

Territory and Seas

영토해양연구

vol.3 Summer 2012

동북아역사재단
동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION





차 례

특집주제_동아시아 영토분쟁의 과거·현재·미래

- 하도형 | 2010년 중·일 다투다오 분쟁과 중국의 대응 6
- 김인성 | 러시아 쿠릴열도 정책의 변화와 함의 28
- 이명찬 | 일·중 간 센카쿠제도 분쟁과 일본의 대응 52
- 김동욱 | 남사군도를 둘러싼 관련국의 대응과 그 해결 방안 84

한·일 교과서와 독도

- 김영수 | 한국 역사 교과서에 나타난 독도 기술 현황과 과제 112
- 남상구 | 일본 고등학교 교과서 독도 기술 추이와 현황 134
- 한철호 | 한국 중학교 『역사』 교과서의 독도 서술 경향과 과제 160

연구논문

- 김재한 | 통일독일 국경의 탈근대적 안정화 192

사료해제

- 이원덕 | 일본 측 한일회담(1945~1965) 외교문서 중 독도 관련 문서의 검토 214

특별이슈

- 장동희 | 동해 표기 : 제18차 국제수로기구 총회(IHC) 성과와 향후 추진 방향 234

서평

- 심정보 | 『地名の発生と機能 - 日本海地名の研究』
(帝京大学地名研究会, 2010) 240

영토·해양 일지

- 조윤수 | 영토·해양 일지 248

- 『영토해양연구』 간행 및 논문 심사 규정 250





동아시아 영토분쟁의
과거 · 현재 · 미래

- **하도형** | 2010년 중·일 다오위다오 분쟁과 중국의 대응
- **김인성** | 러시아 쿠릴열도 정책의 변화와 함의
- **이명찬** | 일·중 간 센카쿠제도 분쟁과 일본의 대응
- **김동욱** | 남시군도를 둘러싼 관련국의 대응과 그 해결 방안

2010년 중·일 댜오위다오 분쟁과 중국의 대응

하도형 국방대학교 국제관계학부 부교수

I. 머리말

2010년 9월 7일 댜오위다오[釣魚島](일본명 센카쿠[尖閣]제도)¹ 주변 해역에서 발생한 중국 어선과 일본 해상보안청 순시선의 충돌은 중·일 양국 간 외교적 마찰을 불러왔다. 당시 실효 지배에 근거한 일본의 엄정한 국내법 적용이 진행되자 중국은 영토 및 주권적 차원에서 즉각적인 강력 대응을 추진함으로써 중·일 외교 관계가 급속도로 냉각되는 사태가 발생하였다. 일련의 과정을 거쳐 일본이 중국 어선의 선장을 석방함으로써 사건은 일단락되었고, 양국 간 외교적 마찰도 표면적으로는 봉합되는 수순을 밟았다. 그러나 영토와 관련된 근본적 문제가 해결되지 않았을 뿐 아니라 쉽게 풀기 어려운 영토분쟁의 속성에 비추어 볼 때, 당시 사태는 현재까지도 지속되고 있는 문제라고 할 수 있다. 사실 댜오위다오 문제는 오래전부터 중·일 양국 간에 놓인 해묵은 분쟁 요소였다. 그럼에도 이번 사태를 특히 주시하는 이유는 이 문제가 양국 관계에만 국한되는 것이 아니라 G2로 회자되며 떠오르는 중국이 세계 경제대국인 일본에 강력한 대응을 추진하였다는 측면에서, 향후 동북아 지역구도의 거시적 환경 변화에 영향을 미치는 요인으로

작용할 수도 있기 때문이다.

이와 관련하여 양국 관계의 특수성과 복잡성에 대해 개괄적으로 살펴보면 첫째, 근대 일본의 중국 침략, 교과서 문제, 신사참배 등과 같은 역사적 문제에서 비롯된 민족감정 내재 둘째, 중국의 경제적 성장과 대외적 영향력 증대, 미·일 안보동맹 강화에 따른 양국 간 안보적 긴장감 증대 셋째, '자원의 블랙홀'로 지칭되는 중국과 석유 전량 수입국인 일본 간 자원 확보 경쟁 등의 요소가 내재해 있다. 뿐만 아니라 중·일 간 해양영토분쟁 가운데 가장 핵심적인 사안인 댜오위다오 분쟁에는 미국이 개입해 생긴 갈등요인이 더해져 단순한 양국 관계 또는 지역차원의 문제를 넘어 국제적 세력 경쟁의 요소도 안고 있다. 또한 중국과 일본은 해양을 사이에 두고 우리나라와 맞닿아 있는 이웃국가인 데다가 최근 천안함 침몰 사건과 관련하여 중국이 서해상의 한·미훈련을 강력하게 반대했던 사실, 그리고 지속적으로 발생하고 있는 일본의 독도 도발을 고려할 때 우리나라의 해양 국익과도 밀접한 관련성이 있다. 따라서 본 논문에서는 2010년 9월에 일어난 댜오위다오 분쟁의 발생과 해결과정에 대한 구체적 실태 파악, 중국의 강경 대응 원인과 이해득실을 고찰해 보고 이를 바탕으로 독도 문제가 내포한 뜻을 도출하고자 한다.

II. 사태 발발과 처리 과정, 그리고 지속되는 갈등

댜오위다오는 동중국해 남부, 일본 오키나와 본섬의 나하(那覇) 서쪽 약 420km, 중국 대륙의 복주(福州) 동쪽 약 420km, 석원도(石垣島) 북쪽

*본 논문은 2011년 동북아역사재단 독도연구소의 지원을 받아 작성되었음.

1 실효 지배하고 있는 국가의 지명을 기준으로 하는 것이 원칙이나 본 논문이 중국의 시각과 대응을 중심으로 고찰하므로 이하에서는 '댜오위다오'로 지칭한다.

175km, 타이완 기륭(基隆) 북쪽 190km 해역에 자리 잡고 있으며 조어도(일본명 魚釣島, 중국명 釣魚島)·북소도(일본명 北小島, 중국명 北小島)·남소도(일본명 南小島, 중국명 南小島)·구장도(일본명 久場島, 중국명 黃尾嶼)·대정도(일본명 大正島, 중국명 赤尾嶼) 등 5개 도서와 비

리(飛瀾)·북암(北岩)·남암(南岩) 등 3개 암초로 구성되어 있다. 다투다오의 총면적은 약 6.32km²이며, 가장 큰 섬인 조어도는 동서 약 3.5km, 남북 1.3km로 이루어진 타원형, 면적은 4.32km² 표고 362m로 거의 전 섬이 밀림으로 덮여 있다.²

중국과 일본의 다투다오 갈등은 크게 사건 발발과 처리 과정, 갈등의 지속 국면으로 나누어 볼 수 있고, 갈등의 지속은 냉각기류의 지속기와 조정 및 후속대응단계로 구분 가능하다. 사태의 발단은 2010년 9월 7일 중국 어선이 일본 순시선에 충돌하면서 시작되었다. 일본은 중국 어선을 나포함과 동시에 선장을 포함한 선원 15명을 공무집행방해 혐의로 체포하여 조사를 진행하였으며, 중국은 즉각 주중일본대사를 불러 항의하였다. 9월 8일, 일본이 중국 어선 선장의 구속을 발표하자 중국은 주중일본대사를 두 번째로 소환하였고, 이어 11일에 동중국해 가스전 개발교섭의 연기를 발표하였으며, 12일에는 다시 주중일본대사를 불러 항의하였다. 9월 13일 일본이 중국선원 14명을 석방하였으나 선장에 대한 구류는 지속되었으며, 14일에는 중국 전인대 대표단의 방일 연기 그리고 15일에는 21일 예정되었던 양국 간 유엔총회 정상회담 전격 취소 발표가 있었다. 9월 19일 일본이 선장 구류를 연장하자 중국 정부는 장관급 이상의 교류 정지를 발표하였고, 20일에는 일본 대학생 1,000명의 상하이 엑스포 초청이 연기되었으며, 중국 허베이 성에서 군사관리구역 침범 및 비디오 촬영 혐의로 일본인 4명이 구속되는 사태도 발생하였다. 9월 21일 원자바오 총리는 미국에서 선장의 무조건 석방을 요구하였으며, 22일에는 센고쿠 요시토(仙谷由人) 일본 관방장관이 제안한 회담을 중국이 거절했다. 그리고 9월 23일에는 중국의 대일 회토류 수출 금지 소식이 미국 언론을 통해 보도되었으며, 미국 클린턴 국무장관은 다투다오를 미·일 안보조약 적용대상이라고 언급했다. 9월 24일 나하시검이 선장을 석방하고, 25일 선장이 중국으로 귀국함으로써 충돌사건은 일단락 되었다.

그러나 다투다오에 대한 영유권 주장이 정면으로 대립되면서 중·일

간 갈등의 불씨는 계속 타고르는 양상이 전개되었다. 중국 외교부는 “일본이 취한 모든 사법조치가 불법이며 무효”라는 성명을 통해 사과와 배상을 요구하였고, 일본도 순시선에 대한 손해배상을 요구함으로써 양국 간 갈등국면은 사건이 일단락된 후에도 지속적으로 이어졌다. 10월 4일 벨기에 브뤼셀에서 개막된 아시아유럽정상회의(ASEM)에서 원자바오 중국 총리와 간 나오토 일본 총리가 회의장 복도에서 약식 만남을 통해 관계 개선을 위한 의견을 나누긴 했다. 하지만 영유권 주장의 정면대립과 더불어 다투다오에 대한 중국 정부의 핵심이익 격상 논란, 그리고 ‘셴카쿠 탈환작전’이란 이름하에 미일합동군사훈련 추진이 발표된 상황에 비추어 볼 때 이와 같은 의견교환은 양국이 각각 자국 입장을 표명하는 데 그치는, 지극히 원론적 차원의 언급에 불과했다. 이러한 양국 간 갈등은 민간으로도 확대되어 10월 16일에 중국의 청두, 시안, 정저우 등 3개 도시에서 다투다오 사태에 대한 수만 명 규모의 반일시위가 발생하였으며, 도쿄에서도 반중시위가 일어났다. 이러한 양국 국민 간 정서적 충돌과 함께 10월 29일 베트남 하노이에서 개최된 아세안(ASEAN)+3 정상회의에서 양국 총리 회담이 중국의 거부로 성사되지 못하였으며, 두 나라 외무장관 회동에서도 갈등 해결을 위한 뚜렷한 대책을 마련하지 못했다. 또한 당일 개최 예정이었던 한·중·일 3개국 경제장관 회담도 중국이 참여 거부해 취소되었다. 한편, 클린턴 미

국무부장관이 다투다오 갈등 해결을 위한 미·중·일 3국회담 개최를 제안하였으나 중국은 “다오 위다오는 중국의 고유한 영토로 이 문제를 둘러싼 중·일 사이 갈등은 중·일 양국의 문제”임을 밝힘과 동시에 “다오위다오가 미·일 안보조약의 적용 대상”이라는 미국의 입장에 대한 수정을 촉구했다. 양국 정부 간 이러한 냉각기류의 지속은 11월 14일 일본 요코하마에서 개최된 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회담에서 후진타오 중국 국가주석이 간 나오토 일본 총리의 정상회담 요청을 수락함으

2 김중두, 1998, 「다오위다오/셴카쿠열도 분쟁원인에 관한 연구」, 『STRATEGY 2』 제2호(1998년 가을·겨울호), 47~48쪽. 다투다오의 거리와 면적은 기점에 따라 약간 차이가 나는데 일례로 국방연구원의 웹사이트에서는 일본 오키나와 서남쪽 약 400km, 중국대륙 동쪽 약 350km, 타이완 북동쪽 190km에 자리한다고 언급하고 있다. 중국과 일본 학자들의 글에서도 거리와 면적은 기점에 따라 약간씩 차이를 보인다.

3 사태발생 초기의 진행과정에 대해서는 중국의 環球時報의 당시 보도내용을 참조하였음(<http://world.huanqiu>).

로써 표면적인 관계 복원이 성사되었다.

하지만 다투다오 문제를 둘러싼 갈등은 이후에도 지속되었으며, 최근 까지도 그 불씨가 사라지지 않고 있다. 2010년 12월 3~8일까지 다투다오를 포함한 오키나와 주변과 동해 중 일본 측 영해, 규슈 등지에서 미군 1만여 명과 함정 20척, 항공기 150기 그리고 일본 자위대 병력 3만 1,000명, 함정 40척, 항공기 250기가 투입되는 미·일 합동훈련이 진행되었다. 2011년 2월 11일에는 일본 정부가 중국 어선과 충돌로 발생한 해상보안청 순시선 수리비 명목으로 1,430만 엔의 배상요구 청구서를 잔치슌(詹其雄) 개인에게 보냈으며, 이에 중국 정부는 “다오위다오와 그 부속 도서는 예부터 중국 고유영토이므로 일본 측은 충돌사건에 대해 깊은 반성을 해야 하며 배상요구의 권리가 없다”는 정부 차원의 대응의지를 피력하였다. 이와 더불어 2011년 7월 4일에는 중국 군용기 2대가 다투다오 주변 상공을 비행하자 일본이 F-15 전투기를 출격시켜 근접 대기상황이 장시간 이어졌고, 중국 국방부는 “중국 군용기가 국제법에 따라 우리 영해 상공을 비행하였는데 일본 전투기의 장시간 근접 추적감시는 쌍방의 오해와 그릇된 판단을 가져올 수 있다”는 비난성 견해를 밝혔다. 또한 8월 24일, 중국 정부는 중국의 어정선이 동중국해 다투다오 접속수역과 영해를 침범했다는 일본의 주장에 대해 고유영토리는 주장과 함께 어업 생산 질서 유지와 보호를 위한 순항, 어로 보호 작업이었다는 입장을 표명했다.

한편, 다투다오 근접행위가 수시로 이어지는 상황에서 중국 정부는 이에 대한 원칙적인 영유권 주장과 더불어 일본과의 교류 회복에도 비교적 적극적인 행보를 보이고 있다. 우선, 2011년 3월 일본의 대지진과 쓰나미, 후쿠시마 원전사고에 적극적인 지원을 보냈으며, 최근 시진핑(習近平) 국가부주석의 일본 고위층 면담과 리커창(李克強) 상무부총리의 무역 관계 안정적 성장 발언이 이어지고 있다. 또한 사복경찰 감시를 통해 다투다오 사태 시발점인 잔치슌 선장과 외부와의 연락을 차단하고 있다는 보도를 볼 때, 해당 사태로 생긴 반일감정 확산과 이에 따른 사회적 혼란을 막기 위한 노력도 진행되었던 것으로 보인다.

이 같은 3단계의 과정을 살펴보면 중국 정부의 대응행태는 사건 발발과 처리 과정에서의 강경 대응 그리고 일정기간 외교적 냉각기를 거쳐 교류 관계를 복원하는 양상을 보여주고 있다. 그러나 앞에서도 언급한 바와 같이 다투다오 사태는 영토 및 주권과 관련된 사안이므로 근본적 해결이 매우 어렵고, 여전히 분쟁과 충돌의 불씨가 남아 있어 이와 유사한 우발적 충돌의 재발 가능성이 매우 높은, 현재 진행형 분쟁이다. 또한 사태의 전개과정에는 미국의 개입 여지도 잠재해 있었으며, 최근 남중국해에서 중국과 분쟁 중인 필리핀이 일본과의 전략적 협력을 강화하는 현상도 나타나고 있다. 이는 곧 다투다오 문제가 중·일 양국 관계에 국한된 문제가 아니라 동아시아 안보에 지대한 영향을 미칠 수 있는 중대 현안으로 부각되었음을 보여주는 것이다. 특히 최근 들어 중국의 항공모함 시험운행과 해양에 대한 적극적 행보가 두드러지고 있어 이러한 대응행태에 대한 원인 분석이 필요하며, 초기 강경 대응의 원인과 이에 따른 중국의 이해득실을 고찰해 보고자 한다.

III. 중국의 대응행태에 대한 고찰

1. 강경 대응의 원인에 대한 고찰

다오위다오 사태 발발과 처리 과정에서 나타난 강경 대응의 가장 직접적인 원인은 일본의 국내법 적용에서 찾을 수 있다. 즉, 일본이 다투다오에 실효적 지배권을 행사하고 있는 상황에서 구속된 선장의 석방이 이루어지지 않을 경우, 이는 곧 실효 지배뿐만 아니라 일본의 영토적 주권이 인정되는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 영토분쟁 중인 중국의 입장에서 이러한 결과를 묵과할 수 없음을 분명하고, 이 같은 상황 맥락이 사태 발발 초기에 선장의 석방을 위한 강경한 대응 태도를 불러온 것으로 보인다.

이와 같은 사태 발발과 처리 과정에서 나타난 강경 대응의 직접적 원인

과 더불어 다투다오 분쟁이 오랜 기간 지속되어온 문제라는 측면에서 내면적인 원인에 대한 고찰이 필요하다. 이러한 측면에서 크게 현실적 측면과 국가정책적 측면으로 나누어 살펴보고자 한다.

우선, 현실적 측면에서 살펴보면 현재 다투다오는 일본이 실효 지배하고 있는 상황이므로 중국 입장에서는 영유권에 대한 강한 입장 표명을 통한 주권회복이 필요하다. 또한 이 같은 우발적 사태에 유연한 태도로 대응하는 것은 중국이 강력하게 주장해 왔던 영유권의 정당성을 훼손시킬 가능성도 있다. 따라서 다투다오를 실효적으로 지배하고 있지 못한 중국의 입장에서 기존의 확고한 영유권 주장을 일관되게 표명하기 위해 강경 대응은 필수불가결한 대응조치였다고 할 수 있다.

사실, 역사적 연원의 측면에서 살펴보면, 다투다오는 중국 영토의 성격이 강하다. 다투다오를 최초로 기재한 문헌은 중국이 제시하고 있는 자료인 명대 영락제 원년(1403년)의 『順風相送』이며, 이후 각 시기별로 『使琉球錄』, 『籌海圖編』, 『重編使琉球錄』, 『琉球國志錄』, 『使琉球記卷三』, 『中山傳信錄』 등과 같은 중국의 많은 역사 문헌에 기재되어 있다. 이는 곧 역사적으로 다투다오가 중국 영토임을 증명하는 중요한 근거가 되고 있으며, 중국 역시 이러한 역사적 문헌을 바탕으로 해당 지역에서 주권을 주장하고 있다.⁴ 이 자료를 기초로 살펴볼 때 다투다오는 600여 년 전부터 중국 영토에 귀속되어 있었다는 판단이 가능하다.

이러한 중국의 역사적 권원에 대해 일본 정부는 <침각열도의 영유권에 관한 기본 견해>에서 다음과 같은 반론으로 일본의 역사적 권원을 주장하고 있다.⁵

1885년 이래 정부는 오키나와(沖繩) 현 지방당국을 통하여 센카쿠(尖閣) 제도에 대한 각종 방식의 조사를 진행하였으며, 그곳에 사람이 살지 않을 뿐만 아니라 청나라의 어떠한 관할흔적도 없음을 확인하였다. 이러한 신중한 확인에 기반을 두고 1895년 1월 14일 내각회의에서 섬 위에 항로표지를 세울 것을 결정하였으며, 이로써 우리나라의 영토에 정식으로 편입되었다.

일본 정부의 이러한 주장은 1879년 4월 류큐를 오키나와 현으로 개칭하면서 일본 영토에 복속시킨 데에 근거를 두고 있다. 이후 일본은 1895년 4월 청일전쟁에 승리하면서 청나라 정부와 시모노세키(下關)조약을 체결함으로써 타의로 다투다오는 일본의 영토로 복속되었다. 그런데 이러한 과정에서 일본은 구장도와 어조도에 항로표지를 세운다는 내각의 결정을 실행에 옮기지 않았는데, 그 이유는 다투다오의 복속 목적이 타이완(臺灣)과 평후다오(澎湖島)의 점령에 있었기 때문이다. 즉, 청일전쟁에 승리하면서 타이완과 평후다오 점령 목적을 달성하자 국가표지를 세우는 것을 잊어 버렸던 것이다. 참고로 일본의 이시카기 시(石垣市)가 지적을 표시하고 표지를 세운 것은 1969년 5월 10일에 있었던 일이며 류큐 정부가 이들 도서에 대한 영유권을 선언한 것도 1970년 9월 10일의 일로, 모두 자원매장 가능성이 발표된 1968년 이후였다.⁶

중국은 일본과 마찬가지로 2차대전 이후 영토 반환이 진행될 때 만주와 타이완, 평후다오의 반환에 만 관심을 기울였으며, 무인도인 다투다오를 직접적으로 거명하며 관심을 표하지는 않았던 것으로 보인다.⁷ 또한 중·일 양국이 다투다오 지도 표기와 지리 교과서 영유권 표기를 시작한 것도 1972년 영토 문제 발생 이후 일이다. 따라서 다투다오 주변 지역에 자원매장 가능성이 공표되기 이전까지는 중·일 양국이 이 지역에 특별한 관심과 주의를 기울이지 않았던 것으로 판단된다.

1943년 11월, 카이로선언과 1945년 포츠담선언을 통해 일본이 강점한 영토에 대한 반환합의가 이루어졌으며, 이에 따라 중국은 만주, 타이완, 평후다오 등을 되돌려 받았다. 이와 함께 미국은 일본에 대한 군사적 점령을 단행하였으며, 1951년에 이루어진 샌프란시스코 강화조약에서도 일본이 점령한 영토에 대한 반환을 약속하였다.

1943년 11월, 카이로선언과 1945년 포츠담선언을 통해 일본이 강점한 영토에 대한 반환합의가 이루어졌으며, 이에 따라 중국은 만주, 타이완, 평후다오 등을 되돌려 받았다. 이와 함께 미국은 일본에 대한 군사적 점령을 단행하였으며, 1951년에 이루어진 샌프란시스코 강화조약에서도 일본이 점령한 영토에 대한 반환을 약속하였다.

4 이하 내용은 하도형, 2008, 「중국의 조어도 영토분쟁과 해결방식」, 이동률 외 8인, 『중국의 영토분쟁』, 동북아역사재단, 201~205쪽에서 인용하였음.

5 劉中民, 劉文科, 2006, 「近十年來國內釣魚島問題研究綜述」, 『中國海洋大學學報』, 1, 22쪽.

6 石家鏞, 2004, 「釣魚島問題的現狀與中日關係」, 『毛澤東鄧小平理論研究』, 第4期, 30쪽 : 일본이 류큐를 점령하는 과정에 대한 자세한 내용은 다음을 참조. 村田忠禧, 2004, 「尖閣列島·釣魚島爭議」, 『百年潮』, 第6期, <http://www.51dh.net/magazine/html/007/gg790.htm>: 이 글에 따르면, 1871년 메이지유신 이후 류큐는 청나라와 일본 양국 모두와 영속 관계를 맺게 되었고, 1875년 메이지 정부는 류큐 왕과 청나라와의 조공 및 책봉 관계를 단절시키고 동시에 류큐 왕을 도쿄로 이주시켰으며, 1879년 4월에는 류큐라는 이름을 폐지시켰다고 한다.

7 村田忠禧, 2004, 위의 글.

8 중국과 미국, 영국 정상이 공동으로 발표한 카이로선언에 만주와 타이완, 평후군도는 명기되어 있으나 다투다오는 명기되어 있지 않다. 石家鏞, 2004, 위의 글, 30쪽.

어진 일본과의 샌프란시스코조약에 근거하여 오키나와 및 류큐를 미국이 관할하는 유엔신탁통치가 결정되었다. 그러나 이때까지도 다투다오에는 미국이 관할하는 신탁통치구역으로 명시되지 않았으며, 1953년 12월 25일 미국 육군소장인 데이비드 오그덴(David Ogden)을 대표로 하는 미국 오키나와 민정부 제27호 명령인 〈오키나와열도의 지리적 경계〉를 통해 신탁통치구역에 포함되어 미국의 사격장으로 사용되었다.⁹

그러나 중국과 일본이 여기에 크게 관심을 가졌다는 흔적은 찾아보기 어려웠다. 1968년 다투다오 인근 해역에 100~1,000억 배럴에 이르는 석유자원의 존재가능성이 제기된 이후에야 비로소 새로운 관심이 집중되었고, 이는 곧 이 지역을 둘러싼 영토분쟁 촉발의 직접적인 계기가 되었다. 이에 따라 1971년 12월, 중국 외교부는 1534년에 명왕조가 다투다오를 발견했다는 자료를 제시하며 중국의 주권 지역임을 주장하였고, 이에 일본은 1972년 3월, 1895년 편입 이래 줄곧 일본 영토였다고 반박하였다.

이 과정에서 1972년, 미국은 1971년 일본과 맺은 샌프란시스코조약에 근거하여 오키나와를 반환하게 되었고, 류큐열도와 함께 다투다오 관할권도 일본으로 넘어가게 되었다. 미국은 다투다오 관할권과 주권은 서로 다른 문제이며, 만약 주권상의 이견이 있다면 이는 당사자가 협상을 통해 해결할 문제라고 언급함¹⁰으로써 비교적 중립적 입장을 취했지만 결국 이 지역에 대한 실효적 지배권은 일본이 가지게 되었다.

〈표 1〉 다투다오 역사적 권원의 쟁점

구분	시기	관할국	상호 주장	
			중국	일본
19세기 말까지		중국	중국의 고유영토 (역사 문헌에 기초)	무주지
청일전쟁 후		일본	시모노세키조약에 따라 타이완, 평후제도와 함께 강제할양	강제할양과 무관 1895년 오키나와에 정식 복속 (무주지 선점)
제2차 세계대전 후		미국	중국의 고유영토를 일본이 불법적으로 미국에 이양	샌프란시스코조약에 따라 적법한 신탁통치
오키나와 반환		일본	타국 영토의 불법적 거래	미국 관할에서 복귀

출처 : 손기섭, 2006. 7. 7, 「일본과 인접국 간의 해양자원 확보 및 영토분쟁」, 「2006년도 국제 정치 학술세미나 자료집」, 16쪽의 내용을 필자가 일부 수정하여 작성함.

결국 제2차 세계대전에서 일본의 침략을 받았던 중국은 전후처리 과정에서 다투다오에 대한 실효적 지배권을 일본에게 빼앗긴 셈이 되며, 이를 되찾아 와야 하는 입장에서 적극적인 강경 대응방식을 취하게 된 것으로 유추해 볼 수 있다.

이어서 국가정책적 측면에서 살펴보면, 중국이 영토와 주권 문제는 양보할 수 없는 핵심이익으로 규정하고 있다는 측면에서 다투다오 사태에 대한 강경 대응을 추진했다고 볼 수 있다. 최근 중국의 고위관리인 다이빙궈 [戴秉國] 국무위원이 제기한 3개의 ‘핵심이익’에 그 근거가 있다.¹¹ 비록 핵심이익에 대한 주장이 다투다오 사건 이후에 제기되었지만 이 주장이 제1차 미중전략과 경제대화 중인 2009년 7월 28일에 이미 제기되었다는 사실을 보면, 국가이익에 대한 내부적 개념규정이 이전에 진행되었다는 것을 알 수 있다.¹² 이 글에서 중국의 핵심이익은 “첫째, 중국의 국제(國體)와 정치안정 둘째, 주권안보와 영토보전, 국가통일 셋째, 중국경제사회의 지속가능한 발전의 기본적 보장”이라고 제시되었다. 그런데 이와 함께 “이러한 이익은 침범받고 훼손될 수 없는 것이며”, “어떤 발전경로에 대한 선택도 국가의 중요한 이익, 특히 핵심이익을 희생시킬 수 없음”을 언급하였다. 이는 곧 중국이 평화발전의 발전전략을 선택하고 있지만 핵심이익이 침범받으면 무력적 수단을 동원할 수밖에 없음을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 그런데 최근 들어 타이완, 티베트 및 신장, 남중국해를 핵심이익으로 규정된 데 이어 다투다오도 핵심이익에 추가로 포함시켰다는 내용이 보도되었다.¹³ 이 보도내용의 사실 여부를 굳이 따져보지 않더라도 추가된 것으로 보도된 핵심이익은 모두 다이빙궈가 제기한 두 번째 핵심이익인 주권안보와 영토보전에 포함되는 것이다. 따라서 직접적으로 지적한 것이 사실인지 아닌지에 대한 문제만 있을 뿐 이들 지역이 핵심이

9 郭永虎, 2005, 「關於中日釣魚島爭端中‘美國因素’的歷史考察」, 『中國邊疆史地研究』 12月, 113쪽.

10 湯家玉, 孫茂慶, 2003, 「釣魚島百年風雲」, 『黨史總攬』 第7期; 郭永虎, 2005, 「關於中日釣魚島爭端中‘美國因素’的歷史考察」, 『中國邊疆史地研究』 12月, 115쪽에서 재인용.

11 戴秉國, 2010. 12. 6, 「堅持走和平發展道路」(<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/zt/dnzt/jianchizouhepingfazhandao/1774662.htm>).

12 <http://www.chinanews.com/gn/news/2009/07-29/1794984.shtml>

13 “中釣魚島 문제 ‘핵심이익’으로 격상”(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2010/10/03/0200000000AKR20101003024600074.HTML?cid=1179m>).

익에 포함되는 것에는 의문의 여지가 없다. 이 같은 국가정책적 기조에 근거했을 때 정책적 일관성 차원에서 중국의 강경 대응이 추진되었을 가능성이 높다.

2. 갈등통합의 원인과 중국의 이해득실

위에서 살펴본 바와 같이 중국은 사태 처리 과정에서 강경하게 대응함에 따라 비교적 빠른 시일 내에 선원들과 선장이 풀려나게 되었고, 이로써 일본과의 외교전에서 단기적, 표면적인 우위를 점할 수 있었던 것으로 파악된다. 그렇다면 이러한 우위 확보를 통해 사태가 일단락된 후에도 지속적으로 최고위급 회담을 거부하는 등 냉각기를 거쳤던 이유는 무엇일까?

첫째, 우발적 사태는 해결되었지만 다투다오의 영유권에 대한 근본적 문제 해결에는 두드러진 성과를 얻지 못했다. 따라서 현실적 측면과 국가정책적 측면에서 중국이 추구하는 바를 얻지 못했으며, 이러한 상황에서 쉽게 갈등국면을 종결짓기 어려웠다.

둘째, 일본이 미·일 안보조약의 확인을 통해 다투다오 문제에 미국을 개입시킴으로써 새로운 양상이 전개되었다. 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 다투다오의 실효적 지배권을 일본이 장악하게 된 데에는 미국의 역할과 작용이 있었다. 신탁통치를 실시하고 있던 미국이 1953년 이 지역을 관할 범위에 포함시켰고, 1972년 오키나와의 일본 반환 당시에 다투다오의 관할권을 함께 넘겼기 때문이다. 미국은 반환 당시 영토 문제에서는 비교적 중립적인 태도를 취했던 것으로 보인다. 그러나 이후 발표된 아미티지-나 이 보고서에서는 미·영 동맹에 비견될 수 있는 미·일 동맹 관계의 구체적 실천사항으로 센카쿠제도를 포함한 일본의 행정적 관할영역(Administrative Territories) 방위 공약 준수를 명시하고 있으며,¹⁴ 이는 곧 다투다오에 대한 일본의 주권을 인정하겠다는 것을 의미한다. 그리고 이 사태에 대해서도 이러한 입장이 견지되었으며, 일본의 입장을 지지하는 태도를 보였다. 뿐만 아니라 클린턴 미국무장관은 다투다오 문제를 두고 미·중·일 3자 대화

개최까지 제의하기에 이르렀다. 이는 다투다오 문제를 양자 간 문제로 제한하고 있는 중국의 입장과 정면으로 배치되는 상황이었으며, 따라서 중국의 입장에서 쉽사리 갈등의 해결국면으로 전환하기 어려웠음은 자명하다.

이와 더불어 중국의 일관된 주장인 다투다오의 영유권 확보에 대한 두드러진 진전이 없었음에도 2010년 11월 14일 마침내 중·일 정상회담이 성사되면서 갈등국면이 봉합된 이유를 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 중국의 부상에 대한 견제와 중국 위협론 확대에 대한 우려다. 이러한 우려는 최근 들어 현실로 나타나고 있는데, 예를 들면, 남중국해 문제와 관련하여 필리핀이 중국을 견제하기 위해 일본과 전략적 협력을 추진하고 있다는 점이다.

둘째, 다투다오 문제와 관련해 ‘논쟁보류, 공동개발’의 해결 방향을 제시하고 있는 중국의 정책 추진 방향과도 부합하지 않는다.¹⁵ 중국은 70년대부터 제기해 온 일관된 원칙인 ‘논쟁보류, 공동개발’을 분쟁 해결 방식으로 주장하고 있다. 그리고 일부 학자들이 이에 대한 구체적 방법도 제시하고 있는데, 이는 인도네시아와 호주 간에 진행된 대륙붕 경계확정의 방법을 원용한 것이다.¹⁶ 이 방안에 따르면 쌍방은 <그림 1>에 있는 A+B+C 지역을 협력구역으로 지정하고, 이 가운데 A 지역과 C 지역은 중국과 일본이 각각 관

14 Richard L. Armitage & Joseph S. Nye Jr., 2000, *The United States and Japan : Advancing Toward a Mature Partnership*(INSS Special Report).

15 이하 내용은 하도형, 2008, 앞의 글, 216~219쪽 참조.

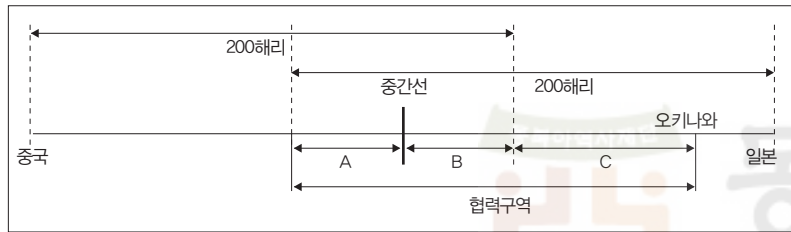
16 인도네시아와 호주 간에 진행된 대륙붕 경계확정 방법에 대해서는 季國興, 2006, 「解決海域管轄爭議的應對策略」, 『上海交通大學學報』, 第1期를 참조.

17 호주와 인도네시아는 참여회사 소득세 수입총액의 10%를 상대국가에 지급할 것을 규정하고 있다. 季國興, 2006, 앞의 글, 14쪽 참조.

자국의 관리구역에서 석유 관련 계약의 체결과 비준, 기한, 중지 혹은 연장 등과 관련된 사항을 상대방에게 통고해야 하며, 석유수익의 일정한 비율(예를 들면 10% 혹은 20%)¹⁷을 상대방에게 지급할 것을 제안한다. B 지역은 진정한 공동개발구역으로, 이 지역의 석유탐사와 개발활동은 양국이 공동관리하며 통일된 석유 채굴 규정과 개발방식, 세수 정책을 적용하고 개발수익은 똑같이 양분할 것을 제안하고 있다.

그러나 중국 정부의 입장은 이러한 학자들의 제안보다 양보의 폭이 훨씬 좁은 것으로 보도되고 있

다. 중국 정부는 2005년 베이징에서 개최된 중·일 양국 간 협상에서 일본이 주장하는 중간선을 중심으로 중국 측 수역의 대륙붕(〈그림 1〉의 A 지역)은 중국 측이 개발하며, 중간선부터 일본 측 해역으로 오키나와 해구 중심선까지(〈그림 1〉의 B·C 지역)는 일본과 공동개발할 것을 주장하고 있다.¹⁸ 또한 일본의 URUMA 에너지주식회사 한 책임자의 발언에 따르면, 2004년 4월 베이징에서 동북아 해저석유 합작 프로젝트 조직의 강연회에서 “1985년 이래, 중국과 일본 정부의 후원을 받는 회사를 통해 동중국해 공동개발 가능성에 대한 정기적 비밀 협상을 수행하여 왔다”고 밝힌 사례도 있다.¹⁹



〈그림 1〉 공동개발 방안²⁰

이러한 내용에 근거를 두고 살펴볼 때 양측 주장의 팽팽한 대립, 국제법상의 모호한 규정 등으로 다투다오 영토주권은 명쾌하게 해결되기 어려운 문제이며, 공동개발로 이어질 가능성이 농후하다. 즉, 다투다오 분쟁의 핵심적 원인이 영토에 대한 주권 행사보다는 해양자원의 이용에 있었으며, 이런 경제적 이익에 대한 우선순위를 잡기 위해 ‘논쟁보류, 공동개발’이라는 원칙적 대응방안을 주장하게 되었다고 볼 수 있다. 다투다오 주권 문제가 해양자원의 부존 가능성에서 출발해 배타적 경제수역 및 대륙붕 경계설정 문제에 대한 마찰과정을 거쳐 다시 경제적 자원 확보 분쟁으로 회귀한 일련의 과정, 그리고 이러한 과정에서 줄곧 자원 확보의 문제가 쟁점으로 등장하고 있

¹⁸ 讀賣新聞(日本), 2006. 3. 8 ; 産經新聞(日本), 2006. 3. 11 ; 양희철, 박성욱, 박세현, 2006, 「동중국해 중·일 유전개발 분쟁을 통해 본 양국의 해양경계설정에 대한 입장연구」, 『Ocean and Polar Research』 Vol.28(2) June, 181쪽, 182쪽에서 재인용.

¹⁹ 신주학인(중국), 2005. 9. 27 ; 양희철, 박성욱, 박세현, 2006, 위의 글, 184쪽에서 재인용.

²⁰ 余民才, 2005, 「中日東海油氣爭端的國際法分析－兼論解決爭端的可能方案」, 『法商研究』(1), 32쪽.

는 상황을 볼 때 경제적 자원 확보는 중국의 대응태도에 영향을 미친 중요한 요인이 분명하다.

그럼에도 중국이 다투다오 영유권을 포기할 가능성은 거의 없다. 왜냐하면 해상교통로 확보라는 전략적 가치에 있어서도 동중국해가 동북아와 동남아, 그리고 유럽, 아프리카를 연결하는 중요한 해상교통로의 요충지이기 때문에 이들 바다를 제어할 수 있는 전략 도서라는 점에 다투다오의 중요성이 있다. 또한 일본의 수출입은 동남아항로, 북미항로, 유럽항로, 중동항로 등을 거쳐 이루어지고 있는데, 동남아항로는 일본 수출입 화물의 50% 이상 수송되는 항로다. 따라서 일본에게 동남아항로는 국가안보와 직결되는 중요한 항로이며, 결과적으로 동중국해 가운데에 위치한 다투다오의 해상교통로 안전 확보 면에서 중요한 전략적 가치를 가진다.

이상의 내용을 바탕으로 다투다오 사태에 따른 중국의 이해득실을 따져 보면 비록 단기적, 사안적 측면에서는 강력한 대응을 통해 선원과 선장의 석방을 이끌어내는 성과를 올렸으나 미국의 개입과 주변 국가의 견제가 강화되었으며, 중국이 표방하고 있는 평화발전 노선에 대한 의구심이 확대되는 부정적 결과를 낳았다. 최근 중국이 평화발전 백서를 수정해 발간한 것도 따지고 보면 다투다오 사태에 따른 부정적 결과를 만회하기 위한 후속적 대응조치라고 할 수 있다.

IV. 다투다오 사태와 독도

중·일 간 다투다오 분쟁은 일본의 독도 도발에 따른 문제를 해소해야 하는 우리의 입장에서 주의 깊게 살펴볼 필요성이 있으며, 이와 같은 고찰은 독도 문제의 대응전략 수립에 대한 참고자료로도 활용될 수 있다. 그런데 해양과 관련된 문제라는 유사성이 있음에도 다투다오와 독도는 엄연히 서로 다른 사안이며, 따라서 사안의 성격과 관련한 유사성과 상이성에 대한 분석을 전제할 필요가 있다. 따라서 본 장에서는 다투다오 분쟁을

독도 문제에 대한 참고자료로 활용하기 위한 전제로, 두 사안의 유사성과 상이성에 대한 분석과 이에 따른 대응방안의 고려사항에 대해 고찰해 보겠다.

첫째, 다투다오와 독도는 해양영토와 관련된 분쟁으로서 분쟁 대상국에 모두 일본이 포함되어 있다는 유사성이 있으나 현재 영유권을 보유하고 있는 주체가 다르다는 상이성이 있다. 주지하다시피, 다투다오는 일본의 행정적 관할영역에 속해 있으나 독도는 한국이 점유하고 있다. 이러한 현실적 상황에 근거해 볼 때 우선적으로 분쟁 당사국에 일본이 포함되어 있다는 유사성의 측면에서는 독도 문제에 대한 전략적 대응에 있어 중국과의 공조 가능성을 고려해 볼 수 있다. 그러나 독도는 우리나라의 행정적 관할 범위에 속해 있음으로 분쟁 지역화 방지에 초점을 두어야 하나, 중국은 다투다오를 실효적으로 지배하고 있지 못해 분쟁 지역화할 필요성이 있다. 이에 대해 일본은 우리와 같이 다투다오에 대한 분쟁 지역화를 방지하는 데 주력하고 있다. 따라서 분쟁 대상국가가 일본이라는 공통점이 있음에도 중국과의 맹목적 공조는 지양해야 하며, 분쟁 지역화 방지의 측면에 있어서는 오히려 다투다오 문제에 대한 일본의 대응전략을 참고할 필요성이 있다.

둘째, 다투다오와 독도는 역사적 권원의 측면에서 한국과 중국이 시대적으로 앞서 있으며, 일본이 자국령의 편입과정에 있어 무주지 선점에 근거하고 있다는 유사성이 있다. 하지만 독도에 대해서는 편입 이전의 역사적 권원도 동시에 주장하고 있다는 점이 서로 다르다. 따라서 역사적 권원의 주장에 있어서 다투다오에 대한 중국의 대응전략을 참고로 하되, 독도에 대한 일본의 역사적 권원 주장이 가진 문제점을 밝히는 대응을 필수적으로 병행해야 한다. 또한 독도에 대한 일본의 역사적 권원 주장이 가진 문제점 부각 측면에서는 중국의 역사적 권원 주장에 대한 일본의 대응전략을 참고할 필요가 있다.

셋째, 일본이 영유권을 주장하는 근거로 제2차 세계대전 전후처리 과정의 합법성을 제시하고 있다는 유사성이 있으나 다투다오의 경우 독도와

관련성이 있는 샌프란시스코조약과 더불어 시모노세키조약에 따른 강제할 양도 쟁점이 되고 있다는 점이 상이하다. 그런데 이런 국제적 조약은 모두 2차 대전 당시 일본의 침략과 패전으로 체결된 것이며, 따라서 국제적 조약과 관련한 대응에 있어 일본의 침략전쟁이 가진 부당성과 이에 대한 반성의 요구에 대해 중국과의 협력을 고려해 볼 수 있다.

넷째, 샌프란시스코 평화조약의 체결과정에 미국이 개입되어 있다는 유사성이 있으나 현재 미국과의 관계에서 한국과 일본은 동맹체제를 형성하고 있지만 중국은 그렇지 못하다는 점이 다르다. 이러한 측면에서 우리는 중국과 비교했을 때 미국과의 관계를 이용하는 데 유리한 점이 있으나, 일본 역시 다투다오 문제와 관련하여 미국과 공조하고 있다는 점에서 이와 같은 장점이 발휘되기는 어렵다는 문제점이 있다. 그럼에도 독도와 관련하여 최소한 미국이 일본의 입장에 경사되지 않고 중립적 태도를 취할 수 있도록 노력해야 하며, 가능하다면 우리 입장을 지지할 수 있는 조건을 모색해 보아야 할 것이다.

다섯째, 영유권 문제가 분쟁의 주요 요인이 되고 있다는 측면에서는 유사성이 있으나 다투다오의 경우 제기 시점과 과정에 해양자원의 요인이 중요하게 작용하였다는 점에서 차이가 있다. 독도에 대한 영유권 주장은 일본 패전 직후 한국의 해양관할권 정비과정에서 제기됨으로써 영토적 관할권에 대한 쟁점이 핵심적 요인으로 작용하고 있다. 반면 다투다오의 경우 분쟁의 촉발요인에 있어 아시아 근해 지역 광물자원 공동탐사 조정위원회가 발표한 석유 및 천연자원의 매장 가능성이 중요하게 작용하였다. 이 때문에 종전이 이루어지고 많은 시간이 흐른 뒤인 1970년대에 이르러 분쟁이 발발하였으며, 이러한 측면에서 영유권 문제에 대한 본질적 측면보다는 경제적 가치에 대한 인식이 분쟁의 발단요인으로 작용하였다.

이상 내용에 비춰볼 때 다투다오와 독도는 유사성이 있지만 이면에는 상이성도 공존하고 있다. 따라서 이러한 유사성과 상이성을 고려하면서 중국과 일본의 대응방식에 주목할 필요가 있다. 특히 중국의 역사적 권원 주장에 근거한 대응방식과 일본의 실효적 지배 유지방식은 독도에 대한 일본

의 영유권 주장에 대응하는 데 있어 상당히 중요한 전략적 의미가 있으며, 이에 대한 심도 있는 고찰이 필요하다.

V. 맺음말

지금까지 분석에 기초해 볼 때 다투다오 사태는 이미 단순한 영토분쟁의 차원을 넘어 동북아와 아태 지역의 세력판도를 가늠할 수 있는 하나의 기준이 되었다. 즉, 중국이 주장하는 평화발전의 길은 수사적 표현에 불과한 것이고, 지역질서를 주도하는 새로운 공격적 행위자로 등장할 것인지 아니면 경제 발전과 개혁개방 이후 누적된 모순을 해결하기 위해 중단적으로는 평화발전의 길을 지속적으로 견지할 것인지를 살펴보는 중요한 기준이 될 수 있다는 것이다.

이러한 측면에서 최근 중국의 여론을 살펴보면 크게 두 가지로 나누어서 고찰해 볼 수 있다. 우선, 앞에서 살펴본 다투다오에 대한 중국 정부의 기본적 입장인 ‘논쟁보류, 공동개발’을 지속적으로 견지하는 가운데 중·일 관계의 안정된 기초를 유지할 필요성을 강조하는 입장이다. 그러나 이런 입장에서도 다투다오가 중국의 주권과 분리될 수 없다는 주장을 여전히 강력하게 견지하고 있다.²¹ 또한 일본의 도발적 발언들은 소수의 극우파가 책동하는 것이므로 여기에 휘말려서 중·일 관계 악화를 초래해서는 안 된다는 견해도 제기되었다. 이와 더불어 이미 동해 유전개발을 시작한 중국 입장에서 일본과의 해양경계획정에 지나치게 큰 목소리를 낼 필요가 없다는 의견도 제기된다. 그리고 일본의 도발 배후에는 미국이 있음을 경계하는 목소리도 대두되는 중이다. 이러한 부분적인 주장이 제기되고 있는 상황에서 무엇보다 가장 강하게 나타나는 목소리는 중국의 국가발전전략 목표인 경제건설과 부민강국의 건설을 위해서 평화적인 부상이 요구되며, 이러한 측면에서 중·일 관계 악화가 결코 중국에 도움이 되지 않음을 강조하는 것이다. “중국은 No라고 말할 수 있다”가 아니라 이제는 “세계가 중국에 대해서

No라고 말하는 상황이 다가올 수 있다”는 경각심을 가져야 한다는 것이다.

또 다른 측면은 덩샤오핑[鄧小平]이 제기한 ‘도광양회’의 대외전략 방침을 수정하고, 강력하게 대응할 필요성을 주장하는 태도다. 이러한 주장에는 도광양회의 대외전략 방침이 이미 시대의 변화에 적합하지 않으며, 외교방침의 전반적인 수정을 요구하는 목소리가 담겨 있다. 또한 공세적 외교 정책 결정 메커니즘이 부족하다는 비판의 목소리도 제기되고 있다.

이같이 양분된 여론 가운데 현재로서는 평화적 대응이 훨씬 큰 비중을 차지하고 있다. 그러나 이러한 주장에서도 주권에 대한 강조는 결코 빠지지 않는다. 따라서 중국의 대응에서 강경하고 공격적인 수단이 동원될 가능성은 항상 내재해 있다고 볼 수 있다. 부상하고 있는 중국이 어떠한 대응을 하느냐에 동북아와 아태 지역의 평화와 안정이 달려 있다.

21 劉江永, 2011, “從歷史事實看釣魚島主權歸屬”, 『人民日報』, 2011. 1. 13; 黃大慧, 2010, 「釣魚島爭端的來龍去脈」, 『求是』, 20期, 59~60쪽.

국문초록

2010년 9월 7일 다오위다오[釣魚島](Diaoyu Islands, 일본명 센카쿠[尖閣]제도, Senkaku Islands) 주변 해역에서 발생한 중국 어선과 일본 해상보안청 순시선의 충돌로 중·일 양국 간 외교적 마찰이 발생하였다. 이에 대한 중국 정부의 대응행태는 사건 발발과 처리 과정에서의 강경 대응 그리고 일정기간의 외교적 냉각기를 거쳐 교류 관계가 복원되는 양상으로 나타났다.

그러나 다오위다오 사태는 영토 및 주권과 관련된 사안이므로 근본적 해결이 매우 어려운 문제이며, 여전히 분쟁과 충돌의 불씨가 남아 있다. 당시 중국의 강경 대응 원인을 분석해 보면 가장 직접적인 원인은 일본의 국내법 적용에 대한 대응이라고 할 수 있으며, 여기에는 현실적·정책적 측면에서 일관되게 주장해 온 주권 및 영토에 대한 권리가 내재해 있다. 중국은 강경 대응을 통해 선원들과 선장의 석방을 이끌어내는 성과를 올렸으나 미국의 개입과 주변 국가의 견제가 강화되었으며, 중국이 표방하고 있는 평화발전의 노선에 대한 의구심이 확대되는 부정적 결과를 낳았다.

한편, 다오위다오와 독도는 유사성이 있지만 그 이면에는 상이성이 공존하고 있다. 따라서 우리는 유사성과 상이성을 고려해 중국과 일본의 대응방식에 주목할 필요가 있다.

〈주제어〉

다오위다오/센카쿠제도, 해양영토분쟁, 중국의 부상, 독도

ABSTRACT

The Diaoyu Islands Dispute between China and Japan, and the Responses of China in 2010

Ha, Dohyung

Associate Professor, Dept. of International Relations, Korea National Defense University

On september 2010, diplomatic conflict between China and Japan occurred by collision between Chinese fishing boat and Japanese Coast Guard Patrol boat in surrounding Diaoyu/Senkaku Islands. Chinese government take a strong action against Japanese measures when initial incident through at processing step, after having cooling period, Sino-japanese exchange relations were reconstructed.

However, Fundamental Settlement of this incident is related domain and sovereignty, so it is very difficult problem, At that time, the most direct cause of the Chinese strong action was confrontation about Japanese national law application. In the short run, China raised result that conclude release of crew and captain through strong action. However, Uninted States' intervention and neighbor countries' distrust toward China were increased and resulted negative result that misgivings for line of peace development that China is professing is expanded.

On the other hand, there are similarities and differences between Diaoyu islands and Dokdo. Therefore, we need to observe to Japanese respond with China considering this similarity and different point.

〈Keyword〉

Diaoyu/Senkaku Islands, Territorial Dispute, China's Rising, Dokdo

참고문헌

- 김국균, 2004, 「중·일 다투다오/센카쿠열도 분쟁의 쟁점에 관한 연구 : 영유권, 에너지, 전략, 민족정서적인 측면에서」, 국방대학교 석사 학위논문.
- 김재철 외, 2005, 「주변4국의 중장기 동북아 안보전략 분석」, 『동북아시아 위원회 연구용역 보고서』 4월호.
- 김종두, 1998, 「다오위다오/센카쿠열도 분쟁원인에 관한 연구」, 『STRATEGY 21』 제2호(가을·겨울호).
- 손기섭, 2006, 「일본과 인접국간의 해양자원 확보 및 영토분쟁」, 『2006년도 국제 정치 학술세미나 자료집』 7. 7.
- 양희철, 박성욱, 박세현, 2006, 「동중국해 중·일 유전개발 분쟁을 통해 본 양국의 해양경계획정에 대한 입장연구」, 『Ocean and Polar Research』 Vol.28(2), June.
- 유철중, 2006, 『동아시아 국제 관계와 영토분쟁』, 삼우사.
- 이정태, 2005, 『신중국의 해권과 해양영토』, 대왕사.
- 하도형, 2008, 「중국의 조어도 영토분쟁과 해결방식」, 이동률 외 8인, 『중국의 영토분쟁』, 동북아역사재단.
- Richard L. Armitage & Joseph S. Nye Jr., 2000, *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*(INSS Special Report).
- R. F. Drife, 2004, 陳來勝譯, 『冷戰後的中日安全關係』, 世界知識出版社.
- 季國興, 2006, 「解決海域管轄爭議的應對策略」, 『上海交通大學學報』 第1期.
- 郭永虎, 2005, 「關於中日釣魚島爭端中‘美國因素’的歷史考察」, 『中國邊疆史地研究』 12月.
- 紀愛雲, 2007, 「試論中日海權糾紛的原因與對策」, 『大眾科學』 1期.
- 劉中民·劉文科, 2006, 「近十年來國內釣魚島問題研究綜述」, 『中國海洋大學學報』 1期.
- 謝益顯, 2001, 『中國外交史：中華人民共和國時期 1949~1979』, 河南人民出版社.
- 石家鑄, 2004, 「釣魚島問題的現狀與中日關係」, 『毛澤東鄧小平理論研究』 第4期.
- 余民才, 2005, 「中日東海油氣爭端的國際法分析 - 兼論解決爭端的可能方案」, 『法商研究』 1期.
- 張良福, 2005, 「中國政府對釣魚島主權爭端和東海劃界問題的基本立場和政策」, 『太平洋學報』 8期.
- 村田忠禧, 2004, 「尖閣列島・釣魚島爭議」, 『百年潮』 第6期(<http://www.51dh.net/magazine/html/007/gg790.htm>).
- 湯家玉·孫茂慶, 2003, 「釣魚島百年風雲」, 『黨史總覽』 第7期.
- 『中華人民共和國領海及毗連區法』.
- 『中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法』.

러시아 쿠릴열도 정책의 변화와 함의

: 2009년 이후를 중심으로

김인성 고려대학교 아세아문제연구소 HK연구교수

여 보다 심화된 연구 성과를 내고자 한다.

다음으로는 러시아 정부의 쿠릴 정책 관련 자료를 추적하고 분석하고자 한다. 러시아 측에서 다양한 쿠릴열도 관련 자료를 내놓고 있는데, 그중 성명서, 고위층의 연설 및 회견 내용, 설문조사 결과, 주요 신문기사, 경제 안보 정치 관련 내용을 발굴하고 분석할 것이다.

마지막으로 이 연구로 후속 연구를 위한 토대를 마련하고자 한다. 이는 쿠릴열도 관련 러시아 정책에 대한 기초 자료 조사가 미흡한 상황에서 반드시 필요한 작업이라 생각한다. 본 연구를 통해 추적된 러시아의 최신 정책 내용 및 기타 자료는 러시아의 영토 정책, 안보 정책, 경제 정책, 동북아 관련 정책 등의 분석 자료로 활용될 것이며, 더 나아가 한국의 동북아 정책, 영토분쟁 관련 정책의 함의를 찾을 수 있을 것이다.

* 본 연구는 2011년 동북아역사재단 독도 연구소의 지원을 받아 작성되었음.

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

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

1. 머리말

1. 연구의 필요성 및 목적

이 글의 목적은 쿠릴열도에 대한 러시아 정부 정책의 최신 동향을 파악하는 데 있다. 2010년 들어 러시아 정부는 쿠릴열도에 대해 보다 강경한 태도를 보였다. 먼저 지적하고자 하는 바는 실제 정책에서도 상당한 변화가 나타나고 있다는 점이다. 이러한 변화는 최고위층의 열도 방문 및 성명서 발표 등 정치적 측면에 국한되지 않으며, 중국, 한국 등과의 쿠릴열도 공동 개발¹, 무기 추가 배치 등 경제와 안보 분야에서도 다양한 조치가 취해지고 있다. 따라서 이러한 최신 동향을 면밀히 검토해야 한다.

이 글에서는 최근 러시아 정부 정책에 대한 심화 연구를 시도하고자 한다. 기존의 연구들은 예외 없이 역사적 배경 및 일본 정책과의 비교 등에 분석의 초점을 맞춰왔기 때문에² 러시아 정부가 취하고 있는 다양한 정책, 구체적으로 진행되고 있는 사실을 주도면밀하게 포착하지 못한 한계가 있었다. 이에 따라 이 글에서는 러시아 정부의 최근 정책만을 연구 대상으로 하

2. 연구 대상 및 방법

본 연구의 분석 대상은 2009년 이후 러시아 정부의 쿠릴열도 정책이다. 분석 시기를 2009년 이후로 한정하는 것은 이전 시기에 대한 연구는 이미 상당히 축적되어 있으며, 이 시기에 러시아연방정부의 쿠릴열도 정책에 급격한 변화가 있었기 때문이다.

주요 연구 내용은 첫째, 쿠릴열도와 관련된 러시아 정부의 정치·경제·안보 관련 정책의 동향을 파악하고, 둘째, 러시아의 쿠릴열도 정책 변화 내용 및 동향을 일목요연하게 정리하며, 셋째, 쿠릴열도 관련 러시아 측의 다양한 자료를 수집하고 분석하는 것이다.

보다 구체적으로는 첫째, 러시아 정부 측이 발간한 자료를 수집하고 정리하고자 한다. 러시아 정부 및 정부 인사들의 쿠릴열도 관련 공식적인 프로그램이나 발표 자료를 확인하고, 가능한 한 원문을 입수하여 분석하고자 한다. 둘째, 러시아의 언론 자료들을 수집하고 정리하고자 한다. 구체적으로는 쿠릴열도에 대한 러시아 중앙 언론사 및 사할린 지역 언론사의 자료를 수집하고 분석할 것이다. 셋째, 러시아 학자들과의 인터뷰를 통해 이들의 의견을 청취하고, 쿠릴 문제 해결책에 대한 다양한 견해를 정리한다. 넷째, 러시아 국민의 쿠릴열도 관련 견해를 확인하고 어떠한 의미를 지니는지 분석한다.

II. 러시아 학자들의 쿠릴 문제에 대한 견해

필자는 러시아 학계 전문가들이 쿠릴 문제에 어떤 견해를 가지고 있는지를 알고자 2011년 8월 14~21일에 러시아를 방문하여 극동연방대학 교수 2명, 상트페테르부르크 국립대학 교수 2명과 직접 인터뷰를 실시하였다.³ 주요한 인터뷰 내용은 쿠릴분쟁은 어떻게 해결해야 하는지, 메드베데프 대통령의 쿠릴 방문 등 최근 발생한 강경책으로의 선회가 어떠한 의미를 지니는지 등이다. 이들의 견해는 모든 사안에 대해서 매우 유사하였다. 역사적인 배경에 대해서는 물론이고 쿠릴 문제 해결책에서도 거의 일치된 방안을 내놓았다.

1. 쿠릴분쟁의 원인과 해결책

쿠릴분쟁이 발생하게 된 직접적인 원인과 해결책에 대한 이들의 의견은 1951년의 샌프란시스코 강화조약과 1956년 소·일 간 조약으로 집약된다.⁴

2차 대전의 승전국인 러시아는 패전국인 일본을 상대로 제대로 된 배상을 받지 못하였으며, 알타협정과 포츠담선언에서 약속받은 영토를 1951년

샌프란시스코조약에서 모호하게 처리함으로써 결국 러시아는 이 조약에 참여하지 않았고, 분쟁의 실마리를 남기게 되었다는 점에는 모두가 동일한 의견을 표명하였다. 쿠릴 영토는 사실상 일본과의 전쟁에서 승리한 러시아의 전리품이며, 러시아가 영유권을 주장하는 것은 당연하다는 것이 이들의 의견이다.

한편 이 문제를 어떻게 해결할 것이냐를 두고 이들 학자 모두가 매우 유연한 답변을 내놓았다. 이들 전원은 양국 간 협상을 통해 이 문제를 해결해야 한다고 응답하였다. 러시아 정부는 이를 해결하기 위해 일본과 협상할 준비가 되어 있으며, 해결 방식에서도 열린 자세를 견지하고 있다는 것이다. 극동연방대학의 국제법학자인 바체슬라프 가브릴로프 교수는 자신의 전문 분야와 관련해 국제법을 통한 해결이 원칙적으로 바람직하다는 견해를 표명하기도 하였다. 그러나 현실적으로 국제사법재판소에 제소하여 이 문제를 해결하는 것은 매우 곤란하다면서, 당사국 간 협의체를 구성하는 것이 더 현실가능하다는 의견을 제시하였다.

인터뷰했던 러시아 전문가 전원은 영토 문제 해결과 관련하여 1956년의 소·일 공동선언을 제시하였다. 공동선언 제9조에 평화조약을 체결하는 것을 전제로 하여 2개 섬 즉, 시코탄과 하보마이를 양도한다는 조항이 포함된 만큼 전후배상 문제를 완결지은 후에 2개 섬을 반환하는 것이 합리적이라는 것이다. 특히 페테르부르크 국립대학의 발레리 비노그라도프 교수는 경

3 인터뷰에 참가한 러시아 학자들의 명단은 다음과 같다. 상트페테르부르크 국립대학 사회학부 정치사회학과 학과장 발레리 드미트리예비치 비노그라도프, 상트페테르부르크 국립대학 동서양연구소 소장 림마 탕갈리이 초바, 러시아 극동연방대학 국제법학과 교수 바체슬라프 가브릴로프, 러시아 극동연방대학 국제관계학과 교수 아르쭘 루킨.

4 쿠릴열도 분쟁의 역사적 배경과 그 과정에 대한 자세한 내용에 대해서는 다음 논문 참조 : 홍완석, 「쿠릴 4도 분쟁 영속화 요인 고찰」, 『한국정치학회보』 36집 2호.

우에 따라서 4개 섬 모두를 반환할 수도 있다는 견해를 제시하였다. 정치안보적인 문제 해결과 경제적인 지원 및 협력 문제에 있어서 일본 측과 적절한 협상이 이루어진다는 것이 그 전제다. 그 견해에 따르면 역사적 분쟁이야 어찌 되었든 쿠릴열도는 러시아와 일본의 국경 지역이자 미국의 정치군사적 영향력이 미치는 지역이고, 쿠릴열도 반환 시 발생할 수 있는 안보 문제, 이를테면 쿠릴열도 미군 배치 등에 대해 명확한 합의가 이루어져야 한다.

2. 영토분쟁 해결의 방해요인

정도의 차이는 있지만 러시아 학자들은 쿠릴 영토 문제가 해결되지 못하는 이유는 일본 측의 지나치게 경직된 주장과 정치적인 접근 자세라고 한결같이 말한다. 러시아 정부는 일본과 협상할 준비를 갖췄지만 일본이 협상 테이블에 나서지 않고, 무조건적인 4도 반환만을 주장하고 있는 것이 문제 해결의 가장 큰 걸림돌이라는 것이다. 특히 가브릴로프 교수는 쿠릴열도 영토분쟁 해결을 통해 양자 간에 얻을 수 있는 이익이 있음에도 일본 측이 이 문제를 국내 정치적인 문제와 결부시키고 있는 점이 협상의 큰 걸림돌이라는 의견을 내놓았다. 이러한 결과는 뒤에 살펴보게 될 러시아 국민을 대상으로 한 여론조사 결과와 매우 다른 것이다. 이들의 의견을 종합해 볼 때 러시아 정부는 국민을 상대로 민족주의적 레토릭(Rhetoric)을 사용하면서도, 경우에 따라서는 유연한 해결책을 강구할 수 있는 자율성을 가진 것으로 판단된다. 비노그라도프 교수는 이 점을 강조하였는데 그는 현재 러시아 국민들의 여론은 양도 불가 의견이 대세이긴 하지만 정부가 영토 반환을 결정할 경우 정치지도자의 결정을 받아들일 것이라 확신한다는 견해를 밝혔다.

3. 영토분쟁 해결의 필요성

그렇다면 “왜 이 문제를 해결하여야 하는가?”라는 질문에 러시아 전문가들은 극동 지역의 경제 발전을 위해서는 일단 일본과의 관계 개선이 필요하다는 견해를 피력하였다. 극동 지역은 가스, 석유 등 천연자원의 보고일 뿐 아니라 한국, 중국, 일본으로 이어지는 국제적인 경제교류의 중심지이기 때문에 러시아로서는 개발의 필요성이 매우 크다는 것이다. 이러한 견해는 특히 극동연방대학 교수들의 의견에서 강하게 드러났다. 이는 2012년 APEC의 개최지가 블라디보스토크이며 이를 위하여 도시 전체에서 기반시설 조성을 위한 대규모 건축사업이 벌어지고 있고, 이 회의 개최 후에 있을 정치·경제적인 성과에 상당한 기대감이 있기 때문으로 보인다.

4. 최근 강경 정책으로 선회한 것에 대한 의견

한편, 2010년 11월 메드베데프 대통령의 쿠릴 섬 방문이 가지는 정치적 함의가 무엇인지에 대해서는 조금씩 엇갈린 의견이 있었다. 극동연방대학의 아르쭌 루킨 교수는 메드베데프 대통령이 2012년 있을 대통령 선거에 출마할 의사가 있으며, 현재 민족주의적 레토릭이 푸틴에게 유리하게 작용하고 있기 때문에 쿠릴 섬을 방문함으로써 푸틴 수상에 쏠려 있는 민족주의적 레토릭을 이용하고자 한다는 견해를 밝혔다. 그러나 다른 교수들은 대체적으로 국내 정치적 의도는 없을 것이란 의견을 내놓았다. 특히 샤프페테르부르크 국립대학의 비노그라도프 교수는 푸틴과 메드베데프는 이미 모종의 거래가 있었으며, 메드베데프 대통령이 다음 대선에 도전할 가능성은 전혀 없다는 주장을 강력하게 제기하였다.

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

III. 전러시아 사회여론조사센터(VTsIOM)의 쿠릴 관련 여론 조사 결과

전러시아 사회여론조사센터에서는 2005년 10월 15~16일에 걸쳐 46개 지방정부에서 1,579명을 대상으로 쿠릴 관련 여론조사를 실시하였으며,⁵ 2009년 7월 18~19일 사이에 42개 지방정부 1,600명을 대상으로 유사한 조사를 실시한 바 있다.⁶

여론조사는 쿠릴 관련 러시아 국민들의 견해와 일본 관련 견해를 묻는 설문조사로 진행되었다. 이 두 개의 여론조사 중에서 2009년 여론조사에서는 러시아 정치인 지지와 쿠릴 문제를 연계하는 질문 등의 결과가 특히 관심의 대상이 되었다.

1. 여론조사 내용 및 의미

“일본은 러시아에게 어떠한 존재인가?”라는 질문에 가장 많은 응답자들이 일본은 러시아의 ‘경제 무역의 파트너’라고 대답했다. 2005년에는 50%가, 2009년에는 40%가 이러한 견해를 표명하였다. 한편 ‘정치·경제적 경쟁자’라는 응답은 2005년에 12%, 2009년에는 20%로 나타났다. 일본은 ‘우호적 정부’라는 견해는 각각 10%와 9%, ‘전략적 파트너’라는 응답은 각각 6%와 8%, ‘잠재적 적대국’이라는 응답은 6%와 10%로 나타났다.

이러한 여론조사 결과가 함의하는 바는 다음과 같다. 러시아 국민 대다수는 일본과의 관계가 우호적이라고 여긴다. 이는 ‘경제 무역의 파트너’, ‘우호적 정부’, ‘전략적 파트너’라는 긍정적 의견을 합계할 경우 2005년에는 66%, 2009년에는 57%에 달하고 있다는 점에서 잘 드러난다. 2009년에는 긍정적 관계라는 응답자 수가 줄어들고 ‘경쟁자’, ‘잠재적 적대국’ 등 부정적인 의견이 2005년의 18%에서 30%로 증가하긴 했으나 전체적으로는 러시아 국민 과반수

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

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

가 일본에 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 쿠릴열도를 둘러싼 영토분쟁과 일본과의 경제 협력 문제를 별개로 여기는 러시아 국민의 정서를 반영하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 1〉 “일본은 러시아에게 어떠한 존재인가?”에 대한 답변

답변 내용	2005년(%)	2009년(%)
경제 무역의 파트너	50	40
정치·경제적 경쟁자	12	20
우호적 정부	10	9
전략적 파트너	6	8
잠재적 적대국	6	10
응답하기 어려움	16	13

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

답변 내용	2005년(%)	2009년(%)
이 섬들은 러시아 영토이며 문제를 논의하는 것 자체를 중지해야 한다	73	79
영토 문제를 담당하는 러·일 공동위원회를 조직하여야 한다	10	9
이 문제의 해결은 다음 세대에 넘겨야 한다	6	6
2개 섬은 일본에 넘기고, 2개 섬은 러시아에 넘겨야 한다	5	3
4개 섬 모두 일본에 넘겨야 한다	2	3
응답하기 어려움	7	6

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

과 2009년에 각각 7%와 6%다. 한편, ‘응답하기 어려움’이라는 의견은 7%와 6%였다.

설문조사 결과를 살펴보면 러시아 국민 대다수는 쿠릴열도가 전적으로 러시아 영토라고 여기고 있음을 알 수 있다. 그런데 고려할 점은 무려 23%/21%의 응답자가 영토분쟁 문제를 협상 가능한 사안으로 여기고 있다는 사실이다. ‘응답하기 어려움’까지 합하면 30%/27%에 달하는 러시아 국민이 이 문제에 대해 유연한 태도를 보이고 있다. 한국이나 일본, 중국, 타이완 등지에서 국민들이 영토 문제를 두고 이런 유연성을 보여줄 것으로 생각되지는 않는다. 러시아의 민족주의적 정서를 고려할 때 쿠릴열도 문제 관련 정보가 부족한 대다수의 사람들은 무조건적으로 쿠릴열도가 러시아 영토라고 주장하였을 것으로 여겨진다. 이 문제가 구체적으로 논의될 경우 응답자의 비율은 바뀔 수도 있을 것이다.

한편, 쿠릴열도 문제 해결 방안과 정치지도자들 지지의 변화를 묻는 설문 내용도 포함되었다. 대표적으로 “쿠릴열도를 일본에 양도한다는 결정을 내릴 경우 대통령에 대한 지지가 변화할 것인가?”를 묻는 질문에 대해서는 ‘악화’할 것이라는 답변이 2005년/2009년 각각 64%/63%로 나타났고, ‘불변’이라는 응답은 18%/21%, ‘상승’할 것이라는 응답은 4%/3%로 나타났다. 특이한 점은 ‘응답하기 어려움’이라는 비율이 14%로 약간 높게 나타났다는 점이다.

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

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

이 문항 설문조사는 지지하는 정당별로 이루어졌는데, ‘야블로코,’ ‘러시아애국당,’ ‘우익당’ 등의 자유주의 정당 지지자들은 쿠릴열도의 일본 양도와 정치지도자들에 대한 지지와의 관계에서 더 유연한 자세를 보였다. 즉,

‘악화’할 것이라는 의견이 57%, ‘불변’은 30%, ‘상승’은 7%로 나타났으며, ‘응답하기 어려움’이라는 의견은 7%였다. 자유주의 정당 지지율은 모스크바, 페테르부르크 등의 대도시에서 높고, 지식인들이 주요한 지지층이며, 이들은 대체적으로 쿠릴 영토분쟁과 관련해 상당 수준의 정보를 지닌 층이라는 점에서 보다 합리적인 판단을 할 것이라고 유추할 수 있다.

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

2. 소결

러시아 국민들 과반수는 쿠릴열도를 둘러싸고 일본과 갈등 관계에 있어도 일본을 러시아의 정치·경제적 파트너로 여기고 있다. 러시아 정부가 일본에 쿠릴열도 공동개발을 지속적으로 제의하고 있는 것은 이러한 러시아 국민 정서에 부합하는 것이라고 할 수 있다.

다른 한편으로는 러시아 국민 73~79%가 쿠릴열도는 러시아 영토라고 단정 짓고 있다. 그러나 국민 20% 이상이 일본과의 영토 협상 가능성에 대해 인정하고 있다는 점에 주목해 볼 직하다. 2005년과 2009년의 여론조사에서 쿠릴 2개 섬 혹은 4개 섬의 양도와 지도자에 대한 지지 하락을 연계시

키는 응답자의 비율은 63~64% 정도다. 이 수치는 쿠릴을 러시아 영토라고 단정하고 있는 응답자의 비율인 73~79%보다 10~15% 낮은 수치다. 이는 영토 문제와 관련해 자신과 판단이 다른 러시아 정치지도자의 결정을 받아들일 준비가 되어 있는 이들이 상당수 존재한다는 점을 의미한다.

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

이런 논의를 종합해 볼 때 러시아연방정부는 영토분쟁 해결에서 한국이나 일본, 중국 등 다른 국가보다 정책상의 유연성을 더 많이 발휘할 수 있을 것으로 보인다.

IV. 쿠릴 발전 연방 프로그램

1. 프로그램의 명칭 및 정부 차원의 관심 증대

이 프로그램의 공식명칭은 “2007~2015년 쿠릴 섬의 사회·경제적 발전을 위한 연방 특별 프로그램(이하 프로그램)”⁷이다.

특기할 만한 점은 일본과의 영토분쟁 지역인 쿠릴열도는 러시아연방정부가 관심을 가지는 특별 관리 대상 지역이라는 점이다. 현재 진행되고 있는 러시아연방 특별 프로그램 중 특정 지역과 관련된 것은 칼리닌그라드, 체첸, 쿠릴열도 세 곳밖에 없다. 칼리닌그라드는 러시아 본토 밖에 존재하는 타국 영토로 둘러싸인 영토상의 고립 지역(Enclave)이다. 한편, 체첸은 민족독립을 주장하는 체첸반군들과 연방군 사이에 전쟁이 두 차례 발생했던 지역으로 현재 전후 복구 작업이 진행되고 있는 곳이다. 이러한 점을 고려

할 때 러시아연방정부가 쿠릴열도에 비상한 관심을 보이고 있다는 사실을 알 수 있다.

주목할 만한 점은 2010년 이후 이 프로그램에 대한 관심이 더욱 증대되고 있으며, 정부가 프로그램 실행에 한층 적극성을 띠고 있다는 사실이다. 실제로 2010년 11월 메드베데프 러시아연방 대통령의 쿠릴 섬 방문 이후 연방 고위 관료들의 쿠릴열도 발전 프로그램에 대한 언급이 증대하기 시작했다. 동일한 프로그램이 이미 1994~2005년 사이에 진행된 바 있으나 당시 제시됐던 정책목표는 충분히 달성되지 못한 것으로 나타났다. 한편, 2011년 지방부장관과 국방장관의 대통령 보고에 따르면, 현재 프로그램은 정상적으로 진행되고 있으며, 프로그램의 충실한 수행을 위하여 예산의 증액 문제까지 거론되고 있다.

2. 쿠릴의 사회·경제 발전 중요성

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

전략적 중요성에 대한 설명은 프로그램에서 가장 먼저 출현하고 있다. 그만큼 쿠릴열도의 군사적 중요성에 대한 관심이 크다는 의미로 해석될 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 국경으로서의 중요성이다. 쿠릴열도는 러시아와 일본의 국경 지역이고 오호츠크 해와 태평양 사이의 자연 국경지대로 전략적으로 중요하다. 그리고 쿠릴열도는 러시아 함대가 공해로 빠져나갈 수 있는 깊은 해협이 있는 지역이다. 즉, 쿠릴열도는 단순히 일본과의 국경선 의미를 넘어 동북아와 태평양으로 이어지는 중요한 군사전략적 통로이자 방어선의 의미를 지닌다고 할 수 있다.

7 Федеральная целевая программа “Социально-экономическое развитие Курильских островов на 2007~2015 годы”.

둘째는 경제적 중요성이다. 프로그램에 따르면 이 지역은 방대한 자연자원을 보유하고 있는데, 금, 은, 유황, 토탄, 석유, 가스 등이 대량으로 매장되어

있으며, 해양생태자원이 막대하게 분포되어 있는 지역이다.

3. 프로그램의 내용

프로그램의 대상 지역은 이투루프, 시코탄, 쿠나쉬르, 파라무쉬르 등 4개 섬이다. 일본과의 영토분쟁 대상인 4개 섬은 하보마이, 시코탄, 쿠나쉬르, 이투루프이며, 1956년 러·일 간 조약에 따라 양도하기로 된 섬은 하보마이와 시코탄 2개 섬이라는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 쿠릴열도 사회·경제 발전 프로그램은 일본에 양도할 대상으로 거론되고 있는 시코탄 섬을 포함하여 영토분쟁 대상 4개 섬 중 3개 섬과 관련되어 있다.

소련은 참여하지 않은 1951년 샌프란시스코조약에서 쿠릴열도는 일본 영토에서 제외되었다. 그러나 일본 정부는 4개 섬은 쿠릴열도에 포함되지 않는다는 주장을 해 오고 있다. 즉, 사실상 영토분쟁은 존재하지 않는다는 것이 일본 측 주장이다.⁸ 그러나 이 프로그램에서 러시아 정부는 쿠릴열도에 이투루프, 시코탄, 쿠나쉬르 등을 포함시킴으로써 이 지역이 영토분쟁 대상 지역임을 분명히 한 것으로 볼 수 있다. 이는 실효 지배를 강화하기 위한 것으로 보인다. 즉 막대한 재원을 투입하여 인프라 시설과 각종 교육, 사회 시설 등을 확충하고, 인구 증가를 통해 실효 지배를 더욱 강화하려는 의도가 엿보인다. 또한 향후 쿠릴 2개 섬 혹은 4개 섬의 반환 시 더 많은 보상금을 요구하기 위한 기반을 조성하려는 목적도 있는 것으로 판단된다.

프로그램의 목적은 자립적 재정기반, 러시아연방 및 태평양 지역과의 경제 시스템 통합을 통해 쿠릴 섬들의 건고한 사회·경제 발전 조건을 구축하는 데 있다. 이 프로그램은 두 단계로 구분하여 진행되는데, 1단계는 2007~2010년까지 진행되며 이 기간 동안에는 교통, 에너지, 사회적 인프라를 구축하고, 그밖에 어업, 산업 분야 관련 조사를 실시한다. 2단계는 2011~2015년 사이에 진행되는데 주요한 목표는 1) 어업 생산고 증대, 2) 해양생태 연구·조사의 종합 및 어획방법 실현, 3) 현대적 교통 인프라 발전, 4) 새로운 에너지 공급체계 구축, 5) 경제 분야의 다양화다.

주목할 만한 점은 2010년 이후 이 프로그램에 러시아연방정부가 지원을 대폭 늘리고 있다는 사실이다. 프로그램의 원인에 따르면 쿠릴열도의 사회·경제적 발전에 필요한 수행비용은 총예산 17,941.7백만 루블(약 6억 4,000만 달러)이었다. 연방정부가 14,220.8백만 루블을 지원하여 전체 예산의 79.2%를 담당하기로 했다. 또한 지방정부인 사할린주정부가 1,070.9백만 루블, 전체 예산의 6%를 책임지고, 정부 예산 외 자금으로 전체 예산의 14.8%인 2,650백만 루블을 조달하기로 되어 있었다. 고려할 점은 현재 연방상원을 포함한 정치권에서 프로그램 수행을 위해 추가로 134억 루블을 배정할 것과 특별 프로그램을 2025년까지 연장하는 안이 논의되고 있다는 사실이다.⁹ 이는 연방지원 예산과 프로그램 실행 기간이 거의 두 배로 증가한다는 것을 의미한다.

4. 소결

전체적으로 파악했을 때 쿠릴열도 사회발전 프로그램에 정치지도자들이 쏟는 관심은 2010년 이후 급속히 증가하였다. 과거(1994~2005년)의 쿠릴열도 발전 프로그램은 153개 사업 중 40개만 실행되었으나 현재는 계획대로 모두 실행될 것으로 보인다. 여기에 더하여 예산 추가, 사업기간 확장 등 추가 계획이 확실시되고 있다. 러시아연방정부의 쿠릴열도에 대한 정책상 관심과 지원 증대는 단지 낙후된 쿠릴열도의 인프라를 개발하겠다는 차원을 넘어서는 것이다. 여기에는 쿠릴열도 발전 프로그램으로 실효 지배를 강화하고 향후 진행될 수도 있는 일본과의 협상과정에서 유리한 고지를 점하기 위한 목적이 있는 것으로 판단된다.

8 이와 관련해서는 다음 참조. 박원웅, 2007, 「쿠릴열도 영유권분쟁의 역사적 맥락」, 『동북아시아문화학회 국제학술대회 발표자료집』, 98쪽.

9 “Японцам предложили совместно осваивать Курилы?”, *Российская Газета*, 2011. 7. 7.

V. 정치지도자들의 쿠릴 섬에 대한 입장

1. 메드베데프 러시아 대통령

메드베데프 대통령이 쿠릴 섬을 방문한 것은 2010년 11월 1일이었으며, 방문지는 쿠나시르 섬이었다. 공식적인 방문 목적은 행정적인 성격이며, 쿠릴 섬 발전 프로그램의 수행을 점검하기 위한 차원이라는 것¹⁰이지만 이것만으로는 러시아 역사상 최초로 최고 정치지도자가 쿠릴 섬을 방문한 목적을 설명하기에는 부족하다. 메드베데프 대통령의 쿠릴 섬 방문은 쿠릴열도에 대한 실효 지배를 확실히 하기 위한 포석으로 판단할 수 있다. 또한 러시아 정부가 일본 정부에 쉽게 4개 섬을 양도하지는 않을 것이며, 쿠릴열도는 현재 러시아 주권이 미치는 지역임을 보여주기 위한 일환으로 여겨진다. 특히 메드베데프 대통령이 쿠나시르를 방문한 점에 유의할 필요가 있다. 1956년 소련·일본 조약상 일본에 양도하기로 명시된 바 있는 시코탄을 방문했다면 보다 분명한 메시지를 일본에 전할 수도 있었다. 즉, 러시아연방 정부는 4개 섬 모두를 러시아 영토로 여기고 있다는 사실을 확정적으로 천명할 수 있는 기회였다. 그러나 메드베데프 대통령은 쿠나시르만을 방문함으로써 극단적인 양국 관계의 악화는 피하면서도 2개 섬 반환 가능성은 열어둔 것으로 해석할 수 있다.

2011년 2월 9일에 지방부 장관과 국방부 장관의 쿠릴 방문 및 대통령에 대한 보고회가 있었다.¹¹ 보고 내용은 두 가지로 요약된다. 하나는 지방부 장관의 보고로, 쿠릴열도 발전 프로그램이 예정대로 진행되고 있으며 성공적 사업 수행을 위해서는 130억 루블의 추가 비용이 예상된다. 또 하나는 국방부 장관의 보고다. 그는 쿠릴열도에 주둔하고 있는 제18포병부대에 다녀왔다고 보고했는데 이 부대는 이투루프와 쿠나시르 섬에 있다.

이에 대해 메드베데프 대통령은 이 섬들은 러시아와는 떨어질 수 없는 부분으로서 안보를 담보하기 위하여 충분하고도 현대적인 군사장비가 필요하다고 언급하였다. 그에 따르면 러시아는 쿠릴열도와 관련하여 이웃나

라와 관계를 원만하게 발전시키고자 하고 있다. 또한 이들은 이 섬들이 러시아연방의 영토임을 이해해야 한다고 역설하였다. '이 섬은 러시아의 주권에 속하며, 우리(러시아)는 쿠릴열도에 러시아의 존재를 강화하기 위한 모든 노력을 강구할 것'이라는 입장을 피력하였다.

한편 2011년 2월 4일, 러시아연방안전보장위원회 회의에서 메드베데프 대통령은 쿠릴열도와 관련 다음과 같은 발언을 하였다.

“또한 우리는 일본과의 관계에서 지난 역사를 염두에 두어야 합니다. 당연히 양국 간 평화조약을 포함한 러·일 관계 관련 모든 문제를 지속적으로 논의할 것입니다. 이는 상호작용과 상호이해의 관점에서 양국 관계를 발전시키기 위함이며, 또한 일본과 새로운 수준의 우호 관계를 구축하기 위함입니다. 이와 관련하여 러시아연방의 책임 있는 모든 관료들은 무엇보다도 먼저 이 영토의 발전에 관심을 기울여야 합니다. 그리고 나는 안전보장위원회의 모든 구성원들이 이를 알고 실행하기를 바랍니다.”

이보다 조금 앞선 2010년 12월 24일, 메드베데프는 2010년 결산 대통령 연설을 통하여 다음과 같은 발언을 하였다.¹²

“남쿠릴열도의 섬들은 러시아연방의 영토임을 상기합니다. 대통령은 거기에 갈 수 있습니다. 그러나 저 이전의 지도자들은 그 누구도 그곳에 가지 않았습니니다. 매우 먼 곳이기 때문입니다. 그곳은 우리의 영토입니다. 우리는 그곳 주민들이 인간적으로 살 수 있도록 모든 필요한 결정을 내리고 행해야 합니다. 나는 주민들에게 직접 이를 약속했습니다. 그리고 곧바로 슈발로프를 그곳에 보냈습니다. 그는 그곳으로 날아갔으며, 관련 일을 하고 있습니다. 그리고 다른 이들도 그곳으로 갈 것입니다. 그러나 이것이 우리가 일본 동료들과 일할 준비가 되지 않았다는 것을 의미하지는 않습니다. 우리는 공동의 경제 프로젝트들을 실현시키고 쿠릴열도에서 있었던 이러저러한 역사적인

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

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

12 “Итоги года с Президентом России”, 러시아 대통령 홈페이지(<http://www.president.kremlin.ru/news/9888>).

사실을 고려할 준비가 되어 있습니다. 이건 사실입니다. 말하자면 우리는 그들과 일할 준비가 되어 있습니다. 그러나 이것이 우리가 쿠릴열도를 두고 우리의 영토가 아니라고 말해야 하는 것을 의미하지는 않습니다. 이 점에 대해서는 우리의 파트너들이 분명하게 이해해야 합니다.”

2. 기타 행정부 고위급 인사

쿠릴열도에 대한 관심 증대는 메드베데프 대통령의 발언에만 국한되지 않는다. 여타 고위급 정치인들의 쿠릴열도 방문과 쿠릴분쟁 관련 발언도 크게 증대하였다. 그러나 이들의 발언은 위에서 언급한 메드베데프 발언에 비하면 상당히 유연하며, 영토분쟁의 해결에 보다 열린 자세를 견지하고 있다. 이를테면 2011년 5월 16일 세르게이 이바노프 부수상은 일단의 장관들과 함께 쿠릴을 방문한 자리에서 기자회견을 통하여 다음과 같은 발언을 하였다. 자신이 장관 및 고위관료들과 함께 쿠릴 섬을 방문한 것은 업무차원이고, 누군가를 자극하기 위한 것이 아니며, 쿠릴열도 발전 특별 프로그램이 제대로 수행되고 있는지 확인하기 위함이라는 것이다.

2011년 5월 25일 미하일 벨리 제일러시아대사 기자회견 발언도 역시 주목할 만하다.¹³ 그에 따르면 러시아는 일본과의 평화조약 준비를 위한 협상에 선행 조건 없이 나설 준비가 돼 있다. 그는 러·일 간 경제 협력 방안 강구와 관련하여 이 섬들 문제가 제기될 것이라 확신하는데, 특히 극단적인 결과가 발생하지 않도록 러시아는 실용적인 해결을 지향한다는 점을 강조하기도 하였다. 한편, 한국 국회의원들이 쿠릴을 방문한 것과 관련해 이 방문은 러·일관계 문제와는 별개라고 선을 그었다. 러시아는 이 섬들의 주권을 인정받기 위해 제3국을 필요로 하지 않기 때문이라는 것이다. 왜냐하면 러시아인들은 남쿠릴 섬들을 러시아연방의 영토라고 여기기 때문이라는 것이 그의 설명이다.

2011년 7월 10일, 세르게이 나리슈킨 러시아 대통령행정실장은 러시아와 일본이 양국 간 영토분쟁의 대상인 쿠릴열도 문제와 평화조약 체결 문제

등을 연구하기 위해 두 나라 역사학자들의 모임인 공동위원회를 설립했다고 발표했다. 또한 평화조약 체결과 관련한 러·일 간 서로 다른 입장은 제2차 세계대전의 원인과 결과에 대한 논의를 통하여 이견을 좁힐 수 있을 것이라는 의견을 피력하였다.

3. 소결

러시아연방 대통령은 쿠릴열도가 러시아연방 영토의 일부라는 사실을 지속적으로 밝히고 있다. 이는 과거 몇 차례 있었던 2개 섬 반환(경우에 따라서는 4개 섬)을 위한 논의를 할 수 있다는 옐친이나 푸틴의 발언과는 차별되는 부분이다. 그러나 쿠릴열도는 러시아의 주권에 속한다는 표현이 실효 지배를 의미하는 것인지, 아니면 일본과의 협상 가능성 자체를 완전 부인한다는 것인지에 대해서는 이야기하지 않고 있다.

그렇지만 메드베데프 대통령이 일본과의 관계 개선에 대해 지속적으로 언급하고 있는 점과 과거의 역사를 고려하겠다고 한 점 등은 일본과의 협상 가능성을 우회적으로 표현하고 있는 것이다.

최고위급 차원에서 추진하는 강경한 대응은 당분간 지속될 것으로 보인다. 과거처럼 경제적인 보상을 위한 협상 제의는 더 이상 없을 것으로 전망되는데 이는 러시아의 경제가 지속적인 상승세를 유지하고 있기 때문이다. 쿠릴열도를 둘러싼 일본의 강경한 정책, 무조건적인 반환 주장 등을 통해 러시아로부터 얻을 것이 없다는 점을 계속해서 주시시킬 것으로 예상된다. 즉 지속적으로 실효 지배를 하면서 쿠릴열도 개발을 통해 실효 지배를 강화하는 정책을 이어갈 것으로 판단된다. 러시아로서는 현재 서두를 이유가 전혀 없다.

한편, 장관 및 고위급 관리들의 쿠릴 섬 방문은 일본과의 관계를 염두에 둔 것이 아니라 전적으로 실무적인 성격이라는 부수상의 언급이나 전제조건 없이 일본과의 협상에 나설 수 있다는 주일러시아대사의 언급, 러·일 학

¹³ “Россия готова к работе по подготовке мирного договора с Японией”, *Российская Газета*, 2011. 5. 25.

자들의 공동위원회를 통해 문제 해결 실마리를 찾고자 하는 러시아연방 대통령행정실장의 발언 등을 고려할 때 러시아 정치권 내에서 협상에 대한 유연한 접근법에 공감하는 의견이 존재한다는 사실을 알 수 있다.

VI. 맺음말

2010년 러시아 메드베데프 대통령의 쿠릴 섬 방문 이후로 러시아 정부 내에서 쿠릴 문제에 대한 관심이 크게 증가하였다. 쿠릴에 미사일 부대 배치, 군장비 현대화 및 증강 등의 조치가 취해졌으며, 쿠릴열도의 사회·경제적 발전을 위한 연방 특별 프로그램의 실행에 있어서도 대통령과 부수상, 장관 및 고위급 인사들이 직접 쿠릴 섬을 방문해 프로그램을 관리하고 있다. 또한 이 프로그램의 예산을 두 배 가까이 증액하는 등 쿠릴 섬에 쏟는 연방정부의 관심과 투자는 더욱 증가할 것으로 보인다.

러시아 정부는 공식적으로 쿠릴 4개 섬은 러시아의 영토이며, 러시아의 주권이 미치는 곳이라는 언급을 대통령을 비롯한 고위층을 통해 연이어 하고 있다. 이러한 언급이 분쟁 대상인 쿠릴열도를 의문의 여지없이 러시아 영토로 확정짓기 위한 것인지는 좀 더 면밀히 검토해 볼 필요가 있다. 먼저 지적할 점은 쿠릴열도가 러시아연방이 실효 지배하는 영토라는 언급은 과거에도 나왔던 말이며, 다만 2010년 이후 좀 더 강한 어조로 이 부분을 강조하고 있을 따름이라는 사실이다. 대통령조차도 더 이상 협상의 여지가 없다는 언급은 하지 않고 있다. 오히려 일본과의 관계 개선이 중요하다는 이야기를 자주 한다. 또한 주일러시아대사는 ‘전제조건 없는 협상’을 거론한 바 있다. 이는 러시아의 입장이 상당히 유연할 수 있다는 것을 의미한다. 러시아 대통령행정실장은 양국 학자들이 참여하는 공동위원회를 결성하는 데 적극적으로 나서면서 공동위원회를 통해 이 문제를 해결하는 것이 러시아의 입장이라는 점을 밝히기도 하였다.

2005년, 2009년 설문조사 결과 러시아 국민 과반수가 쿠릴은 협상의 여

지없이 러시아 영토라는 답변을 했지만 적지 않은 응답자가 쿠릴의 반환과 정치지도자의 지지를 연관시키지 않고 있으며, 러시아의 정치적 정서상 러시아 지도층의 결정을 수용할 가능성이 엿보인다. 이와 관련하여 한 가지 주목할 점은 1956년 조약에 따라 일본에 반환하기로 한 시코탄과 하보마이에 최고위층 방문은 없었으며, 이곳에는 군사기지도 없다는 사실이다. 여론 조사 결과와 전문가 면담 내용을 고려할 때 쿠릴 영토분쟁 관련 정보를 지닌 지식인들은 반환에 합당한 대가가 있어야 한다는 조건으로 2도 반환이 합리적이라는 의견을 피력하고 있다.

종합해서 파악해 볼 때 러시아 정부는 현재 쿠릴 4개 섬이 당연히 일본 영토라고 주장하는 일본 정부에 강한 경고 메시지를 보내고 있는 것으로 보인다. 실효 지배를 강화하여, 앞으로 일어날 가능성이 있는 협상에 대비하는 한편, 일본이 유연한 태도를 보이지 않는다면 러시아 정부도 이 문제에 대해 보다 확고한 입장을 취할 수 있다는 점을 알리고자 하는 것으로 판단된다.

국문초록

2010년 러시아 메드베데프 대통령의 쿠릴 섬 방문 이후로 러시아 정부 내에서 쿠릴 문제에 대한 관심이 크게 증가하였다. 러시아 정부는 공식적으로 쿠릴 4개 섬은 러시아 영토이며, 러시아의 주권이 미치는 곳이라는 언급을 대통령을 비롯한 고위층을 통해 연이어 하고 있다. 그러나 쿠릴열도가 러시아연방이 실효 지배하는 영토라는 언급은 과거에도 나왔던 말이며, 다만 2010년 이후 좀 더 강한 어조로 이 부분을 강조하고 있을 따름이다. 대통령조차도 더 이상 협상의 여지가 없다는 언급은 하지 않고 있다. 러시아 국민 과반수가 쿠릴은 협상의 여지없이 러시아 영토라는 답변을 했지만 적지 않은 응답자가 쿠릴의 반환과 정치지도자의 지지를 연관시키지 않고 있으며, 러시아의 정치적 정서상 러시아 지도층의 결정을 수용할 가능성이 농후해 보인다. 여론조사 결과와 전문가 면담 내용을 고려할 때 쿠릴 영토분쟁에 대한 정보를 지닌 지식인들의 의견은 반환에 합당한 대가가 있어야 한다는 조건으로 2도 반환이 합리적이라는 것이 지배적이다.

종합해 볼 때 러시아 정부는 현재 쿠릴 4개 섬이 당연히 일본 영토라고 주장하는 일본 정부에 강한 경고 메시지를 보내고 있는 것으로 보인다. 실효 지배를 강화하여, 앞으로 일어날 수도 있는 협상에 대비하는 한편, 일본이 유연한 태도를 보이지 않는다면 러시아 정부도 이 문제에 대해 보다 확고한 입장을 취할 수 있다는 점을 알리고자 하는 것으로 판단된다.

〈주제어〉

쿠릴열도, 영토분쟁, 러·일 관계

ABSTRACT

Changes and Implications of Russian Policy on the Kuril Islands since 2009

Kim, Inseong

Research Professor, Asiatic Research Institute, Korea University

The Russian government's interest in Kuril issue has significantly increased since Russian President Medvedev's visit to Kuril in 2010. President and other senior-level politicians state that the four islands of Kuril are Russian territory where over Russia exercises its sovereign power. However, remarks that Kuril islands are Russian territory existed also in the past, politicians are only stressing this statement more than before. Even the President is not saying that there is no room for negotiation any more, rather, he often talks about the importance of improving Russia-Japan relationship.

More than half of Russians said that Kuril is Russian territory without doubt in 2005 and 2009 surveys. However, not a small number of respondents do not relate the return of Kuril to their support for political leaders. Considering Russia's political sentiment, Russians are likely to accept decisions made by their leaders. According to the surveys and interviews with experts, intellectuals who are well aware of the territorial dispute believe that it is reasonable to return two of the islands in a condition that there should be proper compensation for the return.

In conclusion, the Russian government seems to be sending strong messages to Japan which is claiming that the four Kuril islands are clearly Japanese territory. The Russian government is trying to prepare for possible negotiation while letting others know that the Russian government will have firmer stance on the issue if Japan fails to show more flexibility.

〈Keyword〉

Kuril Islands, Territorial dispute, Russia·Japan Relationships

참고문헌

박원용, 2007, 「쿠릴 열도 영유권분쟁의 역사적 맥락」, 『동북아시아문화학회 국제 학술대회 발표자료집』.

손기섭, 2008, 「북방4도와 센카쿠열도 해양분쟁의 특성」, 『일본문화연구』 제27호.

윤영미, 2006, 「탈냉전기 러-일 영토분쟁 : 남쿠릴 4개 섬에 대한 러시아의 국가 안보적 접근과 인식」, 『현상과인식』 봄·여름호.

이영형, 2006, 「쿠릴열도에 대한 ‘소유’와 ‘반환’의 지정전략」, 『한국시베리아연구』 제9집 6-1호.

최경락, 1997, 「일본·러시아간의 북방 4개 도서분쟁」, 『국제문제』 제28권 10호.

최장근, 2006, 「전후 일본의 「북방4도」에 대한 영토전략」, 『일어일문학』 제31집.

최태강, 2003, 「러시아의 대일정책 변화와 한계 : 영토문제를 중심으로」, 『신평 연구』 13집 2호.

최태강, 2006, 「러-일 영토문제의 과제와 해결방안」, 『한국시베리아연구』 제10집 06-2호.

최태강, 2002, 「북방영토에 대한 일본정책」, 『슬라브연구』 제19권 2호.

최태강, 2005, 「집권 2기 푸틴정부의 러-일간 영토문제」, 『슬라브연구』 제21권 2호.

홍원석, 2002, 「쿠릴 4도 분쟁 영속화 요인 고찰」, 『한국정치학회보』 36집 2호.

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

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

“Россия готова к работе по подготовке мирного договора с Японией,” Российская Газета, 2011. 5. 25.

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

“Японцам предложили совместно осваивать Курилы?,” Российская Газета, 2011. 7. 7.

ВЦИОМ, “КУРИЛЬСКАЯ ПРОБЛЕМА И РОССИЙСКО-ЯПОНСКИЕ

ОТНОШЕНИЯ”, Пресс-выпуск №. 1276, 2009. 7. 24.

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

일·중 간 센카쿠제도 분쟁과 일본의 대응¹

이명찬 동북아역사재단 연구위원

서제도에 가깝지만 지질학적으로는 중국의 대륙붕상에 있으며 류큐열도와 연결된 지질구조는 아니다. 호적상은 오키나와 현 이시가키 시[石垣市]에 소속되어 있고, 1895년에 오키나와 현에 편입된 이후 한때 해산물 생산 공장이 있어서 사람이 생활한 적이 있었던 것을 제외하면 오랫동안 주목받은 적 없는 무인도였다.

이 조그만 무인도에 영유권 문제가 부상한 것은 1968년 10~11월에 걸쳐서 일본, 타이완(臺灣), 한국 해양 전문가가 중심이 되어 국제연합의 아시아 극동경제위원회의 협력하에 동지나해 일대에 걸쳐 해저 학술조사를 실시하면서부터다. 해양 조사의 결과가 다음해 5월에 발표되면서 동지나해의 대륙붕에는 이라크 매장량에 필적하는 대량의 석유자원 매장 가능성이 있다는 것을 알게 되었고, 이를 계기로 센카쿠제도는 급격히 관계국들의 주목을 받게 되었다.

1. 머리말

작년 『한국일보』와 『요미우리(讀賣)신문』, 신화(新華)통신 3사가 실시한 여론 조사에 따르면 한국, 중국, 일본 세 나라 국민의 상호 관계에 대한 평가와 신뢰도가 4년 전보다 나빠진 것으로 나타났다.² 이들이 최우선 해결 과제로 꼽은 독도 영유권 논란과 센카쿠(尖閣)제도(중국명 댜오위다오) 분쟁 등 영토 갈등 문제가 국민의 인식 변화에 영향을 미친 것으로 풀이된다. 한·중·일 3국 국민은 세 나라의 관계 개선을 위해 최우선적으로 해결할 과제로 영유권 분쟁을 꼽았다. 한국과 일본은 독도 문제에, 중국과 일본은 센카쿠제도를 포함한 동중국해 문제에 특히 관심을 보였다. 중·일 사이 이슈는 센카쿠제도(각각 35%) 분쟁과 역사 인식(35%, 32%) 문제에 집중됐다. 중국과 일본은 모두 센카쿠제도 분쟁 해결을 가장 시급한 과제로 꼽았다. 또 동중국해 유전 공동개발에도 높은 관심을 나타내 양국 국민은 영유권 갈등의 해결을 시급한 과제로 여기는 것으로 나타났다.

센카쿠제도는 지리적 환경으로는 가장 큰 섬 어조도(魚釣島, 우오즈리시마)를 포함한 다섯 개의 섬과 세 개의 암초로 이루어져 있다. 거리상으로는 남

1 동북아역사재단 독도연구소에서는 2011년도 중기(3년) 기획연구 과제인 '동아시아 지역 영토분쟁의 과거·현재·미래'에 대한 연구를 시작하였다. 3년간의 연구 기간을 통하여 밝히고자 하는 궁극적인 목적은 동아시아 해양 지역(쿠릴열도, 센카쿠제도, 남사군도 등)에서 벌어지고 있는 영토분쟁 연구를 통하여 일본의 영토 정책에 대한 전반적인 성향을 밝히고, 이러한 성향이 독도 도발에 미치는 영향 및 대응방안을 모색하는 것이다. 본 논문은 3년간 예정된 공동기획연구의 1년차 연구 성과 중 2010년 9월 센카쿠제도를 둘러싼 일·중 간 분쟁 이후 일본이 어떻게 인식하며 대응해 왔는가에 대한 검토를 논문으로 정리한 것이다.

2 이런 내용은 『한국일보』 사와 일본 『요미우리(讀賣)신문』 사, 중국 신화(新華)통신사 발행 주간지 「라오왕둥팡(瞭望東方)」이 지난달 실시한 '2011 한·중·일 공동 여론조사' 결과 확인됐다. 『한국일보』 2011. 11. 12.

3 2010년 9월 센카쿠제도를 둘러싼 일·중 간 분쟁 이후, 일본에서는 이 문제를 다룬 연구 논문 및 서적이 양산되고 있다. 본 문 끝 참고문헌 참조.

센카쿠제도를 둘러싼 일·중 간 대립은 이후 간헐적으로 지속되어 왔지만 특히 2010년 9월, 일본 정부가 센카쿠제도 주변에서 중국 어선을 나포하여 공무집행방해죄로 기소하는 과정에서 일·중 간 벌어진 일련의 격렬했던 외교전쟁은 이전의 분쟁과는 확연히 달라진 형태를 보여주었다.

지금까지 동아시아 지역에서 양국(일·중, 일·러) 간 영토분쟁의 역사적 원원 연구와 최근의 센카쿠제도 분쟁, 쿠릴열도에서의 분쟁 이전 시기의 연구는 많이 있지만, 21세기 들어 중국 급부상을 계기로 심각해지고 있는 일·중 간 센카쿠제도 분쟁 관련 연구는 국제 정치의 새로운 연구 영역으로 부상하였다.³

본 논문은 2010년 9월 센카쿠제도를 둘러싼 일·중 간 분쟁 이후 일본이 영토 문제를 어떻게 인식하며 대응해 왔는가를 검토한 것이다. 독도 영유

권의 수호를 위해서는 지금까지 진행해 온 역사적 사료 발굴 못지않게 동북아 국제 정치의 미묘한 역학변동에 대한 치밀한 정치·경제적 분석과 대응책 마련이 요구되기 때문이다.

연구 결과의 주요내용을 먼저 밝힌다면 다음과 같다. “중국 급부상이 동아시아 지역 영토분쟁을 격화시키는 동인이며, 이로 인해 촉발된 2010년 9월 센카쿠제도에서의 일·중 간 영토분쟁이 일본 여론을 초조하게 만들고, 나아가 독도 문제에 대한 일본 정부의 강경 대응을 유도하는 압박요인으로 작용하고 있다.”

본 논문에서는 먼저 센카쿠제도 주변 해역에서 2010년 9월에 발생한 분쟁 내용을 간단히 검토하고, 다음으로 센카쿠제도를 둘러싼 일·중 간 분쟁의 역사적 근원 및 2010년 9월에 발생한 분쟁의 현재적 성격을 검토한다. 그리고 센카쿠제도를 둘러싸고 일·중 양국이 벌이는 영토분쟁이 동아시아 지역 해양패권을 다투는 양상을 띠면서, 일본에서 급부상하고 있는 센카쿠제도 실효 지배의 방법론과 관련한 군사적 시나리오를 검토하고 결론으로 센카쿠제도 문제가 독도 문제에 미치는 영향을 간단히 언급하고자 한다.⁴

II. 2010년 9월 일·중 간 센카쿠 분쟁⁵

1. 센카쿠제도를 둘러싼 일·중 분쟁의 경과

2010년 9월 7일 오전, 센카쿠제도 주변의 일본 영해 내에서 해상보안청 순시선 ‘요나쿠니’는 불법조업 혐의가 있는 중국 어선에 영해에서 나갈 것을 경고하였으나 중국 어선은 도주하였다. 이에 해상보안청은 어업법에 근거를 두고 출입 검사를 하고자 무선 등으로 여러 차례 정선을 요구했지만 어선은 계속 도주하다 다른 순시선인 ‘미주기’ 호에 선체가 충돌하였다. 해상보안청은 이를 의도적인 해상보안관의 출입검사 방해로 보고 공무집행 방해혐의로 어선 선장을 체포하였다.

중국은 9월 16일까지 9일간 다섯 차례나 주중일본대사를 불러 항의하고 여덟 차례 성명을 발표하는 등 일본에 전례 없는 압박을 가하였다.⁶ 중국 정부는 일본 경제에 대한 ‘압력’ 행사로, 외환시장에서 엔고(円高) 유도, 일본 관광 억제, 중국 내 일본 기업 사업인가 지연, 중국 내 인프라개발 사업에서 일본 기업 배제, 일본 제품 불매운동 등을 전개하였다. 이에 더하여 아이팟과 하이브리드 자동차, 미사일 등 첨단제품의 필수 재료인 희토류의 일본 수출을 금지했다.

9월 23일 신화통신사는 허베이 성[河北省] 스좌장 시[石家庄市]의 국가안전 당국이 일본인 4명을 구속하고, 동 성내의 군사관리구역에 침범하여 비디

4 센카쿠제도를 둘러싸고 일·중 관계가 격화되고 있는 현상의 배경으로 검토해야 할 ‘일본 국내외 정치적 요인 분석’과 동아시아 영토분쟁에 대응하는 실태 분석을 통한 ‘일본의 영토정책에 대한 전반적인 성향 분석’은 기획연구 최종 연도의 연구 과제로 남겨둔다.

5 II장의 일부 내용은 이명찬 2011, 『2010년 9월 일·중 간 센카쿠제도 분쟁과 독도』, 『국제문제연구』 제11권 제2호(통권42호, 2011년 여름), 『2010년 9월 일·중 간 센카쿠제도 분쟁과 독도』를 일부 발췌 요약하였다.

6 중국이 이례적으로 격렬한 반응을 보인 것은, 사건 직후에 내린 ‘정기화하진 않을 것이다’라는 중국 당국의 잘못된 판단이 배경에 있었던 것으로 생각된다. 중국 당국은 당초 공무집행방해라고 하는 경미한 죄목으로 체포된 선장의 구류가 48시간 정도일 것으로 판단했을 것이다. 먼저 국내의 반일여론을 조정하여 일본 측의 선장 석방이 중국의 압력으로 실현되었다는 쪽으로 몰고 가고자 했지만 선장은 결국 석방되지 않았다. 그 후 중국 내에서 반일감정 고앙을 억누르기 위해 중국 당국은 격렬한 반응을 보이지 않을 수 없었다. 『산케이신문』, 2010. 9. 13.

7 현재는 노다 요시히코[野田佳彦] 총리의 외교안보보좌관으로 활동하고 있다.

오 촬영을 했다는 혐의로 이들을 조사하고 있다고 발표했다. 4명은 일본 중견 종합건설회사 ‘후지타’의 현지법인 사원으로 유기화학병기처리사업에 관여하고 있었다.

중국 정부의 이러한 압력 행사에 못 견디고 일본은 9월 24일 나하시검의 차석검사가 돌연 처분 보류로 중국 어선 선장을 석방하였고, 석방에 대한 이유를 설명하는 기자회견에서 “일본 국민에 대한 영향, 일·중 관계 등을 고려한 판단”이라고 발표하였다. 중국 외교부는 9월 25일 선장의 석방에도 “중국의 영토와 주권, 중국 국민의 인권을 현저하게 침해한 것에 강렬한 항의를 표명한다”라고 성명을 발표하고, 일본 측에 사죄와 배상을 요구하였다. 중국 정부는 9월 30일, 구속했던 ‘후지타’ 사원 4명 중 3명을 석방했다.

하토야마 정부에서 방위성 정무관을 역임한 나가시마 아키히사[長島昭久]를 비롯한 민주당 의원 43명은 “센카쿠제도에서 일어난 중국 어선 충돌 사안을 둘러싼 이번 결말은 청일전쟁 후 삼국 간섭에

필적하는 국난”이라고 정의하고, ‘정부의 대응조치에 대한 견해 및 정부가 향후 임해야 할 긴급 과제’에 대해 기술한 「건백서」를 제출하였다. 「건백서」는 센카쿠 사태를 “대두하는 중국에 대한 전략적인 대응을 게을리하고, 우리나라 영토에 대한 불합리한 도전을 거부하는 단호한 자세가 부족했던 지금까지의 일본 정치 그 자체가 부른 위기”라고 언급하며, “와신상담하는 마음가짐으로 이후를 대비해 주길 바란다”라고 주장하였다. 그리고 센카쿠 제도에 대한 등대설치와 경비 강화 및 주변 해역에서 일미공동군사훈련을 조기에 실시할 것을 요구하였다.⁸

2. 검사의 정치적 대응에 대한 비판

2010년 9월 24일, 나하시검이 기자회견을 열고 스즈키[鈴木亨] 차석검사는 공무집행 방해 혐의로 체포되어 29일까지 구류를 연장했던 중국인 선장 잔치슌[詹其雄]을 처분보류로 석방한다고 발표했다. 회견에서 스즈키 차석검사는 처분보류 이유로 “피해자의 신병을 구류한 채 조사를 계속할 경우 우리 국민에 대한 영향과 이후 일·중 관계를 고려해 더 이상 신병 구속을 지속하고 조사를 계속하는 것은 타당하지 않다고 판단했다”라고 발표했다. 중국인 선장을 석방한 진정한 이유는 ‘우리 국민에 대한 영향’과 ‘이후 일·중 관계에 대한 고려’라는 두 가지였다.⁹

‘우리 국민에 대한 영향’이 의미하는 바를 두고 첫째, 인질 4인의 생명이 위협함을 말한다는 것과 둘째, 회도류 금수 등 일본 경제에 미칠 영향을 말한다는 해석이 있었다. 이 두 사안 모두 9월 23일에 중국이 일본에 대한 제재 조치의 결정타로 발동시킨 것이다.

‘이후 일·중 관계에 대한 고려’라는 외교적 표현에 일본 여론이 비판을 쏟아냈다. 일본 여론은 ‘일개 지방 검사가 이러한 고도의 정치적 판단을 하는 것이 과연 가능하며, 바람직한 것인가?’라고 의문을 던지며 정치적 배경이 있는 것은 아닌지 의혹을 제기하였다. 정치 세력이 정치 결단을 하지 않고 그 책임을 관료조직에게 짐 지우고, 업무영역을 넘어선 외교 판단까지

하게 한 것은 문제라는 비판 여론이 고조되었다.

당시 관방장관인 센고쿠 요시토[仙谷由人]는 9월 24일 저녁 기자회견에서 “검찰이 수사한 결과 처분보류라는 현재의 판단으로 신병을 석방하겠다는 보고를 받았는데 그것을 그대로 승인했다”고 말하고, 지검의 판단으로 석방을 결정하고 정부는 그것을 추인했을 뿐이라고 답했다.

그러나 사건 발생 1년이 지난 2011년 9월, 간 나오토 정권에서 내각관방 참여를 맡았던 마츠모토 켄이치[松本健一]는 『산케이신문』과의 인터뷰에서 2010년 9월에 센카쿠제도 주변 바다에서 일어난 어선 충돌 사건으로 체포된 중국인 선장을 처분보류한 채 석방한 것은 간 나오토 당시 수상과 센고쿠 요시토 관방장관의 정치 판단에 따른 것이었다고 분명히 밝혔다. ‘정치 판단’을 부정한 간 전 총리 등의 설명과 크게 어긋나는 증언이었다.¹⁰

마츠모토 켄이치에 따르면 작년 9월 8일에 선장이 공무집행방해 용의로 체포된 후 검찰 측이 증거품으로 어선 충돌 당시 촬영된 비디오테이프를 수상 관저에 보냈는데, 그것을 본 관저 측이 “테이프 자체가 증거가 되지 않는다는 치명적인 결함이 있고, 유죄도 성립되지 않는다고 판단했다”고 한다.

정부 내에 ‘단호히 재판해야 한다’는 주장도 있어 선장의 구류 기한이 9월 19일에서 10일 연장된 후에도 조정이 계속되었다. 마츠모토 켄이치는 간 나오토 수상이 뉴욕에서 열린 국제연합총회 중간에 센고쿠 요시토에게 전화해 석방 여부를 두고 서로 의견을 교환하였으며, ‘최종적으로는 간 나오토 수상이 (석방을) 판단했다’라고 설명했다. 민주당 정권은 이 결정으로 외교에 미숙한 정부라는 비판을 지금까지도 받고 있다.

3. 영토 문제에 대한 일본 언론의 초조감

8 『산케이신문』, 2010. 9. 27.

9 이명찬 「2010년 9월 일·중 간 센카쿠제도 분쟁과 독도」, 『국제문제연구』 제11권 제2호(통권 42호, 2011년 여름)에서 부분 인용.

10 『산케이신문』, 2011. 9. 26.

영유권 문제와 관련하여 최근 일본 언론에서는 러시아, 한국, 중국이 영토 문제와 관련해 하고 싶은 대로 일본을 몰아붙이고 있다는 관점이 폭 넓게 나타나고 있다. 이러한 현상에 대한 배경으로 첫째,

‘국제사회에서 일본의 힘 약체화’를 들고 있다. 군사력을 최소한의 자위력으로 한정하고, 국제법에서 인정되고 있는 집단적 자위권 행사조차 헌법해석으로 억제해 버린 전후 일본은 군사 강국으로 인식된 적이 없다. 그렇지만 전후 경제대국으로 거듭나 세계에서 우뚝 섰을 때 세계 각국은 일본의 경제력을 높이 샀고, 그것을 유리하게 이용하고자 일본에 존경과 배려하는 자세를 취했다. 그러나 1990년대 이후 경제대국 일본의 모습은 국제사회에서 사라졌다.¹¹

둘째, 민주당 정권 등장 이후 대미외교의 실태다. 자민당 정권 시절에도 일본 전체의 상대적 힘이 저하되긴 했지만 대미 관계에서는 미국과의 관계를 중시해 왔다. 걸프전에서 자기중심국가라는 인상을 보여 일·미 관계는 순조롭지 못했다. 하지만 1990년대 후반 쌍방관계자의 노력으로 동맹의 재정비가 진전되고, 9.11 이후 ‘미국과 함께한다’라는 자세는 국제관계에서 일본의 입장을 안정화했다. 그러나 2009년 민주당 정권이 성립된 후 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 총리의 ‘후텐마기지 미군의 해외 이전, 적어도 오키나와 현 바깥 이전’이라는 제안이 나온 이후 오키나와에서는 기지 문제로 쌓여 있던 불만이 폭발했다. 후텐마기지 문제로 민주당 정부 아래 일·미 관계는 최악의 상황으로 치달았다.

일본 매스컴의 대체적인 논조는 약체화되고 ‘마보 취급당하고 있는’ 일본이 취해야 할 영토 정책은 “상대국에 할 소리를 의연하게 계속해야 한다”라는 지점에 고착된 것처럼 보인다. 이에 대해 도고 가즈히코(東郷和彦)는 “일본이 처해 있는 냉엄한 국제환경을 생각해 보면 이처럼 ‘강경일본도’의 전망 없는 견해에 고착하는 것은 국가의 장래를 위협하게 한다”고 진단하였다.¹²

도고 가즈히코에 따르면 일본 국민의 심리 상태에 대단히 위험한 악순환이 계속되고 있다. 영토교섭이 좌절되고 메드베데프 대통령이 북방영토를 방문하는 등 러시아 측에 유리한 대로 하는 것처럼 보이는 현상은 일본 국민의 분노와 좌절감을 고양시킨다. 이 분노와 좌절감은 일본이 안고 있는 그 밖의 영토 문제, 즉 독도 문제와 센카쿠 문제로 흘러간다. 내셔널리뷰에

서 유발된 울적한 마음이 일본의 국익이라고는 도저히 생각할 수 없는 곳에서 폭발할 수도 있는 것이다. 도고 가즈히코는 “세 문제 각각 완전히 다른 이유에서 지금 일본이 대응하지 않으면 안 되는 긴급성을 가지고 있다”라며 일본의 영토 문제를 둘러싼 최근 현상을 우려했다.

4. 독도 문제에 대한 강경 대응 압박

북방영토 문제와 센카쿠제도에 대한 일본 정부의 외교적 실수 등으로 고양된 국민의 분노와 좌절감이 독도 문제로 흘러들어가 내셔널리뷰를 자극하는 듯한 현상은 최근 몇 년 사이에 독도 영유권 문제를 둘러싸고 일본이 보여준 움직임에서 나타난다. 이는 이전과는 다른 강경 대응이다.

2012년 3월 27일에는 우려한 대로 일본 정부가 독도를 일본 영토로 주장하는 고등학생용 교과서를 검정 통과시켰다. 이번 검정 통과한 교과서의 독도 기술 특징은 7종의 교과서에 독도가 ‘일본 고유의 영토’라는 기술이 새로 추가되는 등 이전에 비해 일본 정부의 영유권 주장이 보다 강하게 반영되었다는 점이다.

11 일본 국력의 쇠락과 영유권 문제의 관련성은 마이클 그린과의 인터뷰를 통해서도 알 수 있다. 2011년 6월 28일 미국 CSIS(국제전략연구소)의 마이클 그린(Michael Green)과 한 시간 남짓 일본의 영토 문제 관련 인터뷰를 했다. 독도 문제에 대해 최근 강해지고 있는 일본의 공세는 ‘주변국들에 대한 열등감 표출’이라고 하였다. “일본이 독도 문제를 제기하는 것은 군사적으로 어떻게 하겠다는 것보다는 감정적인 문제인 것 같습니다. 일본의 장기적인 침체에 비해 경제대국으로 급부상하고 있는 중국이나, 최근 한류의 국제적 확산 현상 등에 나타난 것 같이 국력을 신장하고 있는 한국 등 이웃 국가들에 대한 열등감이 일본의 감정적 대응을 유발시킨 커다란 요인이라 생각합니다.”

12 東郷和彦·保阪正康, 2012, 『日本の領土問題-北方四島、竹島、尖閣諸島』, 角川書店, 18쪽. 도고 가즈히코(東郷和彦)는 일본 외무성에서 러시아와의 북방영토 문제 교섭에 관한 일급 전문가로 오랫동안 관여해 오다가 2002년 퇴관하여 현재는 교토산업대학에서 교수로 재직 중이다.

4월 6일에는 독도를 ‘일본 고유의 영토’라고 기술한 ‘2012 외교청서’를 발표했다. 외교청서는 “역사적 사실에 비추어도 국제법상으로도 명백하게 일본 고유의 영토라는 다케시마 관련 일본 정부 입장은 일관된다”라고 밝히고, 이어서 “한국 각료와 국회의원의 다케시마 방문, 한국이 진행하는 다케시마와 주변 지역 건조물 구축에 대해서는 한국 정부에 여러 차례 항의했다”고 기술했다. 독도 영유권 관련 기존 주장에 덧붙여 한국의 조치에 대해 ‘항의해 왔다’고 새롭게 기술함으로써 우리 정부의 ‘실효적 지배 강화’를 견제하려는 의도를 표명한 것이다.

이에 더하여 4월 11일에는 일본의 수도 도쿄 도심에서 일본 정부의 차관급 관료와 국회의원이 대거 참석해 ‘다케시마 문제의 빠른 해결을 요구하는 도쿄집회’를 개최했다. ‘일본 영토를 지키기 위해 행동하는 의원 연맹’과 ‘다케시마·북방영토 반환요구 운동 시마네현민 회의’가 주최하는 집회였다. 독도 관련 집회 도쿄 개최도, 그동안 독도 영유권을 주장하는 행사 참석에 신중했던 일본 정부인사의 집회 참석도 전례 없는 일어서서 독도 문제를 둘러싼 한·일 관계가 한층 경색될 것이 우려되었다. 800여 명이 참석한 가운데 열린 이날 행사를 관통한 것은 ‘한국의 실효 지배’에 대한 비판이었다.

독도 영유권을 수호하기 위해서는 역사적 사료를 발굴하여 일본의 주장을 반박할 수 있는 논리를 개발하는 것도 중요하지만, 센카쿠제도에서 벌어지고 있는 일·중 간 영토분쟁 연구를 통해 일본의 영토 정책 성향이 독도 도발에 미치는 영향 및 대응방안을 모색하는 것도 중요하다 하겠다.

III. 일·중 간 센카쿠 분쟁의 연원

1. 센카쿠제도 문제의 본질

1) 일·중 간 분쟁의 경위

북방영토나 독도 문제와 달리 센카쿠제도 문제가 일·중 사이에 분쟁을 일으키게 된 것은 최근이다. 중국과 타이완이 센카쿠 문제로 일본에게 영유권을 주장하기 시작한 것은 1971년으로, 그해가 국제법상 분쟁이 발생한 것을 결정하는 날(Critical day)이 된다. 문제 제기 후 약 20년간 중국 지도부는 이것을 일·중 간 긴급히 해결해야 할 분쟁으로 제기하지 않았다. 동서 냉전기에 일본 측이 이러한 접근법을 인정했다기보다는 이 문제가 일·중 간 주요 문제로 취급되지 않았다. 그러나 냉전이 끝난 1990년대부터 문제는 서서히 양국 정치 문제로 그 무게를 더해 가다가 2010년 9월 중국 어선의 영해 침입과 그 처리를 둘러싸고 일·중 간 최대 정치 문제로 등장했고,

이제는 안전보장상의 최대 위협이 될 수도 있는 상황이 되었다.

일본 정부가 ‘무주지’로서 센카쿠의 영유를 인정한 것이 1895년 1월 14일 이고, 그 후 타이완을 병합한 시모노세키조약이 1895년 4월 17일에 체결됐다. 시모노세키조약에서는 3개월 전에 센카쿠제도를 일본의 일부로 개별 합의했다는 형적은 없다. 따라서 법적 처리로는 센카쿠제도의 일본 영토 편입과 타이완의 병합은 별개로 이루어졌다는 것이 일본 정부 입장이다.

또한 일본 정부는 제2차 세계대전 결과 승자의 입장에 있던 타이완과 중국은 센카쿠를 일본의 주권하에 두는 것에 대해 어떠한 항의도 하지 않았다고 주장한다. 이에 대해 중국 측은 이후 항의했다고 주장하지만 설득력 있는 논거는 제시되지 않고 있다고 반론한다.

일본 정부가 센카쿠 영유권의 법적 근거로 가장 자신 있게 제시하는 부분이 1971년 오키나와 반환협정이다. 조약 제1조 2항은 반환되어야 할 ‘류큐제도와 대동제도’의 정의를 규정하고, 나아가 그것을 법적으로 확정시키기 위해 ‘합의된 의사록’이 제정되었다. 의사록 제1조 2항의 오키나와 영토의 범위는 ‘평화조약 3조에 근거한 미국의 시정하에 있는 영토로, 1953년 12월 25일에 민생포고 제27호에 지정되어 있는 대로’라고 하여 그 범위를 위도·경도로 명확히 지정하였다고 주장한다.

1971년 중국 정부는 영유권 주장이라는 입장을 명확히 했지만 그 후 이 문제를 일·중 관계 정면에 제시하지 않았다. 왜 그랬을까? 영토 문제를 능가하는 전략적으로 중요한 문제가 있다고 판단했을 것이다.

먼저 1972년의 일·중 국교 회복 시에는 주은래가 ‘센카쿠제도 문제는 언급할 필요가 없다’, ‘이번에는 말하고 싶지 않다’라고 했다. 다음으로 1978년 「일중평화우호조약」 비준서 교환을 위해 일본에 온 덩샤오핑[鄧小平] 부수상이 센카쿠제도 영토 문제를 다음 세대의 문제로 미뤄두자는 제안을 했고, 일본 정부도 그것을 진지하게 받아들여 중국을 자극하지 않도록 유의했다. 현상 유지에 일·중 간 암묵적 이해가 성립됐던 것이다. 이후 중국은 ‘개혁 개방’의 신정책 아래 공산당의 권력을 유지하면서 오로지 경제 발전에 전념하였다. 양국 모두 센카쿠 문제를 전면에 내세울 이유가 없었다.

2) 일·중 간 진실 게임

1972년 9월 일·중 국교 회복 직전, 센카쿠제도 문제는 일·중 관계의 표면으로 부상했다. 1968년 ECAFE(Economic Commission for Asia and the Far East, 아시아극동 경제위원회) 리포트가 센카쿠제도 해역에 석유가 매장되어 있다고 발표한 것이 중국과 타이완의 센카쿠제도 영유 입장을 표면화시켰다는 데는 의심의 여지가 없다. 중국 정부의 입장은 다음과 같다.

釣魚島 등의 도서는 예부터 중국의 영토다. 일찍이 명대에 이 도서들은 이미 중국의 해상방위구역에 포함되어 있었고, 그것은 류큐, 즉 현재의 오키나와에 속하는 것이 아니라 중국의 타이완에 부속하는 도서였다. 중국과 류큐 이 구역의 경계선은 赤尾嶼와 久米島와 사이다. 중국 타이완의 어민은 예부터 釣魚島 등의 도서에서 어로활동을 해 왔다. 일본 정부는 청일전쟁을 통해 이 도서들을 가로챘고, 나아가 '타이완과 그 모든 부속 도서'와 팽호열도의 할양이라는 불평등조약에 중국을 조인시켰다.¹³

이에 대해 일본 정부의 공식 견해는 1972년 3월 8일 외무성 기본견해로 표명되었다. 이 견해는 이후 일본 정부의 일관된 견해가 되었고 외무성 HP에 그대로 게재되어 있다.

센카쿠제도는 1885년 이후 정부가 오키나와 현 당국을 통하는 등의 방법으로 여러 번에 걸친 현지조사를 행하고, 이것이 단지 무인도일 뿐 아니라 청나라 지배가 미치고 있는 흔적이 없다는 것을 신중히 확인한 후 1895년 1월 14일 현지에 표항을 건설하는 취지의 각의 결정을 통해 정식으로 우리나라의 영토에 편입한 것입니다. 동 제도는 그 이후 역사적으로 일관해서 우리나라의 영토인 난세이제도의 일부를 구성하고 있고, 1895년 5월에 발효된 시모노세키조약 제2조에 근거하여 우리나라가 청나라로부터 할양받은 타이완 및 펑후제도에는 포함되어 있지 않습니다.

이 주장에 나타난 일·중 간 대립의 제1논점은 '청국 관여의 실태'에 대한 것으로, 역사상 문서의 검토 결과 청국의 지배가 센카쿠제도에 미치고 있었는가 여부다. 중국 측은 센카쿠제도를 자국령으로 인식하고 있었다고 주장하고, 일본 측은 중국 측이 말하는 인식은 어느 것도 영유권을 확인하기에 적절한 것이 아니었다고 주장한다.¹⁴

대립의 제2논점은 '선점의 법리'를 둘러싼 국제법 해석에 대한 것이다. 일본 측은 논거는 설혹 중국 측에게 어느 정도 인식이 있었다 하더라도 영유를 국제법상 인정하기 위해서는 보다 확실한 사실이 필요하고, 그것이 없으면 '무주지'로서 제3국이 영유해도 상관없다는 것이다. 이러한 선점의 법리는 아시아에 대한 제국주의 식민지 확대에 편리한 법리이므로 인정할 수 없다는 반론이 있다.¹⁵

대립의 제3논점은 1885~1895년에 걸쳐 일본 정부가 행했던 '조사의 성격'에 대한 것인데 문헌은 전부 일본 측에 속하는 것이라는 비판이다. 이 비판은 주로 정상청(井上清)이 제기했다.¹⁶ 1885년 고가 다츠시로[古賀辰四郎]가 센카쿠제도에서의 활동을 허락하도록 요청한 것에 대해 메이지 정부 내무성은 영유해도 좋을지에 대한 조회를 외무성에 요청했다. 이에 대해 외무성은 "이 섬들은 중국 국경과 가깝고 청국에서는 섬 이름도 지어놓고 있다. 청국의 신문 등에도 일본이 타이완 가까이의 청국 섬을 점령하려 한다는 풍설을 흘리며 일본을 의심하고 있는 곳도 있다"라고

말하고, 이 섬들에 대한 영유는 '훗날을 기약하며' 지금은 허락할 수 없다는 견해를 표명했고 결국 영유를 허락하지 않았다.

그러나 10년이 지난 뒤 1894년 12월 27일 내무성이 "그 당시와 지금은 사정이 달라졌으므로" 영유를 허락해도 좋을지 외무성에 재조회해 주기를 요청하였다. 이번에는 외무성에서도 1895년 1월 11일 "본 성은 별다른 이의 없음"이라고 회답하여, 1월 14일 내무성 청의안대로 표항을 세우는 것이

13 浦野起央, 2010, 『尖閣諸島・琉球・中国』, 三和書館, 240쪽.

14 東郷和彦・保阪正康, 2012, 앞의 책, 125~131쪽.

15 이 논점은 독도에 대한 일본의 주장에서도 그대로 적용된다 하겠다. 독도에 대해 일본이 주장하는 '무주지 선점론'의 법리는 일본 제국주의의 조선에 대한 식민지 확대를 정당화하기에 편리한 법리이기 때문이다.

16 井上清, 1996, 『「尖閣」列島 釣魚諸島の史的解明』, 第三書館, 108~109쪽.

결정되었다.¹⁷

정상청은 내무성이 말하는 ‘사정이 달라졌다’는 부분은 이 시기 청일전쟁에서 일본이 승리한 것 외에는 별다른 사항이 없다고 지적한다. 1894년 8월 청일전쟁 개시 이래 일본군은 연전연승하였고, 12월의 대본영회의에서 이토 히로부미[伊藤博文] 올린 계책을 받아들여 웨이하이웨이[威海衛]의 북양함대를 전멸시키고 동시에 타이완을 점령하여 이후 영유를 도모한다고 하는 작전이 시작되던 때였다. 센카쿠제도 영유는 바로 그러던 중 일어난 것이다.¹⁸

이 논점에 대해 도쿄 가즈히코는 세 가지 측면에서 다음과 같이 평가하고 있다.¹⁹ 법적 판단에서 보면, 무주지 선점 법리에 있어서 청국이 실제로 영유를 주장하기에 충분한 주권행사를 하지 않았다고 판단하였고, 일본이 영유 권리를 주장하는 것은 가능하다고 생각된다.

정치적 판단에서 보면 압도적인 힘의 차이로 타이완의 병합을 이끌어내는 상황에서 센카쿠제도 영유와 관련해 누구도 의의 제기를 하지 않은 것으로 보인다. 이를 총괄하면, 일본 측은 ① 뭐라고 해도 센카쿠제도의 실효 지배를 19세기 말부터 끊임없이 계속해 오고 있다, ② 전후처리를 포함하여 일본의 법적 입장은 압도적으로 우위에 있다, ③ 중국 측에는 다양한 고려가 있을지라도 당면한 센카쿠제도 문제로 일본과 말썽을 일으키려는 모습이 철저히 보이지 않는 것을 보면 ‘현상유지정책’을 그만둔 것 같지는 않다. 그렇지만 중국이든 타이완이든 그들이 본 센카쿠 문제는 일본제국이 그 힘을 아시아에서 확장하던 시대의 기억과 연결되어 있다.

도쿄 가즈히코는 그 관점에서 바라봤을 때 일본에게 두려운 사태가 발생할 수 있다고 경고한다. “그것은 독도와 센카쿠의 영유 과정이 많이 닮아 있다는 것에서 이 두 문제가 ‘역사문제화’되는 것이다.”²⁰ 설령 구미열강이 만든 국제법상 일본의 센카쿠 영유가 합법적이라고 판명되더라도 중국인의 눈으로 보면 이것은 일본제국의 힘 확대 중에 청일전쟁, 타이완합병이라는 가장 떠올리고 싶지 않은 과거의 역사 속에서 발생한 것이다. 청의 관심 지역이라고 하는 정도였다 하더라도 무너져가는 제국에게서 일본이 힘으로

빼앗아 갔다는 측면에 불이 붙으면 내셔널리즘의 폭발로 이어질 수 있다.

이러한 우려는 이미 일본 내 다른 연구자에게서도 표명되고 있다. 2011년 2월 시마네 현의 ‘다케시마에 관한 조사연구공부회’의 제2기 중간보고서 중에 시모조 마사오[下条正男]가 밝힌 아래 견해가 이러한 우려를 잘 나타내 주고 있다.

“센카쿠제도가 일본령이 된 것은 청일전쟁이 한창이던 1895년 1월 14일, 이것은 러일전쟁 중이던 1905년 1월 ‘무주지’였던 죽도가 일본령으로 편입되었던 것과 그 경위가 흡사하다. 죽도도 센카쿠제도도 전시 때 일본령이 되었고, ‘무주지’를 일본이 선점했다는 공통점이 일본의 침략이라는 역사 인식과 결부되기 쉽다.”²¹

비꾸어 말하면, 일본에게 독도나 센카쿠제도 문제가 ‘역사문제화’ 되는 것은 악몽인 것이다. 이것은 우리가 독도 문제를 ‘역사 문제’로 일관되게 주장해 온 이유이기도 하다.

3) 2010년 센카쿠제도 분쟁의 의미 : 헌법9조 이데올로기 시대의 종언

1990년대 이후 센카쿠제도가 정치 문제로 부상하게 되는 최초의 계기는 1992년 2월 중국 제7기 전국인민대표대회 상무위원회 제24회 회의에서 ‘중화인민공화국영해 및 인접구역법’이 “타이완 및 조어도를 포함한 부속도

서들은 중화인민공화국에 속하는 도서다”라고 명문화한 시점이다. 2004년 3월 24일 조어도에 상륙한 중국인 7명이 오키나와 현 경찰에게 체포되어 나하에 연행되는 사건이 있었다. 그러나 이때는 체포된 지 이틀 후 3월 26일에 강제송환이라는 형태로 상해로 돌려보내졌다.

2008년 12월 8일 중국의 해양조사선 2척이 센카쿠제도 해역의 영해를 9시간 항행하였다. 해상보안청 순시선의 경고와 퇴거요구를 무시하고 조어도 해역에서 한 시간 정도 정박한 후 이 섬의 주위를 시계방향으로 돌며 항해했다. 12월 10일 중국의 신

17 井上清, 1996, 앞의 책, 115~117쪽.

18 井上清, 1996, 위의 책, 118~121쪽.

19 東郷和彦·保阪正康, 2012, 앞의 책, 140쪽.

20 東郷和彦·保阪正康, 2012, 위의 책, 141쪽.

21 <http://www.pref.shimane.lg.jp/soumu/web-takeshima/takeshima04/takeshima04-02/index.data/-01.pdf>(2011. 9. 2).

문들은 손서현(孫書賢) 국가해양국해함총대 부대장이 “영유권 분쟁이 있는 지역에서는 국제법상 ‘실효 지배’의 실적이 중요하다는 인식을 표하고 ‘중국도 (주장만 할 것이 아니라) 관할 해역 내에서 존재감을 표시하고 유효한 관할을 실현하지 않으면 안 된다’고 말했다”고 보도했다.

이러한 흐름 속에 2010년 9월 센카쿠제도 주변 바다에서 중국 어선이 일본 해양보안청 순시선에 충돌하는 사건이 발생한 것이다. 앞에서 살펴본 듯이 센카쿠 문제에 대한 일본 측의 기본자세가 덩샤오핑의 유훈을 지키고, 센카쿠제도에 손대지 않는다는 입장을 견지하는 것이었다면 민주당 정권은 최초로 치명적인 착각을 한 것이 된다. ‘국내법으로 조용하게 처리한다’라고 한 순간 센카쿠에 대한 일·중 양국의 암묵적 양해는 날아갔기 때문이다. 이러한 사태가 발생한 것은 새로운 정권이 센카쿠 문제에 관한 일·중 간 경위에 익숙하지 않았기 때문이라는 평가가 지배적이었다.²²

도고 가즈히코는 이 사건을 두고 다음과 같이 평했다. “가장 본질적인 의미에서 전후가 끝났다고 생각했다. 2010년 9월 7일 일본은 새로운 시대로 진입했다. 헌법9조라고 하는 이데올로기로 일본을 지켜온 시대가 끝났다. 외교의 끝에 무력 충돌이 가능한 시대가 시작되었다”²³ 센카쿠제도에서 중·일 간 무력 충돌을 가정한다면, 일본은 자위대의 역할 강화를 위한 전력 보강과 더불어 일·미 안보조약의 역할 확대 및 활성화를 위해 현재 위헌이라 주장해 온 ‘집단적 자위권의 행사’를 가능하게 하는 헌법 개정을 본격 추진할 것으로 보인다.

그 후 일본의 안보 정책은 대개 이러한 흐름으로 진행되고 있다. 2010년의 ‘방위계획대강’이 국방의 중점을 남방으로 이동하고 해상자위대의 능력을 증강하고 있다. 2010년 일본이 타이완에서 100여 킬로미터밖에 떨어지지 않은 섬에 육상자위대를 주둔시키기로 했다.²⁴ 일본 방위성은 최근 일본의 제일 서쪽인 오키나와 현 요나구니 섬(중국명 與那國島, 위나귀다오) 서남부에 위치한 목장을 사들일 계획을 현지 주민설명회에서 밝혔다고 홍콩 『문회보(文匯報)』가 2011년 11월 21일 보도했다. 방위성은 이를 위해 2012년 예산에 15억 엔(약 225억 원)을 반영해 달라고 요청해 놓고 있다. 방위성은 이곳에

2015년까지 육상자위대 연안감시부대원 100여 명을 배치할 계획이다.

이 섬은 타이완에서 동쪽으로 110km 떨어진 곳에 자리하고 있으며, 일본과 중국이 영토분쟁을 빚고 있는 센카쿠제도보다 훨씬 더 타이완에 가깝다. 또 일본 서남단의 출입문 같은 곳으로 날씨가 맑으면 타이완의 중앙산맥을 눈으로 볼 수 있고, 중국과도 350km밖에 떨어져 있지 않아 전략적 요충지로 꼽힌다.

이 섬에 육상자위대를 파견하는 주된 목적은 레이더를 이용해 닛오위다오 부근이나 주변 해역인 동중국해에서 활동하는 중국 선박과 함정을 감시하는 데 있다. 일본은 이 섬에 레이더 기지를 설치하고, 이를 통해 획득한 정보를 오키나와에 있는 일본 자위대와 미군에 수시로 제공할 예정이다. 일본은 특히 중국의 군사력 확장에 대응해 이 섬에 중국을 위협하는 군사력을 배치할 것이라고 『문회보』는 전했다. 이곳에 전개될 첨단 무기 중에는 패트리엇-3 미사일과 F-16 미사일도 포함될 것으로 알려졌다.

청화대 당대국제관계연구원 류장용 부원장은 일본이 세 가지 목적을 가지고 요나구니 섬에 자위대를 배치한다고 분석했다. 즉 타이완 정세가 갑자기 변하는 것을 예방하고, 닛오위다오 최전방에 군사력을 배치하는 동시에 이미 주변에 배치한 일본 군사력과 서로 힘을 합하기 위해서라는 것이다. 류장용 부원장은 또 “요나구니 섬 서쪽은 중국 해군이 동중국해에서 태평

양으로 이동할 때 꼭 통과해야 할 해역”이라며 “이 곳의 일본 자위대는 중국 군함을 정찰하고 추적하는 데도 유리하다”고 지적했다.²⁵

22 浦野起央, 「菅政権、対中外交の失敗」, 『週間金曜日』, 2010. 10. 8, 14~15쪽. 鶴見芳浩, 「またも外交力のなさを曝した日本」, 『週間金曜日』, 2010. 10. 8, 16~18쪽. 뉴욕 시립대학교수 櫻井よしこ·田久保忠衛·潮匡人·山田吉彦 「中国の侵略に屈した民主党政権」, 『Will』, 2010년 12月号 등 다수 논문들이 민주당 정부의 외교실적을 비판하고 있다.

23 東郷和彦·保阪正康, 2012, 앞의 책, 140쪽.

24 『국민일보』, 2011. 11. 21.

25 위의 글.

IV. 동아시아 해양을 둘러싼 일·중 간 패권 경쟁

1. 중국의 영토 확장에 대한 야심

중국계의 신문이나 잡지, 인터넷 등에는 ‘중화인민공화국 류큐자치구’나 ‘중화민족 류큐자치구’라는 문구를 많이 볼 수 있다고 한다. 『월간 중국』 일본어판의 편집장인 명하(鳴霞)는 다음과 같이 말한다. “홍콩에 있는 지인이 보내온 월간지에는 ‘중화민족 류큐자치구’ 원조 준비위원회 설립 공고가 실려 있었습니다. 다른 중국계 미디어에도 나와 있습니다. 관계자는 ‘세계를 향해 중화 류큐를 어필해 나가자’라고 이야기했습니다.”

중국어 사이트에도 ‘중화인민공화국 류큐자치구’나 ‘중화민족 류큐자치구’라는 문구가 나타나고 있다. 반도우 타다노부[坂東忠信]²⁶는 최근 ‘중화인민공화국 류큐자치구의 설립 류큐군도 1000년의 국가 전략 개시’라는 논문을 번역하였는데 그것은 놀랄 만한 내용이었다.²⁷

중국은 1000년의 발전을 위해 류큐군도(=오키나와제도 등)를 회복하고, 중화인민공화국 류큐자치구를 성립시키지 않으면 안 된다. 카이로선언과 포츠담선언은 법률상, 중국이 류큐의 주권을 가지는 것을 보장하고 있다. (류큐를) 국방을 위한 거대한 강철의 장성을 이루어 태평양으로 향하는 전진기지로 삼지 않으면 안 된다.

중국은 류큐를 건설하여 일본군과 미군을 토카이(=동중국해)로부터 멀리해야 류큐는 중국의 안전을 위한 방파제가 된다.

반도우 타다노부는 “중국 정부는 벌써 ‘센카쿠제도는 중국령이다’라고 공언하고 있다. 인민해방군 중에는 일본에 대한 침공 계획을 호소하는 고급 간부도 있다. 류큐자치구의 움직임은 민간의 논조를 가장하고 있지만, 향후 온 세상의 중화민족과 제후해 압력을 가해 올 가능성도 있다. 일본의 정치

거나 마스크는 더 경계해야 한다”라고 경고한다.²⁸

오랫동안(15세기 초~1879년) 중국의 조공국이었던 류큐열도가 지금은 일본 영토이기 때문에 중국 입장에서 중국 대륙을 안전하게 지키기 위한 앞뜰이 확보되어 있지 않은 상태다. 류큐열도는 1879년에 일본 영토로 병합된 이래 일본의 한 도가 되었다. 하지만 류큐열도는 청일전쟁에 패배했을 때 시모노세키조약으로 일본에게 할양한 타이완에 포함되어 있으며, 따라서 대동아전쟁 후 일본 영토 반환 정리에 즈음하여 타이완과 마찬가지로 일본 영토에서 분리되었어야 했다는 것이 중국의 주장이다.²⁹

황해·동지나해·남지나해에 걸친 해양권익을 확보하기 위해 중국은 방위라인을 설정하고 있다. 이것이 ‘제1열도방위선’이며, 중국에게는 반드시 이루어야 할 방위라인으로 여겨지고 있다. 중국이 생각하는 ‘제1열도방위선’과 미국이 생각하는 ‘대중봉쇄라인’ 사이에 낀 해역은 당연히 양국의 분쟁 해역이 된다. 중국은 군사력을 더욱 강화하고 공모·우주 개발 등을 진

26 중국인 범죄자와 대치해 온 전 경시청 수 사관으로 ‘일본이 중국의 ‘자치구’가 된다.산케이신문 출판의 저서가 있는 논픽션 작가.

27 『산케이신문』, 2011. 3. 3.

28 류큐대학 법문학부교수 아카미네 마모루(赤嶺守) 교수는 2012년 2월 23일 연구실에서 가진 인터뷰에서 “중국이 류큐군도에 대해 영유권을 주장하는 것은 류큐왕국이 일본에 복속되고 150년 가까이 시간이 흐르는 과정에서 오키나와 현민들에게 일어난 커다란 변화를 전혀 읽지 못하고, 이러한 변화 이전의 옛 인식에 머물러 있는 난센스를 표출한 것에 불과하다”라고 평하였다. 오키나와 현민들은 최근의 여론조사에서 88%가 ‘일본인으로 살아가는 것에 대해 만족한다’고 답하고 있다. 다만 류큐독립당(당원이 10여 명의 활동이 지금도 지속되고 있음은 사실이다.

29 松島悠佐 外 5名, 2010, 『尖閣諸島が危ない』, 防衛システム研究所, 25쪽.

30 松島悠佐 外 5名, 2010, 위의 책, 29쪽.

전시켜 먼 외양에서도 작전이 가능하도록 건설하고, 서태평양 해역의 견제 및 지배 확보를 구상하는 것으로 보인다. 그러기 위해 필요한 방위라인이 ‘제2열도방위선(오가사와라제도~괘·사이판~파푸아뉴기니와에 이르는 라인)’이며, 이를 실현하기까지는 상당한 시간이 걸릴 뿐 아니라 곤란한 상황이 이어질 것이다.³⁰

최근 중국 관영 언론이 중국 해군 내 태평양함대 창설의 필요성을 제기하고 나섰다. 미·일 양국의 태평양 제해권에 정면으로 도전해야 한다는 뜻이다. 관영 신화통신과 그 자매지 『국제선구도보(國際先驅導報)』는 12월 5일 익명의 중국 전문가의 말을 인용, “중국이 진정한 해양국가로 명실상부한 원양해군의 힘을 발휘하려면 마땅히 태평양함대를 창설해야 한다”고 보도했다. 한 군사전문가는 “태평

양은 어느 한 국가가 통제하는 ‘개인 수영장’이 아니라 어느 나라든 공평하게 사용할 수 있는 ‘공용수영장’이라면서 “서로 경쟁하는 것처럼 보이지만 그렇게 해야 서로 협력하고 평화롭게 공존할 수 있다”고 말했다.³¹

신화통신은 또 “미국과 일본은 제1열도선(오키나와~타이완~필리핀)과 제2열도선(사이판~괌~마리아나군도)을 통해 중국 해군을 봉쇄하는 전략을 펴고 있다”면서 “양국이 이런 냉전적 사고로 해상 주도권을 고집하는 이상, 군사적 마찰이나 충돌은 피하기 어렵다”고 주장했다.

일본 정부는 2007년에 제정된 해양기본법에 기초하여 이도(離島) 관리에 대처하고 있다. 2009년 이후 일본의 배타적 경제수역(EEZ)을 기점으로 이름이 없는 전국의 무인도에 대하여 명명작업을 순차적으로 진행해 왔다. 2012년 1월 16일 후지무라 오사무(藤村修) 관방장관이 같은 해 3월 말까지 배타적 경제수역 39개 무인도에 대한 명명작업을 마무리하겠다고 표명하였다. 센카쿠제도의 4개 무인도에 명칭을 붙인다는 일본 정부 방침에 중국 정부가 항의하였다. 이에 중국은 일본 정부가 독자적으로 움직이지 말 것과 중국의 영토주권 수호 의지를 시험하지 말라고 경고했으며, 동시에 리우웨이민(劉爲民) 외교부 대변인은 정례 브리핑에서 중국의 다오위다오[釣魚島] 영토주권 수호 의지에는 흔들림이 없다고 재차 표명하였다.

2012년 1월 17일 중국 공산당 기관지 『인민일보』는 “공공연히 중국의 핵심 이익을 손상하는 행동이다”라고 일본을 비난하는 논평을 게재하였다. 센카쿠제도에 ‘핵심이익’이라는 표현을 사용한 것은 처음이다.³² 중국의 정의(定義)에 따르면 ‘핵심이익’은 중국이 절대로 양보할 수 없는 국가 주권이나 영토 보전 등을 의미한다. 지금까지는 타이완이나 티베트 등에 사용하고 있었는데, 최근에는 주변국과 무력 충돌이 발생했던 남중국해에도 사용하고 있는 것으로 여겨진다. 중국 측은 강한 표현으로 일본에 압박을 가하여 명명 움직임에 제동을 걸려는 의도가 있어 보인다.

2010년 9월 중국 어선 충돌사건 이후 센카쿠제도

31 『조선일보』, 2011. 12. 6.

32 『요미우리신문』, 2012. 2. 3(<http://www.yomiuri.co.jp/editorial/news/20120202-OYT1T01110.htm?from=any>).

33 北京怒了：中国面对围攻在领土问题上发声最强音(<http://mil.huanqiu.com/weapon/2012-01/2378636.html>).

34 松島悠佐 외 5名, 2010. 앞의 책.

주변에서 중국은 어업감시선으로 순시활동을 활발히 하고 있으며, 감시선이 일본 영해를 침범하는 일도 발생하였다. 이후 중국은 센카쿠제도에 법집행을 강화하고 있다. 2011년 어업행정선박이 모두 9차례 다오위다오 부근 해역을 항해했고, 2012년에는 1월 14일 어업행정선박 ‘어정201’이 처음으로 해당 해역을 순찰하였다. 시간과 빈도로 보면 중국이 기존의 외교적 통로를 이용해 여론을 통제하던 방식에서 선회하여 실제적인 힘을 표현하는 방식에 무게를 두는 방향으로 나아가고 있음을 분명하게 알 수 있다.

이전 남해 문제, 이어도 문제, 다오위다오 문제와 관련해서 중국 국외는 물론 자국 내에서조차 중국은 기존의 입장, 즉 분쟁을 미루고 공동개발을 추진한다는 입장을 선택할 것이라는 설이 되풀이되어 왔다. 미국 『월간 대서양』에 게재된 글에서는 중국의 외교방침은 군사행동보다 외교를 우선시하는 경향이 있어 대상 영토를 희생하더라도 정권의 안정을 도모할 것이라고 분석하였다. 그러나 이러한 분석은 모두 빗나갔다. 『인민일보』와 외교부 등 중국 최고위층의 발언은 강경하게 대응하겠다는 신호를 보내고 있는데, 이는 전쟁도 불사하겠다는 확고한 의지의 표명이다. 北京怒了(‘북경이 화났다’라는 웹사이트 명)는 “30년간 개혁개방을 실시한 중국의 종합적 국력은 이전과는 판이하게 다르다. 현재 중국은 실력 행사가 필요할 때 치명적 타격을 가할 힘을 보유하고 있기 때문이다”³³ 라며 강경한 어조를 숨기지 않았다.

2. 일·중 간 군사적 시뮬레이션

1) 센카쿠제도와 일·미 안보조약

2010년 9월 센카쿠제도를 둘러싼 일·중 간 분쟁 이후, 이 문제를 다룬 연구 논문 및 서적이 양산되고 있는 가운데, 최근에는 센카쿠제도 쟁탈전에 대한 중국과 일본의 군사적 시뮬레이션을 기술하는 서적도 출판되고 있다. 『센카쿠제도가 위험하다[尖閣諸島が危ない]』³⁴의 저자는 중국이 센카쿠제도를 군사 점령할 경우 일본만으로는 대응할 수 있는 사태가 아니라는 인식을 보여주고 있다. 즉, 이는 일·미 안보조약의 전제가 되고 있는 국

동의 안전이 위협받고 있는 사태이며, 동 조약 제5조가 규정하는 “일본국의 시정하에 있는, 어느 일방에 대한 무력공격이 자국의 평화 및 안전을 위협하는 것으로 인정할 경우 자국 헌법상의 규정 및 절차에 따라 공통의 위협에 대처할 수 있도록 행동할 것을 선언한다”에 해당하는 사태인 것이다.

센카쿠제도 문제에서 만약 중국이 군사적인 침공을 해올 경우 일·미 안보조약에 근거해 미군이 대응해 줄 것인지에 대한 의문이 일본 내에서 가시지 않고 있다. 미국 측에서도 미군이 관여할 필요가 없으며 일본이 독자적으로 대응해야 하는 것이 아닌가 하는 의견이 계속 제시되었고 나아가 중국과의 군사적인 충돌을 애써 피하고 싶다는 생각도 있어 명확한 견해를 보이지 않는 상태가 계속되고 있다.

부시 정권 당시 2004년 3월, 미국 정부는 일본으로부터 조회를 부탁받고 일·미 안보조약의 센카쿠제도 적용에 대해 미국 정부 고관이 일·미 안보 대상으로 인정하는 공식견해를 보여주었다. 2009년 3월 오바마 정권에서도 ‘센카쿠제도는 오키나와 반환 이래 일본 정부의 시정하에 있다. 일·미 안보조약은 일본의 시정하에 있는 영역에 적용된다’라는 견해를 일본 정부에 전했다.³⁵

이 부분은 부시 정권에서 표명한 내용과 같지만 동시에 미국은 ‘센카쿠제도의 영유권에 대해서는 최종적으로 판단할 입장이 아니다. 영유권 문제는 당사자 간 평화적인 해결을 기대한다’며 중립적인 입장을 강조했다. 즉, 미국은 센카쿠제도에 대한 일본의 ‘시정권’을 인정하고 있지만 ‘주권’을 인정한 것은 아니다. 다만 일본의 시정하에 있는 센카쿠제도가 무력공격을 받았을 경우 (일·미 안보조약 제5조에 근거해) 공동방위행동을 한다는 인식을 보여준 것에 지나지 않는다. 2010년 9월에 발생한 중국 어선 충돌 사건 당시 클린턴 미 국무장관은 센카쿠제도에는 일본에 대한 방위의무를 규정한 일·미 안보조약 제5조가 적용된다는 것을 명백히 밝혔다.³⁶

Edgard Kagan 미 국무성(Department of State) 한국
과장 역시 2011년 7월 1일 워싱턴 미 국무성 내 자신

35 松島悠佐 外 5名, 2010, 앞의 책, 97쪽.

36 松島悠佐 外 5名, 2010, 위의 책, 98쪽.

37 松島悠佐 外 5名, 2010, 위의 책, 109쪽.

의 사무실에서 가진 인터뷰에서 센카쿠제도의 영유권에 대해 중립적인 시각을 명확히 보여주었다. 그는 “중국에서 3년 가까이 근무하는 동안 중국 관료들이 가지고 온 자료를 읽어 보면 다오위다오는 중국 땅으로 인식되었고, 그 뒤 일본 관료들이 제공해 준 자료들을 읽으면 센카쿠제도는 일본 땅으로 인식되었다. 그래서 나는 그 섬들이 누구의 땅인지 모르겠다”라고 답했던 것에서도 확인할 수 있었다.

‘중국이 센카쿠제도를 무력으로 점령할 가능성이 있다고 생각하느냐? 그때 미국은 어떻게 대응할 것 같은가?’라는 질문에 이렇게 답하였다. “첫째, 중국이 센카쿠제도의 섬들을 무력으로 공격하는 일은 없을 것이다. 둘째, 설혹 중국이 무력을 사용하여 섬들을 점령하더라도 미국이 이 분쟁에 직접적인 무력 사용 등으로 관여하지는 않을 것이다. 셋째, 그렇지만 일·미 안보조약에 따라 일본을 후방에서 지원하는 것은 가능할 것이다”.

2) 군사적 시뮬레이션

도고 가즈히코의 평가대로 2010년 9월 7일 일본은 새로운 시대로 진입했다. 헌법9조라는 이데올로기로 일본을 지켜온 시대가 끝나고 외교의 끝에 무력 충돌이 가능한 시대가 시작되었다. 이러한 시대를 반영하듯 자위대 출신인 마츠시마(松島悠佐)는 센카쿠제도를 둘러싸고 일·중 간 군사 분쟁이 발생할 때를 대비하는 시나리오를 제시하였다.³⁷

마츠시마는 먼저 일본이 어떻게 영유권을 지키고, 중국과의 분쟁에 대응할 것인가에 대해 다음의 세 가지 행동 안을 제시하였다.

제1안 : 일본이 선행하여 상륙 점거하는 안

제2안 : 중국의 상륙을 저지하는 안

제3안 : 중국이 상륙 점거한 후에 배제하는 안

즉, 일본이 먼저 점령할 것인가(제1안), 중국이 먼저 점령한 후 그것을 다시 배제할 것인가(제3안), 일본 측도 점령을 피하지만 중국의 점거도 저지할 것

인가(제2안)라는 세 가지 안이다.

또한 센카쿠제도를 둘러싸고 ‘중국과 분쟁 시 일본이 어떻게 대응해야 하는가?’에 대한 대답도 모색하고 있다. 마츠시마는 ‘무력 충돌을 피하고, 중국의 영유권 주장을 물리치고, 일본의 영토주권을 확실히 지킨다’는 것을 바람직한 형태로 꼽으며, 이를 위한 필수 시책으로 다음의 세 가지를 제시하고 있다.

- ① 주권을 지키고자 하는 국민적 결의
- ② 외교 교섭에서 무력행사로 정책 전환하는 수단 확립
- ③ 무력분쟁을 견뎌낼 수 있는 전력 확보

첫째, 중요한 것은 국익을 지키고자 하는 국민의 결의를 평소에 어떻게 교육하여 확고히 준비해 놓을 것인가다. 마츠시마에 따르면 “주변국을 보더라도 중국이나 한국의 애국심 교육에는 철저함이 있고, 그 수법으로 가끔은 반일 교육이 이용되고 있는 것도 사실이다. 대동아전쟁에서 일본의 잘못을 규탄하는 것으로 적개심을 부추기고 애국심을 고양시키고자 하는 것이다. 역으로 일본은 그 영향력으로 자학사관이 만연하고, 국가를 부정하는 교육이 행해지고 있으며, 국가관·국가의식이 희박해진 것이 현실이다”³⁸

둘째, 대화를 통한 외교 교섭에서 언제 어떠한 방법으로 무력행사로 전환할 것인가 하는 문제다. 마츠시마는 “한국과 영유권 문제가 제기되고 있는 독도를 둘러싸고 대화를 통한 해결만을 추구한 결과 한국의 실효 지배를 허락하는 사태에 이르게 되었고, 무력공격도 불사하는 정책 전환의 기회를 놓쳤다는 비판이 있다”고 말하며, “현 상황에서 일본이 독도를 탈환하기 위해서는 전쟁을 일으키는 것 외에 다른 방법이 없는 것 같다”고 인식했다. 마츠시마는 “센카쿠제도 문제는 머지않아 중국과 일본 간에 벌어질 것으로 예상되는 같은 성질의 문제”라고 언급하고, “이 문제를 해결할 때 아마도 외교 교섭에서 변화해 무력공격도 불사한다는 정책으로 전환이 요구되는 사태가 예측된다. 이러한 어려운 정책 전환을 어떻게 행할 것인가, 어떠

한 법제화·제도화가 가능할까에 대해 지금 충분히 검토해 두는 것이 지금이 중요하다”고 경고하고 있다.

셋째, 일본 독자적 자위력 강화와 일·미 안보조약 체제 강화다. 자위대와 미군의 보완 관계를 총괄적으로 말하자면, 핵역지 기능을 비롯하여 전략적인 작전 기능은 미군이 담당하고 있다. 센카쿠제도의 분쟁사안을 예로 들면, 해상 봉쇄에 따른 중국함대 봉쇄와 적기지 공격 등은 미군이 담당하고, 센카쿠제도 등의 직접적인 방위와 일본 기지 기능의 강화 등은 자위대가 담당하는 것이 된다. 즉, 센카쿠제도의 직접적 방위를 위해 자위력 강화가 필요하며, 나아가서는 미군과의 합동군사작전이 필요할 경우를 대비하여 ‘집단적 자위권의 실행’도 요구되는 것이다.

V. 맺음말

최근 동아시아에서 벌어지고 있는 도서 영유권 분쟁은, 국가 주권과 관련된 문제로 국가의 자존심이 걸린 제로섬 게임의 양상을 보이고 있다. 일본과는 독도 문제로 외교적 마찰이 끊이지 않는 상황에서 지금까지 검토한 바와 같이 일본이 다중적으로 벌이고 있는 영토분쟁의 실태에 대한 면밀한 조사·분석은 독도 문제 해결에 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

영토분쟁의 당사자인 일본은 오랫동안 경제·정치 외교가 사고정지를 일으키고 있는 것으로 평가되고 있는데, 영토 문제는 더욱 심각해 보인다. 일본은 영토를 잃어버리는 상황 혹은 영토 때문에 불필요하고 백해무익한 국가 대립 상황에 처할지도 모른다.

이러한 상황을 피하기 위해 도쿄 가즈히코는 앞으로 20년의 미래를 위한 일본의 기본전략을 다음과 같이 제시하고 있다.³⁹ 첫째, 중국과 상호 기본국익을 해하지 않고 가능한 한 협력 관계를 구축하는 것이며, 그것은 본질적으로 중국의 이익이기도 하다. 둘째, 중국의 대두에 현재적·잠재적 위협을 느

38 松島悠佐 外 5名, 2010, 앞의 책, 109쪽.

39 東郷和彦·保阪正康, 2012, 앞의 책, 221쪽.

기는 모든 국가들과 신뢰 관계를 만드는 것이다. 미국을 필두로 러시아와 한국이 그 대상이 될 것임은 자명하다.

이러한 전략적 시점에서 본다면 현재 일본이 직면하고 있는 센카쿠제도, 북방영토, 독도 등 세 가지 문제에 대해 일본이 취해야 할 정책은 중국·러시아·한국과의 전략적 이익을 충분히 고려한 다음 영토 문제의 본질을 해결하는 구체적인 방안을 찾아내는 것이어야 할 것이다.

센카쿠제도 문제가 심각해지던 무렵, 2011년 1월 13일자 『아사히신문』에 영문으로 흥미로운 기사가 게재되었다. 로버트 듀자릭(Robert Dujarric, 템플 대학 일본센터 현대아시아연구소 소장)이 쓴 기사로, 그 내용은 다음과 같다. 즉 동경에 살면서 도민들에게 ‘독도가 누구의 땅이 될 것 같은가’라고 질문하면, 도민 모두가 공개적으로 표현하지는 않지만 한국 땅이 될 것이라고 대답한다. 그러면 ‘센카쿠제도는 누구의 땅이 될 것 같은가’라고 질문하면 ‘글쎄, 잘 모르겠다’라고 대답한다.

현재 실효 지배하고 있는 센카쿠제도를 지키는 것은 일본에 이익인 것이 명백하다. ‘센카쿠제도 영유권을 둘러싸고 분쟁하며 다오위다오라고 주장하는 중국에게 일본이 할 수 있는 가장 효과적인 반격은 실효 지배라는 논리일 것이다. 이 논리에 힘을 신기 위해서는 다케시마를 실효 지배하고 있는 한국에게 독도 영유권을 인정하는 것이 일본에 이익이 되지 않겠는가’라는 기사였다.

이 기사와 관련해 마이클 그린에게 그의 생각을 물었더니 예상 밖의 대답이 돌아왔다.⁴⁰ “실은 나도 그런 생각을 담아 작년에 『아사히신문』에 칼럼을 투고하고자 했습니다만, 『아사히신문』 사가 거절했습니다. 그 이유는 그런 내용으로 글을 실으면 우익에게 공격받을 우려가 있다는 것입니다.”

일본에게 센카쿠제도 문제와 독도 문제는 실효 지배라는 측면에서 영유권 주장 시 논리적으로 서로 상충되는 난처한 문제다. 동아시아 영토분쟁을 둘러싸고 있는 일본의 난처한 상황을 꿰뚫어 본다면, 영토 영유권 주장 시 가장 강력한 논거가 될 수 있는 ‘실효 지배’를 강조함으로써 우리는 독도를, 일본은 센카쿠제도를 지킬 수 있는 단초를 호사카 마사야스[保阪正康]의 다

음 언급에서 쉽게 간파해 낼 수 있을 것이다.

“누가 보더라도 동아시아에서 일본이 가장 소중하게 생각해야 할 우호국은 한국이다. 일본이 다케시마를 정말로 탈환하려고 생각한다면 현실적으로 무력밖에 방법이 없는 상황이다. 그러나 그것을 지지할 일본인은 거의 없다 해도 좋을 것이다. ICJ는 해결안이지만 한국은 응하지 않을 것이다. 이것은 극단적인 주장이지만 평화와 우호를 위해 다케시마의 주권을 포기하고 경제 이권을 확보하는 협정 안을 한국과 맺으면 어떨까?”⁴¹

독도 영유권 수호를 위해서는 역사적 사료 발굴 못지않게 동아시아 영토 분쟁의 미묘한 역학 관계에 대한 치밀한 분석이 필요한 연유를 호사카 마사야스의 발언에서 발견할 수 있다.

40 2011년 6월 28일, 미국 CSIS(국제전략연구소)의 마이클 그린(Michael Green) 사무실에서 인터뷰.

41 東郷和彦·保阪正康, 2012, 앞의 책, 206쪽.

국문초록

최근 동아시아에서 벌어지고 있는 도서 영유권 분쟁은 국가 주권과 관련된 문제로 국가의 자존심이 걸린 제로섬 게임의 양상을 보이고 있다. 일본과는 독도 문제로 외교적 마찰이 끊이지 않는 상황에서 일본이 다중적으로 벌이고 있는 영토분쟁의 실태를 면밀히 조사·분석함으로써 독도 문제 해결에 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 이러한 취지에서 본 논문은 2010년 9월 센카쿠제도를 둘러싼 일·중 간 분쟁 이후 일본이 영토 문제를 어떻게 인식하며 대응해 왔는지 검토한 것이다.

중국의 급부상은 동아시아 지역 영토분쟁을 격화시키는 동인으로, 이 때문에 촉발된 2010년 9월 센카쿠제도의 일·중 간 영토분쟁이 일본 여론을 초조하게 하며, 나아가 독도 문제에 일본 정부가 강경 대응하게 만드는 압박요인으로 작용하고 있다.

일본 매스컴의 대체적인 논조는 일본이 약체화되고 ‘바보 취급당하고 있다’는 것과 일본이 취해야 할 영토 정책은 “상대국에 할 소리를 의연하게 계속해야 한다”라는 지점에 고착되어 있는 것 같다. 북방영토 문제와 센카쿠제도에서 있었던 일본 정부의 외교적 실수 등으로 고양된 국민의 분노와 좌절감이 독도 문제로 흘러들어가 내셔널리즘을 자극하는 듯한 현상은 최근 몇 년 사이에 독도 영유권 문제를 둘러싸고 일본이 보여준, 이전과는 다른 강경 대응의 움직임에서 나타나고 있다.

일본에게 센카쿠제도 문제와 독도 문제는 ‘실효 지배’라는 측면에서 영유권 주장 시 논리적으로 서로 상충되는 난처한 문제다. 동아시아 지역 영토분쟁을 둘러싼 일본의 난처한 상황을 꿰뚫어 본다면, 영유권 주장 시 가장 강력한 논거가 될 수 있는 ‘실효 지배’를 강조함으로써 일본이 센카쿠제도를 지킬 수 있는 명분을 주면서 우리는 독도 영유권을 확고히 할 수 있지 않을까?

〈주제어〉

동아시아 영토분쟁, 센카쿠제도, 류큐제도, 독도, 실효 지배

ABSTRACT

The Senkaku Islands Dispute between Japan and China and Japan's Responses

Lee, Myongchan

Research Fellow, Northeast Asian History Foundation

The recent territorial disputes in East Asia are issues of national sovereignty, and have become zero-sum game involving national prides. Thorough analysis and research on Japan's multiple territorial disputes will provide meaningful implications in resolving the Dokdo issue. Against this backdrop, this paper attempts to review Japanese perception of and responses against territorial disputes over Senkaku Islands with China in September 2010.

The emergence of China has driven the East Asian territorial disputes. And, the conflict between China and Japan over Senkaku Islands in September 2010 made Japan anxious, and stimulated the Japanese government to take strong measures for the Dokdo issue.

The Japanese media argues that Japan has been weakened and “fooled”, and “Japan needs to continue to say what needs to be said.” Japan's strong actions against the Dokdo issue in recent years reflect Japanese people's frustrations and angers stimulated by the Japanese government's diplomatic mistakes related to Kuril Islands and Senkaku Islands.

From Japan's perspective, the Senkaku Islands issue and the Dokdo issue contradicts each other in terms of “effective control.” If we focus on Japan's awkward position on the two territorial disputes, we may be able to strengthen our grounds for claiming sovereignty over Dokdo while providing Japan with the rationale for protecting Senkaku Islands by stressing the significance of “effective control,” which could be the strongest basis of territorial sovereignty.

〈Keyword〉

Territorial disputes in East Asia, Senkaku Islands, Ryukyu Islands, Dokdo, Effective control

참고문헌

[단행본]

- 최장근, 2011, 『동아시아 영토분쟁의 패러다임』, 제이앤씨.
- 東郷和彦·保阪正康, 2012, 『日本の領土問題-北方四島、竹島、尖閣諸島』, 角川書店.
- 高橋和夫·河島淳司, 2011, 『日本と世界の領土問題』, 日本文芸社.
- 小沢隆一·丸山重威, 2011, 『民主党政権下の日米安保』, 花芸社.
- 一色正春, 2011, 『何かのために sengoku38の告白』, 朝日新聞出版.
- 工藤隆哉, 2010, 『尖閣諸島と亡国の憲法第九条』, 創栄出版.
- 浦野起央, 2010, 『尖閣諸島・琉球・中国』, 三和書籍.
- 水間政憲, 2010, 『「領土問題」の真実』, PHP.
- 森本敏編, 2010, 『漂流する日米同盟』, 海竜社.
- 秋山大輔, 2010, 『尖閣諸島と中華帝国の日本属国化計画-侵略国家中国の真実』, オークラ出版.
- 島本順光外, 2010, 『尖閣諸島が危ない』, 防衛システム研究所.
- 防衛システム研究所編, 2010, 『尖閣諸島が危ない』, 内外出版株式会社.
- 西尾幹二·青木直人, 2010, 『尖閣戦争-米中はさみ撃ちにあった日本』, 祥伝社.
- 岩下明裕, 2010, 『日本の国境-いかにこの「呪縛」を解くか』, 北海道大学出版会.
- 岩下明裕, 2006, 『国境誰がこの線を引いたのか』, 北海道大学出版会.
- 森本敏·岡本行夫, 2007, 『日米同盟の危機-日本は孤立を回避できるか』, ビジネス社.
- 山本皓一, 2007, 『日本人が行けない日本領土-北方領土・竹島・尖閣諸島・南鳥島・沖ノ鳥島上陸記』, 小学館.
- 山田吉彦, 2005, 『日本の国境』, 新潮新書.
- 上地龍典, 1978, 『尖閣列島と竹島-中国韓国との領土問題』, 教育社.
- 井沢開理, 2011, 『ゲーム理論からみた尖閣諸島・沖縄基地問題』, 東京図書出版.
- 子どもと教科書全国ネットワーク, 2010, 『竹島/独島問題の平和的な解決をめざして』, つなん出版.
- 中村秀樹, 2011, 『尖閣諸島沖縄海戦 自衛隊は中国軍とどのように戦う』, 光人社.
- 山本皓一, 2010, 『国境の島が危ない!』, 飛鳥親社.
- 金子利喜男, 2009, 『世界の領土-境界紛争と国際裁判 民族国家の割拠から世界連邦へ向

かつて第2版』, 明石書店.

丸淳一, 2011, 『「尖閣諸島問題」にみる国家存亡の危機』, 知道出版.

松竹伸幸, 2011, 『これならわかる日本の領土紛争 国際法と現実政治から学ぶ』, 大月書店.

谷内正太郎, 2011, 『日本の外交と総合的安全保障論集』, ウェッジ.

サスキア·サッセン, 2011, 『領土·権威·諸権利 グローバリゼーション·スタディーズの現在』, 明石書店.

[논문]

이명찬, 「2010년 9월 일·중 간 센카쿠열도 분쟁과 독도」, 『국제문제연구』 제11권 제2호(통권42호, 2011년 여름).

江崎道郎, 「日本の尖閣防衛世論が変えたアジア情勢」, 『正論』 2011년 9月号.

水島総, 「日の丸船団尖閣諸島に出動す!」, 『正論』 2011년 9月号.

一色正春, 「尖閣事件『基礎相当』議決で示された国民の見識マスコミの不見識」, 『正論』 2011년 7月号.

一色正春, 「尖閣ビデオをプロとして徹底分析する」, 『Will』 2011년 3月号.

山田吉彦, 「閣内、海上保安官たちの声なき声を」, 『正論』 2011년 2月号.

用田和仁, 「国民よ、中国の脅威を直視せよ」, 『正論』 2011년 2月号.

島田洋一, 「崩壊か、最盛か。。。日米同盟の行方」, 『正論』 2011년 2月号.

中西輝政, 「日本を蝕む中国認識『四つの呪縛』」, 『Will』 2011년 3月号.

中西輝政, 「列島周辺はすでに戦時 日本人よ覚醒せよ」, 『正論』 2011년 2月号.

中西輝政, 「対中冷戦最前線、その時 に備えはあるか」, 『正論』 2010년 12月号.

中西輝政, 「日本は 大儀の旗 を掲げよ」, 『Will』 2010년 12月号.

横田由実子, 「海上保安庁 涙と怒りの幹部座談会」, 『Will』 2011년 3月号.

いしるのぞむ, 「尖閣領有権、漢文資料が語る真実」, 『正論』 2011년 3月号.

平野久美子, 「台湾密航の“拠点”だった尖閣の真実」, 『正論』 2011년 2月号.

村井友秀, 「中国体外強硬路線の倫理と心理」, 『中央公論』 2011년 4月号.

谷口智彦, 「いまこそインドとの連携強化を」, 『中央公論』 2011년 4月号.

木村汎, 「ロシア、対日攻勢の謎を解く」, 『中央公論』 2011년 4月号.

清水美和·吉崎達彦·渡部恒雄, 「新利権集団が中国を暴走させる」, 『中央公論』 2010년 12月号.

- 佐藤優, 「中国·沖縄、『民族の畏』, 『中央公論』 2010年 12月号.
- 田原総一郎, 「前原誠司外務大臣インタビュー : 今後も日本の原理原則を守る」, 『中央公論』 2010年 12月号.
- 中嶋嶺雄, 「『日中友好外交』の陥穽としての尖閣問題」, 『Will』 2010年 11月号.
- 石平, 「我が慟哭の国辱記念日」, 『正論』 2010年 12月号.
- 西尾幹二, 「日本よ、不安と恐怖におおのけ」, 『正論』 2010年 12月号.
- 櫻井よしこ・許世楷, 「東アジア合従連衡の時代-日本が『要』と心せよ」, 『正論』 2010年 12月号.
- 櫻井よしこ・田久保忠衛・潮匡人・山田吉彦, 「中国の侵略に屈した民主党政権」, 『Will』 2010年 12月号.
- 板東忠信, 「『独立』という名の沖縄占領計画を暴く」, 『正論』 2010年 12月号.
- 三橋貴明, 「マスコミに騙されるな! 中国経済脅威論のまやかし」, 『正論』 2010年 12月号.
- 宇田川敬介, 「山谷官房長官の“売国利権”疑惑を追う」, 『正論』 2010年 12月号.
- 阿比留瑠比, 「度し難き民主党外交の無能と卑怯」, 『正論』 2010年 12月号.
- 佐藤守・伊藤哲夫, 「日本人よ、足下をもう一度見直せ」, 『正論』 2010年 12月号.
- 平松茂雄, 「中国が西太平洋に機雷を敷設する日」, 『正論』 2010年 12月号.
- 横田由美子, 「海上保安庁は泣いている」, 『Will』 2010年 12月号.
- 藤岡信勝, 2010, 「検証ドキュメント‘2010年9月の尖閣事件’」, 藤岡信勝・加瀬英明編, 『中国はなぜ尖閣を取るに来るのか』, 自由社.
- 岡田 充, 「ボタンの掛け違い はなぜ起こったか」, 『世界』 2010年 12月号.
- 高原明生, 「中国にどのような変化が起きているか」, 『世界』 2010年 12月号.
- 辻 康吾, 「中国対外政策の決定過程」, 『世界』 2010年 12月号.
- 栗林忠男, 「海洋の新しい安全保障を構想する」, 『世界』 2010年 12月号.
- 蔡 増家, 「尖閣騒動で中国の『和平屈起』は終わる」, 『世界』 2010年 12月号.
- 神保太郎, 「いずこも『領土ナショナリズム』の匂い芬々」, 『世界』 2010年 12月号.
- モーハンズ, 「日中衝突の余波を拡大させてはならない」, 『世界』 2010年 12月号.
- 西村眞悟, 「我が平和論-中国を『刺激』せよ」, 『正論』 2010年 12月号.
- 西村眞悟, 「その傲慢 腹に据えかねる」, 『Will』 2010年 12月号.
- 高市早苗, 「問われたのは国家の意思」, 『Will』 2010年 12月号.
- 西部すすむ, 「自衛隊増強、国防力増強を」, 『Will』 2010年 12月号.

[신문기사]

- 『産経新聞』.
『読売新聞』.
『朝日新聞』.
『毎日新聞』.

남사군도를 둘러싼 관련국의 대응과 그 해결 방안

김동욱 해군작전사령부 법무실장

도 세계 경제의 엄청난 재앙으로 비화(飛火)될 것이다.

특히 국제교역량의 99.7%, 원유(原油) 수입의 100%를 해운에 의존하고 있는 한국을 포함한 동북아 국가들은 모두 교역 및 원유 도입의 해상 의존도가 매우 높기 때문에 걸프 만, 말라카 해협, 동중국해로 이어지는 해로(海路)의 중간지점에 자리 잡고 있는 남사군도의 전략적·경제적·지역적 중요성은 매우 크다고 볼 수 있다. 우리나라는 당사국은 아니지만 이 분쟁이 우리의 경제적 이익 이외에도 대중국 및 대아세안 회원국과 연결된 중대한 사안으로, 다자간 평화적 해결에 상당한 국익이 걸려 있다. 또한 이 문제는 중국과 아세안 회원국 관계 및 지역 안보에 큰 영향을 미칠 수 있는 사안(事案)이다.

2002년 11월 중국과 아세안(ASEAN)은 “남중국해 당사국 행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)”을 체결하고 남중국해 긴장 완화를 위한 노력을 가시화하기도 하였다.

관련국은 자원 공동개발을 위한 노력을 전개하고 있다. 2003년 11월 중국해양석유와 필리핀석유공사가 남중국해 해저자원 공동개발 의향서를 체결하였고, 이를 바탕으로 2005년 3월 중국, 필리핀, 베트남은 ‘남중국해 해양지진 공동탐사 협정’을 체결한 바 있다. 한편 1994년 중국해양석유와 대만석유공사는 해저자원 공동탐사 협력을 위한 협상을 시작하여 1996년 7월 타이베이(Taipei)에서 ‘타이난 분지 및 초산 일부 해역 석유탐사 협정’을 체결하기도 하였다. 이러한 공동개발에 대한 합의는 관련국 간 관계 개선 및 군사적 대치상황을 피할 수 있는 신뢰 증진 조치로 지역 평화와 안정에

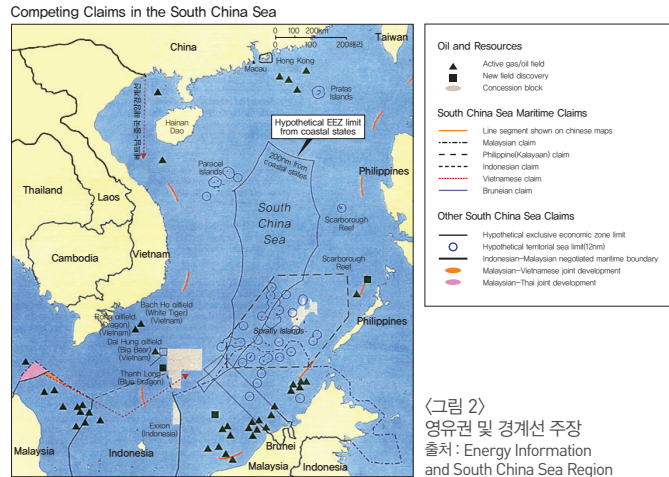
1. 머리말

1968년 남중국해에 거대한 지하자원이 매장되어 있다는 내용이 담긴 「UN 아시아 극동경제위원회 보고서」가 제출된 이래 주변국들은 남사군도(Spratly Island)와 서사군도(Paracel Island)에서 주권 강화에 일로매진하는 모습을 보이고 있다. 예컨대, 1974년과 1988년에 중국과 베트남 간 대규모 해전(海戰), 간헐적인 교전이 발생하였고, 황암도(Scarborough Shoal, 黄岩岛, 필리핀 점유) 인근 해역에서 일어난 필리핀의 중국 어선 사격, 2002년 테넌트초(Tennent Reef) 해상에서 생긴 중국군의 필리핀 정찰기 대공사격 등 관련국 간 크고 작은 분쟁이 지속되어 왔다.

남사군도 해역이 분쟁 지역화(地域化)된 주요 원인은 이 해역이 풍부한 어족자원의 보고(寶庫)인 것은 물론, 석유 및 가스 등 양질의 천연자원이 매장되어 있기 때문이다. 동아시아의 경제 발전을 주도하고 있는 남중국해 주변국은 특히 에너지 자원 확보에 부심하고 있는 상황이다. 아울러 세계적으로 가장 핵심적인 해상교통로(Sea Lines of Communication : SLOC)가 통과하고 있다는 점에서 남사군도를 둘러싼 분쟁이 무력 충돌로 이어지는 사태는 적어



〈그림 1〉
남중국해
© 김동욱



〈그림 2〉
영유권 및 경계선 주장
출처: Energy Information
and South China Sea Region

기여할 것이다.

그러나 대국화(大國化)를 추진하고 있는 중국 정책은 인도나 미국 등의 견제로 지역 내 역학구조도 변화가 예상된다. 특히 유엔대륙붕한계위원회 연장신청에 따른 관련국 간 이견 노출은 향후 이러한 입장 차이를 더욱 키울 것이다.

이 글에서는 남중국해 영유권 분쟁과 관련하여 최근의 동향을 살펴보고 관련국의 입장을 검토하기로 한다.¹ 특히 중국은 남중국해 관련국 중 군사적·외교적으로 최강국의 지위를 누리고 있고, 동중국해에서는 일본과 센카쿠제도 문제로 갈등 양상을 보이고 있는 점에 주목하여 중국의 입장을 집중 검토하기로 한다.

II. 관련국의 입장

1. 중국

중국에게 남중국해는 막대한 지하자원 매장지일 뿐 아니라 경제 개발에 필요한 에너지를 수송하는 목줄인 점에서 전략적으로 아주 중요하다. 남중



〈그림 3〉
중국 U 라인
© 김동욱

국해는 미국, 일본, 한국은 물론 중국에게 인도양과 태평양을 연결하는 ‘목줄(Throat)’에 해당한다.

중국은 한나라(202~220 A. D) 시대부터 이 지역에 항해를 시작하여 당나라(618~906 A. D) 때는 빈번히 할 정도로 남중국해를 항해에 이용하였고, 12세기 이후 기록에 주권을 행사하였다고 주장하지만 당시 중국의 유교사상에 비추어 정확한 경계 규정 없이 황제가 지배하는 공간으로 막연하게 세력권을 주장하였다.² 자료상 본격적으로 중국의 지배가 나타난 것은 19세기였고, 1951년 일본의 강화조약에 따라 중국에 복속한다고 주장하였다.³ 중국

은 1947년 점선(U라인) 11개가 표시된 지도를 발행했고, 이 점선 안 서사군도, 중사군도, 남사군도, 동사군도의 모든 섬에 대한 영유권을 주장해 왔다.

중국은 최근 서사군도 영유권을 강화하기 위해 하이난다오[海南島]를 출발하여 시사베이자오[北礁]와 주변 도서를 돌아보고 서사군도에서 가장 큰 섬인 용싱다오[永興島]에 상륙하는 일반인의 관광을 추진하고 있는데⁴, 이러한 중국의 조치는 주변국과 마찰을 심화시킬 전망이다.

중국은 군사적 확장 정책을 지속적으로 펴고 있는데, 중국 해군은 한반도를 포함하여 일본, 타이완,

1 관련 6개국을 살펴보는 기존 연구방식에서 벗어나 가장 강력한 역내 행위자인 중국(中國)을 중심으로 베트남, 필리핀을 살펴보고, 관련국은 아니지만 역외 중요 행위자인 미국, 인도, 일본의 입장을 관찰하며, 마지막으로 비록 국가는 아니지만 중국의 주요 협상대상인 아세안(ASEAN)을 함께 살펴보기로 한다.

2 Mark J. Valencia et. al, 1999, *Sharing the Resources of the South China Sea*, Honolulu, University of Hawaii Press, p. 20.

3 위의 책, p. 21.

4 『新京報』, 2012. 4. 5.

필리핀, 인도네시아 등 중국과 해상경계가 맞닿아 있는 동아시아 대부분의 국가들을 ‘제1전략 도서군(1st Island Chain)’에 포함시켜 “동중국해와 남중국해의 무력증강을 통해 타국의 해상진출을 견제하여 내해(內海)화한다”는 전략을 세워 놓고 있을 뿐 아니라 파키스탄, 스리랑카, 방글라데시, 미얀마 등 인도양을 접하고 있는 국가의 항구에 해군 기지(基地)를 확보하는 등 지리적 영향력 확대(擴大)도 동시에 꾀하고 있다.⁵

1) 중국의 ‘영해 및 접속수역에 관한 법’(1992) 선포

중국은 1992년 ‘영해 및 접속수역에 관한 법’을 채택한 바 있으며, 동 법 제2조는 “중국의 영해는 육지 영토와 내수에 인접한 수역이며, 육지 영토는 본토 및 그 연안도서, 타이완 및 조여도를 포함하는 그 부속 도서, 펑호열도, 동사군도, 서사군도, 중사군도, 남사군도와 중국에 속하는 그 밖의 일체 도서들”을 포함하고 있다.

특히 제14조에 따르면 “외국 선박 또는 모선이 중국의 내수면, 영해 또는 접속수역 내에 진입한 때부터 추적권(追跡權)이 개시된다”고 규정함으로써 남사군도 주변 해역에서 ‘중국의 주권(Sovereign Rights)이 침해’되었다고 판단될 때 외국 선박에 대한 물리적 행사가 언제든지 가능하다. 이 법이 공포되었을 때 일본은 물론 아세안 국가에서 거센 반발이 이어졌다. 예컨대, 베트남은 베이징에 항의(抗議) 문서를 전달하였고, 필리핀과 인도네시아는 외



(그림 4) 남중국해 영토분쟁 지역 © 김동욱

교적 항의를 하였다. 타이완은 자국(自國)을 전체 중국의 정통 대표국가로 주장하고 있기 때문에 그러한 차원에서 항의한 바 있다.

2) 중국의 남중국해 기본 원칙

남중국해 영유권 및 자원 개발에 대해 중국은 기본적으로 ‘분쟁보류, 공동개발(Shelving isputes and joint development, 擱置爭議 共同開發)’의 원칙에 기초하고 있다. 중국은 무력(武力) 사용을 통한 분쟁 해결이 중국 국익에 도움이 되지 않는다는 사실을 잘 인식하고 있다.⁶ 물론 중국 내에는 다른 국가들의

5 Robert D. Kaplan, 2010, “The Geography of Chinese Power—How far can Beijing Reach on Land at sea?”, *Foreign Affairs*, May/June, p. 33.

6 장노순, 2003, 「중국과 동아시아 해양분쟁 : 스프라틀리 군도와 센카쿠/다오위다오 분쟁을 중심으로」, 『세계지역연구논총』 제 21집, 189쪽.

7 『국제문제』 2011년 5월호, 71쪽. 중국은 그동안 지리적, 역사적으로 볼 때 남중국해가 중국의 주권 지역이라고 주장해 왔으나 주변국을 자극할 것을 우려해 경제적인 측면에서 접근은 자제해 왔다는 점에서 『글로벌타임스』의 이런 논조는 이례적이라는 지적이다. 이 신문은 “에너지 수급난에 직면한 중국에 남중국해 개발이 그 해법”이라며 “500만석의 석유와 29조㎡의 천연가스 개발이 시급하며 이는 제12차 5개년 계획(2011~2015)에서도 핵심적인 사안”이라고 강조하였다. 그러나 “70만km에 달하는 남중국해 가운데 현재 20만km 정도만이 영유권 분쟁이 해결된 상태”라면서 “관련국 간 분쟁으로 중국의 개발이 어려움을 겪고 있다”고 보도하였다. 이 신문은 “중국의 남중국해 개발 면적은 주변국들보다 작다”면서 적극적인 개발을 촉구하였다. (Ibid.)

8 박상현·윤정민, 2007, 「전망이론의 관점에서 본 남중국해 영토협상 : 손실영역(loss frame)에서 중국의 선택을 중심으로」, 『세계지역연구논총』 제25집 제3호, 253쪽.

영유권 주장을 실력으로 대처하지는 매파(Hawks)들도 있지만 남중국해에 대한 중국의 전체적인 기조는 ‘분쟁보류, 공동개발’이다. ‘분쟁보류, 공동개발’ 원칙은 1970년대 후반에 덩샤오핑이 일본을 방문하였을 때 일본과 센카쿠/다오위다오 문제와 관련해 제창한 바 있고, 1986년 필리핀 부통령이 베이징 방문 시에도 피력한 바 있다. 1992년 아세안 장관급 회담 시 첸치첸(錢其琛) 중국 외교부 장관도 ‘분쟁보류, 공동개발’이 중국의 정책 기조임을 재차 강조하였다. 최근 중국 공산당 기관지 『인민일보』의 영자 자매지인 『글로벌타임스(Global Times)』는 남중국해의 경제적 가치에 대하여 집중조명하면서 적극적인 개발을 촉구한 바 있다.⁷

사실 중국 입장에서는 2002년 행동선언 채택 당시 영토주권 양보, 다른 영토분쟁에서의 입지 약화 등의 손실이, 행동규약 합의를 하지 않을 경우 미국의 개입, 경제성장 저해 등의 손실이 예상되는 손실 영역이 있었기 때문에 손실영역의 선택행위인 위험 감수 행위를 할 수밖에 없었다는 논리⁸가 설득력을 갖는다. 아세안과 행동규약 합의를 하지 않고는

기존의 공세적 입장을 고수하는 행위가 현상 유지 태도라면, 아세안과 합의를 통해 평화적인 입장으로 선회하는 것은 결과변동성이 큰 위험감수 행위를 한 것인데, 결과적으로 중국은 국력 성장의 기회를 마련하기 위해 위험을 감수하는 상황적 합리성을 추구한 것이다.

중국과 동남아시아 국가의 교역도 활발한데 이는 경제 발전에 매진하고 있는 중국의 입장에서, 4번째로 큰 교역 상대인 아세안(ASEAN) 국가들과 불필요한 대립각을 세울 필요가 없다는 현실적인 판단에 따른 것이다. 중국 지도자들은 일찍이 중국 내 경제 문제와 교역을 위해 주변 국가들과 갈등 상황을 조장하는 것이 중국에게 이로운 것이 없다는 점을 잘 이해하고 있다.

3) 중국의 자세 변화

중국은 남중국해 영유권 문제 관련 양자(兩者)회담을 선호하였다가 점차로 다자주의 협상으로 선회하였다. 이러한 중국의 자세 변화는 다음과 같은 이유에서다.

첫째, 남중국해는 중국 하이난도(海南島)에서 약 1,000km 떨어져 있기 때문에 주변국들과 영유권 다툼이 발생하였을 때 군사력을 투사(投舍)할 수 있는 능력이 결여되어 있다. 군사력 투사능력을 증강시키기 위하여 중국은 항공모함 전단을 운영할 계획을 가지고 있다. 2011년 8월 10일 중국은 러시아에서 구입한 바라크(Varyag) 급(級) 항모를 개조하여 첫 시운전을 한 바 있다. 바라크 급은 1998년 우크라이나에서 도입 당시 무장과 추진기관이 제거된 상태였는데, 이 항모를 시운전하였다는 것은 항공모함 추진기관 제작에 필요한 기술적 난제를 어느 정도 극복했다는 뜻이다. 중국의 항공모함 확보는 강대국으로서의 면모를 제고시키고, 부족한 해양군사 투사능력을 보완해주는 계기가 될 것이다. 내년엔 바라크 급 항공모함의 취역에 맞추어 중국은 하이난도, 산야(三亞), 야룡(亞龍) 해군기지를 두고 공격용 제4함대를 창설할 계획을 가지고 있다.⁹ 중국은 현재 3개의 함대를 보유하고 있다. 산둥(山東)성 칭다오(靑島)에 본부를 두고 있는 북해(北海)함대는 황해를 관할 해역으로 하며, 저장(浙江)성 닝보(寧波)에 본부를 두고 있는 동해(東海)함대는

동중국해, 광둥(廣東)성 잔장(湛江)의 남해(南海)함대는 남중국해를 관할하고 있다. 하이난도에는 중국의 Su-27k 장거리 요격기 기지와 32잠수함 전단이 자리 잡고 있기 때문에 제4함대가 신설되면 남중국해에서 무게중심은 중국에 쏠리게 될 것이다. 중국이 제4함대를 신설하는 것은 기존의 3개 함대가 연근해 방어에 주력하고 있기 때문에 공격 임무를 가진 항모 전단을 기존 함대에 배속시키는 것이 어렵다는 판단에 따른 것이다.¹⁰

둘째, 남중국해의 많은 암초나 도서는 대규모 병력이 상주(常駐)하기에 적절치 않다. 활주로를 건설하기 어렵고, 식수를 구하기 어렵기 때문이다.

셋째, 1974년과 1988년에 있었던 중국과 베트남 간 대규모 해전과 1995년 Mischief Reef 점령 사건 이후 베트남, 필리핀은 물론 주변국의 우려가 높아지기 시작하였다. 중국은 경제 발전과 함께 대국(大國)으로서 리더십에 걸맞은 국가 이미지를 고려해야 함은 물론 주요 교역 상대국인 아세안과 대립각을 세우는 것에 부담감을 가지게 되었다. 관련국은 중국에 대항하는 것이 큰 부담이기 때문에 결국 아세안이라는 국가기구를 통해 목소리를 내게 되었다. 1992년 ‘남중국해에 관한 ASEAN 선언’ 채택 이후 ASEAN은 역내 차원에서 분쟁 해결을 위한 당사국 간 다자협상을 지향해 왔으며, 2002년 ‘남중국해 행동선언’ 채택 등의 긍정적 성과를 얻게 되었다. 또한 중국은 2003년에 ‘동남아시아 우호 및 협력 조약’¹²에 가입하기도 하였다.

넷째, 에너지 안보 역시 중국에게는 근심거리다. 에너지 수급에 큰 차질이 생길 경우 중국 경제에 미치는 손해를 고려할 때, 아세안 국가들의 비축 원유(原油)에 대한 협력을 도출하기 위해서라도 원만한 관계 유지가 필수적이다.

그러나 중국이 남중국해 영유권 문제 관련 입장을 양자(兩者)회담 선호에서 다자(多者)주의 협상으로 선회한 것은 이 문제에 대한 제한적인 국제화를

의미한다. 즉, 아세안 플러스(ASEAN+One) 내에서 이 문제를 다룬다는 점에서 중국은 남사군도 문제를 국제 현안화(懸案化)하는 데는 여전히 반대 입장이다.

한편 최근 중국 내에서는 남중국해에서 중국과 갈등을 빚고 있는 베트남과 필리핀을 상대로 국지

9 앞의 책.

10 『조선일보』, 2011. 9. 8. 10면.

11 위의 글.

12 Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia.

전(局地戰)을 벌여야 한다는 강경론(強硬論)이 고개를 들고 있다.¹³ 민간 싱크 탱크인 ‘에너지 기금위(基金委)’의 룡타오[龍韜] 전략분석가는 “남중국해로 전장을 제한하고 가장 소동을 키우는 베트남과 필리핀을 공격해 다른 나라에 살계경후(殺鷄敬候 : 닭을 죽여 원숭이를 혼계한다는 뜻)의 교훈을 가르쳐야 한다”고 주장하였다.¹⁴ 또한 중국 대표 군사 전문 인터넷 신문인 『西陸網』이 보도한 바에 따르면 중국군 부총참모장 마샤오텐[馬曉天] 상장이 “중국군은 해양영토를 보호할 능력이 있으며, 군사력은 최후수단이 될 것이다. 하지만 외교 수단을 통한 분쟁 해결이 우선이다”¹⁵라고 함으로써 남중국해 분쟁과 관련하여 군사력 사용 가능성을 언급하였는데, 중국군 고위 장성이 군사력 사용 가능성을 언급한 것은 이례적이다. 마샤오텐 상장의 군사력 사용 가능성 언급은 첫째, 해양주권 수호에 대한 단호한 의지를 과시하여 관련국이 외교적 해결을 모색토록 압박하고 둘째, 필리핀 등 주변국이 먼저 군사력을 사용하고 있음을 지목하여 향후 잠재적인 군사적 충돌의 책임을 주변국에 전가해 중국 군사 행동을 정당화하려는 사전 포석으로 평가된다.

중국이 다오위다오와 남중국해 관련 강경 반응을 보이는 것은 일차적으로 중국 내 정치적인 요인 때문이다.¹⁶ 즉, “일본과 빚고 있는 영토 문제나 남중국해에서의 영토 문제에 대하여 중국 인민이 높은 관심을 갖고 있어 중국 정부의 입장을 누그러뜨리면 큰 정치적 리스크를 안게 된다”고 보고 있다.¹⁷ 두 번째, 경제적 요인으로 해상교통로(SLOC) 보호다. 공산당 이데올로기로 중국 공산당의 정권적 정당성 찾기는 이미 한계에 달해 경제 성장만이 대국민 호소력이 되고 있는 시점에서 대외 무역 의존도가 50%가 넘는 현실을 고려하면 해상 및 에너지 자원 수송로인 남중국해는 중국 정부가 협상으로 포기할 대상이 아니라는 점이다.¹⁸

전반적으로 아세안(ASEAN)과는 협력적 자세를 취하지만 중국(中國)의 기본 입장은 다음과 같이 정리할 수 있겠다. 첫째, 중국이 경제 발전을 맞아 남사군도의 자원과 해상교통로 보호의 중요성을 깨닫기 시작했으며, 인민해방군은 애국적인 차원에서 이를 지키려고 했다는 점이다. 둘째, 인민해방군이 영토분쟁에 이용되었다는 사실이다. 셋째, 중국은 주권(主權) 문제에

관한 한 논쟁의 여지없이 협상을 배제한다는 점이다.¹⁹

4) 전망

중국이 남중국해 영유권 다툼에 있어서 무력에 호소할 가능성은 현재로서는 적어 보인다. 특히 중국을 포함하여 관련국들이 민족주의에 호소하는 경향을 자제하는 편이다. 이는 동중국해 센카쿠·다오위다오 영유권 분쟁에 있어서 중국과 일본 국민의 민족감정에 호소하는 것과는 상당히 다르다. 또한 남중국해에는 엄청난 양의 석유가 묻혀 있다고 하는데 매장량이 확실하지 않고 애초 추산보다는 그 양이 점차 줄어들고 있다는 것도 문제다. 그리고 남중국해 관련 사안에 미국 관여 가능성이 그리 높지 않다는 것이다. 미국은 남중국해의 영유권 분쟁에는 관심이 없고 주권 문제와 관련해 중국과 불필요한 마찰을 원치 않고 있기 때문이다. 미국은 이 지역에서 자유로운 통항에 관심이 있을 뿐이다.

한편 2011년 8월 10일 중국의 바랴크 급 항공모함 첫 시운전은 지역 내 해군력 강화의 단서를 제공할 수 있다는 점에서 향후 추이가 주목된다. 중국과 센카쿠제도를 둘러싸고 영유권 갈등을 빚어온 일본은 중국 항모 출현에 대비하기 위하여 신형 헬기 항공모함 2척을 건조할 계획이다. 타이완

은 성능이 개선된 슈펑[雄風]-3 순항미사일을 선보였고, 베트남도 5~6년 안에 러시아제 킬로 급(級) 636형 디젤잠수함 6척을 배치할 예정이며, 인도 역시 2015년까지 항공모함 두 척을 추가 건조(建造)하기로 했다.²⁰

한편 최근 언론보도에 따르면 중국은 하이난도, 산야에 최신예 진(晉)급 핵잠수함을 배치한 것으로 알려져 있다. 만재배수량 1만 2,000t에 달하는 이 잠수함에는 미국 본토까지 도달할 수 있는 사거리 8,000km 대륙간탄도미사일 ‘취랑[巨浪]-2’를 탑재하고 있다.²¹

13 『조선일보』, 2011. 10. 1.

14 위의 글.

15 www.xilu.com(2012. 5. 30 검색).

16 『국방일보』, 2012. 4. 12, 13면.

17 위의 글.

18 위의 글.

19 Melvin Gurtov and Byongmoo Hwang, 1998, *China's Security : The New Roles of the Military*, Colorado: Lynne Rienner Publishers, p. 263~264.

20 『중앙일보』, 2011. 10. 4, 14면.

21 『중앙일보』, 2011. 11. 15, 34면.

2. 베트남

1) 중국에 대한 베트남의 입장

월남전에서 미국에 대항하기 위해서 중국의 원조가 필요했던 북베트남은 남중국해에 대한 중국의 주권을 인정해 왔다. 그러나 전쟁 혼란기를 이용해 1974년 중국이 서사군도(Paracel Islands)를 점령하고, 베트남 전쟁이 끝나갈 즈음인 1975년에 북베트남이 남베트남 소유였던 남사군도의 몇몇 환호초를 점령하자 중국과 베트남 간에 긴장이 고조되기 시작했다. 이러한 양국 간 긴장은 1987년 중국이 연안 및 해양권익의 보호 차원에서 ‘근해(近海) 적극방어전략’을 추진함으로써 절정에 달했다. 중국은 1988년 베트남이 점령하고 있었던 남사군도의 암초 6개를 점령한 후 중화인민공화국이라는 영토 표식과 함께 해양관측소를 설치하고, 이외에도 6개 암초 중 하나인 영서초를 인공도로 개조했으며 화양초라고 불리는 암초에는 군사시설을 건설하였다. 이 과정에서 중국 해군과 베트남 해군 사이에 교전이 발생하여 베트남 해군 함정 3척이 파괴되고 사상자가 약 80여 명 발생했다.

1995년 베트남이 아세안에 가입하면서 중국에 대한 아세안 국가들의 공동대응이 보다 강화되었다. 베트남은 통일 직후인 1975년 5월 남사군도 일부 도서를 점령하여 영유권을 주장하기 시작하였다. 베트남은 중국에 대응하기 위해 기본적으로 다음 3가지 형태의 전략을 추구한다. 첫째, 베트남이 아세안에 가입한 이후 다른 국가들과의 공동대응을 강화하였다. 이는 강국인 중국을 대상으로 개별 국가가 대응하는 것보다 훨씬 효과적인 방법임이 입증되었다. 둘째, 2002년 ‘남중국해 행동선언’ 채택 이후 베트남은 중국에 대한 강공(強攻)을 개시하였다. 셋째, 베트남은 미국, 일본, 인도 등 남중국해와 관련이 없는 강대국들을 끌어들이어 중국을 곤혹스럽게 하고 있다. 최근 남중국해를 둘러싼 중국과 베트남의 갈등(葛藤)이 더욱 고조되고 있다.

2) 최근 사태

2011년 5월 26일 베트남 중남부 나짱 동북쪽 120km 남중국해에서 작업

중이던 페트로 베트남(Petro-Vietnam) 소속 석유탐사선 빈민(Binh Minh) 2호가 설치한 탐사케이블을 중국 측 순시선 세 척이 절단한 일이 발생하였다.²² 사건 직후 하노이 주재 중국대사관 앞에서 대규모 반중(反中) 시위가 일어났고 반중 정서가 점점 확산되었다. 2011년 6월 5일 싱가포르에서 열린 제 10차 아시아 안보포럼(ARF)에서 남중국해 영유권을 둘러싼 공방전이 전개되었다.²³ 연설에 나선 베트남과 필리핀 국방장관은 중국을 비난하였다. 팡캉타잉 베트남 국방장관은 “남중국해 억지력 확보를 위해 러시아 잠수함을 도입하고 있다”며, 향후 무력대응도 불사(不辭)할 것임을 천명하였다. 가즈민 필리핀 국방장관은 “미국이 지도력을 발휘해야 한다”고 미국의 개입을 촉구하기도 했다. 량광례(梁光烈) 중국 국방부장은 “중국은 남중국해 분쟁을 평화롭게 해결하기를 원한다”고 했지만 중국은 남중국해를 타이완, 티베트, 신장, 위구르 등과 함께 중국의 핵심이익(Core Interest)에 포함시켜 영유권에 있어서는 한 치도 양보하지 않고 있다.

22 베트남 외교부는 항의 문서에서 “베트남의 EEZ 내에서 베트남의 주권을 침해하는 행위를 당장 중단하고, 빈민 2호가 입은 손해를 배상해 줄 것”을 요구하였다. 이에 대해 중국외교부 대변인은 “중국 측의 행동은 중국 관할 해역에 대한 정상적인 단속 활동”이라고 논평하였다. 그는 또한 “남중국해 주권 관련 중국의 입장은 명확하고 일관성이 있다”면서 “중국이 주권과 관할권을 가지고 있는 해역에서 베트남이 석유탐사활동을 하는 것은 영해 관할권에 대한 양국 간 인식 공감대와 배치되는 일”이라고 주장하였다. 이는 최근 인도네시아와 필리핀을 방문한 량광례(梁光烈) 국방부장을 통해 전한 “남중국해 영유권 분쟁을 평화롭게 해결하겠다”는 입장과 배치되는 것인데, 이에 관해서는 중국이 우수한 해군력을 바탕으로 분쟁 해역에 대한 주권을 대놓고 주장하려는 의도”라고 분석했다.

23 『조선일보』, 2011. 6. 7.

24 『조선일보』, 2011. 9. 6. 18면.

2011년 6월 13일, 베트남은 대규모 실탄사격 훈련을 실시하였다. 중국 『북경만보(北京晚報)』에 따르면 베트남, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아 등 남중국해 분쟁 당사국에 대하여 군사력과 전략을 중심으로 경쟁력을 평가한 결과 베트남이 가장 높은 점수를 획득하였다.²⁴ 특히 베트남은 해병대를 중심으로 상륙작전과 방어훈련이 잘되어 있어 베트남이 분쟁 지역을 점령할 경우 중국의 반격이 쉽지가 않다. 베트남 해군의 병력은 4~5만 명이고, 100여 척의 군함은 대부분 소형이며 무장도 재래식 함포만 구비하고 있다. 중국의 압도적인 해군력에 대항하기 위해 베트남은 킬로급 잠수함 구매를 놓고 러시아와 협의 중이다. 또한 베트남 정부는 전시 징병대상 면제자에 대한 규정을 담은 법령을 시행하는 등 강경한 자세를 보이고 있다. 이 규정은 1979년 중국·베트남 전

쟁 이후 32년 만에 처음으로 통과된 법령(法令)이라는 점에서 더욱 주목받고 있다.²⁵

특히 베트남은 2009년 5월 6일 말레이시아와 공동으로 CLCS에 남중국해 대륙붕한계 확장 신청문서를 제출한 데 이어, 그 이튿날 다시 단독으로 신청문서를 제출했다. 물론 중국과 필리핀 등이 이의를 제기해 CLCS에서의 심사 가능성은 크지 않으나 남중국해 분쟁을 국제화하려는 시도는 성공적이었던 평가를 받고 있다. 또한 2010년 4월 제16차 ASEAN 정상회의 개최에 앞서 베트남은 의장국이라는 지위를 이용하여 남중국해 분쟁에 대한 ASEAN의 공동대응을 추진하였으나 다른 회원국 간 의견 불일치로 공식적인 의제로는 논의되지 못했다. 그러나 중국의 영향력 확대가 계속되고 있음을 고려할 때 중국에 대응하기 위해 분쟁 당사국들은 남중국해(南中國海) 문제를 국제화하려고 계속 노력할 것으로 예상된다.

3) 전망

남중국해 문제를 공식적으로 논의하고 있는 대표적 다자체제로 1994년 7월 설립된 아세안지역안보포럼(ARF)을 들 수 있다. ARF는 다자주의적 틀을 통하여 지역 안보에 위협을 초래할 수 있는 중국을 논의에 끌어들이므로써 협력적 행동패턴을 유도하고자 하고 있다. ARF 내에서 남중국해 문제 논의가 활발해지고 있지만 아직까지도 별다른 구체적 성과 없이 원칙적 수준의 분쟁해결 방법을 제시하는 데 그치고 있다. 또한 다자체제 내 공식 논의에 대해 중국은 전반적으로 소극적인 것이 사실이다. 그러나 2010년 7월 ARF를 계기로 미국이 ASEAN에서 남중국해 문제에 적극적인 개입 의지를 강하게 표명하여 중국의 반발을 산 바 있어, 향후 ASEAN에서 미국을 등에 업은 중국 외 분쟁국들은 분쟁의 평화적 관리와 지역 안정을 위해 더욱 적극적으로 중국을 압박할 것으로 예상된다.

3. 필리핀

필리핀은 ‘발견(發見)’에 따른 선점(先占) 이론에 기초하여 남사군도 영유권을 주장한다. 1947년 필리핀인 토마스 클로마(Thomas Cloma)가 일련의 도서 군(群)을 발견하고 Kalayaan(자유의 땅)이라 명명하였다. 또한 지리적 근접성을 이유로 영유권을 주장한다.

1992년 미국이 필리핀 수빅 해군기지(Subic Naval base)와 클라크 공군기지(Clark Air Base)에서 철수한 이래 필리핀은 중국의 압력에 독자적으로 목소리를 내지 못하였다.

1995년 2월 필리핀은 산호도에서 중국이 건설한 구조물을 발견하여 중국에 항의하던 중 1999년 1월 중국의 시설 확장으로 양국 간 긴장이 높아졌다. 1999년 필리핀은 중국과의 영유권 다툼 문제를 해결해 줄 국제재판소 설치를 제안하였으나 중국의 반대로 무산된 바 있다.

같은 해 5월 필리핀 상원은 미국과의 외국군 방문협정(Visiting Forces Agreement : VFA)을 비준하면서 미국 개입 명분을 마련하기도 했다. 2012년 4월 필리핀은 미국과 남중국해 팔라완 섬 근해에서 연례 연합훈련인 ‘Balikatan’²⁶ 훈련을 실시하였는데 이는 중국 해양력 견제를 위한 것으로 평가되며 향후 다국적 연합훈련으로 확대될 가능성도 있다. 또한 2012년

5월부터 미국 해양경비대가 사용하던 해밀턴 급(3250t) 중고경비함²⁷을 미국에서 무상 도입하여 남중국해 경비에 투입하기로 하였다.

2012년 4월 12일 남중국해 스카보로 초 인근 해역에서 필리핀 해군이 ‘불법(不法)’ 조업 중인 중국 어선 선원을 체포하는 과정에서 중국·필리핀 군함이 대치했다가 3일 만에 각각 복귀하였다.²⁸ 남중국해 해상 영유권 분쟁 관련 중국의 이러한 대응 방식은 향후 동중국해 영토분쟁 처리 방식의 기준이 될 수 있어 주목이 필요하다.

25 『조선일보』, 2011. 6. 16, 16면.

26 필리핀 원주민 언어로 ‘어깨를 나란히’라는 뜻임.

27 주요 무장은 76mm 함포 1문과 25mm 함포 2문이다.

28 필리핀 외무성은 2012년 4월 11일 필리핀과 중국이 영유권을 주장하는 스카보로 초(중국명 黃巖島)에서 조업 중인 중국 어선을 단속하려는 필리핀 군함과 이를 방해하려는 중국 해양 조사선이 대치하고 있다고 밝혔다(<http://yomiuri.co.jp/world/news/20120411-0Y1T100961.htm>).

4. 타이완

타이완의 영유권 주장 근거는 중국의 주장과 그 맥을 같이 한다. 타이완은 남사군도, 서사군도, 중사군도, 동사군도에서 주권을 주장한 바 있다. 타이완은 현재 태평도(太平道, Itu Aba)를 실효 점유 중이다. 일본의 식민통치에서 벗어난 1945년 이래 타이완(Republic of China)은 통치권을 행사하고 있다.²⁹ 태평도는 남사군도의 섬 중 유일하게 식수(食水)가 공급되는 섬이다.

2008년 3월, 타이완 대통령인 천수이볜(陳水扁)이 태평도를 방문하였는데, 베트남은 이러한 방문을 격렬히 비난하였다. 필리핀도 베트남의 비난에 동조하였다.

그러나 전반적으로 아세안 회원국이 아닌 타이완은 독자적으로 남사군도에 대한 영유권을 주장하고 있지만 이전처럼 공세적인 태도를 취하지는 않고 있다.³⁰ 상당 기간 타이완은 남사군도 문제에 대하여 우선순위를 부여하지 않았다.³¹

5. 브루나이

1984년 브루나이는 루이사 초(Louisa Reef) 인근 해역에 배타적 경제수역과 대륙붕을 선포하였지만 이 지역에서 실효 지배를 하지는 않고 있다.³²

6. 말레이시아

말레이시아는 남중국해에 위치한 12개 도서에 대하여 영유권을 주장하고 있으며, 이 중 6개는 점유 중이다.³³ 예컨대, 라양라양(Layang Layang, Swallow Reef)에는 객실 약 80개 규모 리조트를 지어 운영하고 있는데 수중 다이빙을 취미로 하는 관광객들의 발길이 끊이지 않는다.

7. 미국

남중국해 문제에 중립적 태도를 견지하던 미국은 해상통로 안전과 항행 자유 확보를 내세우면서 적극적인 개입 정책으로 전환하려는 태도를 취하고 있다. 1990년대부터 미국은 남중국해 연안국과 양자·다자간 군사훈련 강화와 군사 측량 및 감시 활동을 대폭 강화해 왔다. 그러던 중 2001년 중·미 정찰기 충돌과 2009년 하이난도 남방 공해(公海)상에서 해양 정보를 수집하던 미 해양 정보수집선 임페카블 호(USNS Impeccable) 사건으로 중국과 미국 간 갈등이 고조되었다. 더욱이 2010년 7월 베트남 하노이에서 열린 아세안지역안보포럼(ARF)에 참석한 힐러리 클린턴 미 국무장관은 남중국해 문제를 공식적으로 거론하면서, 남중국해 항행 자유는 미국의 국가적

이해(National Interest)가 달려있는 문제이며, 남중국해에 대한 중국의 지배력 강화를 더 이상 좌시하지 않겠다는 의지를 강하게 표명한 바 있다. 중국은 이 연설이 언뜻 공정해 보이지만 사실상 중국을 공격하는 것으로, 국제사회에서 남중국해 정세 관련 허상을 조장하는 것이라고 비난하였다.³⁴ 중국은 미국의 남중국해 관련 이해 관계를 다음과 같이 평가하고 있다.³⁵ 첫째, 중국을 봉쇄하려는 전략의 일환으로 남중국해 분쟁을 관리하는 것이다. 둘째, 남중국해 문제를 중국과 아세안 국가들 간 관계의 지렛대로 관리함으로써 영향력을 극대화하는 것이다. 셋째, 아시아·태평양 지역에서 헤게모니 장악을 위해 군사력 주둔 구실로도 사용이 가능하다는 것이다.

그러나 여전히 중국의 소극적 태도 때문에 분쟁이 더욱 악화되고 장기화될 조짐을 보임에 따라 현재 중국 이외 분쟁 당사국들은 베트남을 중심으로 공동대응 구도를 형성하여 분쟁을 국제화하기 위

29 *Territorial Disputes of the People's Republic of China : Taiwan, Sino-Indian War, Tibet, Sprately Islands, Mainland China*. Books LLC, 2010. Memphis, p. 137.

30 Jacob Bercovitch and Mikio Oishi, 2010, *International Conflict in the Asia-Pacific: Pattern, Consequences and Management*, NY : Routledge Global Security Studies, p. 102.

31 위의 책.

32 *Territorial Disputes of the People's Republic of China*, supra note 29, p. 142.

33 Mark Valencia, supra note 2, p. 36.

34 <http://fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/zt/ywzt/wzst/2305/t719371.htm>

35 Li Mingjiang, 2009, "China's South China Sea Dilemma", in Sam Bateman and Ralf Emmers, *Security and International Politics in the South China Sea*, NY : Routledge Security in Asia Pacific Series, p. 146.

해 노력하고 있다. 반면 중국은 남중국해 문제가 국제화되어 외부 세력이 개입할 수 있는 빌미를 제공하게 되는 것을 원하지 않는다. 2012년 4월 미국은 역내 중국의 위협에 대비하여 호주 북부에 위치한 다윈 기지에 미 해병대 병력 주둔을 개시하였다.

8. 인도

인도는 남중국해 영유권에 관계 없는 국가지만 2000년대에 들어 남중국해 해역에서 인도의 움직임도 활발해지고 있다. 최근 인도와 베트남이 남중국해에서 군사협력을 강화하고 해상 공동개발도 추진 중인 것으로 확인되었다.³⁶ 양국이 개발을 추진 중인 곳은 남사군도 부근에 위치한 127, 128호 유전으로 중국, 베트남, 필리핀, 브루나이 등 동남아 국가 간 영유권 분쟁이 있는 곳이다. 인도 외교부는 “중국이 이 문제에 대해 주목하는 것을 알지만 중국의 반대에는 법률적 근거가 없다”면서 “베트남 측과 계속 이 일을 추진해 나갈 방침임을 이미 중국 정부에 전달하였다”고 밝혔다. 한편 베트남 정부는 나짱(Nha Trang) 항에 인도 해군이 상시 주둔해 줄 것을 요청하기도 했다. 이러한 베트남과 인도의 움직임에 중국 정부는 대변인 성명을 통해 “중국은 남사군도와 그 인근 해역에 논쟁의 여지가 없는 주권을 가지고 있다”고 하였다. 이에 중국 군사 문제 전문가 장보(張博)는 “인도가 남중국해 문제를 중국과 대결하려는 카드로 사용하는 것은 지혜롭지 않을 뿐 아니라 전략적으로 위험한 일”이라고 평가한 바 있다.

한편 2011년 8월 25일 중국군 병사 6~7명이 헬기 두 대에 나누어 타고 인도 잠무·카슈미르 주(州)의 추무르 마을로 침입해 돌로 만든 벙커 17곳을 파괴하였다.³⁷ 인도 초소에 침입한 중국군은 두 개의 상징물을 만들고 조약돌을 별모양으로 배치하였다. 인도는 중국의 반대에도 자국 기업의 베트남 근해 유전탐사를 추진하기로 하여 주목을 받고 있다.³⁸

중국 팽창에 대한 부담감 때문에 현시점에서 인도의 강대국 부상은 아시아에서 중국의 부상을 견제할 수 있는 유일한 대안으로 떠오르고 있다.³⁹ 인

도 해군은 군함 155척을 보유하고 있고, 2015년까지 핵추진잠수함과 항공모함을 각각 세 척씩 보유할 계획이다.⁴⁰

9. 일본

일본은 중국과 센카쿠제도에 대한 영유권 분쟁 상태에 있다. 또한 동중국해 가스전의 개발로 마찰을 빚는 등 중국의 태도는 일본에게 심각한 위협 대상이다. 일본은 중국 해군력 증강에 대응하기 위해 전장 248m, 배수량 1만 9,500톤 크기의 항공모함형 호위함 건조를 계획하여 2014년에 배치할 예정이다.

일본은 동남아 해양안보 협력 체제를 구축하기 위해 노력을 기울이고 있다. 석유를 비롯한 전략적 자원, 예를 들면 석탄, 우라늄, 곡물, 철광석 등 자원 80% 가량을 동남아 해상교통로를 경유해 운반하고 있기 때문에 이 지역에서 안전한 항행 보장은 일본의 안보에 매우 중요한 정책 목표다. 이런 노력의 일환으로 일본 비정부기구와 정부는 합동으로 수로 조사와 여타 해양 안전 확보를 위한 프로그램에 소요될 자금을 조성하였다. 1999년부터 일본

은 보다 직접적인 일련의 안보협정을 적극적으로 추진하고 있다. 각국의 해군 함정들이 자국 및 국제 해역을 공동으로 순찰하도록 하는 ‘해양평화유지 활동(Ocean-Peacekeeping)’이 대표적 예다.

최근 일본은 중국 견제를 명분으로 동아시아정상회의(EAS)에서 해상안전보장 문제를 논의하는 ‘동아시아해양포럼(가칭)’을 신설할 움직임을 보이고 있다.⁴¹ 이러한 일본의 움직임은 중국과 마찰을 일으킬 것으로 예상된다.

36 『조선일보』, 2011. 9. 17, 14면.

37 『국방일보』, 2011. 9. 20, 9면.

38 위키클.

39 라운도, 2010 「아시아시대 인도의 강대국 전략연구」, 『부상하는 강대국 인도의 최근 동향과 시사점』, 대외경제정책연구원, 9 쪽. 인도는 아직은 경제력이나 군사력 등 여러 측면에서 중국에 많이 뒤처지고 있지만 인구와 경제 규모, 국토 크기와 전략적 위치 등에서 중국과 대등하게 맞설 수 있는 유일한 아시아 세력으로 볼 수 있기 때문이다.

40 Robert D. Kaplan, 2009, “Center Stage for the Twenty-first Century”, *Foreign Affairs* March/April, p. 21.

41 『동아일보』, 2011. 9. 29, 20면.

10. 아세안(ASEAN)

1) 개요

아세안은 동남아시아국가연합(Association of South-East Asian Nations)을 일컫는다. 1967년 필리핀, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 태국 5개국으로 출발하였지만 1984년 브루나이, 1995년 베트남이 가입하고 이후 라오스, 미얀마, 캄보디아가 가입하였다.

아세안 국가는 중국 경제 발전이 군사력 투사로 발전하여 남중국해에서 중국의 자세가 공세적으로 변할 것을 우려해 가급적이면 중국을 잘 달래가며 이 지역 평화를 유지하기 위해 일치된 대응을 하고 있다.⁴²

2) 아세안의 대응 일치

남중국해 전체에 걸쳐 펼쳐지고 있는 중국 영유권 주장과 1995년 산호도 점령에 대한 아세안의 반응은 대체로 공동(共同)으로 일치단결하여 중국 조치에 대응하는 것이었지만 각 국가별 상황, 회원국가 간 상반된 입장으로 상호 대립 양상을 보이기도 하였다. 예컨대, 1998년 산호도에 대한 시설 보강 작업 시 아세안 국가들의 공조는 매우 미약한 것이었다. 1998년 10월 중국은 1995년 점령한 산호도에 3층짜리 건물과 헬기 착륙장을 추가로 건설하였다. 이에 필리핀은 그러한 중국의 행위가 1995년 양자행동규범에 위반된 것이라고 항의하였다. 중국은 증축(增築) 행위는 어부 대피소를 확장한 것이라고 변명하였다. 1995년 산호도 사건 때와는 달리 1998년 12월에 열린 아세안 정상회담에서 회원국들은 중국의 행위에 미온적인 반응을 보였다. 당시 위안화를 평가절하하지 않기로 한 중국의 결정은 지역경제 활성화에 큰 도움이 되었고 이러한 기조가 결과적으로 회원국들이 미온적 대응을 하게 만든 밑바탕이 된 것이다. 회원국들의 미온적 대응에 필리핀은 극심한 고립감을 느끼게 되었다.

⁴² Jacob Bercovitch and Mikio Oishi, *supra* note 30, p. 102.

⁴³ Barry Wain, 2008, "Manila's Bungle in the South China Sea", *Far Eastern Economic Review*, Jan/Feb.

3) 아세안 국가 간 갈등

이상이 중국과 아세안 간 발생하였던 사건과 대응이라면 다음은 아세안 국가 상호 간에 발생했던 일이다. 1999년 말레이시아는 Investigator Shoal과 Erica Reef를 점령하고 그곳에 2층짜리 건물과 헬기 착륙장, 잔교, 안테나 시설 등을 세웠다. 말레이시아는 1980년대에 이미 Swallow Reef를 점령하였는데, Investigator Shoal과 Erica Reef 점령은 두 번째 점령에 해당하는 것이었다. Investigator Shoal은 팔라완(Palawan)으로부터 460km, 코타키나발루(Kota Kinabalu)에서 250km에 자리 잡고 있다. 이 산호초는 말레이시아 Swallow Reef에서 불과 80km 거리에 있고, Erica Reef는 Investigator Shoal 옆에 있는데 필리핀 푸에르토 프린세사(Puerto Princesa) 시(市)에서 525km나 떨어져 있었다.

필리핀은 말레이시아 중앙정부가 관여하지 않았다는 말레이시아 외교부 장관의 말만 믿고 정식으로 항의하지 않았다. 하지만 곧 중국, 타이완, 베트남이 말레이시아에 강하게 항의하였고, 나중에 속았음을 안 필리핀 정부는 외교서신을 보내 Investigator Shoal은 필리핀 영토이며, 필리핀 EEZ 내에 위치하고 있기 때문에 말레이시아의 행위는 1992년 마닐라선언(Manila Declaration)에 위배된다고 주장하였다.

4) 전망

후자는 2005년 3월에 체결된 "남중국해 해양지진 공동탐사 협정"(중국·필리핀·베트남 3자 협정)이 아세안을 분열시키고 남중국해에 대한 중국의 권리 주장을 묵시적으로 인정하는 것이 아닌가 하는 주장을 하고 있다.⁴³

특정 사안에 대하여 아세안 회원국가가 모두 일치된 방향으로 행동하는 것은 아니듯 향후 남중국해에 대한 아세안 회원국의 행동 방향 역시 예측이 쉽지 않음을 알 수 있다. 2007년 12월 중국 인민의회가 하이난도 성(省) 산샤 특구를 지정했을 때 하노이(Hanoi)의 주중대사관과 호치민 시(市)에 자리한 주중영사관에서 많은 베트남 시위대가 시위를 벌인 적이 있었다. 이처럼 남중국해 주권강화가 계속될 때 향후 사태는 더욱 심각해질 수 있다.

III. 해결 방안

남사군도가 자리 잡은 지역은 말라카 해협을 통하여 인도양과 태평양을 잇는 전략적으로 매우 중요한 해상교통로이며 부존자원이 풍부한 지역으로 알려져 있기 때문에 해결 방안을 제시하기가 매우 어렵다. 더구나 실질적인 분쟁 당사국이 6개국에 이르고 이 지역에 대한 전략적 이해 관계를 가지고 있는 미국이 중요한 행위자로 등장하고 있다는 측면에서 문제 해결은 더더욱 쉽지 않다.

1. 사법적 해결 방안

통상적으로 국가는 영토 문제 관련 분쟁이 있을 때 사법적 해결에 거부감을 가진다.⁴⁴ 사안이 비교적 경미하고 정치성이 강하지 않은 국경분쟁, 예컨대 조약이나 문건의 해석 및 적용과 관련된 분쟁이나 식민지에서 벗어난 인접 국가 간 미세한 경계획정 등과 같은 사안은 재판을 통해 문제 해결이 가능하지만, 정치성이 강하거나 역사성 등의 요소가 섞여 있는 영유권은 재판에 회부되는 경우가 많지 않다.⁴⁵

예를 들어, 2012년 4월 12일 남중국해 스카보로 초 인근 해역에서 필리핀 해군이 '불법(不法)' 조업 중인 중국 어선 선원을 체포하는 과정에서 중국·필리핀 군함이 대치했던 상황과 관련하여 필리핀 델 로사리오 외무부 장관은 스카보로 섬에 대한 영유권 분쟁을 국제법원에 사법적으로 해결해 달라고 제안했으나 중국은 대변인 논평을 통해 "주권 국가의 영토를 국제법원에 회부하는 것은 있을 수 없는 일"이라며 사법적 해결을 하지는 필리핀의 주장을 일축한 바 있다. 따라서 분쟁 관련국들 간 사법적 해결에 대한 합의(合意)가 도출되지 않는 한 남사군도 관련 법적 해결 가능성은 매우 낮다고 판단된다.

2. 협력적 해결 방안

1999년 Mark J. Valencia, Jon Van Dyke, Noel Ludwig는 그들이 공저(共著)한 『Sharing the Resources of the South China Sea』(1999)를 통해 지역적 협력 기구인 '남사군도 관리기구(Spratly Management Authority)'의 설립을 제창한 바 있다.⁴⁶ 즉, 남중국해가 관련 6개국에 둘러싸인 반폐쇄해(semi-closed sea)라는 점에서 유엔해양법협약 제123조(폐쇄해·반폐쇄해)에 따른 연안국 간 협력이 필요하기 때문에 적절한 지역기구(地域機構)의 설립을 통해 자원 관리, 해양환경 보전 등을 실시하는 것이다.⁴⁷

이러한 지역기구가 제대로 작동되기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 필요하다.⁴⁸ 첫째, 공적인 조직뿐 아니라 NGO 등 사적 조직의 지역적 연계가 잘 이루어져야 한다. 둘째, 이러한 지역기구에 참여하는 국가들이 참여에서 오는 이익이 불참하는 데서 오는 불이익보다 크다는 사실을 인식할 때 비로소 설립이 이루어진다. 셋째, 의사결정의 불일치는 지역기구의 절차에 따라 해결하고, 이를 위해서 총회, 이사회, 사무총장, 분쟁해결 기구 등을 설치해야 한다. 넷째, 분쟁을 평화적으로 해결하기 위해 군사기지 또는 요새 건설을 금지해야 한다.

지역기구 설립을 위해서는 관련국들 간 지속적인 대화가 필요하다. 따라서 1990년에 시작된 '남중국해 비공식 협의모임(The South China Sea Informal Working Group)'⁴⁹과 같은 비정부기구(Track Two) 모임을 통해 다양한 구성원의 참여와 공감대 형성이 매우 중요하다. 한편 아세안 지역안보포럼(ARF) 27개 회원국은 2012년 5월 25일 캄보디아 프놈펜에서 열린 회의에서 최근 남중국해 영유권 분쟁과 관련하여 우려를 표명하고 유엔해양법 협약 등 국제법에 따른 평화적인 해결을 촉구한 바 있다. 이렇듯 다양한 국제기구 및 비공식 협력회의 등을 통해

44 김동욱, 2011, 김정현, 「독도에 대한 한·일의 전략적 대응에 관한 연구」, 『해양연구논총』 vol.42, 233쪽.

45 Victor Prescott, 1996, "Contributions of the United Nations to solving boundary and territorial disputes, 1945~1995", *Political Geography* vol.15 No.3/4 p. 289.

46 Mark Valencia, *supra* note 2, p. 207.

47 위의 책, p. 149.

48 위의 책, pp. 199~203.

49 참여국가: Brunei, Cambodia, China, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand, Viet Nam(총 9개국).

지속적이고 진지한 대화로 '지역기구' 설립을 검토할 필요가 있다.

IV. 맺음말

남중국해를 둘러싼 역내 국가 간 갈등과 우려가 고조되자 중국과 아세안(ASEAN)은 2002년 11월 '남중국해 당사국 행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)'을 체결해 남중국해 지역 긴장 완화를 위해 노력했다. 그러나 이 행동선언은 법적인 의무를 부과하는 금지 규범이 아닌 갈등 회피를 위해 노력하자는 선언적 규범에 그쳐 오늘날에도 역내 국가 간 영유권 강화를 위한 노력이 지속되고 있다.

말레이시아는 Swallow Reef에 호텔, 비행장, 스쿠버 시설 등을 짓기 위해 본토에서 흙을 운반하여 건설 작업을 진행 중이다.⁵⁰ 필리핀도 관광객 유치에 관심을 보여 Thitu Island에 활주로를 건설하고 있다. 베트남도 이와 유사한 계획을 가지고 있으며, 타이완은 태평도에 활주로 건설을 완료하고 2008년 3월, 천수이볜 대통령이 방문하기도 하였다.

한편 중국은 최근 바라크 급 항공모함 시운전을 실시하였고 향후 제4함대 건립계획을 가지고 있다. 군사력을 투사할 수 있는 항모강습단을 보유하게 되면 그동안 유지되었던 아세안과의 밀월 관계가 흔들릴 수 있다. 그동안 아세안 국가들 간 관계에서 자제와 수용이라는 기본적인 입장이 군사력 투사능력 확보에 따라 달라질 수도 있음을 의미한다. 특히 제4함대 사령부가 중국 하이난도, 산야, 야롱 군기지에 위치하게 된다면 남중국해에 대한 제해권이 확보될 것이다. 이러한 중국 해군의 능력 신장은 베트남 주도의 외부세력 유입에 따른 중국 견제 효력을 약화시킬 수 있다.

그러나 전반적으로 남중국해에서 중국의 기조는 현재와 크게 달라지지 않을 것으로 판단된다. 우선 아세안 국가들은 무역 교역량 규모 면에서 중국의 네 번째 교역국이며, 중국의 국가 이미지 제고 문제 등을 고려할 때 필리핀이나 베트남 같은 약소국과는 전쟁을 불사하겠지만 인도 및 일본 등

규모 있는 국가와는 저강도(低強度) 분쟁 외에 전쟁 등과 같은 고강도(高強度) 분쟁을 야기할 가능성은 적어 보인다.

한편 일본은 최근 중국 견제를 명분으로 동아시아정상회의(EAS)에서 해상안전보장 문제를 논의하는 '동아시아해양포럼(가칭)'을 신설할 움직임을 보이고 있다.⁵¹ 일본과 필리핀은 2011년 9월 28일 정상회담에서 '자유로운 교역과 평화보장'을 위한 공동대응을 선언하였다.⁵² 이러한 일본의 움직임은 남중국해는 물론, 최근 증가하고 있는 동중국해에서 중국 활동에 대비하기 위한 것이다. 이는 국제법 준수, 항해 자유 보장 등 논의를 통해 중국을 견제하기 위한 것인데 이러한 일본의 움직임에 대해 '당사국 간 일대일 원칙 해결' 방침을 고수해 온 중국은 향후 일본과 대립할 가능성이 매우 높아졌다.⁵³ 따라서 남중국해에서 분쟁 완화를 위해 자원(資源)의 공동관리 및 공동이용을 보장하는 '남사군도 관리기구(Spratly Management Authority)'와 같은 지역기구 설립을 위한 진지한 노력이 다각도로 이루어져야 한다.

50 Josua Rowan, 2005, "The US-Japan Security Alliance, AS EAN, and the South China Sea Dispute", *Asian Survey* 45 May/June, p. 420.

51 『동아일보』, 2011. 9. 29, 20면.

52 『세계일보』, 2011. 9. 30, 23면.

53 중국은 이 같은 일본의 움직임에 대하여 발끈하였는데, 공산당 기관지인 『환추(環球)시보』를 통해 "일본과 필리핀이 남중국해 문제와 관련해 동맹을 맺었다"고 분석하고 "중국인민의 99%가 분노하고 있다"고 함으로써 남중국해의 핵심인 남사군도 등을 놓고 필리핀과 일본이 손잡는 것을 견제하였다. 『동아일보』, 2011. 9. 29, 20면.

국문초록

남중국해는 중국, 타이완, 필리핀, 말레이시아, 브루나이, 베트남 6개국으로 둘러싸인 300만km² 크기 해역이다. 남사군도 해역이 분쟁 지역화된 주요 원인은 풍부한 어족자원의 보고이자 석유 및 가스 등 양질의 천연자원이 매장되어 있기 때문이다. 동아시아 경제 발전을 주도하고 있는 남중국해 주변국들은 특히 에너지 자원 확보에 부심하고 있는 상황이다. 아울러 세계적으로 가장 핵심적인 해상교통로(SLOC)가 통과하고 있다는 점에서 남사군도를 둘러싼 분쟁이 무력 충돌로 이어지는 사태는 세계 경제에 엄청난 재앙으로 번질 것이다.

2002년 11월에는 중국과 아세안(ASEAN) 간 ‘남중국해 당사국 행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)’이 체결되어 남중국해 지역의 긴장을 완화하기 위한 노력이 가시화되기도 하였다. 그러나 최근 2012년 4월 12일 남중국해 스카보로 초 인근 해역에서 필리핀 해군이 ‘불법(不法)’ 조업 중인 중국 어선 선원을 체포하는 과정에서 중국·필리핀 군함이 대치하였다가 3일 만에 각각 복귀하였다. 이어서 중국은 이 해역에서 조업을 금지하여 주변국들과 마찰을 빚고 있다.

전반적으로 남중국해에서 중국의 기조는 현재와 크게 달라지지 않을 것으로 판단된다. 우선 아세안 국가들은 무역 교역량 규모 면에서 중국의 네 번째 교역국이며, 중국 국가 이미지 제고 문제 등을 고려할 때 필리핀이나 베트남 등 약소국과는 전쟁을 불사할 수도 있지만 인도 및 일본과 같은 규모 있는 국가와는 전쟁과 같은 고강도(高強度) 분쟁을 야기할 가능성은 적어 보인다.

한편 남중국해 문제에 대한 중립적 태도를 견지하던 미국은 해상교통로 안전과 항행 자유 확보를 내세우면서 적극적인 개입 정책으로 전환하려는 자세를 보이고 있다. 1990년대부터 미국은 남중국해 연안국과 양자·다자간 군사훈련 강화와 군사측량 및 감시활동을 대폭 강화해 왔다. 예컨대, 2012년 4월 미국은 역내 중국 위협에 대비하여 호주 북부에 위치한 다윈

기지에 미 해병대 병력 주둔을 개시하였다. 항공모함 보유 등 대국화를 추진하고 있는 중국의 정책은 인도, 미국 등의 견제를 받아 향후 지역 내 역학 구도 변화가 예상된다. 아울러 지역 분쟁 해결을 위해 ‘남사군도 관리기구’ 같은 지역기구 설립이 요구된다.

〈주제어〉

남사군도, 남중국해, 해상교통로, 분쟁보류 공동개발, 아시아·태평양 지역 국제 분쟁, 남중국해 당사국 행동선언, 중국의 핵심이익, 남사군도 관리기구

ABSTRACT

The Responses of Neighboring Countries toward the Spratly Island and a Solution to the Conflict

Kim, Dongwook
Chief Judge Advocate General R.O.K Naval Operations Command

South China Sea, with a size of 3,000,000 km², encompasses 6 nations, China, Taiwan, Philippine, Malaysia, Brunei, and Vietnam. Spratly Islands became conflictual region because of the abundance of fish and natural resources such as gas and oil. And the nations of the South China Sea, who are the main player of the economic development of the East Asia, are emphasizing the importance of acquiring access to these resources. Moreover, considering the fact that the most crucial Sea Lines of Communication(SLOC) in the world is passing through, the conflict in the Spratly Islands can create a catastrophic consequence for the global economy if violent clash occurs in this region.

In November, 2002, efforts were made to mitigate the tensions in the South China Sea region, such as the signing of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. But in April 12th 2012, a confrontation arose between Chinese and Philippine warships over arresting the chinese fishermen who were conducting an illegal fishing in the vicinity of Scarborough in the South China Sea. The confrontation ended when each ships returned after 3 days but China consequently prohibited fishing in the

East sea, creating further tension with the neighboring nations.

Overall stance of China regarding the South China Sea seems to remain the same. First, China is the 4th largest trading partner for the ASEAN members. China may accept war with weak nations such as Philippine and Vietnam, but considering the China's desire to improve the outward image, China may accept minor confrontation with stronger nations like India and Japan, but likelihood of China going to war is slim.

On the other hand, the United States, who remained neutral regarding South China Sea issues, is now showing a posture to transition into an active intervention, claiming the protection of SLOC and freedom of passage. Since 1990, the U. S. have been strengthening military surveying and surveillance activity and bilateral and multilateral military exercise between nations in the South China Sea. For example, in April, 2012, the U. S. have deployed U. S. Marine forces in the Darwin Base in the northern Australia in preparation for the rising threat from China. China is pursuing a policy of becoming a grand nation by pursuing measures such as acquiring aircraft carrier of its own. But such policy will also be contained and checked by India or the U. S. from which a shift in regional dynamic is expected to occur. Also, a regional organization, such as, 'Spratly Management Authority' should be established to resolve the regional conflict.

〈Keyword〉

Spratly Islands, South China Sea, Sea Lines of Communication(SLOC), Shelving disputes and Joint development, International Conflict in the Asia-Pacific, Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, Core interest of China, Spratly Management Authority

참고문헌

Bateman, Sam and Emmers, Ralf, 2009, *Security and International Politics in the South China Sea*, NY : Routledge Security in Asia Pacific Series,
 Bercovitch, Jacob, 2011, *Unraveling Internal Conflicts in east Asia and the Pacific: Incidence, Consequences and Resolution*, Wa, Lexington Books,
 Bercovitch, Jacob and Oishi, Mikio, 2010, *International Conflict in the Asia-*

Pacific, NY : Routledge Security in Asia, Pacific Series.
 Koo, Min Gyo, 2010, *Island Disputes and Maritime Regime Building in the East Asia*, NY : Springer.
Territorial Disputes of PRC, 2010, NY : Books LLC,
Spratly Islands, 2010, NY : Books LLC etc.
 Gurtov, Melvin and Hwang, Byong-Moo, 1998, *China's Security: The New Roles of the Military*, Colorado : Lynne Rienner Publishers,
 Valencia, Mark J, et, al, 1999, *Sharing the Resources of the South China Sea*, Honolulu, University of Hawaii Press,
 Rowan, Josua, 2005, "The US-Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute," *Asian Survey* 45, 3, May/June.
 Wain, Barry, 2008, "Manila's Bungle in the South China Sea", *Far Eastern Economic Review*, Jan./Feb.
 Kaplan, Robert D., 2009, "Center Stage for the Twenty-first Century", *Foreign Affairs*, March/April.
 Kaplan, Robert D., 2010, "The Geography of Chinese Power-How far can Beijing Reach on Land at sea?", *Foreign Affairs*, May/June.
 Prescott, Victor, 1996, "Contributions of the United Nations to solving boundary and territorial disputes, 1945-1995", *Political Geography*, vol.15, No.3/4.
 김동욱, 김정현, 2011. 6, 「독도에 대한 한·일의 전략적 대응에 관한 연구」, 『해양연구논총』 vol.42.
 장노순, 2003, 「중국과 동아시아 해양분쟁 : 스포라틀리 군도와 센카쿠/다오위다오 분쟁을 중심으로」, 『세계지역연구논총』 제21집.
 라운도 외, 2010, 『부상하는 강대국 인도의 최근 동향과 시사점』, 대외경제정책연구원.
 박상현·윤정민, 2007, 「전망이론의 관점에서 본 남중국해 영토협상 : 손실영역(loss frame)에서 중국의 선택을 중심으로」, 『세계지역연구논총』 제25집 제3호.
 『國際問題』, 2011년 5월호.
<http://yomiuri.co.jp/world/news/20120411-OYT1T00961.htm>
<http://xilu.com>

한국 역사 교과서에 나타난 독도 기술 현황과 과제

고등학교 역사 교과서 중심으로

김영수 동북아역사재단 연구위원

1. 머리말

영토는 ‘공간 전략’이다.

“영역성은 영향력과 권력의 기본적인 지리적 표현이다. …… 사회, 공간 그리고 시간 사이의 본질적인 연결이다. 영역성은 지리적 맥락의 배경막이다. 인간이 공간 조직을 구성하고 유지하는 장치다. …… 이것은 본능 혹은 충동이 아닌 인간, 사물 그리고 관계에 대한 접근에 영향을 주고 통제하는 복합적인 전략이다.”¹

영토는 근대 사회에서 국가 권력이 만든 사회질서로 영역성의 지리 역사적인 모습이다.

영토 교육은 우리 영토 공간에 대한 인지능력을 키워주는 것이며, 국민이 사회적 행위의 주체로서 장소와 관계 맺기를 하는 정체성 교육에도 결합될 수 있다. 여기서 정체성은 사회적 행위의 주체가 장소와 맺는 관계에 바탕을 둔 정체성 즉, 장소-정체성이라고 말할 수 있다.

서태열에 따르면 영토 교육은 다음 세 가지가 결합되는 형식이 바람직하다. 영토에 대한 교육(지식과 이해), 영토로부터의 교육(지각과 체험), 영토를 위한 교육(행동과 실천) 등이 바로 그것이다. 영토 교육은 미래 세대에게 지정학 비

전을 심어주려는 목적의식이 뚜렷한 활동이다.²

영토는 국민 삶의 터전이며 보금자리다. 사람들은 영토에서 생활하며 행복을 가꾸어 간다. 영토가 없다면 개인은 물론 국가마저 존립할 수 없다. 일본은 독도를 자국 영토라고 주장하며, 최근 이러한 내용을 초·중·고등학교 교과서에 실기로 하였다. 이러한 조치로 한국과 일본 두 나라 사이에 심각한 갈등이 생길 가능성이 높아졌다. 따라서 자라나는 세대에게 우리 땅 독도에 대해 바르게 알리는 교육이 절실했다.³

독도에 대한 관심이 높아지면서 2010 개정교육과정은 중학교 『역사』와 고등학교 『한국사』 과목의 교육과정에 독도 관련 내용을 명기하고 독도 교육 강화를 내세웠다. 이에 따라 기존에 초·중·고등학교에서 시행되었던 독도 교육 내용 정비와 체계적인 독도 교육을 위한 내용 체계의 구성이 요구되었다.

1 Sack R.D., 1986, *Human Territoriality*, Cambridge : Cambridge University Press, p. 216 ; R. J. Johnston, 1995, "Territoriality and the state", *Geography, History and Social Science*, Dordrecht : Kluwer Academic Publishers, p. 215.

2 동북아역사재단 편, 2009, 『동해 및 독도에 관한 영토교육의 현황과 과제』, 15~18, 25쪽.

3 동북아역사재단 편, 2011, 『부록 교수학습지도 보완자료』, 『초등학생 독도 바로 알기』, 6쪽. 일본의 학습지도요령은 문부과학성이 초·중·고등학교 과정의 각 교과 목표와 내용을 고시하는 교육과정 기준으로, 각 학교에서 교육과정을 편성할 때의 기준이다. 일본 문부과학성은 2008년 3월 28일 새로운 초등학교, 중학교 '학습지도요령'을 고시했고, 초등학교는 2011년, 중학교는 2012년부터 시작되었다. 고등학교 학습지도요령은 2009년 3월 9일에 고시되었고, 2012년 3월 검정이 발표되었다. (한국해양수산개발원, 2011, 『학습지도요령 해설서』, 『독도사전』, 푸른길, 346쪽).

4 동북아역사재단 편, 2010, 『체계적인 독도 교육을 위한 초·중·고등학교 독도 교육 내용 체계 구성연구』, 3~4쪽.

5 동북아역사재단 편, 2010, 위의 글, 17쪽.

독도 교육은 일본의 독도 영유권 주장에 대한 감정적 반박에 그치는 것이 아니라 일본 주장의 실체 및 그 부당성에 대한 반박 논리가 체계적으로 교육되어야 한다. 체계적인 독도 교육은 초·중·고등학교 학생들에게 우리 영토에 대한 애정과 우리 영토를 수호하고자 하는 의지를 확고히 하는 데 필수적인 것이다.⁴

독도 교육의 목적은 역사적, 지리적, 국제법적으로 독도가 우리 영토인 근거를 정확하고 체계적으로 이해함으로써, 우리 영토에 대한 올바른 수호 의지를 갖추고 미래 지향적인 한·일 관계에 적합한 민주시민 의식을 함양하는 데 있다.⁵

초등학교 독도 교육의 목표는 다음과 같다. “독도에 대한 자연환경과 지리적 특성을 중심으로 공부함으로써 독도의 중요성을 알고 독도에 대한 관심과 애정을 갖는다.”

중학교 독도 교육의 목표는 다음과 같다. “독도가 역사적, 지리적, 국제법적으로 우리 영토인 근거를 정확하고 체계적으로 이해하고 객관적, 논리적으로 설명할 수 있다.”

고등학교 독도 교육의 목표는 다음과 같다. “독도 수호 의지를 갖추고 미래 지향적인 한·일 관계에 적합한 영토관과 역사관을 확립한다.”⁶ 고등학교 독도 교육에서 독도 수호 자료 중 ‘한국과 일본의 문헌 비교’와 일본의 영유권 주장 중 ‘일본 외무성 죽도 홍보물 비판’ 등이 그 중심이다.⁷ 또한 역사적 측면을 기초로 국제 정치적 측면을 강조한다.

우리나라의 독도 교육 관련 선행연구를 정리하면 다음과 같다.

김인태는 제7차 교육과정 초등학교 4~6학년 사회과 교과서와 사회과 탐구에 수록된 지도를 대상으로 독도 표기 실태를 분석하였다(2005). 권영배는 제7차 교육과정 중·고등학교 사회과 교과서 중 『역사』, 『사회』, 『지리』 등의 독도 기술 내용을 분석하였다(2006).⁸

심정보는 제7차 교육과정 및 2007년 개정 교육과정에 기술된 독도 관련 내용을 학교급별로 분석하였다. 심정보는 고등학교 『국사』와 『한국근현대사』 과목이 중학교 『국사』와 동일하게 러일전쟁과 관련하여 기술했다고 밝혔다. 심정보에 따르면 한국은 독도 관련 영토 교육을 지리와 역사를 중심으로 다루었다. 반면 일본은 국제평화에 근거를 두고 공민적 분야

- 6 동북아역사재단 편, 2010. 앞의 글, 21쪽.
- 7 동북아역사재단 편, 2010. 위의 글, 49~51쪽.
- 8 송호열, 2011. 「중학교 사회1 교과서의 독도 관련 내용 분석」, 『한국사지리학회지』 21-3, 18~19쪽.
- 9 심정보, 2009. 「한국의 사회과 교육과정에 기술된 독도관련 영토교육」, 『독도문제의 학제적 연구』, 177쪽.
- 10 신주백, 2010. 「한국과 일본 역사교과서의 독도에 관한 기술의 변화」, 『독도연구』 8, 69~70쪽.
- 11 손용택, 2010. 「일본 교과서에 나타난 ‘독도(다케시마)’ 표기 실태와 대응」, 『교과서 연구』, 한국학술정보, 193쪽.
- 12 송호열, 2011. 위의 글 32쪽.
- 13 김한중, 2011. 「중등 역사교과서 개편의 과정과 성격」, 『한국고대사연구』 64, 36쪽.
- 14 교육부 고시 제1997-15호(1997. 12. 30).

에서 강조했다.⁹

신주백은 한국과 일본의 역사 교과서에 기술된 독도 관련 내용의 변화 경향을 비교 분석하였다. 신주백에 따르면 한국은 역사 문제라는 측면을 강조하는 반면, 일본은 영토 문제라는 측면을 강조했다.¹⁰

손용택은 일본 교과서와 지리부도에 나타난 독도 표기 실태를 조사하고, 일본의 독도 영유권에 대한 부당한 주장에 대응할 방법을 구체적으로 제시하였다. 학문적 노력과 설득으로 풀어나가는 방법이 바로 그것이다.¹¹

송호열에 따르면 독도 교육을 활성화하기 위해서 가장 먼저 해결해야 할 과제가 교육과정에 독도 관련 내용을 명시하는 것이다. 다음으로 해결해야 할 문제는 학교급별, 교과별로 독도 관련 단원(또는 주제)을 파악한 후, 그 단원에 적합한 자료를 제작하여 교과서 집필진에게 보급하는 것이다.¹²

김한중은 2007, 2009, 2010 개정교육과정 중 중등 역사 교과서 개편 과정과 성격을 분석하였다. 김한중에 따르면 2011년 학교에 사용되기 시작한 중학교 『역사(상)』, 고등학교 『한국사』, 2012년부터 사용되는 중학교 『역사(하)』와 고등학교 『동아시아사』, 『세계사』 교과서는 그 수명이 3년 정도에 지나지 않았다. 그는 정치적 영향력에 따라 일관성 없이 변경되는 역사 교육 정책을 비판하였다.¹³

필자는 2007년 이후 개정 사회과 교육과정을 비교하고, 고등학교 역사 교과서 독도 관련 내용을 검토해 볼 것이다. 또한 독도를 통해 역사 교육의 체계화 방안을 고민하고 체계적인 독도 교육을 위한 학교급별 세부적인 내용과 자료를 살펴볼 것이다.

II. 2007년 이후 개정 사회과 교육과정 비교

교육부는 1997년 제7차 교육과정에서 마지막으로 교육과정을 전면적 또는 일률적 개정이 아닌 수시·부분적 개정을 결정했다.¹⁴

제7차 교육과정에서 고등학교 1학년 『국사』를 전근대사 중심으로 구성하

고, 선택과목으로 『한국근현대사』를 신설했다. 그러나 선택과목인 『한국근현대사』를 배우는 학생은 전체 고등학생의 1/4 정도였다. 교육부는 2005년 12월 고등학교 1학년 『국사』 교육과정의 내용을 부분 개정하여 근현대사를 보강하고, 2006년부터 그 내용을 반영하였다.

2007년 개정교육과정은 2006년 11월 발표된 ‘역사 교육 강화방안’대로 확정되었다. 사회는 『지리』와 『일반사회』, 역사는 『한국사』와 『세계사』로 구성되었다. 기본교육과정인 중학교와 고등학교 1학년 역사 과목은 『역사』로 통합하였다.

2007년 개정교육과정의 역사 과목 편제는 한국사만을 대상으로 놓고 보면, 초·중·고등학교 간 계열성을 고려한 것이었다. 초등학교에서 한국사의 전체적인 흐름을 통사로 이해하고, 중학교에서는 전근대사 중심으로 좀 더 깊게 공부하고, 고등학교 1학년에서는 근현대사를 세계사의 맥락에 비추어 파악한다는 것이다.¹⁵

2009년 개정 사회과 교육과정은 2007년 개정교육과정의 완결판이었다.¹⁶ 고등학교 1학년은 역사 과목에서 『한국근현대사』를 중심으로 필수, 『동아시아사』와 『세계사』를 선택과목으로 배우는 것이었다.

2010년 개정 ‘초·중등학교 교육과정’을 반영한 교재가 현재 배우는(2011년부터) 고등학교 『한국사』다.¹⁷ 고시 시행일은 ‘2011년 3월 1일부터’라고 규정되었다. 그 후 고등학교 『한국사』는 2010년 7월 30일 검정을 받았다. 교육과학기술부가 고시한 후 두 달 만에 고등학교 『한국사』가 검정 받은 것이다. 현재 고등학생은 고등학교 『한국사』(2010. 7. 30 검정), 고등학교 『동아시아사』(2011. 8. 19 검정)를 선택으로 배운다.¹⁸ 2010년 개정 사회과 교육과정에서는, 2007년 개정교육과정의 고등학교 『역사』에 비해 전근대사가 한 단원 늘어났고 근현대사가 한 단원 줄었다.

2011년 개정 사회과 교육과정은 2013년 이후에 현장에 적용될 것으로 예상된다.¹⁹ 고등학교 역사는 『한국사』(선택일반과목), 『동아시아사』(선택일반과목), 『세계사』(선택일반과목) 등의 과목으로 구성되었다.

2009 개정 사회과 교육과정에서 역사 과목의 성격은 다음과 같이 규정

되었다.²⁰

“중학교 과정에서는 초등학교에서 학습한 한국사에 대한 기초적 이해를 바탕으로 우리나라와 세계의 역사와 문화를 서로 관련지어 이해하는 데 주안점을 둔다. 고등학교 과정에서는 근현대사를 중심으로 세계사의 흐름 위에서 한국사를 주제적으로 파악하도록 한다.(36쪽)”

내용 체계를 살펴보면 ‘우리 역사의 형성과 발전, 조선 사회의 변화와 서구 열강의 침략적 접근, 동아시아의 변화와 조선의 근대 개혁 운동, 근대 국가 수립 운동과 일본 제국주의의 침략, 일제의 식민지 지배와 민족 운동의 전개, 전체주의의 대두와 민족 운동의 발전, 냉전 체제와 대한민국 정부의 수립, 대한민국의 발전과 국제 정세의 변화, 세계화와 우리의 미래’ 등으로 구성되었다.

2009 개정 사회과 교육과정 중 역사 과목에서는 독도 관련 내용이 구체적으로 기술되지 못했다. 단지 1980년대 후반 이후 세계사 흐름과 우리 사회 변화와 과제를 다루는 ‘세계화와 우리의 미래’에 영토 문제가 언급되었다. “④ 동북아시아의 영토 문제, 역사 갈등, 과거사 문제 등을 탐구하여 관련 나라와의 바람직한 관계를 모색하는 자세를 가진다.(48쪽)”

2010 개정 사회과 교육과정에서 한국사의 성격을 다음과 같이 규정하였다.²¹

“세계사와의 연관 속에서 한국사를 이해하도록 하면서도 한국 근현대사의 비중을 높여 구성한다. 한국사는 다양한 탐구 자료를 중심으로 구성함으로써 학습자의 역사적 탐구력과 역사적 상상력 그리고 역사적 판단력을 키우도록 한다.”

15 김한중, 2011, 앞의 글, 14, 19~20쪽.

16 교육과학기술부 고시 제2009-10호.

17 교육과학기술부 고시 제2010-24호 (2010. 5. 13).

18 고등학교 『한국근현대사』(2002. 7. 30 검정), 『한국근현대사』는 2012년까지만 고등학교에 적용된다.

19 교육과학기술부 고시 제2011-361호 (2011. 8. 8).

20 교육과학기술부 고시 제2009-10호.

21 교육과학기술부 고시 제2010-24호.

내용 체계를 살펴보면 ‘우리 역사의 형성과 고대국가, 고려와 조선의 성립과 발전, 조선 사회의 변화와 서구 열강의 침략적 접근, 동아시아 변화와 조선의 근대 개혁 운동, 근대 국가 수립 운동과 일본 제국주의의 침략, 일제의 식민지 지배와 민족

운동의 전개, 전체주의의 대두와 민족 운동의 발전, 냉전 체제와 대한민국 정부의 수립, 대한민국의 발전과 국제 정세의 변화' 등으로 구성되었다.

2010 개정 사회과 교육과정 중 『한국사』 과목에는 독도 관련 내용이 구체적으로 기술되어 있다.

‘근대 국가 수립 운동과 일본 제국주의의 침략’ 단원의 시기를 살펴보면 다음과 같다. 이 단원은 동학농민운동과 청일전쟁에서 일제의 국권 침탈에 이르는 시기를 다룬다. 독도 관련 내용을 구체적으로 살펴보면 “⑤ 국권 피탈 과정과 일제의 침략에 맞선 국권 수호 운동의 흐름을 파악한다. 특히 일제에 의한 독도 불법 편입 및 간도 협약 관련 자료를 조사하여 문제점을 인식한다.”²² 독도 관련 교육은 시기를 대한제국의 국권 피탈 과정으로 설정하였고, 내용은 일제의 독도 불법 편입과정 중심으로 서술하였다.

‘대한민국의 발전과 국제 정세의 변화’ 단원의 시기를 살펴보면 다음과 같다. 이 단원은 4.19 혁명 이후 현재까지 대한민국의 발전과 국제 정세의 변화를 다룬다. 독도 관련 내용을 구체적으로 살펴보면 “⑤ 독도를 비롯한 동북아시아의 영토 문제, 역사 갈등, 과거사 문제 등을 탐구하여 올바른 역사관과 주권의식을 확립한다.”²³ 독도 관련 교육은 시기를 ‘현대 한·중·일의 역사 갈등’으로 설정하였고, 내용은 ‘독도를 비롯한 동북아시아의 영토 문제’ 중심으로 서술하였다.

2011 개정 사회과 교육과정에서 한국사의 목표는 다음과 같이 규정되었다.²⁴

“1) 고등학교 과정에서는 초등학교와 중학교에서 학습한 역사에 대한 기본적 이해를 바탕으로 사회경제사, 사상사 및 대외 관계를 연계하여 한국사의 특성을 심층적으로 파악한다.

2) 외국과의 다양한 교류를 통해 독창적이면서도 개방적인 문화를 형성하였음을 인식하도록 한다. 주체적인 한국인으로서 세계화에 부응하여 인류 역사의 전개에 능동적으로 참여할 수 있는 자질을 갖추는 데 학습의 주안점을 둔다.

3) 한국사를 다양한 탐구 자료를 중심으로 구성함으로써 역사적 탐구력,

역사적 상상력, 역사적 판단력 등을 토대로 한 학습자의 역사 인식을 함양하도록 한다.(69쪽)”

내용 체계를 살펴보면 ‘우리 역사의 형성과 고대 국가의 발전, 고려 귀족 사회의 형성과 변천, 조선 유교 사회의 성립과 변화, 국제 질서의 변동과 근대 국가 수립 운동, 일제 강점과 민족 운동의 전개, 대한민국의 발전과 현대 세계의 변화’ 등으로 구성되었다.

2011 개정 사회과 교육과정 중 『한국사』 과목에는 독도 관련 내용이 구체적으로 기술되었다.

‘국제 질서의 변동과 근대 국가 수립 운동’ 단원의 시기를 살펴보면 다음과 같다. 이 단원은 흥선대원군 집권부터 일제로 말미암은 국권 상실까지를 대상으로 한다. 독도 관련 내용을 구체적으로 살펴보면 “⑦ 독도가 우리의 영토임을 역사적 연원과 내력을 통해 증명하고, 일제에 의해 이루어진 독도 불법 편입 과정의 문제점과 간도 협약의 부당성에 대하여 파악한다.(73쪽)”²⁵

독도 관련 교육은 시기를 개항 이후부터 사회 변화 과정 이후로 설정하였고, 내용은 독도의 역사적 연원과 내력 및 일제의 독도 불법 편입과정 중심으로 서술하였다.

‘대한민국의 발전과 현대 세계의 변화’ 단원의 시기를 살펴보면 다음과 같다. 이 단원의 시기는 8·15 광복부터 현재까지를 대상으로 한다. 독도 관련 내용을 구체적으로 살펴보면 “⑥ 독도를 비롯한 동북아시아의 영토 문제, 역사 갈등, 과거사 문제 등을 탐구하여 올바른 역사관과 주권의식을 확립한다.(74쪽)”²⁶ 독도 관련 교육은 시기를 현재 한·중·일의 역사 갈등으로 설정하였고, 내용은 독도를 비롯한 동

22 중학교 『역사』: “개항에 따른 조선 사회의 변화와 개화운동, 위정척사운동, 동학농민운동, 애국계몽운동, 의병운동의 흐름, 특히 일제에 의한 독도 불법 편입 및 간도 협약 관련 자료를 조사하여 문제점을 인식한다”

23 중학교 『역사』: “독도를 비롯한 동북아시아의 영토 문제, 역사 갈등, 과거사 문제 등을 탐구하여 올바른 역사관과 주권의식을 확립한다”

24 교육과학기술부 고시 제2011-361호.

25 중학교 『역사』: “특히 일제에 의해 독도가 불법으로 편입되는 과정을 파악한다”

26 중학교 『역사』: “독도가 우리 영토인 근거를 정확하게 이해하고, 주변 국가와의 역사 갈등을 올바르게 파악하여 갈등을 해결할 수 있는 실천적 방안을 찾아본다”

북아시아의 영토 문제 중심으로 서술하였다.

이상의 교육과정을 살펴보면 독도 교육이 2010년 개정 사회과 교육과정부터 중요하게 설정되었다는 사실을 파악할 수 있다. 하지만 여전히 독도 관련 교육의 시기·내용·방향에 대한 고민이 필요하다.

독도 교육의 중요성을 고려할 때 전근대와 근대를 분리할 필요성이 있다. 시기별 한국의 측면에서 독도 인식과 명칭, 행정 관할 관련 구체적인 내용을 제시할 필요가 있다. 또한 일본의 입장에서 시대에 따라 독도 인식과 명칭, 울릉도와 독도 포기 선언, 불법 편입과정에 관한 구체적인 내용 설명도 필요하다.

내용적인 측면에서 “독도는 우리의 고유영토로서 분쟁대상 지역이 아니라는 점을 분명히 한다. 독도 영유권 문제가 일본의 역사 왜곡으로부터 연원함을 이해하도록 한다.”²⁷ 따라서 “독도를 비롯한 동북아시아의 영토 문제”라는 부분은 “독도에 대한 일본의 부당한 주장의 문제점 지적”으로 바뀌어야 한다. 독도 관련 내용 중 중학교 『역사』와 고등학교 『한국사』의 차이점이 드러나지 않는다. 중학교는 독도 관련 문헌을 이해하는 내용으로, 고등학교는 문헌을 탐구하는 내용으로 조정되어야 한다. 즉 고등학교에서 독도 관련 탐구 자료를 충실히 제공할 필요가 있다. 무엇보다 독도 영유권에 관한 한국 정부의 역사적 연속성을 인식, 명칭, 규정 등의 요소에서 부각할 필요가 있다.

현재의 한국 영토와 해양에 관한 역사적 연원 학습이 요구된다. 무엇보다도 한국의 4극에 대한 교육 내용이 있어야 한다. 최소한 교육과정 해설서에서 한반도 부속 도서 중 주요 섬(울릉도와 독도, 마라도와 이어도, 백령도와 연평도)에 대한 역사적 연원 지침이 필요하다.

III. 고등학교 역사 교과서 독도 관련 내용

1997년 7차 교육과정에 따른 고등학교 『국사』 교과서는 2002~2010년까지 사용되었다. 2006년 개정판 『국사』 교과서에는 3장 통치구조와 정치활동, 4절 근대 태동기의 정치 중 대외 관계의 변화 및 근현대의 정치 부분에 독도 관련 내용이 실렸다.

울릉도와 독도는 삼국 시대 이래 우리의 영토였으나, 일본 어민이 자주 이곳을 침범하여 충돌이 빚어지기도 하였다. 숙종 때 안용복은 울릉도에 출몰하는 일본 어민들을 쫓아내고, 일본에 건너가 울릉도와 독도가 조선의 영토임을 확인받고 돌아왔다. 그 후에도 일본 어민의 침범이 계속되자, 19세기 말에 조선 정부에서는 적극적으로 울릉도 경영에 나서 주민의 이주를 장려했고, 울릉도에 군을 설치하여 관리를 파견하고 독도까지 관할하게 하였다.

……
일제는 러일전쟁 중에 울릉도에 떨어진 섬이었던 독도를 시마네 현에 편입시킨다고 발표하였다. 그러나 이는 당시 대한제국의 국권을 강탈한 일제의 일방적인 주장에 지나지 않는다. 독도는 역사적 사실로나 국제법상으로 대한제국을 계승한 우리의 영토다.²⁸

고등학교 『국사』 교과서에는 전근대사와 근대사 부분에 독도 관련 내용이 정리되었다. 안용복과 「대한제국 칙령 41호」에 근거를 두고 독도 관련 내용이 서술되었다. 그런데 『국사』 교과서에는 사료적 근거가 없는 서술 형식으로 독도 관련 내용이 기술되었다.

27 『2009년 개정교육과정 따른 교과 과정 적용을 위한 중학교 역사 교과서 집필 기준』, 26쪽.

28 고등학교 『역사』, 2006년 3월 2판 발행, 2010년 3월 발행, 104, 107쪽.

1. 『한국근현대사』와 『동아시아사』

고등학교 『한국근현대사』는 2002년 7월 30일 검정 받은 선택과목으로 2012년까지 사용되며 6종의 교재가 있다. 『한국근현대사』에는 2장 근대사회의 전개 3절 구국 민족 운동의 전개 중 독립협회의 활동과 대한제국 부분에 ‘간도와 독도’라는 제목으로 독도 관련 내용이 기술되었다.

『한국근현대사』의 학습목표, 주요자료와 주요내용 등을 살펴보면 다음 <표 1>과 같은데, 고등학교 『한국근현대사』 교과서 중 학습목표 및 주요자료와 주요내용 등의 학습체계를 갖추면서 독도 관련 내용을 정리한 것이 드물었다. 무엇보다도 학습목표가 분명하지 못했다.

<표 1> 『한국근현대사』 교재 6종의 독도 관련 내용

『한국근현대사』 (미래엔, 한철호 외)	학습목표 : 러일전쟁 때 일본이 독도를 불법적으로 자국 영토로 편입시켰음을 설명할 수 있다. 주요자료 : 하야시 시헤이의 삼국통람도설(1785) 주요내용 : 대한제국 칙령 41호, 일본 교과서의 자국 영토 표기 열린과제 : 보고서에는 독도가 우리 땅임을 확인할 수 있는 역사적 근거, 독도의 경제·군사적 가치, 일본이 자국 영토라고 주장하는 근거, 우리 정부와 일본 정부의 대응, 앞으로의 전망 등이 반드시 포함되도록 한다. ²⁹
『한국근현대사』 (중앙교육진흥연구소, 주진오 외)	주요내용 : 독도는 울릉도의 부속 도서로 삼국 시대 이래 변함없는 우리나라 영토였다. 조선 숙종 때 일본 어민들이 울릉도에 몰래 침입해 생활하는 등 영유권 문제가 발생하자, 동래의 어민 안용복은 울릉도에 불법 침입해 온 일본 어부를 축출하고 일본까지 건너가 울릉도와 독도가 우리 영토임을 확인시켰다. 그런데 그 후에도 일본 어민들이 자주 이곳을 침범하자 정부는 이를 일본에 항의하고, 개척령을 반포하여 관리를 파견하고 주민들을 이주시켜 개발하였다. 그 뒤 정부는 울릉도를 군으로 승격시키고 독도를 관할하게 하였다. 그러나 일제는 러일전쟁 중 독도를 자기들의 영토에 강제 편입시켰다. ³⁰
『한국근현대사』 (금성출판사, 김한중 외)	주요자료 : 삼국사기, 고려사, 세종실록지리지, 신증동국여지승람, 대한제국 칙령 41호. 주요내용 : 19세기 중엽 무렵 우리 연안에는 일본 어민들이 불법 침범하는 일이 늘어났다. 조선 정부는 이에 항의하고 1881년에는 울릉도 및 부속 도서에 대한 쇄환 정책을 중단하였다. 그리고 1884년에는 육지주민을 이주시키고 관리를 파견하였다. 그러나 일제는 러일전쟁 중 대한제국 정부에 알리지 않고 독도를 자기들 영토에 불법으로 편입시켰다. 이는 국제법상 명백한 불법 영토 침탈 행위인 동시에 조선 영토 강점의 서막이었다. ³¹
『한국근현대사』 (법문사, 김중수 외)	주요자료 : 조선동해안도(1876), 시마네현전도(1904) 주요내용 : 울릉도와 독도는 삼국 시대에 신라가 우산국을 복속시킨 이 우리 민족의 영토였다. 그런데 조선 초기부터 일본 어민들이 이곳에 자주 침입하자, 조선 정부는 울릉도에 관리를 파견하고 주민을 이주시켰다. 그 뒤 정부는 울릉도를 군으로 승격시키고 독도를 관할하게 하였다. 그러나 일제는 러일전쟁 중에 일방적으로 독도를 자국 영토에 편입시키는 불법 행위를 자행하였다. ³²

『한국근현대사』 (두산동아, 김광남 외)	주요자료 : 대한제국 칙령 41호 주요내용 : 일제는 러일전쟁 도발 후에 군사적으로 한국을 점령하고 「시마네 현(縣)의 고시(告示)」에 의하여 독도를 일방적으로 그들의 영토로 편입하였다.(1905. 2). 이 사실은 1년 뒤 시마네 현의 사무관이 독도 조사를 마치고 울릉도 군수에게 통고함으로써 한국에 처음으로 알려졌다(1906. 3). 울릉도 군수의 보고를 접한 한국 정부는 독도의 일본 영토 편입을 인정하지 않았다. 그러나 한국 정부는 이미 을사조약으로 일본에게 외교권을 빼앗겨 항의할 길이 없었다. ³³
『한국근현대사』 (천재교육, 김흥수 외)	주요내용 : 독도는 울릉도에 딸린 섬으로 삼국 시대 이래 우리나라의 영토였다. 조선 숙종 때 일본 어민들이 울릉도에 불법 침입하여 영유권 문제가 발생하자 안용복은 이들을 축출하고 일본에 건너가 울릉도와 독도가 우리의 영토임을 확인시키기도 하였다. 19세기 중엽 이후 일본인들의 불법 침입이 늘어나자 조선 정부는 울릉도에 육지 주민을 이주시키고 관리를 파견하였다. 대한제국 정부는 1900년에 울릉도를 군으로 승격시키고 독도를 그 행정 관할 구역에 포함시켰다. 그러나 일제는 러일전쟁을 일으킨 후 한국을 군사적으로 점령하고, 독도를 자신들의 영토에 강제 편입시키는 불법 행위를 저질렀다(1905). ³⁴

내용적인 측면에서 독도 관련 전근대와 근대 시기가 구별되지 못한 측면도 많았다. 고등학교 『한국근현대사』 독도 관련 내용은 대체로 기존 고등학교 국사 교과서의 내용에 기초하여 서술되었다. 그리고 『한국근현대사』는 독도 관련 내용을 평이하게 설명하여 독도 관련 주요자료를 제시하지 못한 한계를 갖고 있었다. 현재 연구 성과를 충실히 반영하지 못하여 잘못된 사실을 가르치기도 했다.

29 한철호 외, 2012, 『한국근현대사』, 미래엔, 75쪽.

30 주진오 외, 2012, 『한국근현대사』, 중앙교육진흥연구소, 88쪽.

31 김한중 외, 2012, 『한국근현대사』, 금성출판사, 88쪽, 쇄환정책 설명 : 조선 초기부터 내륙에서 백성들이 역을 피해 섬으로 도망가거나 왜구가 침입하는 것을 예방하기 위해 정부가 섬 주민을 철수시킨 정책이다.

32 김중수 외, 2012, 『한국근현대사』, 법문사, 77쪽.

33 김광남 외, 2012, 『한국근현대사』, 두산동아, 77쪽.

34 김흥수 외, 2012, 『한국근현대사』, 천재교육, 100쪽.

사료적인 측면에서 전근대 시기에 맞추어 내용이 구성되어 근대 관련 자료가 부족한 실정이다. 또한 한국과 일본 사료에 대한 균형이 부족하였다. 대체로 한국 사료 또는 일본 사료 등의 일방적인 자료구성이 전개되었다.

고등학교 『동아시아사』는 2007년 개정 사회과 교육과정(2007-79호)과 2009년 개정 사회과 교육과정(2009-10호)에 근거를 두고 만들어졌다. 2011 개정 사회과 교육과정(2011-361호)에서 고등학교 『동아시아

사』는 이전 목차와 부분적으로 다르다.

『동아시아사』 6장 오늘날의 동아시아 5절 동아시아의 역사 갈등과 화해 독도제목, 주요내용을 살펴보면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 『동아시아사』 교재 2종의 독도 관련 내용

『동아시아사』 (교학사, 손승철 외)	<p>독도제목 : 영토를 둘러싼 문제 - 한국의 독도영유</p> <p>주요내용 : 독도는 울릉도의 부속 도서로 신라 때부터 영유하였고, 조선 숙종 때에는 안용복의 활약으로 일본이 조선의 영토임을 인정하였다. 1900년에 대한제국은 칙령 제 41호에 의해 조선 고유의 영토임을 명확히 하였다. 제2차 세계대전에서 일본이 패전 후 대한민국 정부가 다시 영토주권을 행사하고 있다. 그러나 일본은 부당하게 영유권을 주장하고 있다.³⁵</p>
『동아시아사』 (천재교육, 안병우 외)	<p>독도제목 : 영토를 둘러싼 대립</p> <p>주요내용 : 이밖에 독도에 대한 일본의 부당한 영유권 주장이 있다. 일본은 러일전쟁 중 독도가 시마네 현의 고시로 일본 영토가 되었다고 주장하면서 이를 분쟁 지역화하려 하고 있다. 그러나 한국은 삼국 시대 이래 각종 역사서 및 지리서에 독도의 존재가 기록되어 있기 때문에 독도를 자국의 영토로 인식하고 있다. 특히, 17세기에는 어민이었던 안용복이 일본에 가서 독도가 조선의 영토임을 확인한 바도 있으며, 현재는 한국이 독도에 대한 영토주권을 행사하고 있다.³⁶</p>

『동아시아사』 두 교과서는 독도가 한국 영토라는 역사적 연원을 간단히 기술하면서 독도에 대한 일본의 부당한 영유권 주장을 소개하였다. 『동아시아사』에서 독도 관련 내용에 대한 고민이 부족하고 학습목표, 주요자료와 주요 내용 등에 대한 구체적인 소개가 미진하다. 무엇보다도 영토를 둘러싼 대립 항목 보다는 독자적인 독도 관련 항목이 필요하다. ‘독도 이야기’라는 형식으로 일본의 일방적 주장을 부각하는 것이 바람직하다.

2. 『한국사』

고등학교 『한국사』 교과서는 6종이 2011~2013년까지 사용되고 있다.

35 손승철 외, 2012, 『동아시아사』, 교학사, 234쪽.

36 안병우 외, 2012, 『동아시아사』, 천재교육, 257쪽.

37 한철호 외, 2012, 『한국사』, 미래엔, 172-173쪽, 398쪽, 『시마네 현 고시』 설명 : 러일전쟁 중인 1905년에 일본의 시마네 현은 현의 고시로 독도를 ‘다케시마’라는 이름으로 현에 편입시켰다.

38 도면희 외, 2012, 『한국사』, 비상교육, 190-191쪽, 388-389쪽. 저자는 일본과 한국의 독도 관련 논리를 소개했다. “일본은 독도를 역사적으로 소유해 왔다는 논리와 함께 국제법에 입각하여 주인 없는 독도를 영토로 편입시키고 관리하였지만 제2차 세

『한국사』에는 5단원 근대 국가 수립 운동과 일본 제국주의의 침략, 9단원 대한민국의 발전과 국제 정세의 변화 부분에 독도 관련 내용이 서술되었다.

『한국사』 중 독도제목, 주요내용과 주요자료, 탐구활동 등을 살펴보면 <표 3>과 같다.

『한국사』 교과서에서 근대와 현대에서 독도 관련 내용이 서술되었다. 근대 청일전쟁과 대한제국 시기 그리고 현대 동북아 영토 관련 주제에서 독도가 다뤄진다. 대체로 『한국사』에서는 독도의 역사가 근대에 집중되었다.

<표 3> 『한국사』 교재 6종의 독도 관련 내용

『한국사』 (미래엔, 한철호 외)	<p>5단원 3장 3항 ‘대한제국, 황제권을 강화하여 국권을 공고히 하겠다’</p> <p>독도제목 : 독도를 수호하려고 노력했으나 일본에 강탈당하다</p> <p>주요내용 : 19세기 일본의 불법침입, 대한제국 칙령 41호, 러일전쟁 당시 불법 편입</p> <p>주요자료 : 일본 내무성이 태정관에게 올린 품의서(1877. 3. 17), 대한제국 칙령 41호 (1900. 10. 25), 의정부 참정 대신에게 올린 보고서와 답변(1906. 4. 29, 1906. 5. 20)</p> <p>탐구활동 : 자료를 참고로 독도가 우리 땅이라는 이유를 발표해 보자. 한일 양국이 주장하는 근거에 관한 자료를 찾아보자.</p>
	<p>9단원 5장 1항 ‘동북아시아의 영토와 역사 갈등’</p> <p>독도제목 : 독도는 우리땅</p> <p>주요내용 : 대한제국 칙령 41호, 『시마네 현 고시 40』, 다케시마의 날 제정(2005), 초중등학교 교과서 내용(2011)³⁷</p>
『한국사』 (비상교육, 도면희 외)	<p>5단원 4주제 ‘일제의 국권 침탈과 국권 수호 운동’</p> <p>독도제목 : 독도</p> <p>주요내용 : 독도는 삼국 시대부터 한국 영토, 안용복 관련 내용, 대한제국 칙령, 시마네 현의 불법 편입 등</p> <p>주요자료 : 삼국사기, 신찬팔도지리지, 연합군 최고 사령관 작성 지도</p>
	<p>9단원 5주제 ‘올바른 동북아 역사 인식의 자세’</p> <p>독도제목 : 독도 영유권 논쟁</p> <p>주요내용 : ‘인접 해양의 주권에 관한 대통령 선언(1952)’, ‘다케시마의 날’(2005)</p> <p>주요자료 : 1877년 태정관 문서, 대한제국 칙령 41호³⁸</p>
『한국사』 (지학사, 정재정 외)	<p>5단원 1주제 ‘동학농민 운동과 청일전쟁’</p> <p>독도제목 : 독도와 간도(주제심화학습)</p> <p>주요내용 : 대한제국 칙령 설명, 독도 명칭 설명, 『시마네 현 고시』의 불법성 지적</p> <p>주요자료 : 대한제국 칙령 제41호, 『시마네 현 고시』 제40호</p> <p>탐구자료 1 : 독도는 우리땅</p>
	<p>9단원 4주제 ‘북한의 변화와 세계 속의 한국’</p> <p>독도제목 : 동아시아 국가 간의 갈등</p> <p>주요내용 : 우리나라와 일본은 독도 영유권 및 동해표기 문제를 둘러싸고 의견 차이가 있다. 동해에 위치한 독도는 역사적 사실로나 영토주권 행사로나 엄연히 대한민국의 영토임에도 일본은 자국의 영토라는 역사를 부리고 있다.</p> <p>주요자료 : ‘인접해양주권에 대한 대통령선언’³⁹</p>

『한국사』 (천재교육, 주진오 외)	5단원 1주제 '조선의 근대 개혁 운동' 독도제목 : 독도이야기 주요내용 : 이치렐 독도가 주인이 없는 섬이었기 때문에 일본의 시마네 현에서 편입하였다고 하는 것은 국제법상으로 명백한 불법이라고 할 수 있다. 을사조약 이후에도 대한 제국은 일본이 독도를 자신들의 영토라고 주장하는 것에 대하여 동의하지 않았다. 그럼에도 오늘날까지 독도가 자신의 영토라고 주장하고 있으나, 이는 역사적으로나 국제법적으로 인정될 수 없는 주장이다. 주요자료 : 1877년 태정관문서, 대한제국 칙령 41호
	9단원 5주제 '함께 만들어 가는 역사' 독도제목 : 한중일 역사분쟁 주요내용 : 독도의 영유권을 주장하는 고등학교 교과서가 등장하여 한·일 관계를 악화시키기도 하였다. ⁴⁰
『한국사』 (법문사, 최준채 외)	5단원 4주제 '국권 피탈과 국권 수호 운동' 독도제목 : 대한제국의 영토 문제-독도 문제 주요내용 : 공도정책, 안용복의 활동, 대한제국 칙령 41호, 시마네 현 편입 주요자료 : 대한제국 칙령 41호, 1877년 태정관 문서
	9단원 5주제 '동북아시아의 갈등 문제와 바람직한 관계' 독도제목 : 동북아시아의 영토 문제 - 우리 영토 독도의 역사 주요내용 : 연합국 최고 사령관 각서 제677호, 연합국 최고 사령관 각서 제1033호, 1950년에 연합국의 구일본 영토 처리에 관한 합의서 주요자료 : 연합국 최고 사령관 각서 제677호의 부속 지도, 대장성령 4호, 총리부령 24호 ⁴¹
『한국사』 (삼화출판사, 이인석 외)	5단원 7주제 '국권을 빼앗기다' 독도제목 : 간도와 독도 주요내용 : 독도는 울릉도의 부속 도서로서 삼국 시대 이래 우리나라의 영토였다. 19세기 중엽 이후 일본 어민의 불법 침입이 늘어나자 우리 정부는 울릉도에 관리를 파견하고 육지 주민을 이주시켰다. 그 뒤 울릉도를 군으로 승격시키고 독도를 관할하게 하였다. 러일전쟁 중에 일제는 독도를 자신들의 영토로 강제 편입하였다. 이는 국제법상 명백한 불법 영토 침탈 행위였다.
	9단원 11주제 '우리가 극복해야 할 동북아 역사 갈등' 전체제목 : 영토 역사 문제를 둘러싸고 대립하다 주요내용 : 영토분쟁도 센카쿠열도의 영유권을 주장하며 대립하고 있다. 일본은 우리나라 영토인 독도에 대해 영유권을 주장하여, 이를 분쟁 지역화하려 하고 있다. 탐구활동 : 일본 정부는 '독도를 자신들의 고유한 영토'라고 주장하고 있다. 일본의 주장은 아래 표와 같다. 이러한 일본의 주장을 다음의 인터넷 사이트를 참고하여 역사적 근거를 제시하며 비판해 보자. 또한 이러한 문제 해결을 위한 방안을 서로 토론해 보자. ⁴²

고등학교 『한국사』 교과서의 비중, 시기, 내용, 용어, 사료, 시각 등의 측면을 분석하면, 『한국사』 교과서의 독도 관련 내용은 대체로 비중과 시기가 다르다. 예를 들면 청일전쟁, 국권 침탈 등 다양한 시기에 독도를 다뤘다. 또한 상세한 것이 있는가 하면 간략하게 기술하고 넘어가는 교과서도 존재한다.

『한국사』 교과서의 독도 관련 내용 중 중복되는 경우도 많았다. 5단원과 9단원에서 「대한제국 칙령 41호」 등의 내용이 일부 중복되었다. 또한 근현대 시기 구분 없이 사료를 제시하기도 하였다. 전근대, 근대, 현대 시기에 부합하는 내용과 서술도 요구된다.

『한국사』 교과서에서 독도 관련 논리를 소개할 필요가 있다. 한국과 일본이 주장하는 근거를 비교하는 내용이 필요하고, 한국과 일본 자료의 균형이 있어야 한다. 일본이 독도를 자국 영토에 편입시킨 이유에 대한 설명도 들어가야 하며, 일본 논리의 한계점을 지적하고 한국 논리를 더욱 자세히 설명할 필요가 있다. 또한 독도 명칭에 대한 특화도 요구된다.

용어와 시각적인 측면도 다시 살펴보아야 한다. 용어 측면에서 '독도 문제'라고 서술했다. 한국에게 독도는 문제가 아니다. 문제를 제기한 것은 일본이다. 독도 관련 일본의 일방적인 주장 및 독도 분쟁 지역 사이에는 큰 차이가 존재한다. 그밖에도 '공도정책'과 '쇄환정책' 및 '연합군'과 '연합국'의 용어 통일도 필요하다.

계대전 이후 처리 과정에서 우리나라가 불법으로 지배하고 있다는 논리로 내세우고 있다. "우리나라는 이에 대해 국내외 및 일본 측 사료를 근거로 독도가 우리나라의 고유영토였음을 강조하고 있다."

39 정재정 외, 2012, 『한국사』, 지학사, 153쪽, 329쪽.

40 주진오 외, 2012, 『한국사』, 천재교육, 154쪽, 405쪽.

41 최준채 외, 2012, 『한국사』 법문사, 192쪽, 366~367쪽. 저자는 '대장성령 4호'와 '총리부령 24호'를 통해서 "1952년 대일 강화조약의 발효를 앞두고 발표한 두 개의 법령에서, 일본은 독도를 자국의 영토에서 제외하고 있다. 이들 법령은 일본이 포츠담선언 등 연합국의 조치와 연합국 총사령부의 결정을 수용하여 제정한 것으로, 이를 통해 독도가 대한민국 영토임을 다시 한번 확인할 수 있다"고 논평했다.

42 이인석 외, 2012, 『한국사』, 삼화출판사, 188쪽, 377쪽, 389쪽.

43 동북아역사재단 편, 2011, 『초등학생 독도 바로 알기』; 동북아역사재단 편, 2011, 『중학생용 영리한 우리 땅 독도』; 동북아역사재단 편, 2011, 『고등학생용 독도 바로 알기』.

IV. 맺음말

최근 동북아역사재단은 체계적인 독도 교육을 위한 내용 체계를 바탕으로 2011년 8월 초등학교, 2011년 12월 중·고등학교 독도 교재를 발간하였다.⁴³ 이에 따라 2011년 9월 전국 초등학교 6학년에게 『초등학생 독도 바로 알기』를 보급했다. 또한 2012년 2월 전국 중학교 3학년에게 『중학

생용 영원한 우리땅 독도』를, 같은 달 전국 고등학교 1학년에게 『고등학생용 독도 바로 알기』를 보급했다.

『초등학생 독도 바로 알기』는 독도에 대한 바른 이해를 바탕으로 여러 가지 현안을 해결하는 힘을 기르게 하는 데 목적이 있다. 다양한 자료를 통해 독도에 관한 지리적·역사적 지식을 습득하고, 이를 바탕으로 독도 관련 현안에 통합적 접근을 추구한다. 『초등학생 독도 바로 알기』 내용의 핵심은 ‘영역 정체성’과 ‘지속가능한 관계’다. ‘영역 정체성’은 우리 주권과 그 영향 범위를 확인하고, 대한민국 국민으로서 영역에 대한 인식을 확고히 하는 것이다. ‘지속가능한 관계’는 독도에 대한 우리의 주장을 바탕으로 대화와 토론을 통해 독도 관련 사안을 슬기롭게 해결해 가려는 것이다.⁴⁴

『중학생용 영원한 우리땅 독도』는 독도에 관한 지리적·역사적 사실을 탐구하고 비판적 사고력을 바탕으로 일본의 독도 영유권 주장을 반박하며, 올바른 근거를 제시하여 독도가 우리 땅이라는 점을 상대방에게 설명할 수 있는 능력을 기르도록 구성되었다.⁴⁵ 『중학생용 영원한 우리땅 독도』에는 역사적 측면에서 전근대, 근현대의 독도 관련 한국과 일본의 고문헌과 지도 등이 풍부하게 제시되었다.

『고등학생용 독도 바로 알기』의 교육 목적은 “독도 수호의 의지를 갖추고 미래 지향적인 한·일 관계에 적합한 영토관과 역사관을 확립한다”로 설정되었다. 구체적으로 “① 독도가 우리나라에서 갖는 지리·역사적 및 정치·군사적, 경제적 의미 파악 ② 독도 수호 활동의 현황 파악 및 적극적인 참여 방안 모색 ③ 미래 지향적인 한·일 협력 관계 구축을 위한 한·일 시민 사회의 연대 방안 모색”으로 제시되었다. 이에 따라 『고등학생용 독도 바로 알기』는 “학생들이 독도에 대한 학습을 통해 독도를 기점으로 주권과 영토, 국가, 시민 사회, 그리고 인류 사회에 대해 폭넓게 생각하는 계기를 마련한다”로 교재 목적을 보다 구체화시켰다.⁴⁶

44 동북아역사재단 편, 2011, 『부록 교수학습지도 보완자료』, 『초등학생 독도 바로 알기』, 7쪽.

45 동북아역사재단 편, 2011, 『부록 교수학습지도 보완자료』, 『중학생용 영원한 우리땅 독도』, 8쪽.

46 동북아역사재단 편, 2011, 『고등학생용 독도 바로 알기』, 2쪽.

현재 고등학교 역사 교과서에는 독도의 시기와 내용 중복이 많은 실정이다. 따라서 독도 관련 시기와 내용을 조정할 필요가 있다. 전근대에서는 『삼국사기』, 『고려사』, 『세종실록』, 『신증동국여지승람』 등 자료 중심 설명이 필요하다. 근대에서는 「대한제국 칙령 41호」, 「시마네 현 고시 40호」 등의 자료를 비교하는 형식이 요구된다. 현대에서는 「연합국 최고사령관 지령 677호」, 이승만 대통령의 평화선 선포 등을 중심으로 하는 설명이 요구된다. 무엇보다도 일본의 독도 영유권 주장을 반박할 수 있는 자료 제공이 요구된다. 따라서 향후 현행 고등학교 역사 교과서는 초·중·고등학교 독도 교재를 참고하여 역사적 사실을 보강해야 한다.

국문 초록

영토는 국민 삶의 터전이며 보금자리다. 사람들은 영토에서 생활하며 행복을 가꾸어 간다. 영토가 없다면 개인은 물론 국가마저 존립할 수 없다. 일본은 독도를 자국 영토라고 주장하며, 최근 이러한 내용을 초·중·고등학교 교과서에 실기로 하였다. 이러한 조치로 한국과 일본 두 나라 사이에 심각한 갈등이 생길 가능성이 높아졌다. 따라서 자라나는 세대에게 우리 땅 독도에 대해 바르게 알리는 교육이 절실했다.

독도에 대한 관심이 높아지면서 2010 개정교육과정은 중학교 『역사』와 고등학교 『한국사』 과목의 교육과정에 독도 관련 내용을 명기하고 독도 교육 강화를 내세웠다. 이에 따라 기존에 초·중·고등학교에서 시행되었던 독도 교육 내용 정비와 체계적인 독도 교육을 위한 내용 체계의 구성이 요구되었다.

독도 교육은 일본의 독도 영유권 주장에 대한 감정적 반박에 그치는 것이 아니라 일본 주장의 실체 및 그 부당성에 대한 반박 논리를 체계적으로 가르쳐야 한다. 체계적인 독도 교육은 초·중·고등학교 학생들에게 우리

영토에 대한 애정과 우리 영토를 수호하고자 하는 의지를 확고히 하는 데 필수적인 것이다.

독도 교육의 목적은 역사적, 지리적, 국제법적으로 독도가 우리 영토인 근거를 정확하고 체계적으로 이해함으로써 우리 영토에 대한 올바른 수호 의지를 갖추고, 미래 지향적인 한·일 관계에 적합한 민주시민 의식을 함양하는 데 있다.

초등학교 독도 교육의 목표는 다음과 같다. “독도에 대한 자연환경과 지리적 특성을 중심으로 공부함으로써 독도의 중요성을 알고 독도에 대한 관심과 애정을 갖는다.” 중학교 독도 교육의 목표는 다음과 같다. “독도가 역사적, 지리적, 국제법적으로 우리 영토인 근거를 정확하고, 체계적으로 이해하고 객관적, 논리적으로 설명할 수 있다.”

고등학교 독도 교육의 목표는 다음과 같다. “독도 수호 의지를 갖추고 미래 지향적인 한·일 관계에 적합한 영토관과 역사관을 확립한다.” 고등학교 독도 교육은 독도 수호 자료 중 ‘한국과 일본의 문헌 비교’와 일본의 영유권 주장 중 ‘일본 외무성 죽도 홍보물 비판’ 등이 그 중심이다. 또한 역사적 측면을 기초로 국제 정치적 측면을 강조한다.

현재 고등학교 역사 교과서는 독도의 시기와 내용 중복이 많은 실정이므로 이를 조정할 필요가 있다. 전근대에서는 『삼국사기』, 『고려사』, 『세종실록』, 『신증동국여지승람』 등의 자료 중심 설명이 필요하다. 근대에서는 「대한제국 칙령 41호」, 「시마네 현 고시 40호」 등의 자료 비교 형식이 요구된다. 현대에서는 「연합국 최고사령관 지령 677호」, 이승만 대통령의 평화선 선포 등을 중심으로 하는 설명이 필요하다. 무엇보다 일본의 독도 영유권 주장을 반박할 수 있는 자료를 제공해야 한다. 따라서 향후 현행 고등학교 역사 교과서는 초·중·고등학교 독도 교재를 참고하여 역사적 사실을 보강할 필요가 있다.

〈주제어〉

한국사, 동아시아사, 한국근현대사, 독도 교육, 독도 교재

ABSTRACT

Dokdo in Korea History Textbooks: Progress and Issues

Kim, Youngsoo

Research Fellow, Northeast Asian History Foundation

A national territory is where its people live and pursue happiness. A nation, not to mention its citizens, cannot sustain without territory. Recently, Japan decided to include its claim that Dokdo is Japanese territory in elementary, middle, and high school textbooks, raising possibility of serious conflict between Korea and Japan. Thus, there is an urgent need of education that will allow our younger generations to learn about our land, Dokdo.

As Dokdo drew increasing attention, the 2010 Revised Curriculum stressed the importance of education on Dokdo by including contents regarding Dokdo in the History subject of middle school and the Korean History subject of high school education. Thus, the existing curriculum regarding Dokdo in elementary, middle, and high school needed to be further improved to provide more concrete information and education about Dokdo.

The Dokdo education should go beyond emotional refutation against Japanese claim that Dokdo is Japanese territory to educate students with solid logic and grounds that are needed to stand against the invalid and unjust claims of Japan. Effective education of Dokdo is critical in equipping students with affection for their sovereign territory and commitment to protect our own land.

The primary objective of the Dokdo education is to raise awareness on the historical, geographical, and international legal grounds supporting Korean sovereignty over the Islets to secure rightful commitment to protect our territory, and to develop proper democratic citizenship that contributes to future-oriented relationship between the two countries.

The Dokdo education for elementary schools aims to help students to develop interest in and affection for Dokdo, and to recognize the importance of Dokdo by learning about the environment and geographical characteristics of the Islets, and middle school education on Dokdo intends to nurture students who fully understand the historical, geographical, and international legal grounds for Korean sovereignty over Dokdo, and who are capable of explaining such grounds logically and objectively.

High school education of Dokdo aims at establishing territorial and historical perception that contributes to future-oriented relations between Korea and

Japan while equipping the students with commitment to protect the Islets based on relevant materials including Comparison between Korean and Japanese Document and A Criticism on the Dokdo (Takeshima) PR Materials Published by the Japanese Foreign Ministry. The high school education emphasizes international political aspect of the issue on the basis of historical facts.

The period and contents regarding Dokdo in the current Korean high school textbooks are often redundant, and requires revision. Explanations based on ancient texts including Samguk sagi (三國史記, The Chronicles of the Three States), Goryeosa (高麗史, The History of Goryeo), Sejong sillok (世宗實錄, Annals of King Sejong), and Sinjeung Dongguk yeoji seungram (新增東國輿地勝覽, The Revised and Augmented Version of the Survey of the National Geography of Korea) should be from the pre-modern era should be provided in the textbooks. And, comparisons between materials including Korea's Imperial Edict No. 41 and Shimane Prefecture Notice No. 41 are also needed, and the Supreme Commander for Allied Powers Instruction No. 677, and South Korean President Syngman Rhee's proclamation of the Peace Line will be also helpful in educating high school students. Above all, materials and informations that may be used in refuting Japanese claim for sovereignty over Dokdo should be included in the textbooks. In conclusion, the historical facts in Korean high school textbooks must be supplemented and improved by referring to the existing educational materials regarding Dokdo.

<Keyword>

Korean history, East Asian history, Modern history of Korea, Education on Dokdo, Educational materials regarding Dokdo

참고문헌

동북아역사재단 편, 2009, 『동해 및 독도에 관한 영토교육의 현황과 과제』.
 동북아역사재단 편, 2010, 『체계적인 독도 교육을 위한 초·중·고등학교 독도 교육 내용 체계 구성연구』.
 송호열, 2011, 「중학교 사회1 교과서의 독도 관련 내용 분석」, 『한국사건지리학회지』 21-3.
 심정보, 2009, 「한국의 사회과 교육과정에 기술된 독도 관련 영토교육」, 『독도문제의 학제적 연구』, 동북아역사재단.
 신주백, 2010, 「한국과 일본 역사교과서의 독도에 관한 기술의 변화」, 『독도연구』 8.
 손용택, 2010, 「일본 교과서에 나타난 ‘독도(다케시마)’ 표기 실태와 대응」, 『교과서 연구』, 한국학술정보.
 김한중, 2011, 「중등 역사교과서 개편의 과정과 성격」, 『한국고대사연구』 64.
 이인석 외, 2012, 『한국사』, 삼화출판사.
 최준채 외, 2012, 『한국사』, 법문사.
 주진오 외, 2012, 『한국사』, 천재교육.
 정재정 외, 2012, 『한국사』, 지학사.
 도면희 외, 2012, 『한국사』, 비상교육.
 한철호 외, 2012, 『한국사』, 미래엔.
 손승철 외, 2012, 『동아시아사』, 교학사.
 안병우 외, 2012, 『동아시아사』, 천재교육.
 동북아역사재단 편, 2011, 『초등학생 독도 바로 알기』.
 동북아역사재단 편, 2011, 『중학생용 영원한 우리땅 독도』.
 동북아역사재단 편, 2011, 『고등학생용 독도 바로 알기』.

일본 고등학교 교과서 독도 기술 추이와 현황

남상구 동북아역사재단 연구위원

1. 머리말

최근 몇 년간 3월 말이면 연례행사처럼 일본 교과서 검정 결과 발표로 한·일 간 갈등이 반복되고 있다. 고등학교 교과서 검정 결과가 발표된 올해도 예외는 아니다. 일본 교과서 기술이 국제적으로 문제가 된 것은 1982년부터다. 1982년 교과서 검정과정에서 일본의 중국 '침략'이 '진출'로 바뀌는 등 역사 왜곡 사실이 알려지자 한국과 중국이 이를 강하게 비판하였다. 이에 일본 정부는 근현대의 역사적 사실을 기술할 때는 이웃 나라들을 배려하겠다는 '근린제국조항'을 만들었다. 이를 계기로 침략 전쟁과 식민지 지배의 실태에 대한 기술이 교과서에 들어가는 등 일정 부분 개선이 이루어지기도 했다.²

그러나 2001년 '새로운 역사 교과서를 만드는 모임'이 침략 전쟁을 미화하는 중학교 역사 교과서를 발간하고, 독도를 일본 영토라고 주장하는 교과서가 늘어나면서 갈등이 증폭되고 있다. 특히 2008년 7월 개정된 중학교 학습지도요령해설서에 독도를 일본 영토로 가르쳐야 한다는 취지의 내용이 명기되면서 국내에서는 역사 왜곡 기술에 대한 관심보다도 일본의 부당한 독도 영유권 주장 기술에 높은 관심을 보였다. 금년 3월 27일 발표된 일

본 고등학교 교과서 검정 결과 발표에 대한 언론보도 역시 '독도 영유권'을 주장하는 일본 고등학교 교과서가 증가했다는 데 중점을 두었다.

일본 교과서 독도 기술 문제에 대한 사회적 관심은 높아지고 있으나 이와 관련된 연구는 미미한 실정이다. 이것은 우리 사회와 학계가 독도 기술에 최근 들어 관심을 갖게 되었다는 현실을 반영하는 것이다. 일본 교과서 독도 기술의 추이에 대해서는 다와라 요시후미[俵義文]가 1990년대 이후 일본 초·중·고등학교 교과서의 독도 기술을 검토한 바 있다.³ 다와라의 연구는 지도와 1990년대 이전 교과서는 대상에서 제외했다는 한계가 있다. 국내의 선행연구는 연구 시점에 사용되는 일본 교과서에 나타난 독도 기술을 소개

하고 기술 내용을 개별적으로 비판하는 데 중점을 두었다.⁴ 독도 기술의 추이라는 역사적 경위를 토대로 이 문제를 검토하려는 시도에는 중학교 교과서를 대상으로 한 남상구의 연구가 있다.⁵

본 논문의 목적은 첫째, 1945년 패전 이후 일본 고등학교 교과서에 나타난 독도 기술 추이를 분석하고 이를 바탕으로 이번 교과서 검정이 갖는 의미를 검토하는 것이다. 독도 기술의 흐름 속에서 이번 독도 기술이 갖는 특징과 의미를 분석하고자 한다. 둘째, 이번에 검정을 통과한 교과서의 독도 기술 실태와 문제점을 분석하는 것이다. 고등학교 사회과 교과서 검정은 2년에 걸쳐 진행되기 때문에 이번에 검정을 통과한 교과서로 전체적인 변화를 설명하기는 어렵다. 따라서 검정 신청본과 현행 교과서의 기술을 개별적으로 비교하는 방식으로 검토하고자 한다. 셋째

1 1982년 11월 24일 교과용도서검정기준에 "근린 아시아 여러 나라와 관계된 역사적 사실을 다룰 때는 국제이해와 국제 협력의 견지에서 필요한 배려를 하도록 할 것"이라는 내용이 신설되었는데, 이를 일반적으로 '근린제국조항'이라고 한다.

2 일본 교과서 문제의 전개과정에 대해서는 남상구, 2011, 「2011년 일본 중학교 교과서 문제 검토」, 『한일관계사연구 제40집』, 한일관계사학회 참고.

3 俵義文, 2009, 「竹島/独島は日本の教科書にどう書かれているか」, 『戦争責任研究』 64號.

4 일본 교과서 독도 기술에 대한 대표적인 선행연구로는 김화경·노상래, 2009, 「일본 교과서의 독도 기술 실태에 관한 연구-중학교 사회 과목 교과서의 독도 기술을 중심으로 한 고찰」, 『한국사상과 문화』; 심정보, 2008, 「일본의 사회과에서 독도에 관한 영토교육의 현황」, 『한국지리환경교육학회지』 16(3); 손용택, 2005, 「일본 교과서에 나타난 "독도(다케시마)" 표기 실태와 대응」, 『한국지리환경교육학회지』 13(3)에 있다.

5 남상구, 2011, 「전후 일본 중학교 교과서의 독도 기술 추이와 현황」, 『영토해양연구』 제1호.

일본 교과서 독도 기술을 전망하고 대응방안을 모색하는 것이다. 일본 교과서 검정 일정을 보면 2013년 고등학교, 2014년 초등학교, 2015년 중학교 교과서 검정 결과가 발표될 예정이다. 또한 매년 4월과 7월에 발표되는 외교청서와 방위백서에 독도 영유권 주장이 기술되어 있다. 일본이 주장하는 독도 영유권의 전체적인 흐름을 시야에 두고 대응방안을 모색해 보고자 한다.

II. 독도 기술 추이

1. 학습지도요령해설서

교과서 기술의 기준이 되는 것은 학습지도요령인데 그 내용은 매우 개략적이다. 학습지도요령해설서는 학습지도요령을 상세하게 해설한 것으로, 법적인 구속력은 없으나 교과서 기술의 실질적인 기준이라 할 수 있다. 따라서 학습지도요령해설서에 나타난 독도 관련 내용은 독도 기술에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

고등학교 학습지도요령해설서 가운데 영토 문제를 언급한 과목은 『지리 A/B』, 『현대사회』, 『정치·경제』다. 『일본사A/B』, 『세계사A/B』에도 일부 출판사의 교과서에 독도가 기술되어 있으나, 해당 과목의 학습지도요령해설서에 영토 교육 관련 내용은 없다. 고등학교 학습지도요령해설서의 영토 교육 관련 기술 추이를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1>을 보면 고등학교 사회과 과목에 영토 문제 관련 내용이 등장하는 시기는 『지리』 1979년, 『현대사회』와 『정치·경제』는 1989년부터다. 『지리A/B』가 일본이 ‘정당하게 주장하고 있는 입장’에 기초해서 영토 문제를 다룰 것을 강조하고 있는데 반해, 『현대사회』와 『정치·경제』는 ‘미해결 과제’로 평화적 해결이 중요하다는 데 중점을 두고 있다. 『지리』의 경우 1989년부터 ‘북방영토’가 명기되는 등 영토 교육 관련 내용이 구체화되고 있다. 특히 2009년 12월 개정된 『지리A/B』에는 “중학교에서의 학습을

한·일 교과서와 독도

<표 1> 일본 고등학교 학습지도요령해설서 영토 문제 관련 기술 추이

연월일	내용
1964. 4. 15	『사회』: 관련 기술 없음.
1972. 5. 25	『정치·경제』, 『지리』: 관련 기술 없음.
1979. 5. 31	『현대사회』, 『정치·경제』: 관련 기술 없음. 『지리』: 우리나라가 당연한 미해결의 영토 문제에 대해서는 우리나라가 정당하게 주장하고 있는 입장에 기초해서 적절하게 이해시키는 것이 필요하다.
1989. 12. 25	『현대사회』, 『정치·경제』: 영토 문제에 대해서는 우리나라를 포함하여 여러 나라 사이에 미해결 문제가 있지만, 국제평화 유지와 안정 그리고 영토 문제 해결을 위해 넓은 시야에서 지속적인 노력이 필요하다는 점을 인식시킨다. 『지리A』: 북방영토 등 우리나라가 당연한 영토 문제와 경제수역 문제에도 착목시켜, 북방영토에 대해서는 우리나라가 정당하게 주장하고 있는 입장에 기초하여 적절하게 다룰 필요가 있다. 『지리B』: 북방영토 등 우리나라가 당연한 영토 문제에 대해서는 ‘(4) 세계와 일본’의 ‘나. 일본의 지역성과 그 변동’과 관련한 조정을 통해 우리나라가 정당하게 주장하고 있는 입장에 기초하여 적절하게 다룰 필요가 있다.
1999. 12. 28	『현대사회』, 『정치·경제』: 영토 문제에 대해서는 우리나라를 포함하여 여러 나라들 사이에 미해결 문제가 있지만, 국제평화 유지와 안정을 위해서도 평화적인 해결을 위해 넓은 시야에서 지속적으로 노력하는 태도가 필요하다는 점을 인식시킨다. 『지리A』: 북방영토 등 우리나라가 당연한 영토 문제와 경제수역 문제 등을 거론, 국경이 갖는 의의와 영토 문제가 사람들의 생활에 미치는 영향 등을 고찰할 수 있도록 한다. 또한 북방영토 등 우리나라가 당연한 영토 문제에 대해서는 우리나라가 정당하게 주장하고 있는 입장에 기초하여 적절하게 다룰 필요가 있다. 『지리B』: 북방영토 등 우리나라가 당연한 영토 문제에 대해서는 우리나라가 정당하게 주장하고 있는 입장에 기초하여 적절하게 다룰 필요가 있다.
2009. 12. 24	『현대사회』, 『정치·경제』: 1999년과 동일 『지리A』: 북방영토 등 우리나라가 당연한 영토 문제와 경제수역 문제 등을 거론, 국경이 갖는 의의와 영토 문제가 사람들의 생활에 미치는 영향 등을 고찰할 수 있도록 한다. 또한 북방영토 등 우리나라가 당연한 영토 문제에 대해서는 중학교에서의 학습을 토대로 우리나라가 정당하게 주장하고 있는 입장에 기초하여 적절하게 다루고 영토 문제에 대한 이해를 심화시킬 필요가 있다. 『지리B』: 북방영토 등 우리나라가 당연한 영토 문제에 대해서는 중학교에서의 학습을 토대로 우리나라가 정당하게 주장하고 있는 입장에 기초하여 적절하게 다루고 영토 문제에 대한 이해를 심화시킬 필요가 있다.

토대로”라는 문구가 추가되었다. ‘중학교에서의 학습을 토대로’란 2008년 7월 개정된 중학교 학습지도요령해설서를 말하는 것으로, 지리 분야에 “우리나라와 한국 사이에 독도에 대한 주장에 차이가 있다는 점 등에 대해서도 취급, 북방영토와 동일하게 우리나라의 영토·영역에 대한 이해를 심화시키는 것도 필요하다”라고 명기되어 있다. 따라서 고등학교 학습지도요령

해설서의 이 문구는 독도를 일본 영토로 기술하는 것이 필요하다는 주장을 한·일 관계를 고려하여 우회적으로 표현한 것이라 할 수 있다.⁶

이번에 검정을 통과한 교과서에 독도 관련 기술이 증가한 것에 대해 일본의 출판사 편집자가 “정치적인 것과는 관계가 없다. 중학교용 요령해설서에서 다케시마 기술을 요구하고 있고, 학습 내용을 늘린 결과 센카쿠와 함께 기술하기로 결정했다”⁷고 발언한 것은 교과서 기술이 학습지도요령해설서의 변화를 반영했음을 단적으로 보여준다.

2. 독도 기술

1945년 8월 패전 이후 일본 고등학교 교과서의 독도 기술 추이를 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2>를 보면 독도는 1957년부터 일부 지리 교과서에 산발적으로 기술되어 오다가 1982년부터 『현대사회』, 1994년부터 『정치·경제』 과목에 등장하고, 2003년 이후 기술이 급속하게 늘어나고 있음을 알 수 있다. 그리고 2003년부터 『일본사』와 『세계사』 교과서에도 독도가 기술되는 등 기술 영역이 점차 확산되고 있다. 이번에 검정을 통과한 교과서는 이러한 흐름에 따라 제작되었다.

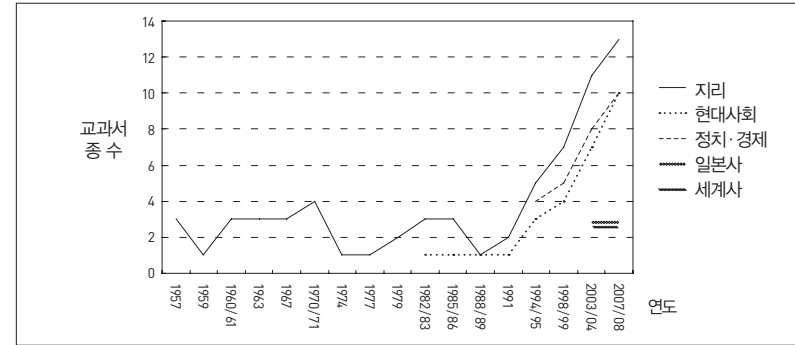
일본 고등학교 교과서에 독도가 처음 기술된 것은 1957년부터 사용된 『지리』 교과서인데, 일본의 영역을 다루는 부분이 아닌 이승만 대통령의 평화선을 설명하는 ‘이승만 라인’ 지도에 독도를 ‘竹島’로 표기하는 형태였다. ‘이승만 라인’ 지도에는 직접적으로 독도를 일본 영토라고 설명하는 내용은 없으나, 教育圖書의 1957년 판 지리 교과서 “이승만 라인, 竹島 위치에 주의할 것”이라는 기술에 보이듯이 독도가 일본 영토라는 것을 전제로

6 고등학교 학습지도요령해설서에 독도가 명기되지 않은 이유에 대해 『요미우리신문(読売新聞)』은 문부과학상과 외상, 관방장관 등 관계 각료가 협의를 거듭하고 최종적으로는 하토야마(鳩山) 총리가 결정한 것으로 한국을 배려한 결과라는 견해를 제시하면서, 남쿠릴열도(일본명 북방영토) 기술과의 정합성을 고려하여 문부과학성이 해설서의 의미를 제대로 설명할 필요가 있다고 주장했다. 『読売新聞(석간)』, 2009. 12. 25

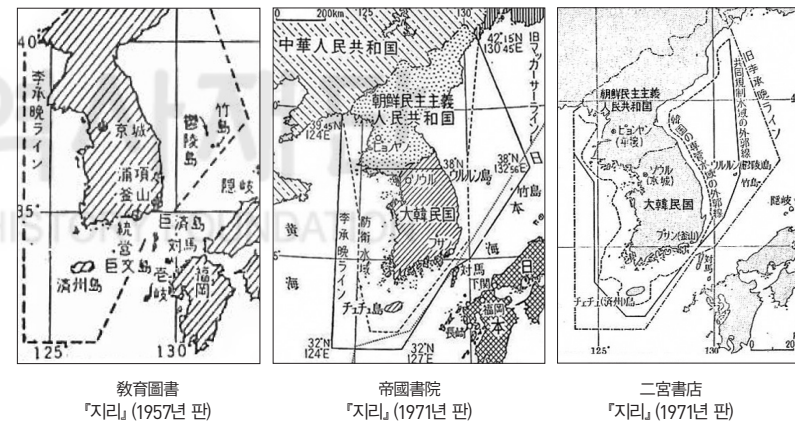
7 『時事通信』(http://www.jiji.com/jc/c?g=soc_30&k=2012032700705)

한·일 교과서와 독도

<표 2> 일본 고등학교 교과서 독도 기술 추이(1945~2008년)



<그림 1> 일본 고등학교 교과서 독도 기술 사례1



하고 있다.<그림 1> 참조)

독도가 교과서에 직접적으로 처음 기술된 것은 三省堂의 1963년판 『지리』 교과서인데, “우리나라는 한국과의 사이에 이승만 라인과 다케시마의 귀속 문제 등이 있고, 이 방면에서 어업분쟁이 계속되고 있다”(p. 81), “대전 후 우리나라에는 국제적으로 해결해야 할 문제가 많이 있다. 치시마·다케시마·오키나와·오가사와라 등을 둘러싼 영유 문제가 그것이다”(p. 217)라고 독도를 해결하여야 할 영유권 문제로 기술하였다. 독도 영유권을 둘러싸고 한국과 분쟁을 하고 있다는 취지의 기술은 1980년대까지 그대로 유지되었다.

1990년대에 접어들면 “우리나라의 영토로 외국에 지배되고 있는 곳은 북방영토, 다케시마가 있다(p. 133)”(第一學習社, 『지리』, 1991년 판), “북방영토 이외에도 일본해의 다케시마와 같이 일본의 영토이면서 근린의 국가가 영유를 주장하고 있는 사례도 있다(p. 12)”(山川出版社, 『지리』, 1995년 판)와 같이 독도가 일본 영토라는 것을 전제로 영유권 문제가 있다고 하는 기술과 지도가 늘어나기 시작한다.((그림 2) 참조) 그리고 일본의 배타적 경제수역에 독도를 포함시키는 지도가 늘어나는데 이것은 1982년 200해리 배타적 경제수역을 규정한 ‘유엔해양법협약’이 채택되고(발효는 1994년 11월 16일), 1998년 11월 28일 ‘신한일어업협정’이 체결되는 것을 반영한 것으로 보인다. 2000년대 접어들면 독도를 명백하게 표기하지 않은 채 일본의 배타적 경제수역에 포함시키던 지도도 점차 독도를 다케시마[竹島]라고 표기하고 국경선을 표시하는 방향으로 바뀌게 된다.

〈그림 2〉 일본 고등학교 교과서 독도 기술 사례2



山川出版社
『지리』(1983년 판)

帝國書院
『지리』(1998년 판)

東京書籍
『지리』(2003년 판)

III. 현재 사용 중인 교과서의 독도 기술 검토

현재 사용 중인 일본 고등학교 교과서 가운데 독도가 기술된 것은 『지리 A/B』, 『현대사회』, 『정치·경제』, 『일본사A/B』, 『세계사B』, 『지리부도』로 기술 현황은 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 일본 고등학교 교과서 독도 기술 현황

과목	2006년, 2007년 검정통과(현재 사용 중)			
	종 수	독도 기술	기술률(%)	
지리	A	8	7	88
	B	6	6	100
지리부도		8	8	100
일본사	A	7	2	29
	B	11	1	9
현대사회		16	10	63
정치·경제		15	10	67
세계사	A	11	0	0
	B	11	1	9
윤리		10	0	0
계		103	45	44

사회과 과목 전체를 놓고 보면 독도를 기술한 교과서는 44%다. 하지만 학습지도요령해설서에 영토 교육이 명기되어 있는 『지리A/B』는 93%, 『정치·경제』는 67%, 『현대사회』는 63%다. 다만, 중학교의 경우 지리와 공민이 필수이지만 고등학교는 『지리A/B』와 『일본사A/B』 가운데 한 과목을 선택하도록 되어 있기 때문에 고등학교에서 독도를 기술한 교과서로 학습할 가능성은 중학교에 비하면 낮다고 할 수 있다.

현재 사용 중인 교과서의 독도 기술을 주제별로 정리하면 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 일본 고등학교 교과서 주제별 독도 기술

주제	지리		현대사회	정치·경제	일본사	세계사
	A(8)	B(6)	(16)	(15)	A(7)	B(11)
한국이 불법점거			1(6%)			1(9%)
한국이 점거			1(6%)			
일본 고유영토	2(30%)	3(50%)	1(6%)	2(13%)	1(14%)	
일본 영토			2(13%)			
시마네 현 소속	2(30%)		3(19%)	2(13%)		
한국이 영유권 주장			3(19%)	5(33%)	1(14%)	
영유권 문제가 있음(대립, 미해결)	6(80%)	5(80%)	7(44%)	4(27%)	1(14%)	1(9%)
무인도이지만 EEZ로 중요해짐		2(40%)				
지 도	일본 국경선, EEZ 안에 포함	2(30%)	1(6%)	1(7%)		
	일본 국경선 안에 포함	1(10%)	1(20%)	2(13%)	2(13%)	1(14%)
	일본 EEZ 안에 포함	3(40%)	2(40%)			
	영유권(국경선)분쟁 지역(竹島 표기)		2(40%)	2(13%)	2(13%)	

참고: 백분율(%)은 각 과목 가운데 해당 기술(중복 포함)이 포함되어 있는 종 수의 비율임.

독도 관련 기술의 특징은 첫째, 2011년 검정을 통과한 중학교 교과서에 는 독도가 일본 영토라는 주장이 주를 이루고 있는 것과는 달리, “다케시마 는 한국과 영유권 문제가 있고”(二宮書店, 『지리』), “일본의 영토에 관해서도 러 시아와의 북방영토 반환 문제가 미해결인 것 외에, 한국이 다케시마 영유 권을, 중국이 센카쿠제도 영유권을 각각 주장하고 있다”(桐原書店, 『현대사회』), “일본의 영토에 대해서는 러시아와는 북방영토, 한국과는 다케시마를 둘러 썬 문제가 있고”(東京書籍, 『정치·경제』) 등과 같이 ‘영유권 문제가 있다’는 식 의 기술이 기초를 이루고 있다는 점이다. ‘일본 고유의 영토’ 등 독도가 일 본 영토라고 강하게 주장하는 교과서는 『지리A/B』와 『현대사회』가 50%, 『정치·경제』 26%, 『일본사A』 14%, 『일본사B』 9%다. ‘불법점거’라는 표현 을 사용한 교과서는 明成社의 『일본사B』와 第一學習社の 『현대사회』뿐이 다. 둘째, 역사 과목 가운데 독도를 기술한 것은 『일본사A』 2종, 『일본사B』 1종, 『세계사B』 1종인데 한·일 간 미해결 과제라는 점을 강조하고 있다. 셋 째, 2011년 검정을 통과한 중학교 교과서와는 달리, 독도 영유권 주장의 구 체적인 근거가 제시되지 않고 있다.

IV. 2012년 검정 통과 교과서의 독도 기술 검토

1. 검정 통과 현황

2008년 개정된 고등학교 학습지도요령은 2013년 신입생부터 순차적 으로 적용되는데, 1학년에서 주로 배우는 과목은 『현대사회』와 각 과목의 A형 교과서다. 고등학교 사회과 교과서 검정은 초등학교나 중학교와는 달리 2년(2011, 2012)에 걸쳐 진행되는데, 2012년에 검정을 통과한 교과서의 현황 은 <표 5>와 같다.

한·일 교과서와 독도

<표 5> 2012년 고등학교 교과서 검정 통과 현황

과목	2012년 검정 통과	비고	
		현재 사용 중	검정 신청률 (2011년 기준)
지리	A	5	63%
	B	2	33%
현대사회	12	16	75%
정치·경제	1	15	7%
윤리	0	10	0%
일본사	A	4	57%
	B	2	18%
세계사	A	9	82%
	B	4	36%
지리부도	0	8	0%
계	39	103	38%

2. 기술 실태

『세계사A』에 처음으로 독도 기술이 들어가고, 4종의 교과서에 처음으로 독도가 기술(지도 포함)되는 등 전반적으로 독도 기술이 확산되는 경향을 보 이고 있다. 현재 사용되고 있는 교과서 가운데 이번에 검정을 통과한 교과 서의 독도 기술 실태를 비교 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 현행본과 2012년 검정 통과 교과서의 독도 기술 실태 비교

과목	종 수	독도 기술		비고
		현행본	2012년 검정 통과	
지리	A	5	5	
	B	2	2	
현대사회	12	8	9	처음 기술된 교과서 1종
정치·경제	1	1	1	
일본사	A	4	3	처음 기술된 교과서 2종 기술이 삭제된 교과서 1종
	B	2	1	
세계사	A	9	1	처음 기술된 교과서 1종
	B	4	1	
계	39	20	23	처음 기술된 교과서 4종 기술이 삭제된 교과서 1종

과목별로 특징을 살펴보면 다음과 같다.

『지리A/B』 독도는 ‘일본 고유의 영토’라는 기술이 1종에서 3종으로 늘어났고, 지도가 추가된 교과서가 3종, 사진이 추가된 교과서가 2종이다. 현행 본과 기술이 대동소이한 교과서는 7종 중 3종이다.

『현대사회』 帝國書院가 발행한 『현대사회』에 처음으로 독도 관련 기술이 들어갔다. 독도가 ‘일본 고유영토’라는 기술이 추가된 교과서가 1종, 독도가 일본 영토로 표기된 지도를 추가한 교과서가 3종이다. 현행본과 기술이 대동소이한 교과서는 9종 중 4종이다.

『정치·경제』 1종이 검정을 통과했는데, 독도가 ‘일본 고유영토’라는 기술이 새로 들어갔다.

『일본사A/B』 『일본사A』(山川出版社)에 처음으로 1965년 한일협정과 관련하여 독도가 ‘미해결 문제로 남아있다’고 기술되었다. 『일본사A』(第一學習社)의 국가영역 변화 지도는 독도를 다케시마로 표기하고 일본의 국경선 안쪽에 포함시켰다. 『일본사B』(明成社)는 영토 문제를 ‘칼럼’으로 특화시켰는데, ‘일본의 영해와 배타적 경제수역’이라는 지도가 새로 들어갔고, 기술도 상세해졌다. 다만, 『일본사A』(實教出版)의 경우 현행본에는 1965년 한일협정과 관련하여 “일·한 쌍방이 영유권을 주장하고 있는 다케시마(한국명 독도)의 귀속은 결정되지 않았다”고 기술되어 있는데, 이번에 검정을 신청한 교과서에는 이 기술이 삭제되었다.

『세계사A/B』 『세계사A』 1종에 처음으로 독도에 ‘귀속 문제’가 있다는 기술이 들어갔다. 『세계사B』 1종의 기술은 현행본과 대동소이하다.

3. 기술의 특징

이번에 검정을 통과한 교과서를 중심으로 독도 기술 내용을 현행본과 비교하면 <표 7>과 같다.

한·일 교과서와 독도

<표 7> 2012년 검정 통과 교과서와 현행본 독도 기술 비교

주제	현행본(18종/39종)	2012 검정 통과(22종/39종)
한국이 불법점거	2종 - 『일본사B』 1종, 『현대사회』 1종	2종 - 『일본사B』 1종, 『현대사회』 1종
일본 고유영토	2종 - 『지리B』 1종, 『현대사회』 1종	9종 - 『지리A』 3종, 『지리B』 1종, 『현대사회』 4종, 『정치·경제』 1종
일본 영토	6종 - 『현대사회』 5종, 『세계사B』 1종	6종 - 『현대사회』 5종, 『세계사B』 1종
시마네 현 소속	8종 - 『지리A』 2종, 『현대사회』 5종, 『일본사B』 1종	10종 - 『지리A』 3종, 『지리B』 1종, 『현대사회』 6종, 『일본사B』 1종
영유권 문제가 있음 (한국이 영유권 주장, 주장 대립, 귀속 문제 존재, 미해결)	16종 - 『지리A』 4종, 『지리B』 2종, 『현대사회』 8종, 『정치·경제』 1종, 『세계사B』 1종	18종 - 『지리A』 5종, 『지리B』 2종, 『현대사회』 8종, 『정치·경제』 1종, 『일본사A』 1종, 『세계사A』 1종, 『세계사B』 1종
지도에만 독도를 다케시마로 표기하고 국경선 표시		1종 - 『일본사A』 1종
관련 기술 없음	21종 - 『현대사회』 4종, 『일본사A』 4종, 『일본사B』 1종, 『세계사A』 9종, 『세계사B』 3종	17종 - 『현대사회』 3종, 『일본사A』 2종, 『일본사B』 1종, 『세계사A』 8종, 『세계사B』 3종

참고 : 1개의 교과서에 2개 이상의 주제가 포함되어 있을 경우 각 주제별로 표시함. 예를 들어 ‘일본 고유의 영토인 다케시마를 둘러싸고 한국과 영유권 문제가 있다’는 기술의 경우 ‘고유영토’, ‘영유권 문제가 있음’ 주제에 모두 해당되는 것으로 표시.

이번에 검정을 통과한 교과서의 독도 기술 특징은 첫째, 7종의 교과서(『지리A』 3종, 『현대사회』 3종, 『정치·경제』 1종)에 독도가 ‘일본 고유의 영토’라는 기술이 들어가는 등 이전에 비해 일본 정부의 영유권 주장이 보다 강하게 반영되었다는 점이다. 2011년 검정을 통과한 중학교 사회과 교과서에도 독도가 ‘일본 고유의 영토’라는 주장이 2종(『공민』)에서 8종(『공민』 4종, 『지리』 3종, 『역사』 1종)으로 늘어났다. 독도가 ‘일본 고유의 영토’라는 것은 일본 정부의 독도 영유권 주장 기초가 되는 것으로, 일본 외무성 홈페이지 ‘다케시마 문제를 이해하기 위한 10의 포인트’에서도 5개 항목이 이와 관련된 내용이다.⁸ 외무성이 각의 결의를 통해 발간하는 외교청서에서도 2000년 이후 독도가 ‘일본 고유의 영토’라는 내용이 강조되었다.

8 2008년 7월 개정된 중학교 학습지도요령해설서에 독도가 포함된 것에 대해, 제니야 마사미[銭谷真美] 문부과학성 사무차관은 ‘정부가 다케시마에 관한 팸플릿을 작성했다’는 점을 그 배경으로 언급했다(『朝日新聞』, 2008. 7. 15).

다만, 중학교 교과서에서 ‘불법점거’라고 기술한 교과서가 4종(『공민』 3종, 『지리』 1종)인데 비해 고등학교는 2종(第一學習社 『현대사회』, 明成社 『일본사B』)이다. 남쿠릴열도(일본명 북방영토) 역시 민주당 정부가 최근 ‘불법점거’라는 표현을 자제하고 있음에도 대부분의 교과서에는 불법점거라고 기술되었다.

둘째, 지도와 사진을 게재한 교과서가 증가하고, 국가 영역이나 배타적 경제수역 지도뿐 아니라 행정구역지도 등에 독도가 시마네 현 소속으로 표기되는 등 기술 범위가 점차 확산되고 있다는 점이다.

셋째, 일본의 대표적인 우익 역사 교과서인 『일본사B』(明成社)의 독도 기술이 대폭 늘어났다는 점이다. 현행 교과서에는 “영토 문제에도 과제가 많다. 북방영토는 러시아에 점거되고, 시마네 현의 다케시마는 한국이 불법 점거하고 있다”고 기술되어 있는데, 이번에 검정을 통과한 교과서에는 아래와 같이 기술이 구체화되었다.

2) 다케시마: 시마네 현 오키노시마 북서쪽 약 157km에 자리하고 있어 두 섬과 수십 개의 암초로 구성되어 있다. 옛날에는 마쓰시마라고 불렀던 무인도로 에도시대부터 일본인이 어업 개척을 이루고 있었다. 메이지 38년(1905) 정부는 정식으로 영유를 확인하고 시마네 현에 편입했다. 쇼와 27년(1952) 이승만 한국 대통령은 국제법을 무시하고 연안에서 60해리까지 주권을 주장해(이승만 라인), 다케시마도 그 안에 포함된다며 점령했다. 이후 한국은 불법점거를 계속하고 있다.

참고로 2012년 1월 도쿄도가 발간한 독자 과목 일본사 교과서 『에도에서 도쿄로』(2012년 개정판)에도 “일본의 영역 중 북방영토와 더불어 다케시마와 센카쿠제도는 일본 고유영토이지만 현재 다케시마는 한국이 불법점거하고 있고, 센카쿠제도는 중국이 국제법상 유효한 근거 없이 자국 영토라고 주장하고 있다(p. 165)”라고 기술되었다. 현재 중학교의 우익 교과서인 育鵬社와 自由社의 역사 교과서에는 독도 관련 내용이 없는데, 이러한 상황을 반영하여 다음 검정에서는 독도 관련 내용이 추가될 가능성이 높다.

넷째, 2011년 검정을 통과한 중학교 교과서와는 달리 明成社의 『일본사 B』를 제외하면 독도 영유권 주장의 구체적인 근거는 제시되지 않았다는 점이다. 2011년 검정 통과 중학교 교과서의 경우, 일본 외무성 홈페이지(‘독도에 대한 10가지 주장’)를 적극 활용하여 구체적 근거를 제시한 교과서는 『공민』 3종, 『지리』 2종이다.

4. 검정에 따른 기술의 변화

문부과학성은 센카쿠제도는 영토분쟁 지역이 아니라는 데 중점을 두고 검정을 실시, 10종의 교과서 기술에 검정 의견을 제시했다. 독도와 센카쿠제도를 동일한 영토 문제로 기술하는 것에 대해 문부과학성은 일본의 영토 문제에 대해 ‘오해할 우려가 있다’, ‘이해하기 어렵다’는 검정 의견을 제시했다. 검정 의견에 따라 수정된 내용을 보면 독도와는 달리 센카쿠제도는 중국이 일방적으로 영유권을 주장한다고 기술하고 있다. 그런데 이 과정에서 출판사가 ‘영토 문제에 대해 이해하기 어려운 표현이다’라는 의견을 확대 해석한 결과, 교과서 2종에 독도가 ‘일본 고유의 영토’라는 기술이 추가되었고, 교과서 1종의 지도에 독도가 다케시마로 표기되고 국경선이 추가되었다(표 8 참조).

〈표 8〉 검정의견 및 수정된 내용 개요

교과	종수	출판사명	검정의견	수정된 내용
『지리A』	3	帝國書院	•다케시마와 센카쿠제도를 동렬로 다루고 있어 이해하기 어려운 표현임.	•독도가 일본 고유영토라는 기술이 추가됨.
		第一學習社	•이해하기 어려운 표현임.	•'귀속문제가 있고'가 '영유권 문제를 안고 있다'로 수정됨. •지도에 다케시마라고 명기하고 국경 선을 표시함.
		清水書院	•다케시마와 센카쿠제도를 동렬의 '문제'로서 다루고 있어 이해하기 어려운 표현임.	•센카쿠제도 문제는 영토 문제에서 제외시킨 표현으로 수정
『지리B』	1	帝國書院	•다케시마와 센카쿠제도를 동렬의 '문제'로 취급하고 있어 이해하기 어려운 표현임.	•센카쿠제도에 대한 중국의 영유권 주장을 각주로 처리 •'어업자원이거나 해저자원의 귀속을 둘러싼 문제로 발전하고 있다'는 기술 삭제
『일본사B』	1	明成社	•'영토 문제'에 대해 오해할 우려가 있는 표현임.	•칼럼 제목 '일본이 안고 있는 영토 문제'가 '일본의 영토를 둘러싼 문제'로 수정됨.
『세계사B』	1	東京書籍	•일본의 영토를 둘러싼 문제에 대해 오해할 우려가 있는 표현임.	•'국경 문제의 대립 부상'이 '국가 간의 대립 부상'으로 수정됨.
『현대사회』	4	数研出版	•'영토 문제'에 대해 오해할 우려가 있는 표현임	•독도와 센카쿠제도를 분리하여 기술
		帝國書員	•독도, 센카쿠제도가 우리나라 영토라는 것을 이해하기 어려운 표현임.	•독도가 '일본 고유의 영토'라는 표현이 추가됨.
		清水書院(a)	•'영토 문제'에 대해 오해할 우려가 있는 표현임.	•독도와 센카쿠제도를 분리하여 기술
		清水書院(b)	•'영토 문제'에 대해 오해할 우려가 있는 표현임.	•독도와 센카쿠제도를 분리하여 기술

V. 맺음말 : 전망과 대응방안

이번에 검정을 통과한 고등학교 교과서 독도 기술의 가장 큰 특징은 독도가 '일본 고유의 영토'라는 기술이 늘어났다는 점이다.⁹ 일본 정부가 각의 결정을 통해 매년 발간하는 외교청서와 방위백서에도 2000년 이후 독도가 일본 고유영토라는 점이 강조되고 있다.¹⁰ 따라서 독도가 일본 고유의 영토라는 주장은 2013년 검정 통과 교과서에도 반영될 것으로 보인다.

일본 교과서에 독도가 일본 영토라고 기술되어도 한국이 독도에 대해 영

한·일 교과서와 독도

토주권을 행사하고 있다는 현실은 바뀌지 않는다. 일본의 초·중·고등학교 사회와 교과서에 1980년대부터 남쿠릴열도가 일본 고유의 영토이고 러시아가 불법으로 점거하고 있다고 기술해 왔지만 현실적으로 바뀐 것은 아무것도 없다. 영유권 문제에서는 교과서는 교과서일 뿐이다. 문제는 이런

교과서로 배운 일본 학생들이 독도에 대해 잘못된 영토 인식과 역사관을 갖게 되고 이것이 미래지향적인 한·일 관계 발전을 어렵게 한다는 데 있다.

즉, 교과서 기술이 문제가 되는 것은 청소년들의 국제 이해에 교과서가 미치는 영향이 매우 크기 때문이다. 유네스코가 '국제이해, 협력, 평화를 위한 교육과 인권, 기본 자유에 관한 교육 권고'(1974년 채택)를 통해 교육이 '국제 이해와 세계 평화 증진'에 기여해야 하고, 국가 간 모순과 긴장의 기저를 이루는 경제적·정치적 성격을 띤 역사적·현실적 요인에 대해서는 '비판적 분석'을 해야 한다는 점을 강조해 온 것도 이러한 이유 때문이다. 일본의 독도에 대한 부당한 영유권 주장 기술은 한·일 간 갈등을 부추기고 비판적 시각을 흐리게 한다는 점에서 유네스코 정신에 명백히 어긋난다. 또한 이는 한·일 간 협력 필요성이 커지는 현실에 역행하는 것으로 한·일 관계는 물론 동아시아 공생과 번영의 걸림돌이 된다.

그렇다면 일본 교과서에 나타난 독도 영유권 주장 문제를 어떻게 풀어갈 것인가

9 남쿠릴열도에 대해서는 1982년도용 고등학교 교과서 검정에서 "반드시 북방영토 문제에 대해 기술할 것. 4원칙(도평, 우리나라 고유의 영토, 소련이 불법점거, 국민적 반핵운동)을 언급할 것"이라는 개선의견이 제시되었다. (浪本勝年 教科書における千島「北方領土」問題, 127쪽(立正大学人文科学研究年報, 通号20, 1982年))

10 2012년 판 외교청서(2012. 4. 6 발간)의 독도 관련 내용은 다음과 같다. "일·한 간에는 竹島를 둘러싼 영유권 문제가 있지만, 竹島는 역사적 사실에 비추어도 국제법적으로도 명백하게 일본 고유의 영토라는 것이 일본 정부의 일관된 입장이다. 일본은 다양한 매체를 통해 이러한 일본의 입장을 대외적으로 주시시킴과 동시에(각주17), 한국 각료·국회의원의 竹島 방문, 한국에 의한 竹島와 그 주변에 건조물(建造物) 구축 등에 대해서는, 한국 정부에 대해 누차에 걸쳐 항의하고 있다. 일본 정부로서는 이 문제의 평화적 해결을 위해 앞으로도 끈질기게 외교 노력을 해 나갈 방침이다(각주17). 2008년 2월, 외무성은 "竹島 문제를 이해하기 위한 10 포인트"라는 팸플릿을 작성했다. 현재 일본어, 영어, 한국어, 프랑스어, 독일어, 스페인어, 포르투갈어, 아라비아어, 러시아어, 중국어 10개국어판 외무성 홈페이지(http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/22/10/1022_03.html)에서 열람 가능" 외교청서에 독도가 일본 고유의 영토라는 표현이 들어간 것은 1990년이나 이러한 표현이 정착된 것은 2000년 이후다. 2011년 판 방위백서에는 "우리나라 고유의 영토인 북방영토와 竹島의 영토 문제가 여전히 미해결인 채 존재하고 있다"라고 기술되었다. 고유의 영토라는 표현은 2005년부터 들어가기 시작했다.

가. 먼저, 학술적으로 접근할 필요가 있다. 독도가 일본 고유영토라는 주장에 대해서는 자료를 통해 얼마든지 반박이 가능하다. 일본 정부의 독도 '고유영토론' 주장에 대해서는 문헌과 고지도를 근거로 학계는 물론 도쿄도 교직원노조 등에서도 비판을 제기해 왔다. 일본 정부가 교과서 내용에 정부는 개입할 수 없으며 교과서는 학문적 성과를 반영해야 한다고 주장하는 점을 근거로 하여 일본 교과서 집필자들을 설득해 나가는 노력이 필요하다.

둘째, 우리 학생들이 독도에 대해 정확한 지식과 논리를 갖도록 해야 한다. 한국 학생들이 일본 학생들을 능가하는 압도적인 지식과 논리를 갖는다면 일본의 영유권 도발에 대해 냉정하고 전략적인 대응을 할 수 있을 것이다.

셋째, 일본의 독도 도발에 대해 단호히 대응해야 하지만 일본의 도발에 일희일비(一喜一悲)하다 보면 일본의 장단에 놀아날 수 있다는 점에 주의해야 한다. 일본이 원하는 것은 국제사회에 독도가 분쟁 지역이라고 알리는 것이다. 일본 외무성 홈페이지를 보면 일본 정부가 담당 장관까지 둔 남쿠릴열도에 대해서는 일본어로만 자료를 게재하고 있는데 반해, 독도는 10개 국어로 자료를 만들어 게재하고 있다. 이것은 현재 일본의 독도전략 핵심이 홍보에 있다는 것을 보여준다. 따라서 정부차원의 대응에 있어서 이러한 점에 유의할 필요가 있다.

넷째, 일본 교과서 문제는 일본만의 문제가 아니라 동아시아 평화와 번영의 문제라는 시각에서 접근할 때 그 해결책을 찾을 수 있을 것이다. 일본의 부당한 독도 영유권 주장이 한·일 관계는 물론 동북아 평화와 번영에 부정적인 영향을 미친다는 인식을 일본 내에 확산시킬 수 있도록 노력하는 것이 필요하다. 일본 정부가 30년 전에 내놓은 '근린제국조항'은 이러한 문제의식을 반영한 것이다. 새로운 대안을 찾기에 앞서 과거의 지혜를 돌아보는 용기가 필요한 시점이다.

■ **현행 교과서와 2012년 검정 통과 교과서 독도 기술 비교**

※ 진하게 표시된 부분은 새롭게 추가되거나 수정된 내용임

『지리A』

출판사	현재 사용 중	2012 검정 통과본
東京書籍	<지도> •일본의 영역과 배타적 경제수역(p13) •중국의 위치와 지세(p134) •한국의 지세(p142)	•(주1) 또한 일본해상의 다케시마는 일본 고유 영토이나, 한국이 점거해 대립이 계속되고 있다(p.14). <지도> •일본의 영역과 배타적 경제수역(p13) • 일본의 행정구분(뒤쪽 속표지) ※ 울릉도와 독도 사이에 경계선을 긋고 '다케시마(시마네 현)' 명기
帝國書院	•시마네 현에 귀속된 일본해의 다케시마에서는 영유권을 둘러싸고 한국과 주장이 대립하고 있다(p17).	• 일본 고유영토인 시마네 현 다케시마(사진 ㉔) 에 대해서도 영유권을 둘러싸고 한국과 주장이 대립하고 있다(p.15). <지도> • 일본의 배타적 경제수역(p.14)
第一學習社	•일본은 1996년에 어업 전관 수역으로 바꾸어 200해리 배타적 경제수역을 설정했다. 그러나 한국과는 다케시마 귀속 문제가 있고, 또 중국은 센카쿠제도 영유권을 주장하고 있기 때문에 이들 해역은 잠정 수역으로 되어 있다(p17). <지도> •일본의 영역과 경제수역(p17)	•일본의 배타적 경제수역 : 일본은 러시아와 북방영토 문제를, 한국과는 다케시마(시마네 현)의 영유권 문제를 안고 있다. 또한, 센카쿠제도(오키나와 현)는 중국이나 타이완 당국이 영유권을 주장하고 있다(p.12). <지도> •일본의 200해리 배타적 경제수역 범위(p.17)
清水書院	•시마네 현에 속하는 다케시마에는 한국과의 영유권 문제가 있다(p.21). <지도> •일본의 영토와 배타적 경제수역(p.21)	•시마네 현에 속하는 다케시마에는 한국과 영유권 문제가 있다(p.13). <지도> •확인 필요
二宮書店(a)	•다케시마는 한국과 영유권 문제가 있고, 센카쿠제도에는 중국이 영유권을 주장하고 있다(p.16). <지도> •일본의 영역(p.16)	•(칼럼) 다케시마 : 오키 제도 북서쪽 약 157km 일본해 상에 위치하는 군도. 시마네 현 오키노시마 최남단에 속하는 일본 고유의 영토다. 1954년 이후 한국이 점거하고 있고 일본은 한국 정부에 항의하고 있다(p.28). <지도> •일본의 영역(p.28)

『지리B』

출판사	현재 사용 중	2012 검정 통과본
帝国書院	•일본 고유영토인 다케시마는 한국과 영유권 문제가 있다(p.223).	•일본 고유의 영토인 다케시마는 영유권을 둘러싸고 한국과 주장이 대립하고 있다(p.214). (지도) •일본의 배타적 경제수역 범위(p.214) (사진) •다케시마(시마네 현, 2005년 촬영)
二宮書店(a)	•한일 양국에는 다케시마 영유권 문제 등의 과제도 있지만, 이를 해결하기 위해서는 이와 같은 경제 협력과 문화교류를 통한 상호 이해를 빠뜨릴 수 없다(p.263). •다케시마(한국명 독도)는 일본해에 솟아있는 무인도지만, 배타적 경제수역 설정으로 중요한 역할을 한다. 귀속에 대해서 양국 의견 일치는 보이지 않는다(p.263). (지도) •일본의 국가 영역 (지도의 설명) 다케시마는 한국과 영유권 문제가 있고, 센카쿠제도도 중국이 영유권을 주장하고 있다(p.316).	•양국 간에는 다양한 대중문화가 수용되어 경제 뿐 아니라 문화적 교류도 활발하다. 하지만 다른 한편으로는 다케시마(p. 174 지도)의 영유권 문제가 있다(p.197). (지도) •일본의 국가 영역 (지도의 설명) 다케시마는 한국과 영유권 문제가 있고, 센카쿠제도도 중국이 영유권을 주장하고 있다(p.174).

『현대사회』

출판사	현재 사용 중	2012 검정 통과본
教育出版	•일본의 영토인 북방영토와 다케시마는 각각 러시아와 한국에 접거되어 영토 문제가 있다(p.138).	•일본 고유의 영토인 북방영토와 다케시마는 각각 러시아와 대한민국에 접거되어 영토 문제가 있다. 센카쿠제도도 일본 고유의 영토이나 중국·타이완 등이 영유를 주장하고 있다(p.124) (지도) •일본의 영해와 배타적 경제수역(UN 해양법조약 외)(p.124)
東京書籍	•일본의 영토에 대해서는 러시아와의 북방 영토 문제, 한국과의 다케시마 문제가 있고, 센카쿠제도도 대해서는 중국이 그 영유를 주장하고 있다(p.155).	(지도) •일본의 영역(p.154) (지도 설명) 일본의 영토에 대해서는 러시아와 북방영토 문제, 한국과 다케시마 문제가 있고, 센카쿠제도도 대해서는 중국이 그 영유를 주장하고 있다(p.154).
数研出版(a)	(지도) •일본의 영토를 둘러싼 문제(p.160) (지도 설명) 다케시마는 시마네 현의 오키섬 서쪽 159km, 한국의 울릉도 동남 92km에 있는 크고 작은 2개의 암초 섬. 시마네 현에 속하고, 총면적은 0.23km ² . 한국이 영유권을 주장하고 있다(p.160).	(지도) •일본의 영토를 둘러싼 문제(p.120) (지도 설명) 다케시마는 시마네 현 오키시마 서쪽 157km, 한국의 울릉도 동남쪽 92km에 있는 크고 작은 두 개의 암초 섬. 시마네 현에 속하며 총면적은 0.23km ² . 한국도 영유권을 주장하고 있다(p.120).
数研出版(b)	•일본은 북방영토(홋카이도 동부의 에토로 후 섬·쿠나시리 섬·시코탄 섬·하보마이 섬)를 둘러싸고 러시아와, 다케시마(시마네 현 바다)를 둘러싸고 한국과 미해결 영토 문제가 있다(p.131).	•(각주1) 북방영토 문제 …… 또한 일본의 영토를 둘러싸고 있는 그밖에도 한국이 다케시마(시마네 현)의 영유를 주장하고 있는 문제가 있다. 또한 중국 정부·타이완 당국이 센카쿠제도(오키나와 현)의 영유를 요구하고 있는 문제도 발생하고 있다(p.205). (지도) •일본의 영토를 둘러싼 문제(p.205)

출판사	현재 사용 중	2012 검정 통과본
第一學習社(a)	•일본은 러시아와의 사이에 북방영토 문제라는 큰 문제를 안고 있다. 또한 한국이 불법 점거를 계속하고 있는 다케시마(한국에서의 호칭은 독도)와 중국이 영유권을 주장하고 있는 센카쿠제도(중국에서의 호칭은 조어도)도 일본 고유의 영토이지만, 쌍방의 주장은 평행선을 달리고 있다 (p.209). (지도) •일본의 위치(p.209) (사진) •다케시마(p.209) (사진 설명) 시마네 현 오키제도 북서에 위치하고, 두 개의 섬과 다수의 암초로 되어 있다. 사진은 콘크리트로 만들어진 한국 국가대(p.209).	•일본은 러시아와의 사이에 북방영토 문제라는 큰 문제를 안고 있다. 또한 한국이 불법 점거를 계속하고 있는 다케시마와 중국이 영유권을 주장하고 있는 센카쿠제도도 일본 고유의 영토다. 평화적인 해결이 요망된다(p.134). (지도) •일본의 위치(p.134) (사진) •다케시마(시마네 현)(p.134) (사진 설명) 시마네 현 오키 제도 북서쪽에 위치하고 두 개의 섬과 많은 암초로 구성되어 있다. 일본의 영토인 다케시마에는 한국이 콘크리트 제 국기 외에 등대와 망루를 세웠다(p.134).
第一學習社(b)	•그 외에 일본의 영토 문제로 한국과의 사이에 다케시마 문제가 있다(p.147). (지도) •일본의 영역(p.147) (사진) •다케시마(p.147) (사진 설명) 일본의 영토인 다케시마에는 한국이 콘크리트로 만든 국기 이외에 등대와 망루가 세워져 있다(p.147).	•이외에도 한국과 사이에 다케시마(사진 5)의 귀속을 둘러싼 문제가 있다. 또한 중국이 센카쿠제도(사진 6)의 영유를 주장하고 있다. 이들 모두 일본 고유의 영토이며, 조기 해결이 요구된다(p.91). (지도) •일본의 영역 및 배타적 경제수역(p.91) (사진) •다케시마(시마네 현)(p.91) (사진 설명) 일본의 영토인 다케시마에는 한국이 세워놓은 콘크리트제 국기 외에 등대와 망루가 있다(p.91).
帝国書院	-	•현재 일본에서 사라진 것은 아니다. 북방영토 문제는 일본 측과 러시아 측의 주장은 평행선을 긋고 있고, 평화조약도 체결되어 있지 않다. 한국과는 다케시마에 관한 영유 주장으로 충돌을 빚고 있다. 또한, 센카쿠제도도 둘러싸고 중국이 영유권을 주장하고 있다. 이런 일본의 고유영토를 둘러싼 문제는 종종 외교 관계에 위기를 초래하고 있다(p.179). (지도) •도도부 현과 주요 도시/일본의 배타적 경제수역(뒤쪽 속표지)
清水書院(a)	•일본의 영토와 관련하여 다케시마(한국명 독도)에 대해서 한국이, 어조도 등 센카쿠제도도 대해 중국·타이완이 영유를 주장하고 있다(p.121).	•그밖에 한국과의 사이에는 시마네 현에 속하는 다케시마(한국명 독도)를 둘러싼 영토 문제가 있다. 또한 중국과 타이완 당국은 오키나와 현에 속하는 우오초리 섬 등 센카쿠제도도 대한 영유권을 주장하고 있다(p.272).
清水書院(b)	•시마네 현에 속하는 다케시마는 한국과의 영유권 문제가 있다(p.152).	•그밖에 한국과의 사이에는 시마네 현에 속하는 다케시마를 둘러싼 영토 문제가 있다(p.163).

『정치·경제』

출판사	현재 사용 중	2012 검정 통과본
第一學習社	<ul style="list-style-type: none"> 일본은 러시아와의 사이에 북방영토 문제라는 큰 문제를 안고 있다. 또 한국과의 다케시마 귀속을 둘러싼 대립, 중국과 센카쿠제도 문제가 있다(p.73). (지도) 일본의 위치 (p.73) 	<ul style="list-style-type: none"> 제2차 세계대전이 끝난 직후부터 소련(러시아)이 점거하고 있는 북방영토에 대해서는 일소공 동선언에서 평화조약 체결 후에 하보마이 군도, 시코탄 섬의 반환이 약속되었다. 그러나 평화조약이 체결되지 않은 채 현재에 이르고 있다. 또한, 한국과는 다케시마의 귀속을 둘러싼 대립 관계에 놓여 있다. 그 외에도 센카쿠제도를 둘러싸고 중국이 영유권을 주장하고 있다. 그러나 이들은 모두 일본 고유의 영토다(p.104). (지도) 일본의 위치와 영토(p.104)

『일본사A』

출판사	현재 사용 중	2012 검정 통과본
山川出版社	<ul style="list-style-type: none"> (각주1) 1952년(쇼와 27) 이후 일한회담은 간헐적으로 개최되었고, 식민지 통치 여부에 대한 인식, 배상청구권과 어업 문제 처리 등에서 양국은 첨예하게 대립하고 있었다. 1964년(쇼와 39) 말부터 열린 제7차 회담에서 합의가 성립되어 외교 관계 수립을 정한 기본 조약 외에 '어업', '청구권·경제협력', '재일한국인의 법적지위', '문화재·문화협력'의 4항정이 체결되었다(p.159). 	<ul style="list-style-type: none"> (각주1) 1952년(쇼와 27) 이후 일한회담은 간헐적으로 개최되었고, 식민지 통치 여부에 대한 인식, 배상청구권과 어업 문제 처리 등에서 양국은 첨예하게 대립하고 있었다. 1964년(쇼와 39) 말부터 열린 제7차 회담에서 합의가 성립되어 외교 관계 수립을 정한 기본 조약 외에 '어업', '청구권·경제협력', '재일한국인의 법적지위', '문화재·문화협력'의 4항정이 체결되었다. 단, 다케시마(한국에서의 호칭은 독도) 문제는 해결되지 않은 채로 남아 있다(p.159).
第一學習社	-	「지도」 • 국가 영역의 변천 [7. 현재(1972~)](p.177)
東京書籍	-	「지도」 • 동아시아와 오키나와의 위치(p.9)
實教出版	<ul style="list-style-type: none"> 일·한 쌍방이 영유권을 주장하고 있는 다케시마(한국명 독도)의 귀속은 결정되지 않았다. 	-

『일본사B』

출판사	현재 사용 중	2012 검정 통과본
明成社	<ul style="list-style-type: none"> 영토 문제에도 과제가 많다. 북방영토는 러시아에 점거되고, 시마네 현의 다케시마는 한국에 불법 점거되었다. 오키나와 현의 센카쿠제도에 대해서도 중국 등이 영유권을 주장, 주변 해역에 영해 침범을 되풀이하고 있다(p.270). 	<ul style="list-style-type: none"> (칼럼 62) 일본이 안고 있는 영토 문제 …… (2) 다케시마 : 시마네 현 오키노시마 북서쪽 약 157km에 자리하고 두 섬과 수십 개의 암초로 구성되어 있다. 옛날에는 마쓰시마라고 불렀던 무인도로 에도시대부터 일본인이 어업 개척을 이루어가고 있었다. 메이지 38년(1905) 정부는 정식으로 영유를 확인하고 시마네 현에 편입했다. 쇼와 27년(1952) 이슬만 한국 대통령은 국제법을 무시하고 연안에서 60해리까지의 주권을 주장해(이슬만 라인), 다케시마도 그 안에 포함된다며 점령했다. 이후 한국은 불법 점거를 계속하고 있다(p.290). (지도) 일본의 영해와 배타적 경제수역(p.290)

『세계사A』

출판사	현재 사용 중	2012 검정 통과본
第一學習社	<ul style="list-style-type: none"> (각주1) 2002년 일본정상회담에서 북한은 일본인 납치를 공식적으로 인정했다. 그 후 일부 납치 피해자의 귀국이 실현되었으나 납치 문제의 전모 해명 등 과제가 남아 있다(p.168). 	<ul style="list-style-type: none"> 근린 국가들과의 관계에서는 2002년에 고이즈미 준이치로 총리가 국교가 없는 북한을 방문하고, 첫 일본정상회담이 개최되었다. 북한은 일본인 납치를 공식적으로 인정하고, 일부 납치 피해자들의 귀국이 실현되었으나 아직 전면적인 해결에는 이르지 못하고 있다. 일본의 영토를 둘러싸고 러시아와의 북방영토 문제, 한국과의 다케시마의 귀속을 둘러싼 대립이 있다. 그 외에도 중국이 센카쿠제도의 영유를 주장하고 있다(p.215).

『세계사B』

출판사	현재 사용 중	2012 검정 통과본
東京書籍	<ul style="list-style-type: none"> (칼럼) 국경 없는 시대와 내셔널리즘 일본의 영토에 대해서, 일본해에는 다케시마를 둘러싸고 한국과 영토 문제가 있고, 동중국해에서는 중국이 센카쿠제도의 영유권을 주장하고 있다. 당초 다케시마에서는 어업권, 센카쿠제도에서는 석유 이권 등 자원 문제가 연결되어 있었으나, 현재는 이 문제가 국가와 민족의 위산을 건 내셔널리즘과 이어져 해결을 어렵게 하고 있다(p.408). 	<ul style="list-style-type: none"> (칼럼) 국경 없는 시대와 내셔널리즘 일본의 영토에 대해서, 북방영토 문제 외에 일본해에서는 다케시마를 둘러싸고 한국과 영토 문제가 있다. 동중국해에서는 중국이 센카쿠제도의 영유권을 주장하고 있다. 이들 대립은 다케시마에서는 어업권, 센카쿠제도에서는 석유 등의 자원 문제뿐 아니라 국가와 민족의 위산을 건 내셔널리즘과도 이어져 해결이 어려운 상태다(p.415).

국문초록

본 논문의 목적은 첫째, 1945년 패전 이후 일본 고등학교 교과서의 독도 기술 추이에 대한 분석을 바탕으로 2012년 일본 고등학교 교과서 검정 결과가 갖는 의미를 검토하는 것이다. 둘째, 이번에 검정을 통과한 교과서의 독도 기술 실태와 문제점을 분석하는 것이다. 고등학교 사회과 교과서 검정은 2년에 걸쳐 진행되기 때문에 이번에 검정을 통과한 교과서를 갖고 전체적인 변화를 설명하기는 어렵다. 따라서 검정 신청본과 현행 교과서의 기술을 개별적으로 비교하는 방식으로 검토했다. 셋째, 일본 교과서 독도 기술을 전망하고 대응방안을 모색하는 것이다.

독도는 1957년부터 일부 『지리』 교과서에 기술되어 오다가 1982년 『현대사회』, 1994년 『정치·경제』 과목에 등장한다. 2003년 이후 관련 기술이 급속하게 늘어났고, 2003년부터는 『일본사』와 『세계사』 교과서에도 기술되는 등 기술 영역이 점차 확산되고 있다. 이번에 검정 통과한 고등학교 교과서 독도 기술의 가장 큰 특징은 독도가 '일본 고유의 영토'라는 기술이 늘어났다는 점이다. 일본 정부가 각의 결정을 통해 매년 발간하는 외교청서와 방위백서에도 2000년 이후 독도가 일본 고유영토라는 점이 강조되고 있다. 따라서 독도가 일본 고유영토라는 주장은 2013년에 검정을 통과하는 교과서 기술에도 반영될 것으로 보인다.

일본 교과서에 독도가 일본 영토라고 아무리 기술되어도 한국이 독도에 대해 영토주권을 행사하고 있다는 현실은 바뀌지 않는다. 문제는 이런 교과서로 배운 일본 학생들이 독도에 대해 잘못된 영토 인식과 역사관을 갖게 되고 이것이 미래지향적인 한·일 관계 발전을 어렵게 한다는 데 있다. 따라서 이에 대한 대응으로 첫째, 학문적 성과를 토대로 독도가 일본 고유영토라는 주장을 반박하고 일본 교과서 집필자들을 설득해 나가는 노력이 필요하다. 둘째, 우리 학생들이 독도에 대해 정확한 지식과 논리를 갖도록 해야 한다. 셋째, 일본 교과서 문제는 일본만의 문제가 아니라 동아시아 평화와 번영에 연결된 문제라는 시각에서 해결 방안을 모색해야 한다.

한·일 교과서와 독도

〈주제어〉

일본 고등학교 교과서, 독도 기술 추이, 현황, 문제점, 대응방안

ABSTRACT

Descriptions of Dokdo in Japanese High School Textbooks: Progress and Current Status

Nam, Sanggu

Research Fellow, Northeast Asian History Foundation

This paper primarily intends to review the significance of the approval of Japanese high school textbook in 2012 based on an analysis of the progress of the texts regarding Dokdo in Japanese high school textbooks since Japan's defeat in the Pacific War in 1945. The second objective of this paper is to analyze the issues and reality of the descriptions relating to the islets in the textbooks that was recently approved. Since the screening on social studies textbooks takes two years, the textbooks that passed 2012 screening are not enough to explain the overall changes in the Japanese textbooks. Thus, this paper attempts to compare the Dokdo texts in the current textbooks and the screened textbooks. The third objective of this paper is to foresee the future of the texts regarding Dokdo in Japanese textbooks, and to seek countermeasures to handle the issue.

Dokdo had been mentioned in some of the Japanese geography textbooks since 1957, and the Islets began to appear in modern society textbooks from 1982, and in politics and economy textbooks from 1994. The descriptions relating to the islets have been significantly increased since 2003, and were included in the textbooks of Japanese history and world history from 2003. One distinctive feature of the recently approved textbooks is that the amount of descriptions claiming that Dokdo is Japanese territory has been increased compared to previous textbooks. Also, the Diplomatic Blue Paper and Defense White Paper, annual papers issued by the Japanese government upon Cabinet decisions, have stressed the Japanese claim that the islets are of its territory. Thus, the invalid claim of Japan is likely to be included in the textbooks that would pass the screening in 2013.

Japanese claim for sovereignty over Dokdo in its textbooks may never change the reality that Korea is exercising territorial sovereignty over Dokdo. However, what concerns us is that such textbooks with invalid statement will educate Japanese students with inappropriate territorial and historical perceptions, which would hinder future-oriented development of Korea-Japan relations. In conclusion, first, we have to refute the Japanese claims and persuade the authors of the Japanese textbooks based on academic grounds. Second, Korean students should have accurate knowledge and logic on Dokdo. Third, we have to seek solutions for the controversy over Japanese history textbooks with the perception that the issue is not of Japan's domestic problem, but it is an issue that affects peace and prosperity of East Asia.

〈Keywords〉

Japanese high school textbooks, Descriptions regarding Dokdo(Progress, current status, issues, and solutions)

참고문헌

일본 교과서 도서관 '교과서 목록' 정보 데이터베이스(<http://mokuokudb.textbook-rc.or.jp>).

일본 문부과학성 홈페이지 '신학습지도요령 Q&A'(<http://www.mext.go.jp>).

손용택, 2005, 「일본 교과서에 나타난 “독도(다케시마)” 표기 실태와 대응」, 『한국지리환경교육학회지』 13(3).

심정보, 2008, 「일본의 사회과에서 독도에 관한 영토 교육의 현황」, 『한국지리환경교육학회지』 16(3).

심정보, 2011, 「일본 시마네 현의 초중등학교 사회과에서의 독도에 대한 지역학습의 경향」, 『한국지역지리학회지』 17(15).

倭義文, 2009, 「竹島/独島は日本の教科書にどう書かれているか」, 『戦争責任研究』 64號.

남상구, 2011(a), 「전후 일본 중학교 교과서의 독도 기술 추이와 현황」, 『영토해양연구』 제1호.

남상구, 2011(b), 「2011년 일본 중학교 교과서 문제 검토」, 『한일관계사연구』 제40집.



한국 중학교 『역사』 교과서의 독도 서술 경향과 과제

한철호 동국대학교 역사교육과 교수

1. 머리말

독도가 역사적·지리적·국제법적으로 우리 영토임은 두 말할 나위 없다. 더욱이 우리나라는 고유영토인 독도를 실효적으로 지배하고 있기 때문에 이에 대한 영유권 문제는 애당초 존재하지 않는다. 그럼에도 일본은 1905년 '무주지 선점론'을 앞세워 독도를 강점한 사실을 반성하기는커녕 오히려 자국 영토라고 주장하면서 국제분쟁 지역으로 부각시키는 데 심혈을 기울이고 있다. 심지어 최근 들어 일본은 중·고등학교 역사와 사회(공민) 교과서에 독도를 자국령으로 서술토록 함으로써 학생들에게까지 그릇된 역사적 사실과 인식을 주입하고 있는 실정이다. 이는 단순히 역사 문제의 차원을 넘어서 미래의 한·일 관계, 나아가 동아시아의 평화와 공존을 위태롭게 만들 수도 있다는 데 심각한 문제가 있다.

따라서 현 시점에서는 무엇보다 정확한 역사적 사실과 인식을 토대로 독도가 역사적·지리적·국제법적으로 명백히 한국 영토임을 더욱 객관적이고 치밀하게 입증함과 동시에 이를 대내외에 설득력 있게 홍보하는 것이 선행되어야 한다. 특히 미래의 주역이 될 학생들에게 독도에 대해 올바르게 이해하고 판단하며, 정확한 역사 인식을 갖도록 교육하는 일이 절실히 필요

하다. 이러한 의미에서 현재 학교 역사 교육 현장에서 독도를 어떻게 가르치고 있는가를 되짚어보는 작업은 향후 독도를 둘러싼 일본과의 갈등 해결과 역사적 사고력·판단력·이해력을 기른다는 역사 교육의 바람직한 방향을 모색하는 데 중요한 시사점을 던져줄 것이다.

잘 알려져 있듯이, 역사 교육에서 학생들에게 가장 큰 영향을 끼치는 요소는 역사 교과서다. 현행 중·고등학교 역사 교과서는 모두 국정의 틀에서 벗어나 검정 체제로 발행되고 있다. 고등학교 『한국 근·현대사』는 2003년부터, 고등학교 『한국사』와 중학교 『역사』는 2011년부터 각각 검정 교과서를 사용하기 시작하였다. 국정 체제와 검정 체제는 저마다 장단점을 지니고 있지만, 역사 교육 측면에서 적어도 국정 교과서보다 검정 교과서가 바람직하다는 점은 의심할 여지가 없다. 비록 검정 교과서가 교육과정 등 검정기준의 제한을 받긴 하지만, 다양한 관점과 방법에 따라 서술할 수 있는 폭이 상대적으로 넓기 때문이다. 이 논문에서는 현재 학생들이 사용하고 있는 중학교 『역사(하)』 교과서 8종에 나타난 독도 관련 내용이 어떻게 구성되고 서술되어 있는가를 분석하고자 한다.

지금까지 중학교 『역사』 교과서의 독도 서술과 그 특징에 대한 연구는 의외로 많지 않다.¹ 그러나 기존 연구는 중학교와 더불어 고등학교 『역사』 교과서 혹은 『지리』 교과서와 함께 분석하거나 교육과정의 내용을 집중적으로 분석하는 데 초점을 맞추고 있기 때문에, 중학교 『역사』 교과서를 단독 주제로 삼아 치밀하게 분석했다고 보기 힘들다. 더욱이 독도를 어떠한 체제로 구성·서술했는가를 살펴봄으로써 얼마만큼 학생들의 관심을 유발하고

이해력·판단력·사고력을 배양한다는 역사 교육의 목적을 실현했는지 평가하는 데까지 나아가지 못한 한계를 지닌다. 한·일 양국 간 상반된 관점과 주장이 존재하는 독도의 경우, 단순히 역사적 사실을 올바르게 가르치거나 영토 교육적 측면을 고려하는 차원뿐 아니라 역사 교육 차

1 신주백, 2006 「교과서와 독도문제」, 『독도연구』 2; 2010 「한국과 일본 역사 교과서의 독도에 관한 기술의 변화」, 『독도연구』 8; 서대열·김혜숙·윤옥경, 2007 「독도 및 울릉도 관련 영토교육의 방향」, 한국해양수산개발원; 심정보, 2009 「한국의 사회과 교육과정에 기술된 독도관련 영토교육」, 『독도문제의 학제적 연구』, 동북아시아재단.

체의 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 중요한 주제라고 판단된다.

이러한 시각에서 이 글에서는 기존의 연구 성과를 참고하되 한국 근·현대사의 아픔이자 한·일 양국 간 갈등 요인인 독도가 현행 중학교 『역사(하)』 교과서에서 어떠한 구성과 체재로 서술되었는가를 분석하는 데 역점을 두고자 한다. 이를 위해 먼저 역사 교과서 집필에 결정적인 영향을 주는 교육과정과 해설서 및 집필 기준의 독도 관련 내용을 살펴보고, 다음으로 이를 근거로 집필된 현행 중학교 『역사(하)』 교과서 8종에 나타난 독도 관련 서술 체재 및 그 경향을 두 시기로 나누어 비교·고찰하며, 마지막으로 향후 새롭게 집필될 『역사』 교과서에 독도를 좀 더 체계적으로 서술하기 위한 몇 가지 의견을 제안해 보고자 한다.

II. 교육과정 내 독도 관련 내용 분석

현재 사용 중인 중학교 검정 교과서 『역사』는 2009년 개정교육과정을 기반으로 삼은 2010년 개정교육과정에 근거해 집필되었다. 이를 바탕으로 한 중학교 『역사』는 전근대 위주로 서술한다는 2007년 교육과정의 방침을 철회하고, 근·현대사의 내용이 보강된 통사 형태로 구성하였다. 이처럼 교육과정을 급작스레 바꾼 배경과 이유에 대해서는 논외로 하더라도,² 그 명분 중 하나는 일본의 역사 왜곡에 대응해서 독도 교육을 강화한다는 데 있었다. 그 결과 이전의 교육과정에 비해 현행 중학교 『역사』 교과서에는 독도에 관한 내용이 상대적으로 많이 포함되었다.

먼저 현행 『역사』 교과서의 특징을 분석하기 위한 배경으로 중학교 국정교과서 『국사』의 집필 근거인 제7차 교육과정의 독도 관련 내용을 살펴 보겠다. 이 교육과정은 1~10학년까지는 국민공통 기본교육과정으로, 11학년과 12학년에서는 선택중심 교육과정으로 각각 운영한다는 기본 원칙에 따라 마련되었다. 『국사』는 사회과 교육과정에 포함되었지만, 8~9학년과 10학년의 국민공통 기본교육과정으로 필수화하였다. 단지 10학년 『국사』

는 전근대사를 중심으로 국정 교과서를 유지했던 반면, 『한국 근·현대사』는 선택과목으로 검정 교과서 형태를 갖추 발행되었다.

이러한 특징을 지닌 제7차 교육과정에서 중학교 『국사』의 독도 관련 사항은 (8) 주권 수호 운동의 전개 - (나) 일제의 침략과 의병 전쟁 아래 “일제는 러일전쟁 중에 독도를 불법적으로 일본 영토에 편입”시킨 사실을 파악한다고 규정되었으며,³ 또 해설서는 “일제가 …… 러일전쟁 중에 독도를 일본 영토에 편입시키고 …… 사실을 파악한다”라고 되어 있다.⁴ 해설서에 빠진 ‘불법적으로’가 교육과정에 들어가 있을 뿐 독도 관련 내용은 거의 동일하다. 따라서 적어도 독도에 관해서 만큼은 교과서 집필자들이 교육과정과 해설서가 다르거나 배치되는 데 따른 심적 고민과 갈등을 겪지 않아도 되었다. 여기에는 『국사』 교과서가 『한국 근·현대사』 교과서처럼 검정이 아

니라 국정이란 측면도 작용한 것으로 보인다.⁵ 그러나 독도 관련 서술 방향과 범위를 어느 정도로 정해야 할지 여전히 분명치 않은 문제가 남아 있었다. 러일전쟁 중 일제가 독도를 불법적으로 일본 영토에 편입시킨 사실만을 쓰라는 것인지, 그 불법성을 뒷받침해 줄 수 있는 근거까지 포함시켜 서술하라는 것인지 명확하게 규정되지 않았던 것이다.

그 결과 중학교 『국사』 교과서에는 “독도는 울릉도에 딸린 섬으로서, 일찍부터 우리나라의 영토로 이어져 내려왔다”는 고유영토론에 근거하여 조선 초기 수토(공도)정책 아래 어민들이 고기잡이 거점으로 출몰 활용해 왔다는 내용이 들어 있다. 또 숙종 때 안용복이 일본 어부를 쫓아 내고 일본에 건너가서 우리 영토임을 확인시켰

2 이신철, 2010, 「거꾸로 가는 역사교육강화, 파행의 한국사 교육」, 『역사와현실』 77; 한철호, 2011, 「『한국사』 교과서 편향성 논란과 교육과정 개정 일정의 문제점」, 『한국사연구』 153 등 참조.

3 교육부, 1997년 12월 30일 고시, 『사회과 교육과정』, 교육부 고시 제 1997-15호 별책 7, 69~70쪽.

4 교육부, 1997, 『제7차 중학교 교육과정 해설서2(국어, 도덕, 사회)』, 240쪽.

5 고등학교 『한국 근·현대사』는 교육과정과 해설서 및 『국사교육 내용 전개와 준거안』의 기준이 다르거나 배치되는 주제도 있었기 때문에, 집필 및 검정과정에서 논쟁을 불러일으켰다. 지수걸, 2001, 「제7차 교육과정 ‘한국근현대사’ 준거안의 문제점-근대(‘개항’부터 ‘해방’까지)사 관련 부분을 중심으로-」, 『역사교육』 79, 175~177쪽; 김돈, 2001, 「한국사학과 국사교육의 관계 재정립」, 『한국사론-21세기 국사교육의 새로운 모색-』(국편) 31, 46쪽; 박진동, 2010, 「해방 후 현대사 교육 내용의 변천과 국사교과서 서술」, 『역사학보』 205, 40~45쪽.

고, 1876년 개항 이후 일본 어민의 불법적인 어업활동을 막기 위해 정부가 울릉도에 관청을 두어 주민 이주를 장려하고 독도를 관할하던 중, 일본이 러일전쟁을 치르며 일방적으로 독도를 그들의 영토로 편입시켜 버렸으나 광복되면서 되찾았다고 서술되었다.⁶

이러한 내용은 제6차 교육과정의 중학교 『국사(하)』와 몇몇 자구만 바뀌고 독도 사진과 자료(『세종실록지리지』)가 추가되었을 뿐 거의 동일하다.⁷ 또한 그 내용은 대단원 VIII. 주권 수호 운동의 전개하에 중단원 2. 일제의 침략과 의병 전쟁에서 '1) 우리 민족은 을사조약에 어떻게 저항하였는가?, 2) 근대 해산 이후 의병 전쟁의 확산 과정은?'에 이어 '3) 간도와 독도는 어떻게 되었나?'라는 소단원의 '독도 문제'에 들어 있는데, 이 역시 제6차 교육과정의 교과서와 크게 다르지 않다.⁸

요컨대, 제7차 교육과정 중학교 『국사』의 독도 관련 내용과 위치는 제6차 교육과정과 거의 동일할 뿐 아니라 제2차 교육과정에서 처음 등장한 뒤 제3차 교육과정에서 마련된 틀이 유지되어온 것이다. 독도를 간도와 함께 다룬 체제도 마찬가지다. 이처럼 일본의 침략 과정을 살펴보는 항목에서 간도의 영유권과 더불어 독도를 연관 지어 서술토록 한 체제는 독도가 영토 문제보다 상대적으로 역사 문제라는 측면을 부각시키려는 경향을 보여준다.⁹

한편 2007년 개정교육과정의 고시로 역사 교과서 검정화 방안이 발표됨에 따라 중학교 『역사』도 검정으로 바뀌었다. 2007년 역사과 교육과정은 중국의 동북공정과 일본의 역사 교과서 왜곡 등의 문제가 불거지자 역사 교육 강화 방안의 일

6 국사편찬위원회 국정도서편찬위원회, 2002. 중학교 『국사』, 두산, 240쪽.

7 국사편찬위원회 1중도서연구개발위원회, 1997. 중학교 『국사(하)』, 대한교과서, 115~116쪽.

8 참고로 고등학교 『한국 근·현대사』에는 (ㄷ) 항일 의병 전쟁의 전개가 아니라 (ㄴ) 독립협회의 활동과 대한제국 항목에 "㉠ 간도 귀속 문제의 쟁점과 간도 협약의 내용을 파악하고, 러일전쟁 때 일본이 독도를 불법적으로 자기들 영토에 편입시켰음을 설명할 수 있다"라고 들어가 있다. 『사회과 교육과정』, 교육부 고시 제 1997-15호 별책 7, 131~132쪽.

9 신주백, 2006. 앞의 글, 53~60쪽.

10 한국교육과정평가원, 2002. 『제7차 교육과정에 따른 교과용 도서 검정 체제 연구』, 한국교육과정평가원; 교육인적자원부, 2007. 2. 28. 『사회과 교육과정』, 교육인적자원부 고시 제2007-79호; 2007. 6. 『2007년 개정 교육과정' 개요』.

환으로 추진되었다. 기존 『국사』의 명칭을 『역사』로 바꾸고, 한국사의 경우 중·고등학교에서 각각 전근대사와 근·현대사를 위주로 서술하여 계열성을 확보했으며, 고등학교 『역사』에서는 세계사를 보강함으로써 한국사와 세계사의 유기적 연관성을 도모했던 것이다.¹⁰ 또한 교육과정의 대강화(大綱化)에 따라 단원목표를 포괄적으로 상세하게 진술하였기 때문에 교육과정과 해설이 대폭 줄어들었다.¹¹

아마 교육과정의 대강화 탓인 듯, 2007년 개정교육과정과 해설서에는 중학교 『국사』의 독도 관련 내용이 들어 있지 않다.¹² 그 뒤에 새로 작성된 해설서에서 비로소 "일제가 러일전쟁 중에 독도를 불법적으로 일본 영토에 편입시킨 사실을 알게 한다"¹³는 내용이 교육과정의 (2) 근대 국가 수립 운동 부분에 "열강의 침략에 맞선 주권 수호 운동의 흐름을 파악한다"에 들어가게 되었다. 해설서의 내용은 제7차 교육과정과 해설서와 문구만 다를 뿐 동일하다. 또한 이른바 고등학교 『한국 근·현대사』 교과서 파동으로 「국사교육 내용 전개의 준거안」을 전례로 삼은 집필 기준도 마련되지 않은 상태였다. 여하튼 독도와 관련해서 2007년 개정교육과정과 해설서는 제7차 교육과정과 비슷한 수준이었다고 평가할 수 있다.

11 교육과정 대강화의 장·단점에 관해서는 강현석 외, 2006. 「국가 교육과정 대강화의 방향과 과제-교육과정 체제의 개정을 중심으로-」, 『중등교육연구』 54; 김민수, 2011. 5. 「교육과정의 대강화 형식과 고등학교 『한국사』 교과서 집필」, 『2011 역사 교육과정의 개정 방향 모색』, 역사교육연구회 2011 춘계학술대회 발표문 등 참조.

12 교육인적자원부, 2007. 『사회과 교육과정』, 교육인적자원부 고시 제2007-79호, 43~44쪽; 교육과학기술부, 2008. 4. 1. 『교육인적자원부 고시 제2007-79호에 따른 중학교 교육과정 해설』(II), 370쪽, 372~373쪽 등에는 독도 관련 내용이 없다.

13 교육과학기술부, 2009. 2. 4(등록일), 『2007년 개정 중학교 교육과정 해설』(5) 사회, 370쪽.

그러나 2007년 개정교육과정은 시행되지 못한 채 2009년 개정교육과정으로 바뀌었다. 그 결과 국민공통 교육과정이 9학년으로 낮춰지고 고등학교에서 필수과목이 사라졌기 때문에, 고등학교 『역사』는 『세계역사의 이해』, 『동아시아사』와 더불어 선택과목이 되었다. 또한 2007년 개정교육과정에 따라 집필된 고등학교 『역사』는 검정 통과 직후 『한국사』로 명칭이 바뀌었고, 곧이어 내용도 전근대사가 1개 단원에서 2개 단원으로 늘어난 반

면 현대사는 2개 단원에서 1개 단원으로 줄었다. 이는 역사 및 역사 교육계의 거센 반발을 불러일으켰는데, 그 명분 중 하나는 독도 교육을 강화한다는 것이었다.¹⁴

그럼에도 최초의 2009년 개정교육과정은 2007년 개정교육과정을 그대로 이어받았기 때문에 독도 관련 내용은 빠졌으며 해설서의 내용도 2007년도와 동일하다.¹⁵ 그 뒤 2009년 개정교육과정은 몇 차례에 걸쳐 바뀌었는데, 현행 중학교 『역사(하)』 교과서는 2010년 개정교육과정에 따라 집필되었다. 이 교육과정의 (2) 근대 국가 수립 운동 부분에는 “일제의 국권 침탈 과정과 이에 맞선 국권 수호 운동의 흐름을 파악한다. 특히 일제에 의한 독도 불법 편입의 부당성과 간도 협약의 문제점을 인식한다”라고, (4) 대한민국의 발전 부분에는 “독도를 비롯한 영토 문제와 주변국과의 역사 갈등 등을 탐구하여 올바른 역사관과 주권의식을 확립한다”라고 각각 명시되었다.¹⁶ 앞부분은 제7차 교육과정의 내용과 거의 같고, 뒷부분은 새로 추가된 것이다.

이에 따른 해설서는 두 번 제공되었다. 앞부분에 대해서는 먼저 “러일 전쟁의 승리로 한반도에 대한 독점권을 확보한 일제가 국권을 강탈해 가는 과정을 파악한다. …… 일제가 국권을 강탈하는 과정에서 간도와 독도를 어떻게 처리하였는가를 알고, 그 부당성의 근거를 역사적 사실을 통해 구체적으로 설명할 수 있도록 한다”였다가¹⁷ “이 시기에 일제가 역사적으로 명백한 우리 영토인 독도를 강탈하려 한 것은 침략의 대표적인 사례였다. …… 그러므로 교수·학습은 …… 독도가 역사적으로 우리 영토이며, 일본의 독도 영유권 주장이 근거가 없는 부당한 것임을 자료를 통해 설명한다”로 바뀌었다.¹⁸ 독도가 우리 고유영토임을,

14 한철호 앞의 글, 376~377쪽.

15 교육과학기술부, 2009. 3. 『사회과 교육과정』, 교육과학기술부 고시 제2009-10호, 44~45쪽; 교육과학기술부, 2009. 12. 23. 『교육과학기술부 고시 제2009-41호에 따른 초·중등학교 교육과정 [별책07] 사회과 교육과정』, 6~7쪽; 교육과학기술부, 2009. 『교육인적자원부 고시 제2007-79호, 교육과학기술부 고시 제2009-10호에 따른 중학교 교육과정 해설 ④ 사회(역사)』, 370쪽.

16 교육과학기술부, 2010. 5. 12. 『초·중등학교 교육과정 개정 고시 [별책07] 사회과 교육과정』, 교육과학기술부 고시 제2010-24호, 9~10쪽.

17 교육과학기술부, 2010. 『별책 07] 사회과 교육과정(중학교 역사 해설서)』, 4~5쪽.

또 일제가 국권 강탈 과정에서 독도를 부당하게 강점한 근거를 역사적 사실 혹은 자료에 기반해 구체적으로 설명함으로써 일본의 독도 영유권 주장이 근거 없음을 서술하라는 내용이다. 즉, 이전에 비해 독도의 고유영토설과 일본의 무주지 선점에 따른 독도 불법 강탈 및 그 부당성에 대한 자료를 제시하면서 구체적으로 서술하라는 것이다. 이와 관련해서 교육과정 순서에 따라 작성된 「준거안」과 달리 각 시대별로 쟁점이 될 만한 주제를 선별하여 기준을 제시한 집필 기준을 보면, 대한제국이 관보를 통해 독도 영유권을 분명히 함과 동시에 독도 영유권을 부정했던 일본이 러일전쟁 때 독도를 불법으로 편입한 사실을 기술하도록 권장한다고 되어 있다.¹⁹

뒷부분은 “독도는 역사적으로 우리 영토이나, 일본과의 분쟁이 끊이지 않고 있다. …… 그러므로 교수·학습은 우리 역사가 이러한 위기에 처하게 된 배경과 내용을 파악하고, 이에 대해 정서적으로 반응하기보다 구체적이고 실증적인 근거를 통해 우리의 입장을 확고히 할 수 있도록 권장한다”²⁰에서 “독도는 지리적, 역사적으로 명백한 우리의 고유영토이며 현재 실질적으로 지배하고 있다. 일본의 독도 영유권 주장은 제국주의 침략의 결과에 근거한 억측이라는 것을 인식하게 한다. …… 그러므로 교수·학습은 영토

와 역사 인식을 둘러싼 갈등이 발생한 배경과 실태를 파악하고 우리의 입장과 주장을 확고히 하는 방안을 객관적 사실에 입각하여 토론해 볼 수 있도록 권장한다”로 바뀌었다.²¹ 역사적으로 우리 영토이자 현재 실질적으로 지배하고 있는 독도에 대해 일본이 영유권을 주장하는 배경과 실태를 구체적·실증적 근거로써 비판하고 우리의 입장과 주장을 확실히 서술하라는 것이다. 이에 대한 집필 기준의 내용은 없다.²²

이같이 2010년 개정교육과정의 독도 관

18 교육과학기술부, 2010. 10. 19 공문통보/2010. 11 공시, 『2010년 개정 교육과정에 따른 중학교 역사(상하) 교육과정 해설서』, 20쪽.

19 교육과학기술부, 2009. 『2007년 개정 교육과정(교육인적자원부 고시 제2007-79호)에 따른 역사 교과서 집필 기준』, 14쪽.

20 교육과학기술부, 『별책 07] 사회과 교육과정(중학교 역사 해설서)』, 6쪽.

21 교육과학기술부, 『2010년 개정 교육과정에 따른 중학교 역사(상하) 교육과정 해설서』, 22쪽.

22 교육과학기술부, 『2007년 개정 교육과정(교육인적자원부 고시 제2007-79호)에 따른 역사 교과서 집필 기준』, 18쪽.

련 내용은 그 이전보다 훨씬 자세하고 구체적으로 제시되었으며, 근대사와 현대사 두 단원은 각각 일제의 국권 침탈 과정에서 자행된 독도 불법 강탈과 현재 동북아 역사·영토 갈등 사례 가운데 일본의 독도 분쟁화 실태를 서술토록 함으로써 분량도 늘어났다. 또한 독도 관련 일본 측 주장의 부당함과 우리 측 입장의 정당함을 객관적으로 밝히려는 점도 강조되어 있다. 그러나 교육과정과 해설서 및 집필 기준에는 두 단원에서 모두 우리의 고유영토론에 대한 정당성과 일본의 무주지 선점론에 대한 부당성을 입증하라고 제시함으로써 각 단원에 관련 자료와 내용을 어떻게 배치하고 서술해야 할지 조금 막연하다. 따라서 전근대·근대·현대 등 시기별로 독도 관련 자료와 내용을 명확히 규정해 줄 필요가 있다.²³

III. 일제의 독도 불법 강점에 대한 서술 경향과 그 특징

현행 중학교 8종 『역사(하)』 교과서는 국정에서 검정으로 바뀌면서 교과서 집필자들의 역사관과 역사 교육관에 따라 독도에 대한 구성 체재와 내용이 매우 다양하다. 이는 앞에서 살펴보았듯이 교육과정과 해설서, 집필 기준 등이 어디에 역점을 둘 것인가에 대해 매우 단순하게 제시된 탓도 있다고 판단된다. 여기에서는 대한제국기에 일제가 독도를 불법 편입한 과정과 그 부당성에 대해 어떻게 서술했는가를 목차, 구성 체재 그리고 내용 등으로 나누어 분석해 보고자 한다.

먼저 이 글 177쪽 <표 1>에 기초해 목차를 보면, 교육과정에 따라 독도는 대단원 'II. 근대 국가 수립 운동' 내 중단원 '국권 수호 운동' 혹은 '일제의 국권 침탈과 국권 수호 운동'에 들어 있다. 그러나 교과서마다 독도가 서술된 소단원은 조금씩 다르다. 간도와 더불어 독도가 소단원으로 구성된 것이 다수지만(교학도서, 교학사, 대교, 미래엔) 소단원 '일제의 국권 강탈 혹은 침탈'에 들어가거나(두산동아, 비상) 본문이 아닌 중단원 맨 마지막 부분에 심화 학습이나 탐구활동으로 다룬 것도 있다(지학사, 천재교육). 독도 관련 내용은 교

학도서·교학사·대교·지학사 등이 '일제의 국권 침탈 과정과 의병·계몽 운동' 다음 부분에 자리했으며, 미래엔은 국권 침탈과 의병·계몽 운동 사이에 있고, 두산동아·비상·천재교육은 '일제의 국권 침탈' 부분에 게재돼 있다.

이처럼 교과서마다 독도 관련 내용이 형식상 다른 것은 교과서 집필자들의 다양한 관점이 반영되었다는 점에서 주목할 만하다. 독도를 소단원으로 다룬 것은 교육과정에 충실하여 상대적으로 그 비중을 높이려는 의도가 있었다고 생각한다. 그렇다고 소단원에 다루지 않거나 본문에 서술하지 않았더라도 반드시 독도의 중요성을 간과한 것으로 보이지는 않는다. 다만, 독도 관련 내용을 어디에 둘 것인가는 독도를 어떻게 인식해야 할 것인가와 간접적으로나마 관련이 있다. 독도를 '일제의 국권 침탈' 부분에 혹은 그 다음에 서술한 것은 독도를 역사 문제 관점에서 파악하는 데 역점을 둔 것이라고 판단된다. 아울러 독도를 '일제의 국권 침탈'과 분리해서 '의병·계몽 운동' 뒤에 서술하거나 아예 본문에서 서술하지 않은 것은 상대적으로 역사 문제보다는 영토 문제에 초점을 맞춘 것으로 평가할 수도 있다.²⁴ 그럼에도 독도는 내용상 '일제의 국권 침탈' 부분에서 다루는 것이 낫다고 여겨진다.

다음으로 내용 구성의 특징을 고찰하면, 중학교 『역사』 교과서들은 내용뿐 아니라 구성에서도 적지 않은 차이가 있었다. 교과서 8종은 독도에 대해 적게는 반쪽에서 많게는 한 쪽 반 정도의 분량을 할애했는데, 그에 따라 체재와 내용이 다르게 구성될 수밖에 없었다. 분량이 많고 적음보다 내용의 질적 측면이 당연히 중요하지만, 그럼에도 분량 배분은 내용에도 커다란 영향을 미친다는 사실을 부정하기 힘들다. 더욱이 여기에는 독도에 관한 교

23 이러한 문제점은 이후 부분적으로 바뀐 교육과정·집필 기준 등에서도 그치지 않아 지지 않았다. 교육과학기술부, 2011. 8 「사회과 교육과정」, 『교육인적자원부 고시 제2011-361호[별책7]』, 40~41쪽 ; 교육과학기술부, 2012. 3 「사회과 교육과정」, 『교육인적자원부 고시 제2011-361호[별책7]』, 제2012-3호[별책7]』, 42~43쪽 ; 교육과학기술부, 2011. 11. 14 등 록, 『2009년 개정 교육과정(교육인적자원부 고시 제2007-79호)에 따른 교과 교육과정 적용을 위한 역사 교과서 집필 기준』, 22쪽, 26쪽 등 참조.

24 교학도서는 "독도가 우리 영토임을 논리적으로 설명할 수 있다", 미래엔은 "독도가 명백한 우리 영토임을 알려주는 사실로 어떤 것들이 있을까?"라는 학습목표를 각각 제시하였는데, 이는 독도를 영토 문제로 파악하려는 의도가 반영된 것으로 판단된다.

과서 집필자들의 관점과 입장이 간접적으로나마 반영되었다는 점에서 눈여겨볼 만하다.

교학도서는 본문이 주를 이루고, 자료로 「대한제국 칙령 제41호」를 제시하였다. 제7차 교육과정의 『국사』 교과서와 비교해 보면, 형식면에서 읽기 자료가 『세종실록지리지』에서 「대한제국 칙령 제41호」로 대체되고 독도 사진이 빠지는 등 거의 비슷하거나 오히려 후퇴한 측면이 있다. 이처럼 단순한 구성으로는 학생들이 독도에 관심을 기울이거나 문제의식을 갖게 되기 힘들다고 판단된다. 단, 자료에 대해 “석도는 돌섬, 즉 독도를 가리킨다”라고 설명함으로써 학생들이 이해하기 쉽게 한 점은 바람직하다고 생각한다.²⁵

교학사는 본문과 자료인 「대한제국 칙령 제41호」, 그리고 탐구활동으로 구성되었다. 본문에서는 독도가 우리의 고유영토이자 국제법적으로도 우리 영토임을 서술하고, 탐구활동에서 독도를 한국 영토로 인정한 「삼국점양지도」와 「태정관 지령」 등 일본의 자료를 실은 다음 이 자료들을 바탕으로 일본이 독도를 자국 영토로 강제 편입한 사건의 부당성에 대한 토론 활동을 제시하였다. 「태정관 지령」은 일본이 정부 차원에서 공식적으로 독도가 일본 영토가 아님을 확실히 밝힌 결정적인 자료인 만큼 적절하다고 판단된다. 따라서 본문과 탐구활동이 서로 유기적인 보완 관계를 이루고 있다고 평가할 수 있다. 단, 탐구활동에서 독도를 한국 영토로 인정한 일본의 대표적인 자료를 활용해서 독도가 우리 영토임을 입증한 것은 돋보이지만, 「태정관 지령」의 작성 경위를 설명하면서 원사료를 보여주거나 우리 고유 영토임을 증명해 줄 자료를 제시했으면 학생들이 이해하는 데 더욱 도움이 되었을 것이다.²⁶

대교는 본문과 독도 전경 사진, 독도연구소 등 관련 누리집, 그리고 ‘생각을 키우는 역사 읽기’의 체재로 이루어져 있다. 다른 교과서와 달리 본문에서 「대한제국 칙령 제41호」의 내용을 직접 인용한 점은 참신하게 느껴진다. 독도 관련 누리집을 소개함으로써 학생들이 필요할 경우 더 많은 정보를 얻을 수 있도록 배려한 점도 바람직하다. 그러나 단순히 독도의 전경 사진을 실기보다는 독도가 우리 고유영토임을 입증할 수 있는 사진-예컨대,

『세종실록지리지』 등의 근거가 될 수 있는 ‘울릉도에서 눈으로 확인할 수 있는 독도’ 사진-이라면 학습 효과를 더욱 증진시킬 것으로 여겨진다. ‘생각을 키우는 역사 읽기’에서는 독도가 한국 영토임을 입증하는 일본의 「태정관 문서」 원본과 그 해석을 제시하고, 작성 경위와 의의를 설명한 뒤 “독도가 우리 영토임을 증명하는 고지도나 고문헌을 찾아보자”는 과제를 내놓았다. 본문과 ‘생각을 키우는 역사 읽기’가 조화를 잘 이룬 배치라고 생각된다.²⁷

두산동아는 교과서 8종 중 독도에 대한 서술 분량을 가장 많이 할애하였다. 본문과 4개의 자료, 그리고 탐구활동으로 구성되어 있다. 본문 자료로는 ‘울릉도에서 바라본 독도’ 사진, 『세종실록지리지』, 「팔도총도」, 일본의 「삼국점양지도」 등 다양하며, 각각의 자료에 독도 관련 설명을 달아놓음으로써 학생들에게 독도가 우리 고유영토임을 이해하기 쉽도록 하였다. 또 “독도가 우리 땅인 역사적 근거”를 탐구활동으로 다루면서 『세종실록지리지』, 안용복 관련 내용이 실린 『숙종실록』, 「대한제국 칙령 제41호」, 일본 내무성이 태정관에게 올린 품의서 및 「태정관 지령」 등 4개의 자료를 제시하며, 이를 바탕으로 독도가 우리 땅인 근거를 설명하고 일본의 독도 영유권 주장이 허구임을 밝혀보자는 과제를 내주었다. 독도에 관한 사진·문헌·지도 등 한·일 양국의 자료를 풍부하게 제시함과 동시에 이를 비교한 점이 돋보인다. 그러나 본문과 탐구활동에 제시된 자료 중 『세종실록지리지』 내용이 중복되기 때문에, 이에 상응하는 다른 자료로 대체할 필요가 있다.²⁸

미래엔은 본문과 독도 전경 사진과 서양 지도, 그리고 역사 탐구의 체재를 갖추었다. 독도 사진 아래 “독도 1905년 2월, 일본은 「시마네 현 고시」를

통해 일방적으로 독도를 자국 영토에 편입시켰다”는 설명을 달아 본문의 내용을 보완했으며, 특히 제3국인 서양 지도를 통해 울릉도와 독도가 우리 영토임을 밝힌 점은 역사적 사실에 대한 객관성을 담보한다는 점에서 중요하다고 생각된다. 다만 그 지도에는 ‘코리아의 다케시마’라고

25 신영범 외 13인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 교학도서, 66쪽.

26 양호환 외 4인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 교학사, 61~62쪽.

27 조승래 외 9인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 대교, 60쪽.

28 이문기 외 16인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 두산동아, 62~63쪽.

적혀 있으므로 그 명칭도 울릉도로 표시된 지도로 대체하는 것이 좋겠다. 역사 탐구에서는 「대한제국 칙령 제41호」를 제시하고, ‘석도’가 지금의 어느 섬인지 조사해 보자는 물음을 던졌다. 이는 학생들에게 ‘석도’가 ‘독도’임을 확인케 하려는 의도로 보이는데, 그와 더불어 칙령이 갖는 의미를 탐구하도록 하는 것도 중요하다.²⁹

비상은 ‘고종의 퇴위와 한·일 병합’이란 소제목 아래 “한편, 일본은 러일 전쟁 중 독도를 자국의 영토로 강제 편입시켰다”고 간단히 서술한 뒤, 특별지면(생각 넓히기)에서 독도를 다루면서 독도 사진과 독도 관련 누리집, 「대동여지도」, 일본의 「삼국점양지도」와 「태정관 지령」 등의 문서와 지도를 배치하고 각각에 설명을 달았다. 특히 「대동여지도」에 독도가 없다는 이유로 독도가 한국 땅이 아니라는 일본 측 주장을 반박한 점은 학생들의 관심을 끌 만하다고 판단된다. 그리고 이를 토대로 일본의 독도 불법 편입이 가지는 문제점을 생각해 보자는 과제를 던졌다. 그러나 독도에 관해 본문보다는 ‘생각 넓히기’란 항목에서 더욱 자세히 다룬 것이 학습 효과면에서 과연 얼마나 바람직한가는 고려해 볼 필요가 있다.³⁰

지학사는 한 걸음 더 나아가 독도를 본문에는 전혀 서술하지 않고, ‘더 깊고 더 넓게 심화 학습’에서 독도가 역사적으로 우리 영토인 근거를 찾는 독특한 형태를 취하였다. 독도 사진 아래 “독도는 울릉도에 딸린 섬으로, 삼국 시대부터 이미 우리 영토로 인식되었다”고 설명한 뒤, 연표 형식으로 1696년 안용복의 활동, 1900년 대한제국 칙령 반포, 1905년 일본의 「시마네 현 고시」, 1946년 1월 독도를 일본 영토에서 제외시킨 연합군 총사령부 등을 서술했으며, 이를 바탕으로 독도가 우리 영토라는 근거와 독도의 경제적·군사적 가치를 알아보자는 과제를 내놓았다. 1차 자료를 제시하기보다 이를 설명하는 식으로 풀어쓰고, 연표 형식으로 일목요연하게 내용을 정리한 점은 나름대로 학생들이 이해하기 쉽게 도와주는 것이라고 여겨진다. 그렇지만 본문과 특별 면의 비중이 동일하지 않다는 점도 무시할 수 없으며, 구성이 너무 단순한 점은 재고해야 된다.³¹

천재교육도 지학사와 마찬가지로 본문이 아니라 심화 학습 형태의 특별

면에서 독도를 서술하였다. 독도 전경 사진에 “울릉도의 부속 섬” 등의 설명을 넣고, 일본의 「태정관 지령」 원본과 함께 그 번역문을 간단히 적어 두었으며, 동북아역사재단과 사이버 독도 누리집을 소개하였다. 형식은 심화 학습이지만 다른 교과서의 본문 구성과 거의 비슷하다. 그렇다면 앞에서도 언급했듯이 굳이 독도를 본문이 아니라 특별 면에서 다루는 것이 과연 효과적일까를 심도 있게 고민할 필요가 있다.³²

요컨대, 현행 『역사(하)』 교과서는 제7차 교육과정의 『국사』와 동일하게 본문·사진·자료의 형태로 단순하게 설명 위주로 구성된 것도 있고 본문이 아닌 특별 면으로 구성된 것도 있지만, 본문 외에 탐구활동·심화 학습 등을 통해 본문과 유기적으로 관련을 맺거나 다양한 자료를 활용해서 독도를 인식하도록 체제를 구성한 것이 많았다. 자료는 대부분 한·일 양국의 것을 모두 제시했지만, 한국(교학도서, 지학사) 또는 일본(천재교육) 것만 혹은 서양(미래엔) 자료를 실은 것도 있다. 한국 자료만 실었던 『국사』에 비하면 훨씬 다양해졌음을 알 수 있다.

자료의 양은 대부분 3개 이하인 데 비해 두산동아가 압도적으로 많은 8개를 제시한 점이 눈에 띈다. 독도가 우리 영토임을 입증하기 위해 우리 측 자료를 많이 실을 필요도 있지만, 일본의 그릇된 영유권 주장을 서로 비교할 수 있도록 양국의 자료를 모두 제시하는 것이 바람직하다고 판단된다. 서술 분량으로만 따지면, 두산동아를 제외하고 한 쪽이었던 『국사』보다 비슷하거나 적었음에도 그 구성은 훨씬 다채로워졌다. 이는 학생들 스스로 독도 관련 내용을 파악토록 함으로써 단순히 암기하는 데 그치지 않고 이해

29 정선영 외 4인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 미래엔, 66쪽.

30 조한욱 외 10인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 비상, 61쪽.

31 정재정 외 7인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 지학사, 59쪽.

32 주진외 외 7인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 천재교육, 66쪽.

력·사고력·판단력을 배양하려는 역사 교육의 측면에 역점을 두었다는 점에서 바람직하다고 평가할 수 있다.

한편, 독도 관련 서술 내용도 구성 못지 않게 교과서마다 편차가 나타난다. 앞에서 살펴보았듯이 독도에 대한 교육과정과 해설서, 집필 기준이 다소 포괄적으로 제

시되었던 점, 교과서 집필자들의 관점과 시각이 다양하다는 점 등을 고려하면 당연한 귀결이기도 하다. 그럼에도 이로 말미암아 자연스럽게 제7차 교육과정의 『국사』 교과서가 간접적으로나마 집필 기준이 되었을 것으로 여겨진다. 『국사』의 내용은 ① 독도는 울릉도에 딸린 섬으로 우리나라의 영토이며, ② 조선 초기 수도정책 아래 어민들이 고기잡이를 했고, ③ 숙종 때 안용복이 일본 어부를 내쫓고 우리 영토임을 일본에 확인시켰으며, ④ 개항 이후 정부가 일본 어민의 불법적인 어업활동을 막기 위해 주민 이주를 장려하고 「대한제국 칙령 제41호」를 반포하여 독도를 관할하고, ⑤ 일본이 러일전쟁 중 「시마네 현 고시 제40호」를 통해 일방적으로 독도를 강탈했으나 광복과 더불어 되찾았다 등으로 요약할 수 있다. 따라서 여기에서는 이를 중심으로 『역사(하)』 교과서 8종을 분석해 보고자 한다.

첫째, 독도는 울릉도에 딸린 섬으로 삼국 시대 이래 우리나라의 고유영토라는 사실은 교학사를 제외한 모든 교과서에 서술되어 있다. 아마도 교학사는 그 위치가 근대 시기에 있다는 점을 고려한 듯하다. 하지만 그 내용은 조금씩 다르다. 독도가 무인도이기 때문에 울릉도의 부속 도서라는 인식은 독도 이해의 출발점이 된다. 따라서 단순히 울릉도와 독도는 삼국 시대에 신라가 우산국을 복속시킨 이후 우리나라 영토였다는 점도 중요하지만(교학도서, 대교, 미래엔), 이 점을 서술해 주는 것이 바람직하다(두산동아, 비상, 지학사, 천재교육). 아울러 학생들의 이해를 돕기 위해 우리 영토로 인식할 수 있는 근거로 날씨가 좋은 날에 울릉도에서 독도를 눈으로 볼 수 있다는 사실을 서술하거나(두산동아) 그 내용이 담긴 『세종실록지리지』, 『신증동국여지승람』 등을 제시할 필요도 있다(대교, 두산동아, 비상).

둘째, 조선 초기 유민을 막기 위해 울릉도민들을 본토에 옮겨 살게 함으로써 한때 정부의 관리가 소홀하였으나 우리 어민들이 줄곧 고기잡이의 거점으로 활용했다는 내용, 즉 수도정책 혹은 공도정책은 한 군데도 보이지 않는다. 이는 종전에 일본이 조선의 공도정책을 빌미로 독도가 무인도가 아니라 무주지라고 주장한 적이 있었지만, 지금은 일본도 자국 섬에 대해 공도정책을 펼쳤던 사례가 밝혀진 데다가 그 논리도 타당성이 없다는 판단

아래 철회한 데서 비롯된 것으로 여겨진다.

셋째, 숙종 때 안용복이 일본 어부를 내쫓고 우리 영토임을 일본에 확인시킨 사실은 5종의 교과서에 실려 있다(교학도서, 대교, 두산동아, 비상, 지학사). 한국에서는 ‘울릉도쟁계(鬱陵島爭界)’, 일본에서는 ‘죽도일건(竹島一件)’으로 부르는 이 사건은 2005년 일본에서 발견된 안용복의 도일 활동에 관한 일본 측 조사 보고서인 『원록구명자년조선주착안일권지각서(元祿九丙子年朝鮮舟着岸一卷之覺書)』에서도 안용복이 울릉도와 독도가 조선 강원도 소속임을 명기한 「조선팔도지도(朝鮮八道之圖)」를 소지하고 있었다는 사실이 확인되었다. 이 사건은 일본도 독도가 우리 땅임을 인정했음을 보여주는 사례이므로 서술할 필요가 있다. 아울러 그 상황을 간접적으로 반영해 주는 일본의 『삼국통람도설』(1785) 내 「삼국접양지도」가 제시되기도 하였다(교학사, 두산동아, 비상).

넷째, 개항 이후 정부가 일본 어민의 불법 어업활동을 막기 위해 주민 이주를 장려하고 「대한제국 칙령 제41호」를 반포하여 독도를 관할했다는 사실은 우리의 독도 영유권을 입증하는 중요한 근거인 만큼 자료와 함께 8종의 교과서에 모두 서술되어 있다. 대부분 간단하게 그 사실만 언급했지만 이를 관보에 게재하여 독도가 대한제국의 영토임을 공식화하였다고 서술한 것도 있다(교학사). 아울러 「대한제국 칙령 제41호」에 상응해서 일본 정부가 공식적으로 독도가 자국 영토가 아님을 명백하게 천명한 「태정관 지령」을 소개한 것은 학생들에게 두 자료를 서로 비교·분석할 수 있도록 했다는 점에서 바람직한 것으로 판단된다. 단 그 명칭은 「태정관 문서」, 「태정관의 훈령」(대교), 「태정관 지령」(두산동아, 천재교육), 「태정관 지령문」(비상) 등 달리 기술하였는데, 이는 자칫 학생들에게 혼동을 일으킬 수 있으므로 「태정관 지령」으로 통일하는 것이 좋을 듯하다.

다섯째, 일본이 러일전쟁 중 독도를 강탈했다는 내용은 교육과정 등에 일제가 행한 독도 불법 편입의 부당성을 인식하도록 한다고 명시된 점을 반영하듯 모든 교과서에 들어 있다. 그 과정에 대해서는 일제가 독도를 무인도로 규정하고 이름을 다케시마라고 붙였으며(교학사, 지학사), 군사적 요충지를 확보하기 위하여(대교) 「시마네 현 고시」를 통해(미래엔, 지학사, 천재교육) 후

은 자국의 시마네 현에 독도를 불법으로 편입시켰다고 기술되었다(대교, 비상). 단, 비상은 을사조약으로 대한제국의 외교권을 박탈하고 나서 우리 정부에 이 사실을 알렸다고 덧붙였는데, 이는 오류이므로 수정해야 한다. 또한 일본의 독도 강점은 국제법상 명백한 불법 행위이며, 한국 영토에 대한 침략 행위의 출발이었거나(두산동아) 명백한 침탈 행위인 동시에 무력 강점의 시작이었다(미래엔)고 그 의미를 부여한 것도 있다.

여기에서 문제는 광복 이후 독도를 되찾는 과정을 서술해야 할지 여부다. 이를 서술한 경우를 보면, 1952년에 발표한 「인접 해양 주권에 대한 대통령 선언」에서 우리 영토임을 분명히 하였다(교학도서), 일본은 독도를 자국 영토로 삼고자 분쟁을 일으키고 있다(대교), 1946년 1월 연합군 총사령부는 독도를 일본 영토에서 제외시켰다(지학사) 등이다. 특히 천재교육은 광복 이후 독도가 한국 영토가 되는 것은 당연한 일이었음에도, 일본은 독도가 강제 병합 이전에 편입된 것이기 때문에 자국 영토인데 오히려 한국이 독도를 불법적으로 점령하고 있다는 억지 주장을 계속하고 있으며, 이 문제를 국제사법재판소의 판결에 맡기자고 주장하고 있으나 독도는 분명히 한국 영토이기 때문에 이를 받아들일 이유가 없다고 상세히 서술하였다. 아마 현대사 부분에서 일본이 독도를 자국 땅이라고 주장하고 있다고 간단히 언급한 것과 관련 있는 듯하다. 뒤에서 살펴보겠지만, 이는 교육과정 등이 다소 애매한 탓도 있다고 여겨지는데, 근대사와 현대사가 분리되어 있는 만큼 그 시기에 맞게 서술하는 것이 좋다고 판단된다.

이처럼 현행 『역사(하)』의 독도 관련 내용은 제7차 교육과정의 『국사』와 비교해 볼 때 수도정책 혹은 공도정책 부분이 빠진 것이 가장 눈에 띈다. 또 『국사』의 내용 요소가 대체로 들어가 있지만 전근대의 사실이 언급되지 않거나 현대의 상황이 서술되는 등 내용 편차가 존재한다. 이는 교육과정 등이 분명치 않게 제시되었기 때문이라고 생각한다. 그러나 대한제국기에 독도가 처음 거론되고 현대에서도 재론되는 점을 고려하면, 조금 균형이 맞지 않더라도 이 부분에서는 전근대부터 1905년 일본의 독도 강탈까지 서술하는 것이 적절하다.

〈표 1〉 중학교 『역사(하)』 교과서의 독도 목차와 체제

교학도서		교학사	
4. 국권 수호 운동 1) 일제의 국권 침탈 과정 2) 항일 의병 전쟁과 애국 계몽 운동의 전개 3) 독도와 간도 독도를 강제로 빼앗기다 *「대한제국 칙령 제41호」	4. 통일을 위한 노력 1) 북한의 정치·경제 변화 2) 남북 관계와 통일 정책 3) 동아시아의 갈등과 해결 과제 동아시아, 역사 및 영토 갈등이 있다 *동북아역사재단 누리집 ◎ 활동하기 : 독도는 우리 땅 *「인접 해양의 주권에 대한 대통령 선언」 *독도 사진	5. 국권 침탈과 자주성 수호를 위한 노력 1) 일제의 국권 침탈 2) 애국 계몽 운동 3) 항일 의병 운동 4) 간도와 독도 일제가 독도를 강제로 일본 영토에 편입시키다 *「대한제국 칙령 제41호」 ◎ 탐구활동 : 독도를 한국 영토로 인정한 일본의 자료 *「삼국점양지도」, 「태정관 지령」	5. 동북아시아와 역사 갈등과 영토 문제 1) 일본의 역사 왜곡과 독도 문제 독도는 우리 땅이다 *독도 누리집 *함께 보기 *독도 사진 ◎ 탐구활동 : 독도가 우리 땅인 이유-독도의 주요 역사적 쟁점 *고문헌에서 독도에 관한 서술 시기와 해석, 17세기 전후 실효적 지배 여부, 「시마네 현 고시」의 효력 여부, 대일 평화 조약의 해석 여부
대교		두산동아	
4. 일제의 국권 침탈과 국권 수호 운동 1) 대한제국, 일제에 국권을 빼앗기다 2) 항일 의병이 일어난다 3) 민족의 힘을 길러 국권을 수호하자 4) 일본, 대한제국의 영토를 마음대로 다루다 일본 영토로 불법 편입된 독도 *독도 관련 누리집 *독도(경북 울릉) 사진 ◎ 생각을 키우는 역사 읽기 : 일본 고문서, 독도가 일본과 상관없음을 밝히다. *「태정관 문서」	4. 북한 사회의 변화와 통일을 위한 노력 1) 북한, 김일성 독재 체제를 넘어 권력 세습으로 나아가다 2) 사회주의 경제 체제의 위기, 변화를 꾀하는 북한 3) 멈출 수 없는 통일을 위한 노력 (본문 없음) ◎ 역사 특집 : 동아시아 영토 문제와 역사 갈등 일본의 집요한 독도 지배 야욕 *독도 관련 누리집 *연합국 최고 사령부 행정 지역 지도	3. 일제의 국권 침탈과 국권 수호 운동 1) 일제가 국권을 강탈하다 러일전쟁 중에 독도를 빼앗기다 *사진 : 울릉도에서 바라본 독도 *「세종실록지리지」 원문, 「팔도총도」, 「삼국점양지도」 ◎ 탐구활동 : 독도가 우리 땅인 역사적 근거 *「세종실록지리지」, 「속종실록」, 「대한 제국 칙령 제41호」, 일본 내 무성이 태정관에게 올린 품의서 및 「태정관 지령」 2) 국권 수호 운동이 일어난다	3. 화해와 통일을 위한 노력 1) 북한이 걸어온 길을 살펴보다 2) 평화 통일을 향하여 남과 북이 손잡다 3) 올바른 역사 인식이 필요하다 독도가 우리 영토임을 분명히 하다 *1947년 미 국무부가 작성한 지도

미래엔	비상	지학사	천재교육
5. 일제의 침략과 국권 수호 운동 1) 일제에 의해 국권을 빼앗기다 2) 독도가 침탈되고 간도 협약이 체결되다 일제의 독도 침탈 *독도 사진 *1832년 출간된 서양지도 ◎ 역사 탐구 : 자료를 통해 독도와 간도에 대해 알아보기. *『대한제국 칙령 제41호』 3) 항일 의병 전쟁이 일어나다 4) 애국 계몽 운동이 전개되다	5. 동북아시아의 역사 문제 1) 독도는 우리의 고유한 영토이다 독도는 우리 땅 *19세기 중반에 제작된 『해동여지도』 ◎ 탐구활동 : 일본 『시마네 현 고시』의 불법성에 대해 알아보기 *독도가 일본의 영토라고 역지주장을 펴고 있는 시마네 현 독도 누리집(한글 번역)	3. 일제의 침략과 국권 수호 운동 1) 일제의 국권 침탈 고종의 퇴위와 한·일 병합 ◎ 독도와 간도의 역사 ■ 우리 땅, 독도 *독도 사진 *독도 관련 누리집 *『삼국첩양지도』, 『태정관 지령문』, 『대동여지도』에 그려진 울릉도와 독도 2) 국권 수호 운동의 전개 4) 애국 계몽 운동이 전개되다	4. 북한의 변화, 통일 그리고 역사 갈등 1) 북한의 변화 2) 통일을 위한 노력 3) 영토 문제와 역사 갈등 일본의 독도 영유권 주장과 역사 교과서 문제 *독도 박물관 누리집 *독도를 일본 영토로 표기한 일본 교과서와 참고서 ◎ 한국사 속의 세계사 : 일본의 영토분쟁 *동아시아의 영토 갈등 지역 지도
4. 국권 수호 운동 1) 일제의 국권 침탈 2) 의병 항쟁과 애국 계몽 운동 <본문 없음> ◎ 더 깊고 더 넓게 심화 학습 : 독도와 간도 *독도 사진 자료 1 독도(연표식 정리) : 1696년 안용복사건, 1900년 대한제국 칙령, 1905년 『시마네 현 고시』, 1946년 1월 연합군 총사령부 조치	4. 통일을 위한 노력 1) 북한의 변화 2) 남북 관계와 통일 정책 <본문 없음> ◎ 더 깊고 더 넓게 심화 학습 : 평화 공영을 위한 동아시아의 과제 자료 3 독도(도표식 정리) : 한국-일본 *영토 및 역사 문제 표시 지도	7. 일본의 국권 침탈과 강제 병합 1) 러일전쟁과 일본의 침략 2) 보호국의 강요와 을사조약 3) 일본의 국권 침탈 <본문 없음> ◎ 간도와 독도 *독도 사진 *독도 관련 누리집 *『태정관 지령문』	8. 평화와 통일을 향하여 1) 남북 대화와 7·4 남북 공동 성명 2) 남북 관계의 진전과 남북 기본 합의서 3) 남북 정상 회담과 교류의 활성화 <본문 없음> ◎ 한·중·일의 역사 분쟁과 동아시아 평화 *일본의 중학교 역사 교과서, 독일·프랑스의 공동 집필 역사 교과서, 한·중·일 3국 학자·교사의 공동대안 교과서 *독도 관련 누리집

IV. 동북아 평화 관련 독도에 대한 서술 경향과 그 특징

중학교 『역사(하)』 교과서의 현대사 교육과정에는 독도를 비롯한 영토 문제와 주변국과의 역사 갈등 등을 탐구하여 올바른 역사관과 주권인식을 확

립하는 데 초점이 맞춰져 있다. 또 해설서에는 독도가 지리적·역사적으로 우리 고유영토임이 명백함과 동시에 현재 이를 실질적으로 지배하고 있으므로 일본의 영유권 주장이 과거 제국주의 침략의 결과에 근거를 둔 억측임을 학생들이 인식하도록 제시되었다. 독도를 일본과의 영토 갈등으로 규정하는 다음, 그 발생 배경과 실태 그리고 우리의 입장과 주장을 확고히 할 수 있도록 서술하라는 것이었다.

현대사에서 독도 관련 내용은 대단원 'IV. 대한민국의 발전'에 들어 있지만, 중단원에서는 다양하게 편제되어 있다. '통일을 위한 노력'(교학도서)과 '화해와 통일을 위한 노력'(두산동아) 등 북한 관련 단원에 있거나 '북한의 변화, 통일 그리고 역사 갈등'(비상)처럼 북한과 함께 묶였으며, '동북아시아와 역사 갈등과 영토 문제'(교학사), '동북아시아의 역사 문제'(미래엔) 등과 같이 독립된 단원을 만들거나, '역사 특집 : 동아시아 영토 문제와 역사 갈등'(대교)·'더 깊고 더 넓게 심화 학습 : 평화 공영을 위한 동아시아의 과제'(지학사)·'한·중·일의 역사 분쟁과 동아시아 평화'(천재교육) 등 아예 단원 맨 마지막에 특별 면 형식으로 구성되었던 것이다. 따라서 북한 관련 혹은 북한과 함께 묶은 중단원 내에 있는 경우 '동아시아의 갈등과 해결 과제-동아시아, 역사 및 영토 갈등이 있다'(교학도서), '올바른 역사 인식이 필요하다-독도가 우리 영토임을 분명히 하다'(두산동아), '영토 문제와 역사 갈등-일본의 독도 영유권 주장과 역사 교과서 문제'(비상) 등 소단원 혹은 그 소제목에서야 비로소 독도 주제가 드러날 수밖에 없었다(표1 참조).

요컨대, 독도의 서술 편제가 다른 이유는 집필자들의 다양한 관점 외에도 교육과정의 적지 않게 영향을 미쳤던 탓이라고 여겨진다. 일제의 독도 강점 부분에서 독도가 국권 수호 운동에 포함된 것과 달리 현대사에서는 독립되어 있었기 때문이다. 교육과정의 순서에 따르면 동북아시아 역사와 영토 갈등이 북한 관련 중단원에 포함되거나 그 다음에 오게 된다. 이 점을 고려하더라도 독도를 비롯한 동북아시아 문제를 북한 관련 중단원에서 서술하는 것은 내용상 맞지 않으므로 독립된 중단원의 체제를 갖추거나 차라리 중단원과 관계없이 별도의 특집 면으로 다루는 편이 바람직하다.

또한 편제가 다른 만큼 내용 구성도 다양하다. 교학도서는 본문과 ‘활동하기’로 구성되었다. 본문에 독도를 짧게 언급하고 동북아역사재단 누리집을 소개한 다음, 활동하기 ‘독도는 우리땅’에서 자료인 ‘인접 해양의 주권에 대한 대통령 선언’과 독도의 좌표를 설명한 사진을 제시하면서 일본이 독도를 분쟁 지역으로 만들고자 하는 의도, 인터넷을 통해 독도가 우리 땅임을 알 수 있는 근거를 발표해 보자는 과제를 던졌다. 그러나 학생들이 우리 측 자료를 참고로 일본의 독도 분쟁 지역화 의도를 파악하기는 쉽지 않아 보인다.³³

교학사는 본문과 독도 누리집, 함께 보기, 독도 수호 의지를 다지는 청년들 사진, 탐구활동으로 이루어져 있다. 본문에서는 주로 광복 이후 한·일 양국의 독도에 대한 정책과 상황을 비교적 자세히 서술하였다. 탐구활동 ‘독도가 우리 땅인 이유’에서는 고문헌에서 독도에 관한 서술 시기와 해석, 17세기 전후 실효적 지배 여부, 「시마네 현 고시」의 효력 여부, 대일 평화 조약의 해석 여부 등 주요 역사적 쟁점에 한·일 양국 자료 및 주장·입장을 도표 형식으로 정리·비교하고, 이를 참고로 독도가 우리 땅인 역사적인 이유를 토론해 보자는 활동을 제시하였다. 본문의 내용과 더불어 탐구활동의 일목요연한 설명이 잘 이루어졌으며, 앞 단원의 내용을 ‘함께 보기’ 형태로 안내하는 등 학생들이 쉽게 이해할 수 있도록 구성한 점이 돋보인다. 그러나 소단원 제목에서 ‘독도 문제’라는 표현은 수정되어야 한다. 독도는 일본이 일방적으로 ‘문제’로 삼고 있을 뿐 역사적으로나 국제법적으로 우리 고유영토이므로 ‘독도 문제’는 결코 존재하지 않기 때문이다.³⁴

대교는 본문이 아니라 역사 특집으로 ‘일본의 집요한 독도 지배 야욕’이라는 소제목 아래 본문을 서술하고, 동북아역사재단과 사이버 독도 누리집, 연합국 최고 사령부 행정 지역 지도 등을 배치한 뒤, 독도 문제에 대해 반박할 수 있는 자료를 찾아보자는 과제를 내주었다. 본문에 일부를 인용한 「연합국 최고 사령부의 훈령(SCAPIN) 제677호」와 행정 지역 지도가 잘 호응을 이루고 있지만, 우리는 독도가 한국 영토임을 증명하는 여러 자료를 제시하고 있다고 서술한 만큼 그에 해당하는 우리 측 자료를 제시하면 좋을 듯하다.³⁵

두산동아는 본문과 1947년 미 국무부가 작성한 지도로 구성되었다. 본문에서 연합국이 작성한 「구일본 영토 처리에 관한 합의서」와 「인접 해양의 주권에 대한 대통령 선언」을 소개하고 미 국무부의 지도를 실은 점, 지도의 경우 해당 부분을 확대하고 설명을 곁들인 점은 학생들의 이해를 도왔지만 상대적으로 단순하게 구성된 점은 아쉽다.³⁶

미래엔은 본문과 19세기 중반에 제작된 해동여지도, 역사 탐구 등으로 이루어져 있다. 본문에서는 진근대부터 독도의 상황을 서술했으며, 역사 탐구에서는 “일본 「시마네 현 고시」의 불법성에 대해 알아보자”는 주제로 독도가 일본 영토라고 억지 주장을 펴고 있는 시마네 현 독도 누리집(한글 번역)과 그에 대한 비판을 제시한 다음, 고시의 불법성을 발표하고 외교 통상부 누리집을 참고로 우리 땅이라는 정당성을 알아보자는 과제를 내주었다. 본문의 내용과 자료가 광복 이전 것을 위주로 제시된 점은 재고할 여지가 있다.³⁷

비상은 본문과 독도 박물관 누리집, 독도를 일본 영토로 표기한 일본 교과서와 참고서, 한국사 속의 세계사 등의 체재를 갖추었다. 본문에서는 누리집을 소개하는 데 그쳤을 뿐 관련 자료를 하나도 신지 않았다. 한국사 속 세계사에서 동아시아의 영토 갈등 지역 지도와 함께 일본의 영토분쟁을 서술함으로써 독도 관련 인식의 폭을 넓혀주었다는 점은 주목할 만하다.³⁸

지학사는 본문이 아니라 ‘더 깊고 더 넓게 심화학습’에서 독도를 다루었다. 한·중·일·러 간의 역사·영토 문제 중 자료 제시의 형태로 한국과

일본의 주장을 간단히 언급하고 영토 관련 지도를 제공한 다음 독도에 대한 일본의 주장을 반박할 수 있는 자료를 만들어 보자는 과제를 내주었다. 자료는 실제 자료가 아니라 설명인 데다가 과제 역시 참고 사항이나 누리집에 대해 아무런 소개도 해주지 않아 학습 효과를 거두기 힘들지 않을까 염려된다.³⁹

천재교육도 본문이 아니라 심화 학습

33 신영범 외 13인, 2012, 앞의 책, 125~126쪽.

34 양호환 외 4인, 2012, 앞의 책, 125~126쪽.

35 조승래 외 9인, 2012, 앞의 책, 119쪽.

36 이문기 외 16인, 2012, 앞의 책, 119쪽.

37 정선영 외 4인, 2012, 앞의 책, 124쪽.

38 조한욱 외 10인, 2012, 앞의 책, 129쪽.

39 정재정 외 7인, 2012, 앞의 책, 125쪽.

형태의 특별 면에서 독도를 서술하였다. 본문에 독도 관련 내용 분량도 적을 뿐 아니라 자료 역시 교과서에만 제시되었고, 참고로 인터넷 누리집을 소개했지만 중국과 일본의 역사 왜곡을 비판해보지는 과제에 학생들이 얼마나 독도 관련 내용을 스스로 인식할 수 있을까 의구심이 든다.⁴⁰

이같이 현대사의 독도 관련 부분은 본문·사진·자료 형태 혹은 특별 면으로 구성된 것이 대부분이고, 본문과 탐구활동이나 심화 학습으로 이루어진 것은 상대적으로 적다. 심지어 분량만으로 따지면 한 문장 정도에 그친 교과서도 있다. 자료 역시 하나도 없거나 자료의 형식만 띤 것이 많고, 현대 이전의 자료가 제시되거나 앞 단원과 중복된 것도 있다. 또한 독도가 영토 관련뿐 아니라 역사 왜곡 문제와 함께 다루지면서 일본 역사 교과서의 왜곡 사례로 거론되기도 하였다. 전반적으로 일제의 독도 강점 단원에 비해 구성이 단순하고 짜임새도 상대적으로 떨어진다고 생각된다.

마지막 독도에 대한 서술 내용은 교과서마다 편차가 매우 크다. 물론 이는 교과서 집필자들의 다양한 관점과 시각에 따른 것이지만, 앞 단원과 달리 현대사에서는 독도가 처음 서술된 만큼 교육과정 등만으로 어떤 내용을 담을지 마땅히 참고할 만한 기준이 없었던 탓이라고 추측된다. 또한 지학과 천재교육은 오히려 앞 단원에서 현대사 관련 내용을 서술했기 때문에 이 단원에서는 영토와 역사 왜곡 문제와 연관 지어 간단히 설명하였다. 여기에서는 편의상 우리 고유영토론, 광복 후 독도 반환, 일본의 주장, 우리의 대처 등으로 나누어 내용을 살펴보도록 하겠다.

첫째, 독도가 우리 고유영토라는 사실은 앞 단원에 서술되었는데, 앞 단원에서 이를 언급하지 않은 교학사는 매우 자세하게 다루었다. 본문에서 독도가 역사적으로 명백히 우리 영토이자 현재 우리 주민들이 살고 있다고 밝힌 다음, 탐구활동에서는 쟁점 사항별로 일본 자료 및 주장에 대한 한국 자료와 주장을 서로 비교·정리하였다. 독도에 관해 최초로 언급한 시기와 해석으로 『은주시청합기(隱州視聽合紀)』(1667)와 『삼국사기』(1145)를 비교하고, 17세기 전후 실효적 지배 여부에서는 일본의 ‘죽도 도해 면허’가 어업을 위해 국외로 나갈 때 받는 것이므로 오히려 독도가 일본 영토가 아니라

는 증거라고 비판했으며, 「시마네 현 고시」(1905)의 효력 여부에서는 이보다 5년 앞선 「고종 황제의 칙령 41조」로 반박하였던 것이다. 한·일 양측의 자료와 해석을 통해 우리 고유영토론을 입증한 점은 바람직한 것으로 보인다.

미래엔은 독도가 『세종실록지리지』를 비롯하여 옛 문헌에서 오래 전부터 보였고, 대한제국시대에도 이를 확인한 바 있음에도 일본은 이를 무시하고 1905년에 「시마네 현 고시」를 내세워 독도를 불법적으로 자국 영토로 편입시켰다고 재차 강조하였다. 지학사는 고대부터 우리 영토였고 대한제국의 칙령에서 이를 확인하였지만 일본이 1905년에 시마네 현에 편입하였다고 기술하였는데 앞 단원의 내용과 거의 중복된다.

둘째, 광복 후 우리가 독도를 되찾은 근거와 상황에 대해서는 매우 다양하게 기술되어 있다. 미래엔은 유일하게 1943년 미국·영국·중국의 대표들이 서명한 카이로선언을 언급하였다. 또한 광복과 함께 그동안 일제가 강요했던 협정 및 조약은 모두 폐기되었으므로 자연적으로 한국에 귀속된 후 지금까지 독도를 실효적으로 지배하고 있다고 서술하였다. 교과서에서 가장 많이 근거로 삼은 것은 「SCAPIN 제677호」다. 이를 통해 독도를 일본 영토에서 제외시켰거나(교학사) 관련 부분을 인용하면서 울릉도와 독도가 일본의 통치 영역에서 제외된다는 사실을 분명히 하였다고 서술하였다. 단, SCAPIN의 명칭은 연합국 최고 사령부 ‘지령’ 677호(교학사) 혹은 ‘훈령’(대교)으로 각기 달리 번역하였다. 그리고 이를 직접 언급하지 않은 채 간접적으로 연합국 총사령부는 한반도 주변의 울릉도·독도·제주도를 한국에 돌려주고 일본 어부들이 독도 주변 수역에 접근하지 못하도록 하였다거나(두산동아) 연합국이 우리나라로 반환했다고(비상, 지학사) 쓴 것도 있다. 그러나 「SCAPIN 제677호」에 대해서는 일본의 반박도 있는 만큼,⁴¹ 좀 더 정확하게 설명하거나 확실한 자료를 제시해 줄 필요가 있다.

또한 두산동아는 연합국이 1950년에 작성한 「구일본 영토 처리에 관한 합의서」와 6·25전쟁 중에 유엔군과 미군 태평양 공군 사령관이 설정한 한국 방공 식별

40 주진오 외 7인, 2012. 앞의 책, 145쪽.

41 일본 외무성 누리집(<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/takeshima/position5-k.html>) 참조.

구역에도 독도가 분명히 우리 영토로 되어 있다고 서술하였다. 교학사는 일본이 1951년 연합국과 체결한 「대일 평화 조약」에 모든 권리, 권한, 청구권을 포기하고 독립을 인정한 한국 영토에 독도는 포함되지 않았다는 주장에 대해 제2조 A항에 열거된 제주도·울릉도·거문도는 한국의 주요 섬이므로 울릉도에 딸린 독도는 당연히 한국 영토에 포함된다는 우리의 반박을 실었다. 대교는 일본 역시 1951년에 옛 식민지 재산을 정리하면서 「대장성령 제4호」와 「총리부령 제24호」를 통해 독도를 일본의 부속 도서에서 제외한다고 밝혔다.

셋째, 대부분의 교과서에서는 일본이 패전 이후에도 여전히 1905년 「시마네 현 고시」 고시를 근거로 독도가 자국 영토라고 억지 주장을 펼치고 있는 실태에 대해 다루었는데, 이를 “독도 지배에 대한 야욕을 드러내고 있다”라고 표현한 것도 있다(대교). 그러나 이에 대한 사례로 꼽은 내용은 조금 다르다. 먼저 교학사·대교·미래엔·비상 등은 2005년 시마네 현 의회가 독도를 시마네 현에 편입시킨 날을 ‘다케시마의 날’로 제정한 사실을 서술하였다. 또 일본 정부가 독도는 일본 영토이며 한국이 불법으로 점거하고 있다는 내용의 교과서 발행을 허용했다면서(교학도서, 대교, 두산동아, 비상) 「학습지도 요령(해설서)」을 발간한 것도 서술하였다(교학사, 미래엔). 한 걸음 나아가 대교는 “일본 고유의 영토인 북방 및 다케시마의 영토 문제가 여전히 미해결 상태로 존재하고 있다”라고 기재한 일본의 2010년도 방위백서를 소개하였으며, 두산동아와 비상에는 일본이 독도 영유권 문제를 국제사법재판소에 제소하여 독도를 국제 분쟁 지역으로 만들려는 의도를 보이고 있다는 내용이 들어 있다.

넷째, 광복 후 우리가 독도에 어떠한 조치 혹은 정책을 취했는가에 대한 내용은 상대적으로 적은 편이다. 교학도서는 앞 단원에서 「인접 해양 주권에 대한 대통령 선언」을 언급한 데 이어 유일하게 그 주요 내용을 자료로 제시하였으며, 두산동아는 정부가 이 선언을 발표하여 독도가 우리 영토임을 밝혔다고 서술하였다. 교학사는 한국이 「대한제국 칙령 제41호」를 통해 독도를 울릉도의 부속 섬으로 편입시킨 10월 25일을 ‘독도의 날’로 정하고,

독도를 지키기 위해 정부와 민간 차원의 노력을 계속하고 있다고 썼다. 또 대교는 우리가 독도에 대한 실효 지배를 강화하고 독도가 한국 영토임을 증명하는 여러 자료를 제시하고 있다면서 민간 차원의 독도 홍보 활동을 소개하였다. 비상은 우리가 국내외 및 일본 사료를 근거로 독도가 우리 고유영토임을 밝히고 있으며 실효적으로 점유하여 영유권을 공고히 하고 있다고 서술하였다.

요컨대 현대사에서 독도는 동아시아의 갈등과 문제점을 이해하고 그 해결책을 모색하는 차원에서 다루도록 되어 있지만, 이를 위해서라도 독도에 대한 정확한 사실을 체계적으로 파악하는 데 역점을 두어야 한다. 그러나 현재 한·일 간 독도 갈등이 역사 문제에 근원을 둔 탓도 있지만, 교육과정과 해설서 및 집필 기준에서도 근대사와 현대사 단원의 독도 관련 규정이 애매모호하기 때문에 내용이 어느 한쪽에 편중되거나 중복되는 교과서가 적지 않다. 따라서 하나의 교과서 틀에서 독도를 집필하는 만큼 근대사와 현대사 단원의 내용 요소를 가능한 한 해당 시기에 걸맞게 배치되 서로 유기적으로 연관되도록 서술할 필요가 있다. 일본의 독도 영유권 주장 실태를 밝히는 데 치우치기보다 그 이유와 의도를 밝힘과 동시에 우리 입장과 정책을 상호 비교함으로써 일본의 고유영토론과 무주지 선점론이 서로 모순됨을 논리적·객관적으로 비판할 수 있도록 자료와 설명을 정리해 주는 것도 중요하다. 또한 「SCAPIN 제677호」에 대해서는 일본이 공식적으로 다른 해석을 내놓은 만큼 이를 치밀하게 설명하거나 더욱 확실한 자료를 제시하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 아울러 그 명칭도 통일해야 한다.

V. 맺음말

독도는 역사적·지리적·국제법적으로 명백히 우리 고유의 영토임에도, 일본은 독도를 국제분쟁화하려 할 뿐 아니라 중·고등학교 교과서에 독도를 자국령으로 서술토록 하고 있다. 따라서 현시점에서는 무엇보다도 독도

가 우리의 고유영토임과 일본의 주장이 그릇됨을 올바르게 교육하는 일이 중요하다. 이를 위한 일환으로 이번 논문에서는 현행 중학교 『역사(하)』 교과서의 독도 서술 경향을 살펴보았다. 여기에서는 본론의 내용을 요약하면서 교과서에 독도를 바람직하게 서술하기 위한 몇 가지 제언을 결론으로 삼고자 한다.

현행 중학교 『역사(하)』는 2009년 개정교육과정을 토대로 수정된 2010년 개정교육과정에 따라 집필되었다. 그 개정의 명분 중 하나는 독도 교육 강화에 있었기 때문에, 독도 관련 내용은 그 이전보다 훨씬 자세하고 구체적으로 제시되었고 분량도 늘어났다. 그러나 교과서 저자들이 집필하는 데 결정적인 영향을 끼치는 교육과정과 해설서 및 집필 기준에는 근대사와 현대사 두 단원에서 모두 우리 고유영토론에 대한 정당성과 일본의 무주지 선점론에 대한 부당성을 입증하라고 제시하였다. 따라서 각 단원에 관련 자료와 내용을 어떻게 배치하고 서술해야 할지 애매모호하므로 전근대·근대·현대 등 시기별로 독도 관련 자료와 내용을 명확히 규정해 줄 필요가 있다.

먼저, 일제가 독도를 불법적으로 편입한 과정을 살펴보면, 목차상 독도 관련 내용은 대단원 'Ⅱ. 근대 국가 수립 운동' 아래 중단원 '일제의 국권 침탈' 혹은 '국권 수호 운동'에 들어가 있다. 그러나 독도가 간도와 더불어 소단원으로 구성된 것도 있고, 소단원 아래 소제목에 들어가거나 본문이 아니라 중단원 맨 마지막 부분에 심화 학습이나 탐구활동으로 다룬 것도 있다. 독도의 서술 위치 역시 '일제의 국권 침탈 과정'과 '의병·계몽 운동' 다음 부분, '국권 침탈과 의병·계몽 운동' 사이, 그리고 '일제의 국권 침탈' 등 서로 다르다. 이처럼 독도의 위치를 어디에 둘 것인가는 독도를 어떻게 인식해야 할 것인가와 간접적으로나마 관련이 있는데, 내용상 '일제의 국권 침탈'에서 다루는 것이 좋다고 여겨진다.

또한 『역사(하)』는 제7차 교육과정의 『국사』와 동일하게 본문·사진·자료의 형태로 단순하게 설명 위주로 구성된 것도 있고 본문이 아닌 특별 면으로 구성된 것도 있다. 하지만 본문 외에 탐구활동·심화 학습 등을 통해 본문과 유기적으로 관련을 맺거나 다양한 자료를 활용해서 독도를 인식하

도록 한 체제가 많았다. 자료도 한·일 양국뿐 아니라 서양의 것도 실려 있고 숫자도 늘어났다. 이는 학생들이 스스로 독도 관련 내용을 파악토록 함으로써 단순히 암기하는 데 그치지 않고 이해력·사고력·판단력을 배양하려는 역사 교육에 역점을 두었다는 점에서 주목할 만하다. 그러나 독도가 우리 영토임을 입증하기 위해 일본의 그릇된 영유권 주장을 서로 비교·판단할 수 있도록 양국 자료를 균형 있게 제시할 필요가 있다.

『역사(하)』의 독도 관련 내용은 『국사』와 비교해 볼 때, 수도정책 혹은 공도정책 부분이 빠진 것이 가장 눈에 띈다. 또 『국사』의 내용 요소가 대체로 들어가 있지만 전근대의 사실이 언급되지 않거나 해방 이후 시기의 상황이 서술되는 등 내용 편차가 존재한다. 이는 교육과정 등이 다소 분명치 않게 제시되었기 때문이라고 생각한다. 그러나 대한제국기에서 독도가 처음 거론되고 현대에서도 재론되는 점을 고려하면, 어느 정도 균형이 맞지 않더라도 이 부분에서는 고유영토론 시각에서 전근대부터 1905년 일본의 독도 강탈까지 서술하는 것이 적절하다고 여겨진다.

다음 현대사에서 독도 관련 내용은 대단원 'Ⅳ. 대한민국의 발전'에 들어 있지만 중단원에서는 다양하게 편제되어 있다. 교육과정 등에 기초해 북한 관련 단원에 있거나 북한과 함께 묶였으며, 독립된 단원을 만들거나 단원 맨 마지막에 특별 면 형식으로 구성되어 있다. 그러나 독도를 비롯한 동북아시아 문제를 북한 관련 중단원에서 서술하는 것은 내용상 맞지 않으므로 독립된 중단원의 체재를 갖추거나 차라리 중단원과 관계없이 별도의 특집 면으로 다루는 편이 적절하다고 생각된다.

또한 현대사의 독도 관련 내용은 대부분 본문·사진·자료의 형태 혹은 특별 면으로 구성된 반면 본문과 탐구활동 혹은 심화 학습으로 이루어진 부분은 상대적으로 적다. 분량만으로 따지면 한 문장으로 서술한 교과서도 있고, 자료 역시 하나도 없거나 자료의 형식만 띤 것이 많고 현대 이전 자료가 제시되거나 앞 단원과 중복된 것도 있다. 독도가 영토 관련뿐 아니라 역사 왜곡 문제와 함께 다뤄지면서 일본 역사 교과서의 왜곡 사례로 거론되기도 하였다. 전반적으로 일제의 독도 강점 단원에 비해 구성이 단순하고

짜임새도 상대적으로 떨어진다.

독도에 대한 서술 내용 역시 교과서별로 편차가 매우 크다. 현대사 교육 과정에는 독도를 비롯한 영토 문제와 주변국과의 역사 갈등 등을 탐구하여 올바른 역사관과 주권의식을 확립하는 데 초점이 맞춰져 있기 때문에, 앞 단원에서 현대사 관련 내용을 서술한 교과서들은 영토와 역사 왜곡 문제와 연관 지어 독도를 간단히 설명하는 수준에 머물렀다. 그 외 교과서는 우리 고유영토론, 광복 후 독도 반환, 일본의 주장, 우리의 대처 등으로 나누어 서술하고 있다. 그러나 현재 한·일 간 독도 갈등이 역사 문제에 근원을 둔 내용이 현대사에 편중되거나 앞 단원과 중복되는 교과서가 적지 않다.

따라서 하나의 교과서 틀에서 독도를 집필하는 만큼 근대사와 현대사 단원의 내용 요소를 가능한 한 해당 시기에 걸맞게 배치하되 서로 유기적으로 연관되도록 서술할 필요가 있다. 일본의 독도 영유권 주장 실태를 밝히는 데 치우치기보다 그 이유와 의도를 밝힘과 동시에 우리의 입장과 정책을 상호 비교함으로써 일본의 고유영토론과 무주지 선집론이 서로 모순됨을 논리적·객관적으로 비판할 수 있도록 자료와 설명을 정리해 주는 것도 중요하다. 자료들 가운데 일본이 공식적으로 다른 해석을 내놓은 것은 이를 좀 더 명확하게 설명하거나 더욱 확실한 자료를 제시하는 방안도 강구해야 하며, 명칭 혹은 용어를 통일하거나 올바르게 사용해야 할 필요가 있다고 판단된다.

국문초록

독도는 역사적·지리적·국제법적으로 명백히 우리 고유영토임에도, 일본은 독도 문제를 국제분쟁화로 유도할 뿐 아니라 중·고등학교 교과서에 독도를 자국령으로 서술토록 하고 있다. 이러한 상황에서 독도가 우리의 고유영토임과 일본의 그릇된 주장을 올바르게 교육하는 일이 시급하다. 독도는 한·일 양국 간에 상반된 관점과 주장이 존재하는 만큼, 학생들의 이해력·판단력·사고력을 배양한다는 역사 교육의 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 중요한 주제이기도 하다.

따라서 이 논문은 역사 교육적 시각에서 현행 중학교 『역사(하)』 교과서의 독도 서술 경향과 구성을 살펴보고자 한다. 먼저 역사 교과서 집필에 결정적인 영향을 주는 교육과정과 해설서 및 집필 기준의 독도 관련 내용을 분석할 것이다. 또 이를 근거로 집필된 현행 중학교 『역사(하)』 교과서 8종에 나타난 독도 서술 체재와 내용 및 그 경향을 근대와 현대로 나누어 비교·고찰하고자 한다. 마지막으로 향후 새롭게 집필될 『역사』 교과서에 독도를 좀 더 체계적으로 서술하기 위한 몇 가지 의견을 제안해 보겠다.

〈주제어〉

독도, 울릉도, 중학교 『역사』 교과서, 역사 교육, 2009년 개정교육과정

ABSTRACT

Trends and Tasks in the Treatment of Dokdo in Junior High School *History* Textbooks

Han, Cheolho
Professor, Dongguk University

Dokdo, the easternmost island in East Sea, is an integral part of Korean territory historically, geographically and under international law. But Japan not only intends to make Dokdo an object of international conflict over territorial rights, but also describes the island as an integral part of Japanese territory in their Junior and Senior High School Textbooks.

Under these circumstances, it is urgent for us to correct the wrong claims by Japan and teach Korean students the truth that Dokdo is an integral part of Korean territory. As there are contrasting views and arguments on Dokdo, it can be an important subject in achieving the goal of history education to enhance students' ability in comprehension, judgement and thinking.

This paper analyzes the trend in the description on Dokdo in current Junior High School History Textbooks. First, I look into the contents relating to Dokdo in the Curriculum, Writing Guide and National Standard that exert a significant influence on the authors in writing textbooks. Next, I compare current Junior High School History Textbooks regarding their formats, contents and trends in describing Dokdo. Last, I suggest some ideas for describing Dokdo in a more systematic way for future History textbooks.

〈Keyword〉

Dokdo, Ulleungdo, Junior high school History Textbooks, History education, 2009 Revised Curriculum

한·일 교과서와 독도

참고문헌

- 신영범 외 13인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 교학도서.
양호환 외 4인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 교학사.
이문기 외 16인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 두산동아.
정선영 외 4인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 미래엔.
정재정 외 7인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 지학사.
조승래 외 9인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 대교.
조한욱 외 10인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 비상.
주진오 외 7인, 2012, 중학교 『역사(하)』, 천재교육.
강현석 외, 2006, 「국가 교육과정 대강화의 방향과 과제-교육과정 체제의 개정을 중심으로」, 『중등교육연구』 54.
김민수, 2011, 5, 「교육과정의 대강화 형식과 고등학교 『한국사』교과서 집필」, 『2011 역사 교육과정의 개정 방향 모색』, 역사 교육연구회 2011 춘계 학술대회 발표문.
박진동, 2010, 「해방후 현대사 교육 내용 기준의 변천과 국사교과서 서술」, 『역사학보』 205.
서대열 · 김혜숙 · 윤옥경, 2007, 『독도 및 울릉도 관련 영토교육의 방향』, 한국해양수산개발원.
신주백, 2006, 「교과서와 독도문제」, 『독도연구』 2.
신주백, 2010, 「한국과 일본 역사 교과서의 독도에 관한 기술의 변화」, 『독도연구』 8.
심정보, 2009, 「한국의 사회과 교육과정에 기술된 독도관련 영토교육」, 『독도문제의 학제적 연구』, 동북아역사재단.
이신철, 2010, 「거꾸로 가는 역사 교육강화, 파행의 한국사 교육」, 『역사와현실』 77.
지수결, 2001, 「제7차 교육과정 '한국 근현대사' 준거안의 문제점 -근대('개항'부터 '해방'까지)사 관련 부분을 중심으로」, 『역사 교육』 79.
한철호, 2011, 「『한국사』 교과서 편향성 논란과 교육과정 개정 일정의 문제점」, 『한국사연구』 153.

통일독일 국경의 탈근대적 안정화

김재한 한림대학교 정치행정학과 교수

1. 머리말

근대국가가 형성되기 이전부터 국경은 늘 분쟁거리였다. 한반도에서 국경선은 삼국 시대와 고려 시대에 분쟁의 원인이자, 동시에 분쟁의 결과로 새롭게 탄생하기도 했다. 한국의 영토 및 영해 문제도 오늘날 새롭게 등장한 이슈가 아니다. 그렇지만 과거사로 영토·영해의 귀속을 주장하는 작업뿐 아니라 안정적으로 해결된 외국 국경 사례를 살펴보는 작업도 필요하다.

이 글에서는 비교적 안정적으로 해결된 것으로 평가되고 있는 통일독일의 국경 사례를 살펴본다. 독일 국경은 근대국가체제가 형성되면서 동북아시아와 비교가 안 될 정도로 불분명한 구획선으로 이루어졌다. 독일 통일, 제1차 세계대전, 제2차 세계대전 등을 거치면서 복잡한 과정을 거쳤음에도, 9개국과 접경한 통일독일의 국경은 근대적 기준 대신에 탈(脫)근대적 기준에 따라 매우 안정적으로 기능하고 있다. 통일독일의 국경 현황을 고찰함으로써 분단국 한국의 영토 및 영해 문제 함의를 제시하고자 한다.

국경 지역은 모두 동일한 성격을 지니지 않으며 다음과 같이 개념적으로 구분될 수 있다.¹ 먼저, 국경 지역이 한 단위체의 외곽에 불과한 '변(邊,

Edge)'인지 아니면 한 단위체와 다른 단위체를 구분시키는 '경(境, Boundary)'인지로 구분할 수 있다. '변'이 한 구심적 단위체의 중심에서 떨어진 외곽이라면, '경'은 두 개의 원심적 단위체를 구분시키는 나뉠의 존재다. 다음, 외곽이나 나뉠의 실체가 선이면 '계(界, Boundary)'로 부르고, 면이면 '방(方, Square)'으로 부를 수 있다. 이 두 가지 기준에 따르면 국경 지역은 변계(邊界), 변방(邊方), 경계(境界), 경방(境方)의 네 가지로 구분된다. 경계가 가장 강한 의미의 국경 개념이라면, 변방은 가장 약한 의미의 국경 개념이다. 오늘날 동북아시아에서 국가 간 잠재적 분쟁이 되고 있는 국경은 사람이 많이 살지 않고 활용도가 낮다는 점에서 매우 주변적인 '변'이지만, 선(線)적인 구분으로 배타성이 매우 강한 '계'이다. 이 글은 이러한 개념적 틀을 갖고 독일의 영토 문제에 대해 논의한다. 독일 국경 가운데 분쟁이 심각하게 지속된 곳은 경계적 속성을 지니고, 일찍이 안정화된 곳은 변방적 속성을 지닌다고 볼 수 있다.

영토·영해 문제 논의의 전통적 근거는 국제법적인 법리(法理) 또는 역사적인 사실(史實)이다. 독일 국경 관련 선행 문헌들은 인접 국가와의 국경선에 관한 역사적 혹은 국제법적 소개다. 독일 국경 자체에 대한 엄밀한 논의는 독일어, 프랑스어, 폴란드어, 덴마크어, 네덜란드어, 체코어, 이탈리아어, 영어 등으로 된 일차자료의 인용이 필수적이다. 이 글은 여러 외국어로 된 일차자료들로 독일 및 독일 주변국 국제법학자와 역사학자의 주장을 소개하지 않고 반박하지도 않는다. 대신에 현재 분쟁이 되지 않고 있는 독일 국경이 실제 어떻게 관리되고 있는지를 보여줌으로써 동북아시아 영토 문제에 미래지향적 관점을 제시하고자 한다. 즉 독일 영토 문제 자체에 대한 학술적 기여보다는 동북아시아 영토 문제에 대한 교육적·정책적 효과를 얻고자 하는 것이 이 글의 목적이다. 구체적으로는 통일독일의 국경 안정화에 미친 탈근대적 요소를 강조하고자 한다.

1 김재한, 2009, 「접경지역에서의 국제적 협력 사례연구」, 『21세기정치학회보』 제19집 3호.

전통적으로 영토·영해 연구는 지역전문가의 몫으로 수행되어왔다. 한국 영토·영해 문제와 여러 여건이 완전히 일치하는 외국 사례는 존재하지 않

는다. 하나의 외국 사례를 동북아시아에 그대로 적용하기에 여러 제한이 있을 수밖에 없다. 더구나 한 국가의 국경 문제가 하나의 지역 연구만으로 설명되지 않는다. 예컨대 독일 서부 국경은 독일·프랑스 관계 분야이며, 독일 북부 국경은 독일·덴마크 관계 분야로 볼 수 있다. 독일 동부 국경은 독일·폴란드 관계뿐 아니라 소련·폴란드 간 국경과도 관련된 문제다. 독일의 일부 국경은 다른 국경과 밀접히 연관되기 때문에 여러 국경을 함께 살펴보아야 한다. 여러 국경에 관한 비교 관점이 있어야 어떤 요인이 국경을 안정시켰는지를 이해할 수 있게 된다. 이 글에서는 독일의 서부, 북부, 동부의 여러 국경을 비교론적 관점에서 차례대로 서술한다.

II. 독일의 서부 국경 지역

1. 독일·프랑스 전쟁

독일과 프랑스의 관계는 게르만 민족의 이동 시기까지 거슬러 올라갈 수 있겠지만, 오늘날 프랑스와 독일의 정체적(正體的) 관계는 19세기 독일이 통일을 달성했을 때 시작되었다고 볼 수 있다. 프랑스와 전쟁을 벌인 프로이센은 1871년 1월 28일 파리를 함락하고 파리 근교 베르사유궁 거울홀에서 빌헬름 1세 독일황제 대관식을 거행하여 통일독일제국을 선포했다.

2월 베르사유 평화협정에 이어 5월에 체결된 프랑크푸르트 강화조약에 따라 프랑스는 독일에게 50억 프랑의 배상금을 지불하고, 프랑스어로 알사스(Alsace)와 로렌(Lorraine)으로 불리고 독일어로 엘자스(Elsaß)와 로트링겐(Lothringen)으로 불리는 지역을 독일에게 양도하였다.

제1차 세계대전에서 패배한 독일은 1918년 다시 베르사유궁 거울홀에서 전쟁배상금 지불 약속과 더불어 알사스·로렌 지역을 프랑스에게 반환하였다. 베르사유조약은 라인강 서안(西岸) 지역을 15년간 연합국 점령 아래 두며, 자르(Saar) 지역도 15년간 국제연맹 관리 아래 두되 15년 후 주민투표로 귀속

한다고 하였다. 알사스·로렌 지역은 제2차 세계대전을 거치면서 한때 독일의 지배를 다시 받다가 종전 후 현재까지 프랑스 영토로 편입되어 있다.

알사스·로렌 지역 관련 문헌은 매우 많다. 새로운 사실(史實)이 발견되고 새로운 법리(法理)가 등장해서 문헌들이 많아진 것이 아니라 프랑스와 독일 두 국가의 연구자들이 경쟁적으로 자국 영토라는 주장을 하다 보니 많아진 것이다.²

알사스·로렌 지역은 국내에서도 관심이 많았던 지역이다. 네이버 뉴스 라이브러리(newslibrary.naver.com)에서 ‘알사스’ 제목으로 검색되는 가장 오래된 기사는 『동아일보』 1920년 9월 15일자 2면의 ‘알사스 독립승인’이라는 기사다. 이후 수많은 기사와 문헌이 국내에 나왔다.³ 외교사나 유럽사의 서술에서 빠지지 않는 지역이고 오늘날에는 와인 관련 문헌에서 자주 등장한다.

알사스·로렌 지역의 정체성을 자신과 동일시하려는 프랑스와 독일의 민족적 문헌을 제외하면 알사스·로렌 지역의 정체성을 프랑스와 독일과 분리하여 기술하는 문헌들도 적지 않다. 알사스 지역에는 스스로 프랑스 사람도 아니고 독일 사람도 아니며 알사스 사람이라고 인식하는 사람이 많다. 위키피디아(en.wikipedia.org)에는 알사스인(Alsatian)을 독일어의 방언인 알사스어를 사용하는 독일계 알사스 거주자로 정의하고 소수민족으로 규정하고 있다.

2. 생태자원의 공동보전

알사스·로렌 지역을 독립적으로 보려는 배경은 자연지리적 여건과 관련 있다. 알사스는 서쪽으로 보쥬(Vosges) 산맥이, 동쪽으로는 흑림(Schwarzwald; Black Forest) 지대가 있어 비교적 격리된 지역이다. 알사스·로렌 지역의 생태 유형은 온대성 활엽수림이다.

2 역사적이거나 국제법적인 문헌뿐 아니라 문학도 많다. 알퐁스 도데(Alphonse Daudet 1840~1897)의 『마지막 수업(La dernière)』은 알사스와 로렌 지방을 배경으로 한 소설이다. 19세기 독일 영토로 귀속된 이후 학교에서 독일어만 교육시키라는 지침에 따라 마지막 프랑스어 수업의 교실 풍경을 그린 이야기다. 도데가 프랑스인이니 프랑스적 시각에서 그린 것이고 독일인 시각이라면 다르게 그려졌을 것이다. 알퐁스 도데의 소설 때문에 알사스·로렌 지역이 본래 프랑스 영토였는데 독일이 강제로 빼앗았던 것으로 세계인이 생각하는 경향이 있다. 물론 독일인의 생각은 그렇지 않다.

3 최근 국내 문헌으로 예를 들면 다음과 같다. 박용희, 2006 『역사와 지리의 민족화: 알사스·로렌을 둘러싼 독일과 프랑스의 역사서술 비교 1871-1918』, 『인문논총』 제56집; 박용희, 2008 『분쟁의 역사학에서 ‘공존’의 역사학으로』, 김승렬·박용희·문수현·이용재·김종범·최재희·민경현, 『유럽의 영토 분쟁과 역사 분쟁』, 동북아역사재단.

1988년 유네스코(UNESCO)는 알사스·로렌 지역에 있는 프랑스의 보주 뉘노르자연공원(Natural Parc of Vosges du Nord)을 생물권보전지역(Biosphere Reserve : BR)으로 지정하였다. 1992년 인접 지역인 독일의 팔처발드자연공원(Pfälzerwald Natural Park)도 생물권보전지역(BR)으로 지정되었다. 두 공원은 약간의 준비 기간을 거친 후 1998년 유럽에서는 최초로 접경생물권보전지역(Transboundary Biosphere Reserve : TBR)으로 지정되었다. 1,900헥타르의 핵심지역(Core Area), 7만 헥타르의 완충지대(Buffer Zone), 22만 9,900헥타르의 전이 지역(Transition Area)으로 구성된 총 30만 1,800헥타르 규모를 가진 지역이다.

팔처발드/보주뉘노르 TBR의 독일 지역에는 약 16만 명의 인구가, 프랑스 지역에는 약 8만 명의 인구가 거주하고 있다. 이 TBR은 자연자원을 지속적으로 관리하고 인간과 환경 간 관계를 새롭게 설정하기 위해 지정된 것이다. 물과 공기의 청정 지역 관리, 스라소니를 비롯한 동·식물의 보호, 지역민 고용 증대와 생태관광과 같은 지속가능 경제개발 등이 사업의 주 내용이다. 현지 지역사회는 이러한 사업의 연구와 교육에 적극적으로 참여한다. 독일과 프랑스 간 공동 연구 및 교육은 자연스럽게 국경 지역 간의 협력을 유도하여 영토분쟁과 같은 갈등을 완화시킨다.

팔처발드/보주뉘노르 TBR은 동유럽의 TBR에 비해 그렇게 좋은 평가를 받지 못한다.⁴ 동유럽의 TBR 관리가 좋았던 이유는 재산권 수용이 상대적으로 쉬운 사회주의 체제였기 때문이다. 팔처발드/보주뉘노르 TBR은 재산권 문제로 생물권보전에 약간의 제약을 가하기도 했다. 하지만 독일과 프랑스 간의 매우 복잡하고 오래된 영토분쟁을 극복하는 하나의 방편으로 가능한 것으로 평가된다. 과거 적대적이었던 인접국들이 생물권이라는 공공재적 가치를 함께 지킨다는 취지에서 국경을 초월해 협력하고 있는 것이다.

3. 유럽통합

알사스·로렌 지역은 오래전부터 철광석 산지로 알려진 지역이다. 독일과 프랑스 간 적대 요인을 해소하고 유럽을 결속시키자는 취지에서 초국가적 기구를 통해 석탄 및 철강 산업을 공동으로 관리하자는 프랑스 외무장관 슈망(Robert Schuman)의 선언이 1950년 5월 발표되었다. 독일, 이탈리아, 베네룩스 3국(벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크)이 슈망선언을 수락하여 1951년 4월 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community : ECSC) 조약을 체결하고 1952년 8월 ECSC를 발족했다.

프랑스 알사스·로렌 지역의 철광석은 독일 루르 지역의 석탄과 함께 ECSC 체제로 관리되었다. 석탄·철강 산업협력의 경제적 목적뿐 아니라 제2차 세계대전 이후 독일의 재무장을 견제하려는 주변국의 우려가 ECSC 성립의 배경이었다.⁵ 냉전시대 프랑스는 소련을 견제하기 위해 서독 재무장화를 인정할 수밖에 없었다. 서독 군대를 서독의 지휘 아래 두지 않기 위해 프랑스는 유럽공동군 창설을 추진하기도 했다. 무기 생산의 기반이 되는 석탄과 철강의 ECSC 공동관리를 통해 독일의 도발을 방지하려는 프랑스의 의도가 있었고, 동시에 자국의 경제적 이익과 안보에도 도움된다는 독일의 계산이 깔려있었다. 더구나 유럽 대륙을 두고 맹주를 자처하려고 했던 프랑스와 독일 모두 미국과 소련이라는 초강대국의 등장으로 세계 무대에서 쇠퇴하게 되었다. ECSC는 유럽공동체(European Communities : EC)를 거쳐 1993년 11월 공식 출범한 유럽연합(European Union : EU)의 전신(前身)으로 기능한 것이었다.

1952년 ECSC 의회(Assembly)는 알사스의 중심 도시인 스트라스부르

(Strasbourg)에 설치되었다. 1958년 유럽경제공동체(European Economic Community : EEC) 의회, 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community : EURATOM) 의회와 통합해 1962년 유럽의회(European Parliament)로 개칭되었다. EU 출범 후에는 EU 의회가 되었다.

4 Roland Stein, 2008, "The Pfälzerwald / Vosges de Nord Transboundary Biosphere Reserve", *International Journal of Environment and Sustainable Development* 7(2).

5 김재한, 2005, 『동북아공동체』, 집문당.

스트라스부르 외에도 브뤼셀(Bruxelles)과 룩셈부르크(Luxembourg)에도 EU 의회 의사당이 있지만, EU 의회의 정기 본회의는 스트라스부르에서 개최된다. 스트라스부르 의사당에서 8월을 제외한 매월 1회 1주간(5일) 정기 본회의가 열리고 있다.



〈그림 1〉 독일 서부 국경 인근 스트라스부르의 EU 의사당 © 김재한

스트라스부르는 9세기 신성로마제국에 편입되었다가 13세기 자유도시가 되었으며, 17세기 루이 14세에 점령당해 프랑스 영토로, 19세기 프로이센·프랑스 전쟁 직후 독일 영토로, 제1차 세계대전 후 프랑스 영토로, 제2차 세계대전 중 독일이 점령했다가 패전 후 다시 프랑스 영토로 반환되어, 지금까지 프랑스 영토에 속해 있다. 스트라스부르는 EU의 출범과 함께 변화한 도시가 되었다. 프랑스의 스트라스부르나 독일의 슈트라스부르크(Strassburg) 대신에 유럽의 스트라스부르로 불리는 경향이 있다. 아울러 프랑스의 알사스와 독일의 바덴(Baden)주 간의 협력처럼 지방 단위의 초국경 협력도 증대되고 있다.

III. 독일의 북부 국경 지역

1. 독일·덴마크 전쟁, 국민투표, 소수보호

북유럽지도를 남북으로 뒤집어 보면 동북아 지도를 연상시킨다. 유틀란드(Jutland) 반도 북부를 차지하고 있는 덴마크는 남한을 연상시키고, 독일 영토 가운데 가장 북쪽 지역인 슐레스비히(Schleswig)·홀슈타인(Holstein) 지역은 북한을, 나머지 독일 지역과 영국은 각각 중국과 일본을 떠오르게 한다.

슐레스비히·홀슈타인은 독일과 덴마크가 분쟁을 겪었던 지역이다. 국경분쟁이 이미 성공적으로 해소된 지역으로 평가되기 때문에 관련 문헌이 다른 지역에 비해 많지 않다.⁶ 그렇지만 독일계 주민이 대다수인 홀슈타인 지역과 달리, 슐레스비히에는 덴마크계 주민이 다수 거주하고 있기 때문에 분쟁 자체가 완전히 소멸되었다고 볼 수는 없다. 슐레스비히는 인종적, 언어적으로는 덴마크에 가깝기 때문에 슐레스비히가 덴마크 영토에 포함되어야 한다는 주장이 제기되고 있는 것이다.

슐레스비히와 홀슈타인이 늘 묶여서 거론되는 근거는 1460년 체결된 리베협약(덴마크어 Ribe-brevet, 독일어 Vertrag von Ripen)에 있다. 1439년 당시 덴마크 왕 크리스토퍼 3세(Christopher III)는 슐레스비히 전 지역을 홀슈타인 백작 아돌프 8세(Adolf VIII)에게 주고 홀슈타인까지 덴마크왕국의 세력을 뻗치려 하였다. 1448년 크리스토퍼 3세가 죽자, 아돌프 8세는 누이의 아들이자 올덴부르크(Oldenburger) 지배자인 크리스티앙(덴마크어 Christian, 독일어 Christiern) 백작을 덴마크 왕으로 만들었다. 1459년 아돌프 8세는 후세 없이

⁶ 국내 문헌은 찾기가 쉽지 않은데 비교적 최근 글로는 다음이 있다. 문수현, 2007, 『20세기 독일과 덴마크의 국경분쟁 문제』, 『역사교육』 제103집; 문수현, 2008, 『영원히 함께 머무르리』 대 '덴마크는 아이더강까지', 김승렬·박용희·문수현·이용재·김종범·최재희·민경현, 『유럽의 영토 분쟁과 역사 분쟁』, 동북아역사재단.

사망했고, 1460년 크리스티앙 덴마크 왕은 모계가 홀슈타인 백작이라는 이유로 슐레스비히와 홀슈타인을 계승하게 되었다. 1460년 3월 오늘날 남부 덴마크의 도시 리베(Ribe)에서 소집된 귀족회의에서 크리스티앙 덴마크 왕은 슐레스비히를 덴마크 왕국으로 재편입시키지 않고 홀슈타인과 통합을 유

지하기로 재천명하였다. 이 취지는 리베협약 제9조의 문장을 축약한 유명한 문구 “영원한 하나(덴마크어 Up Ewig Ungedeelt, 영어 Forever Undivided)”로 표현되고 있다.

독일·덴마크의 국경 문제로 여러 차례 전쟁이 발발했다. 제1차 쉘레스비히 전쟁은 독일에서 쉘레스비히·홀슈타인 전쟁(Schleswig-Holsteinischer Krieg)으로 불리고 덴마크에서는 3년전쟁(Treårskrigen, 1848~1851년)으로 불리는 전쟁으로 프로이센뿐 아니라 스웨덴까지 참전하여 덴마크가 승리했다. 제2차 쉘레스비히 전쟁(Slesvigske Krig, 1864년)은 독일에서 독일·덴마크 전쟁(Deutsch-Dänischer Krieg)으로 불리는데, 이 전쟁에서 덴마크가 프로이센과 오스트리아에게 패배하여 쉘레스비히·홀슈타인을 프로이센과 오스트리아에 양도하였으며, 프로이센과 오스트리아는 각각 쉘레스비히와 홀슈타인을 관리하기로 합의하였다. 이 외에도 프로이센·오스트리아 전쟁(1866년), 제1차 세계대전, 제2차 세계대전 등도 독일·덴마크 국경에 영향을 주었다.

제1차 세계대전 후 덴마크·독일 국경은 쉘레스비히 주민투표로 결정되었다. 쉘레스비히 전체의 주민투표로 결정하게 되면 독일 귀속으로 결정될 가능성이 높았기 때문에 덴마크의 요구대로 북부는 전 지역 단위로, 중부는 마을 단위로 주민투표를 통해 결정하기로 하였다. 남부 쉘레스비히 주민들의 독일 선호는 이미 알려져 있었기 때문에 투표가 실시되지 않았다. 1920년 2월 북부 쉘레스비히 주민은 75%가 덴마크로, 25%가 독일로 편입되기를 선택했다. 1920년 3월 중부 쉘레스비히 주민은 피어(Föhr) 섬의 세 마을을 제외한 모든 지역에서 80% 대 20%의 비율로 덴마크보다 독일로 편입되기를 더 선호했다. 결국 1920년 6월 북부 쉘레스비히만 덴마크로 편입되었다. 이 덴마크·독일 국경선은 히틀러 정권이 파괴하지 않은 유일한 독일의 국경선이었다.

제2차 세계대전 후에도 남부 쉘레스비히를 덴마크에 귀속시키자는 주장이 있었다. 하지만 그렇게 주장한 덴마크 수상이 불신임받았을 정도로 이 주장은 덴마크 내에서 지배적이지 못했다. 대신에 귀속이 국민투표로 결정된 이후에는 소수민족 보호가 더 철저히 이루어지고 있다. 독일 영토에 속

하는 남부 쉘레스비히에 덴마크계 주민 약 5만 명이, 덴마크 영토에 속하는 북부 쉘레스비히에 독일계 주민 약 1만 5,000명이 거주한다. 남부 쉘레스비히의 덴마크계 주민과 북부 쉘레스비히의 독일계 주민은 그들의 언어와 문화를 사용하고 보존할 권한을 부여받았다. 독일 쉘레스비히·홀슈타인 주의회 의석을 배분할 때 적용하는 최소 5% 이상 득표 요건 조항은 덴마크계 소수민에게는 적용되지 않고 있다. 현재 덴마크와 독일의 국경선 문제는 더 이상 양국의 문제가 아니다.

이 지역의 초국경적 명칭은 쇠네르윌란/쉘레스비히(Sønderjylland/Schleswig)이다. 역사적으로 보면 쇠네르윌란보다 쉘레스비히가 훨씬 더 오래된 지명이다. 쉘레스비히는 발트(Balt) 해에서 아주 긴 만인 쉘라이(Schlei) 만에 있는 도시이고 그 명칭은 9세기까지 거슬러 올라간다. 반면에 쇠네르윌란은 19세기부터 등장한 지명이다. 덴마크 영토의 중심은 유틀란드인데, 덴마크는 ‘남부 유틀란드’의 뜻인 쇠네르윌란(Sønderjylland)을 고수하였던 것이다. 단일 명칭인 ‘유로쉘레스비히 지역(Euroregion Schleswig)’에 덴마크가 반대하기 때문에 EU는 쇠네르윌란/쉘레스비히(Sønderjylland/Schleswig) 유로 지역(Euroregion)이라는 명칭을 사용하며 지역의 초국경적 교류를 촉진하는 여러 사업을 추진하고 있다.

2. 세계유산의 공동관리

북해와 인접해 있는 유틀란드 반도의 서안은 생태적 가치가 높은 곳이다. 와덴 해(Wadden Sea)는 만조에 바닷물에 잠겼다가 간조에 모습을 드러내는 훼손되지 않은 세계 최대의 갯벌이며, 철새를 포함한 600만 개체 조류의 서식지다. 독일과 덴마크는 네덜란드와 함께 와덴 해의 생태를 보호해 왔는데, 1978년 헤이그에서 개최된 삼국정부 간 회의가 첫 공식 협의였다. 1987년부터 3국은 공동사무국을 운영하고 있는데, 공동사무국은 유네스코 세계유산 등재를 신청하였다. 2009년 독일 및 네덜란드의 와덴 해안 98만 2,004헥타르가 세계자연유산 요건 viii항(보편적 가치), ix항(생태계), x항(생물다양

성)을 충족시키는 것으로 평가되어 세계자연유산으로 지정되었다.

독일 슐레스비히·홀슈타인 주에는 유네스코 세계유산이 하나 더 있다. 1987년 세계문화유산으로 등재된 한자동맹 도시 뤼베크(Hanseatic City of Lübeck)이다. 한자(Hansa)라고 불리는 상인 단체들은 14세기 중반에 도시동맹을 결성하였다. 한자동맹은 다른 연합체와 달리 경제적 이익에 충실한 공동번영의 목적을 갖고 있었기 때문에 국경과 같은 공간의 배타성을 배격하였다. 17세기 발전된 중앙집권적 영토국가들에 밀려 한자동맹이 사라지기 전까지 뤼베크가 중심도시였다.



〈그림 2〉 독일 북부 국경 인근 뤼베크의 홀스텐 성문 © 김재한

뤼베크시의 홀스텐 성문(Holstentor)은 원통형 벽돌탑 2개와 그 사이에 로마네스크 양식의 파사드로 구성된 성문이다. 2유로달러 동전의 뒷면에도 나타날 만큼 유명한 유적이다. 그 파사드에 “CONCORDIA DOMI FORIS PAX(안으로는 화합, 밖으로는 평화)”라는 라틴어 문구가 적혀있다. 이 문구는 한자동맹의 정신으로 언급되기도 하는데, 슐레스비히·홀슈타인 문제와 같은 국경 문제 처리 원칙으로 강조되기도 한다. 특히 뤼베크 출신 브란트(Wily

Brandt) 수상이 추진한 동방 정책(Ostpolitik)의 배경으로 언급되기도 한다. 홀스텐 성문은 로마네스크 양식이지만 뤼베크의 건축물 양식은 매우 다양하다. 로마네스크 외에 고딕, 르네상스, 바로크, 로코코 등 여러 양식의 건축물이 혼재하고 있다. 안으로 화합하려면 그만큼 다양성을 인정해야 가능하다.

IV. 독일의 동부 국경 지역

1. 독일·폴란드 전쟁과 분단·통일

독일과 폴란드의 분쟁은 세계사에서 주요 국제 문제이기 때문에 많은 문헌에서 논의되고 있다. 폴란드 국경에 대한 국제적 관심은 강대국과의 경계선 때문이었다. 폴란드가 주변 강대국에 휘둘렸다는 점에서 한국과 유사하

다고 보고 폴란드 국경에 관해 소개하는 국내 문헌도 적지 않다.⁷

유럽의 국경 지역은 인구가 희소한 ‘변방’ 개념 대신 일정 수준의 인구가 거주하고 있는 ‘경계’ 개념으로 설명되기도 한다.⁸ 현재 독일과 폴란드의 국경은 오데르(독일어 Oder, 폴란드어 Odra) 강과 나이세(독일어 Neiße, 폴란드어 Nysa) 강을 이은 오데르·나이세선이다. 16세기 폴란드·리투아니아 연방이 형성된 후 러시아, 오스트리아, 포로이센 등 주변 강대국들은 여러 차례에 걸쳐 폴란드·리투아니아 연방의 영토를 18세기 말에 분할 받았다. 1918년 미국 윌슨 대통령은 ‘14개조’의 제13조로 폴란드 독립과 영토를 언급하게 되었다. 제1차 세계대전 직후 동프로이센은 주민투표로 독일에 귀속되었고, 상부(독일어 Ober, 폴란드어 Górny) 슐레지엔(독일어 Schlesien, 폴란드어

7 Eugeniusz Romer, 1917, “Poland : The Land and the State”, *Geographical Review* 4(1); Ian F. D. Morrow, 1936, *The Peace Settlement in the German Polish Borderlands*, London: Oxford University Press; Friedrich Von Wilpert, 1964, *The Oder-Neisse Problems*, NY : Edition Atlantic-Forum; Linas Eriksons, 2004, “On the Razor’s Edge”, 임지현 편, 『근대의 국경 역사의 변경』, 휴머니스트; 한운석·김용덕·차용구·김승렬, 2008, 『가해와 피해의 구분을 넘어』, 동북아역사재단; 김승렬, 2008, 『독일·폴란드의 국경 분쟁과 역사 분쟁』, 김승렬·박용희·문수현·이용재·김중법·최재희·민경현, 『유럽의 영토 분쟁과 역사 분쟁』, 동북아역사재단; 김용덕, 2010, “A Study of the Polish-German Border Line during the Second World War”, 『유럽연구』 제28권 2호.

8 김재한, 2009, 『접경지역에서의 국제적 협력 사례연구』, 『21세기정치학회보』 제19집 3호.

드어(Sląsk)은 몇 차례의 폭동을 겪으면서 치른 주민투표 후 일부 영토가 폴란드에 귀속되었다. 독일어명 단치히(Danzig), 폴란드어명 그단스크(Gdańsk) 지역은 독일도 아니고 폴란드도 아닌 국제연맹이 관할하는 자유도시가 되었다. 1939년 독일은 폴란드를 침공하였다. 1943년 테헤란회담과 1945년 얄타 회담에서 소련은 오데르·나이세선을 폴란드의 서부 국경으로 해야 한다고 주장하였고, 독일 항복 후 소련은 오데르·나이세 동쪽 지역의 시정권(施政權)을 폴란드에게 주었다. 이러한 폴란드 서부 국경에 대한 소련의 행동은 자국과 경계하는 폴란드 동부 국경 확정에서 폴란드의 양보를 얻기 위한 것이었다. 1945년 전승연합국의 포츠담회담은 폴란드의 잠정적 시정권만 인정하고 국경은 독일·폴란드의 평화조약으로 확정하기로 합의했다.

1947년까지 폴란드 정부는 오데르·나이세선 이동(以東)에 거주하는 독일인을 추방하였다. 1948년 6월 바르샤바 8국 외상회의는 오데르·나이세선을 평화의 국경선으로 선언하였으며, 1950년 동독 정부는 독일과 폴란드에서 각각 괴를리츠(Görlitz)와 즈고쉴레츠(Zgorzelec)로 불리는 오데르·나이세선상의 도시에서 폴란드와 국경협정조약을 체결하고 오데르·나이세선을 인정하였다. 1953년 폴란드 정부는 동독 정부에 대한 일체의 배상청구권을 포기하였고, 1955년 폴란드 정부는 전쟁 종결 선언에서 오데르·나이세선을 평화경계선으로 공식 천명하였다. 1959년 프랑스 정부는 당시 독일의 국경을 전제로 독일 통일에 찬성한다는 입장을 발표했으며, 이후 미국과 영국 정부도 통일독일의 오데르·나이세 국경을 인정하는 쪽으로 바뀌었다.

제2차 세계대전 직후 서독 정부는 오데르·나이세선에 대해 부정적이었다. 서독의 아데나워 정부는 할슈타인 독트린(Hallstein-Doktrin)에 따라 동독 정부를 승인하지 않았고 따라서 오데르·나이세선도 인정하지 않았다. 오히려 오데르·나이세 이동 지역에서 서독으로 정착한 집단의 지도자를 각료로 기용하였다. 이러한 서독 정부의 태도는 1960년대 후반에 와서 바뀌게 된다. 1965년 바티칸 회의에서 폴란드와 서독 주교단 간에 화해가 이루어졌다.

서독연방 수상 브란트는 1970년 12월 7일 바르샤바를 방문하여 나치 희생자 추모비 앞에서 무릎 꿇고 눈물로 사죄하였다. 이에 대해 당시 서독 내

부의 비판은 거셌다. 브란트를 지지했던 좌파 매체 슈피겔(Spiegel)조차 비판하였다. 그렇지만 이러한 브란트의 행동은 폴란드 등 주변 국가가 독일 통일에 대한 의구심을 떨쳐버리기 시작하게 되는 계기가 되었다. 브란트의 동방 정책은 히틀러 정권이 동유럽의 여러 나라에 저지른 과오에 대한 반성이었다. 그들과의 화해가 독일 통일을 가져다준다고 믿었다. 독일 국가의 정통성을 가진 서독 정부가 주도하여 주변국과의 화해를 추진하였던 것이다. 1970년 12월 7일 서독 브란트 정부는 오데르·나이세선을 국경으로 인정하고 폴란드와 국교 정상화 조약을 체결하였다. 이후 1971년 브란트는 노벨평화상을 수상했다. 1972년 독일과 폴란드는 공동 교과서 관련 대화를 시작했고 1977년 양국의 역사 교과서 및 지리 교과서를 위한 권고안을 발표했다. 그 후에도 보완작업을 계속하고 있다.

1989년 베를린 장벽이 붕괴했을 때 서독의 모든 정파가 오데르·나이세선을 인정한 것은 아니었다. 오데르·나이세 이동 지역의 실향민을 지지자로 둔 기민당이 그 예다. 하지만 미국, 영국, 프랑스, 소련 등 거의 모든 국가들이 현재의 국경선을 유지할 것을 독일에게 요구했다. 1990년 헬무트 콜(Kohl) 기민당 정부는 오데르·나이세선을 인정하되, 폴란드의 전쟁배상청구권 포기와 폴란드 거주 독일계 주민의 권리를 법적으로 명문화할 것을 요구하였다. 1990년 9월 12일 2(동독, 서독)+4(소련, 미국, 영국, 프랑스) 합의가 체결되었다. 제1조 1항은 통일독일의 국경이 당시 동독과 서독의 국경이고, 2항은 통일독일과 폴란드 간의 국경은 당시 그대로 한다고 강조하고 있으며, 3항은 통일독일이 영토적 요구를 할 수 없음을 재차 강조하고 있다. 이러한 내용은 1990년 11월 독일과 폴란드 간 국경조약에서 다시 강조되었다.

오데르·나이세 이동 지역을 독일 영토라고 생각하는 사람이 적지 않다. 그렇지만 두 차례 세계대전을 일으켰던 독일로서는 통일을 얻기 위해 현재의 국경선에 만족하는 태도로 나아갔다. 특히 유럽 통합과 세계화가 진행되면서 국경이 과거보다 덜 중요해졌다. 이미 오데르·나이세 이동 지역을 독일 경제권으로 볼 정도로 국경선이 더는 배타적 경계로 작동하지 않는다.

2. 문화유산의 공동관리



〈그림 3〉 독일 동부 국경의 무스카우 공원 © 김재한

독일과 폴란드 간 국경선 나이세(독일어 Neiße, 폴란드어 Nysa) 강 유역의 무스카우 공원(독일어 Muskauer Park, 폴란드어 Park Mużakowski)은 약 3.5km²의 폴란드 영토와 약 2.1km²의 독일 영토를 포함하고 있으며, 공원을 둘러싼 약 179km²의 두 국가 영토가 완충지대로 설정되어 있다.

무스카우 공원의 명칭은 이 공원의 설립자 헤르만 폰 뤼클러무스카우 왕자(Prince Hermann von Pückler-Muskau, 1785~1871)에서 온 것이다. 1815년 뤼클러는 무스카우 공원을 구상하고 여러 구조물을 조성하기 시작했다. 하지만 1845년 뤼클러는 엄청난 부채 때문에 이 지역을 매각하게 되었다. 1846년 무스카우 공원 지역은 네덜란드 프리드리히(Frederick) 공에게 넘어갔지만 공원 조성은 계속되었다. 무스카우 공원은 1853년 미국 뉴욕 정부가 공식적으로 시작한 미국 뉴욕 센트럴파크 조성방식에도 영향을 준 것으로 평가되고 있다. 1881년 프리드리히 공이 죽자 그의 딸 네덜란드 마리(Marie) 공주는 이 지역을 아르민(Armin) 가문에게 팔았다. 그후 1945년 아르민 가

문의 재산은 동독의 소련 군정이 몰수했고, 독일·폴란드 국경이 오데르·나이세(Oder-Neisse) 강으로 확정됨에 따라 무스카우 공원과 독일과 폴란드로 나뉘었다.

동독 공산정권은 1960년대 중반까지 융커(Junker, 즉 19세기 중엽 프로이센 귀족인 뤼클러 왕자를 비판하다가 1960년대 중반부터 무스카우 공원의 유적들을 복원하기 시작했다. 폴란드 공산정권도 이 공원을 자연보호구역으로 지정하여 보호하였다.

1989년 동독과 폴란드의 공산정권이 무너진 후 무스카우 공원은 독일과 폴란드가 공동 재개발하고 있다. 2004년 유네스코는 이 공원을 세계유산으로 지정했다. 유럽 대륙 대부분의 정원이 정방형(正方形)의, 너무 인위적인 모습인 반면에 무스카우 공원은 영국식 정원(English garden) 형식의 친환경적 조경(造景) 모형이 인정받았기 때문이다. 2007년 폴란드가 셴겐협정(Schengen Agreement)⁹에 가입함에 따라 무스카우 공원의 국경 검문도 없어졌다. 오늘날 독일과 폴란드는 세계문화유산 공원을 모범적으로 공동관리하고 있는 것으로 평가받고 있다.

9 룩셈부르크의 셴겐은 독일, 프랑스, 룩셈부르크 세 나라의 국경이 만나는 지역이다. 1985년 3국 국경선인 모젤 강의 유람선에서 네덜란드, 룩셈부르크, 벨기에, 서독, 프랑스의 5개국 대표가 모여 국경 검문 폐지와 여행 자유화를 단계적으로 실시하기로 합의했다. 실제 국경 개방은 동유럽 공산정권의 붕괴로 연기되어 1995년에 실현되었다. 2012년 4월 현재 EU 27개 회원국 가운데 영국, 아일랜드, 불가리아, 루마니아,키프로스의 5개국을 제외한 나머지 22개국이 가입하고 있다. 또 리히텐슈타인, 스위스, 노르웨이, 아이슬란드의 비(非)EU 회원국 5개국도 가입했다. 그렇지만 최근 불법 이민자와 범죄자 유입의 대응책으로 국경 검문을 해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 2011년 덴마크 정부가 그러한 주장을 했고 2012년에는 독일 정부와 프랑스 정부가 그 필요성을 강조한 바 있다.

V. 맺음말

독일의 국경 지역들은 일률적인 특성을 보이지 않는다. 알사스·로렌 지역민들이 독일인도 아니고 프랑스인도 아닌 별개의 독자적 민족으로 인지되는 경우가 있는가 하면, 슐레스비히와 슐레지엔처럼 독일계, 덴마크계 혹은 폴란드계의 주민들이 혼재한 경우도 있다. 공통된 점은 모두 제2차 세계대전 직후 확정된 국경이 유지되고 있다는 사실이다. 독일은 강대국과 주변국들로부터 통일에 대한 동의를 얻으려면 현재의 국경을 그대로 유지할 수밖에

에 없었다. 독일 내 일부 시각으로는 독일 통일이라는 국가적 대사(大事)를 이루기 위한 양보였다. 그러한 양보가 가능했던 것은 유럽 통합이라는 대륙 차원의 대사에 따라 영토/비영토의 실제적 차이가 감소했기 때문이다. 앞에서 소개한 독일의 서부·북부·동부 국경의 안정화 과정에 대한 비교 관점은 몇 가지 함의를 제공한다.

첫째, 국경 지역에 대한 접근은 인구 조밀 지역과 인구 희소 지역을 구분해야 한다. 인구 희소 지역에서는 당사국들이 생태보호와 같은 공공재적 가치의 보전을 긍정적으로 받아들이면 국경분쟁이 완화된다. 만일 인구가 희소한 지역에서 자연생태와 같은 공공재적 존재와 공동관리가 결여되어 있다면 중국·인도의 국경처럼 전쟁으로 비화되는 경우도 있다.¹⁰ 산악이나 갯벌처럼 인간이 직접 거주하기 어려운 곳에서는 유네스코 세계유산이나 생물권보전지역 지정을 통해 국제기구, 중앙정부, 지역사회 등이 초국경적 보전을 추진할 때 국경분쟁 발생 가능성은 감소된다.

일반적으로 국경을 자연적 기준으로 나눌 때 사용되는 것은 산과 강이다. 사람이 많이 거주하지 않는 산맥을 기준으로 국경을 확정하는 것은 변방(邊方)적 속성에 따라 분쟁 가능성이 그렇게 높지 않을 수 있다. 현재 중국과 북한의 국경 지역인 백두산 지역은 명칭을 백두산과 장바이산(長白山)이라고 하여 북한과 중국의 생물권보전지역으로 유네스코에 등재되어 있다. 현재까지는 보전적 맥락에서 상호 이해가 표면화되지 않고 있는 상황이다. 이에 비해 하천 유역은 일찍이 인구가 밀집했던 지역이고, 하천을 경계로 국경선을 정하는 것은 어떤 면에서 생활권을 분할하는 것이기 때문에 분쟁 가능성이 크다. 오데르·나이세선도 경계(境界)적 속성 때문에 많은 전쟁과 분쟁이 있었던 것이다.

둘째, 인구가 조밀한 지역에서는 민족자결과 주민투표가 국경을 확정하는 기준이 된다. 성공적인 국경분쟁 해결 사례로 평가되고 있는 슐레스비히에서도 주민투표가 실시되었다.

그렇지만 국경 확정이 성공하려면 민족자결의 배타성을 자제해야 하고 또 주민투표만으로 국경을 확정해서는 안 된다. 성공적으로 평가되고 있는

독일과 덴마크 간 슐레스비히 주민투표도 당시 패전국인 독일이 반(半)강제적으로 받아들인 면도 있었다. 슐레스비히 주민투표는 전체 지역을 한 단위로 투표하는 것, 남부·중부·북부를 구분하여 실시하는 것, 마을 단위로 각기 투표하는 것 등 여러 방법이 있었다. 실제 슐레스비히 주민투표는 북부를 한 단위로, 중부는 개별 마을 단위로 실시했다. 당시 패전국이 아니었던 덴마크 입장을 반영해 실시했지만, 중부 슐레스비히에서 덴마크 귀속으로 결정된 마을은 없었다. 만일 전체 슐레스비히 단위로 주민투표를 했더라면 북부 지역까지 독일에 귀속되었을 것이다.

지역을 어떻게 묶어서 주민투표를 실시하느냐에 따라 국경선이 달라질 수 있다. 예컨대 전체 지역을 하나로 묶어 선택하게 하는 방식에서 A국은 B국에게 459 대 541로 패하여 전 지역을 B국에게 할양할 수밖에 없다고 하자. 만일 10개 소지역으로 나누어 선택하게 하는 방식에서 A국은 9개 소지역에서 각각 51 대 49로 승리하여 그 9개 소지역을 얻고, 나머지 1개 소지역에서 0 대 100으로 패해서 B국에게 할양하는 결과도 가능하게 된다. 이처럼 주민투표로 이루어지는 결정 방식에서는 구체적인 투표 방식이 중요한 것이다.

슐레스비히의 주민투표는 당시 순조롭게 진행되었고 그 결과가 오늘날까지 존중되고 있지만, 오버슬레지엔과 동프로이센은 투표 자체가 갈등이었고 결과에 동의하지 않는 사람들도 있었다. 독일과 폴란드 간 국경 지역의 주민투표 사례에서 보듯이 투표 자체가 하나의 큰 분쟁거리일 수도 있는 것이다. 주민투표는 국경확정에서 매우 중요한 기준임은 틀림없으나 이의 부작용을 최소화하는 정지작업이 필요하다. 귀속 여부를 함께 결정할 공간적 범위와 지역주민의 시간적 범위를 객관적으로 설정해야 한다.

셋째, 국제적 관여는 국경분쟁 해결에 기여할 수 있다. 엄밀히 따지자면 고대까지 거슬러 올라가는 민족적 기준의 국경도 왕조나 지배계급 중심의 관할권 싸움일 뿐이다. 변방 주민의 입장에서는 국경이라는 것 자체가 존재하지 않았다.

알사스의 스트라스부르에 유럽연합 의회의사당

10 강택구·김재한, 2010, 「후진과 국경 안정화」, 『세계지역논총』 제28집 3호.

이 상징하듯이 프랑스의 스트라스부르나 독일의 슈트라스부르크보다 유럽의 스트라스부르가 더 중요해졌다. 오테르·나이세션 이동 지역의 프로이센 유적도 독일의 유적이나 폴란드의 유적 대신 유럽의 유적이라는 인식이 있었기 때문에 폴란드가 적극적으로 관리 보호하고 독일도 재정을 적극 지원하였다. 두 차례에 걸친 세계대전 패전국인 독일이 자국 영토라고 주장할 수도 있는 지역을 주변국에게 양보한 것은 독일의 과거 반성에서 비롯된 점도 있지만, 동시에 유럽연합이라는 지역공동체에서 영토의 귀속 국가가 그렇게 중요하지 않을 수 있다는 미래의 전망에 기인하는 점도 있었다. 미래의 전망은 결국 공동 이용과 보전에 기초한다. 유네스코 세계유산이나 생물권보전 지역은 보전에 근거한 공유(共有)적 방식이다.

이와 달리 국제적 관심과 관리가 영토 문제 해결에 도움되지 않았던 사례도 있다. 제1차 세계대전 직후의 그단스크가 그러한 예다. 근대국가체제가 지배적이었던 상황에서 별 권한이 없던 국제기구는 국경 문제를 적절히 관리할 수가 없었다.

독도나 간도(연변) 문제가 근대국가체제적 관점에서 해소될 가능성은 많지 않다. 동북아공동체 또는 세계화 등의 탈근대적 상황에서는 완화될 수도 있다. 연지[延吉]에 동북아공동체 의회의사당을 설치하여 간도 문제가 해소된다면 그것은 동북아공동체라는 탈근대국가체제의 등장 때문이다. 종종 오테르·나이세션의 사례에서 독도 문제의 교훈을 얻으려고 하는데, 독일은 순수한 과거사 반성뿐 아니라 통일을 이루기 위해 오테르·나이세션을 인정했어야 했다. 반면 동북아시아에서는 전쟁 도발국 일본이 분단되지 않았고 오히려 한국이 분단되었다. 일본이 통일과 같은 대의를 위해 독도 문제를 양보해야 할 상황은 아닌 것이다. 결국 동북아시아에서 국경분쟁을 해소하려면 동북아공동체와 같은 지역통합이 필요하다.

과도한 근대국가체제 때문에 분단, 전쟁, 국경분쟁 등이 발생하기도 하였다. 역설적으로, 국경분쟁이 지역통합을 촉진하기도 하는 것이다. 그 지역이 어느 나라에 속하든 지역주민이 행복하게 사는 것이 중요하다는 인식이 정착되면 그러한 분쟁은 감소할 것이다. 중앙정부의 관할권보다 지역주민

의 경제적 삶이 보장되고 또 그러한 경제적 삶을 뛰어넘어 지구촌적 가치, 예를 들어 생태나 평화 등 보편적 생명가치를 보전하지는 가치관으로 국경 지역이 운영된다면 분쟁은 상당 부분 해소될 것이다.

국문초록

유럽은 민족 이동, 정치단위 변경, 전쟁, 통일, 분단 등으로 국경분쟁 갈등이 동북아시아보다 훨씬 복잡하고 깊다. 역설적으로 유럽은 심각한 전쟁을 여러 차례 겪었기 때문에 국경분쟁이 해소된 측면도 있다. 그 구체적 방법은 배타성을 완화하는 미래지향적 관리였다. 유럽연합과 같은 지역통합 관리 기구를 해당 국경 지역에 설치한다든지, 유네스코 생물권보전지역이나 세계 유산을 공동으로 관리한다든지 하는 것이 그러한 예다. 국경분쟁은 인구 조밀 지역과 인구 희소 지역에 따라 달리 전개된다. 또 주민투표로 국경선이 획정하려면 대상 지역의 공간적 범위와 지역주민의 시간적 범위가 객관적으로 설정되어야 한다. 독일의 경우, 통일을 이루기 위해 국경 문제의 양보가 필요한 국제환경뿐 아니라 국경선이 더 이상 배타적 경계선으로 작동하지 않도록 만든 유럽통합과 세계화의 국제환경이 독일 내부의 반발을 완화시켜 국경 안정화를 가능하게 했다. 생태와 문화의 보전 등 지구촌적 또는 동북아공동체적 접근이 동북아시아 국경의 안정화에 기여할 것으로 보인다.

〈주제어〉

독일 국경, 무스카우 공원, 바덴 해, 생물권보전지역, 슐레스비히, 슐레지엔, 스트라스부르, 알사스·로렌, 오테르·나이세, 유네스코 세계유산

ABSTRACT

The Post-Mordern Stabilization of Unified Germany's Border

Kim, Chaehan

Professor of Political Science, Hallym University

This study of German borders showed that boundary issues could be stabilized by such post-modern-state units as local, regional and global communities. The voting participation of local residents in territorial jurisdiction may be of help to border stabilization under some conditions. Even though such German borders as the Oder-Neisse line were not admitted by the majority of Germans just before reunification 1990, the Federal Republic of Germany had no choice but to recognize the status quo in its borders. With such regional integration as the EU, exclusive uses of European territories have been decreased. Instead, non-exclusive preservation of universal values are found in the Pfälzerwald(Vosges du Nord) TBR and the Muskauer Park(Park Mużakowski) World Heritage. Joint projects of preserving universal values as well as forming a Northeast Asian community may contribute to easing boundary disputes in Northeast Asia.

<Keyword>

Alsace-Lorraine, Biosphere Reserve, German border, Muskauer Park, Oder-Neisse, Schleswig, Silesia, Strasbourg, Wadden Sea, World Heritage

참고문헌

- 강택구 · 김재한, 2010, 「휴전과 국경 안정화」, 『세계지역논총』 제28집 3호.
- 김승렬 · 박용희 · 문수현 · 이용재 · 김종범 · 최재희 · 민경현, 2008, 『유럽의 영토 분쟁과 역사 분쟁』, 동북아역사재단.
- 김용덕, 2010, 「A Study of the Polish-German Border Line during the Second World War」, 『유럽연구』 제28권 2호.
- 김재한, 2005, 『동북아공동체』, 집문당.
- 김재한, 2009, 「접경지역에서의 국제적 협력 사례연구」, 『21세기정치학회보』 제19집 3호.
- 문수현, 2007, 「20세기 독일과 덴마크의 국경분쟁 문제」, 『역사교육』 제103집.
- 박용희, 2006, 「역사와 지리의 민족화 : 알사스-로렌을 둘러싼 독일과 프랑스의 역사서술 비교 1871-1918」, 『인문논총』 제56집.
- 한운석 · 김용덕 · 차용구 · 김승렬, 2008, 『가해와 피해의 구분을 넘어』, 동북아역사재단.
- Eriksens, Linas, 2004, 임지현 편, 「On the Razoer's Edge」, 『근대의 국경 역사의 변경』, 휴머니스트.
- Morrow, Ian, 1936, *The Peace Settlement in the German Polish Borderlands*, London: Oxford University Press.
- Romer, Eugeniusz, 1917, "Poland: The Land and the State", *Geographical Review* 4(1).
- Stein, Roland, 2008, "The Pfälzerwald / Vosges de Nord Transboundary Biosphere Reserve", *International Journal of Environment and Sustainable Development* 7(2).
- Von Wilpert, Friedrich, 1964, *The Oder-Neisse Problems*, New York: Edition Atlantic-Forum.

일본 측 한일회담(1945~1965) 외교문서 중 독도 관련 문서의 검토¹

이원덕 국민대학교 국제학부 교수

I. 머리말

일본 측 외교문서를 통해 분석해 본 일본의 독도 관련 움직임은 3단계로 나눌 수 있다. 첫 번째 시기는 1950년대로, 한국 정부의 평화선 선포 이후 일본이 평화선 문제와 함께 독도 문제에 어떻게 접근해 가는지 알 수 있는 시기다. 일본이 독도 문제를 국제사법재판소(이하 ICJ)에서 해결한다는 방침은 이 시기에 결정되었다. 두 번째는 청구권 문제에 대한 해결 기미가 보이는 시기인 1962~1963년 무렵으로, 한국 측에서 나온 제3국조정안이 새로운 해결 방안으로 부각되자 일본 측이 이에 대해 대응을 모색했던 시기다. 세 번째는 한일회담이 최종적인 타결 국면을 맞이함에 따라 독도 문제 해결 규정을 교환공문에 공식화시키기 위해 노력했던 시기로 볼 수 있다.

II. 제1단계(1952~1960) : ICJ 방식의 확립 과정

일본 외교문서에 처음으로 독도 관련 기술이 등장하는 것은 1952년 2월 1일자 문서다. 이 문서는 제1차 한일회담 개최를 내다보면서 사전 조

율을 위해 한·일 실무자 사이에 열린 토의를 기록한 것으로 보인다.²

일본은 예상치 못했던 한국의 평화선 선포에 대응할 필요성을 느끼면서 당초 뚜렷한 내부정책은 세우지 못했다. 초기 일본 정부의 방침은 이 문제를 ICJ에서 해결하기보다는 미국의 협력을 얻어 전략적으로 풀어가던 것이었다. 그러나 미국이 독도 문제에 계속 소극적 자세로 일관하자 1953년 8월 이후 일본은 평화선 문제와 더불어 독도 문제를 유엔에 상정하기로 결정했다.

그러나 미국의 소극적인 자세 탓에 일본이 차선으로 강구하려고 했던 유엔 상정 방침 또한 미국의 자제 요청으로 무산되었다. 1953년 10월 28일 문서에서 주유엔일본대사는 미국 측 인사와 접촉한 후 미국이 일본 유엔 상정안에 부정적인 견해를 지니고 있어 방침을 철회하는 것이 바람직하다는 정책 건의를 본국에 보냈다. 즉, 그는 “한·일 간 분쟁을 유엔에 제소한다는 것은 자유진영의 협조를 흔들고 소련 등 공산진영에 빌미를 줄 수 있다. 또 미·영이 반발할 수 있고, 일본 측 행동이 오해받을 수 있으며 이는 반식민주의적인 국제적 풍조와 맞물려 지지를 받을 보장이 없다”는 이유를 들어 유엔 제소가 적절치 않음을 본국에 건의하였다.³ 결국 일본은 독도 문제 해결방침으로 미국의 영향력을 이용해 해결한다는 제1옵션과 유엔 상정을 통해 한국을 압박한다는 제2옵션을 결국 포기했다.

외교문서에 독도 관련 기술이 다시 등

1 이 글은 국민대학교 일본학연구소가 동북아역사재단이 발주하는 일본공문서연구 프로젝트 결과물의 일부로서 2009년 12월에 제출한 보고서와 조운수, 2012. 4. 24. 「한일회담시기 일본의 독도정책」, 『동북아역사문제』 통권 54호 ; 조운수, 2009. 11. 30. 「외교문서와 독도문제」, 『동북아역사문제』 통권 32호를 바탕으로 재구성한 것이다. 이 글은 독도연구소 측의 의뢰를 받아 연구책임자인 이원덕이 상기 보고서에 첨삭해 작성되었음을 밝혀둔다.

2 「한일 국교정상화 교섭 관련 일본 측 외교문서 조사·분석」 자료 중 '독도' 관련자료, 『이하 「독도」 관련자료』 1. 문서번호 396, 1952. 2. 1. 「김 공사와의 회담 요지」, 5쪽 ; 「한일 국교정상화 교섭 관련 일본 측 외교문서 조사·분석」(이하 「일본 측 외교문서」 1-10)¹⁾

¹⁾ 인용문서의 표기 주석은 다음과 같다. 벽두의 문서명은 제1차 프로젝트에서 독도 관련 문서를 별도로 제본해 놓았던 전 6권 중의 해당 권수를 뜻한다. 문서번호는 일본 측이 문서 공개 시 붙인 것을 그대로 지칭하고 있으며 날짜는 그 문서의 작성 날짜를 가리키고 있다. 제목명은 같은 문서 번호에 들어가 있는 문서 중 본 연구팀이 나누어 정리한 각 소주제를 의미한다. 쪽수는 그 소주제 문서의 페이지 수다. 마지막의 문서명은 1차 작업에서 일본 측 한일회담 관련 전체 외교문서를 정리한 자료집 『한일국교 정상화 교섭 관련 일본 측 외교문서 조사·분석』(총 101권 중 해당 권수를 뜻한다).

3 「일본 측 외교문서」, 문서번호 690, 1953. 10. 28. 「한일 분쟁 유엔 제소의 건」, 참조.



二、竹島問題
 開のためは、聯合が重ねられたが、韓国側は事前に在韓財産
 に対する請求権の放棄を声明することを出願しており、日本側
 は之に承諾を与えていない。
 竹島の領有問題は、昭和二十七年一月十八日、韓国側が竹島
 を李ライン内に含めたことが発端であり、わが方は爾來、韓国
 による同島侵犯等の不法行為について、発見次第その都度抗議す
 るとともに、竹島が歴史的にも國際法上も明白なる日本領土
 である所以について、茲次におたつて申入れたが、韓国側は本年
 七月以降、同島に警備員を駐屯せしめ、又燈台を設置する等、異
 力をもつて同島を支配する態度を顕著に示すに至つたので、本

〈그림 1〉
 『일본 측 외교문서,』
 문서번호 1070,
 1954. 12. 20.

장한 것은 1954년 12월이다. 1954년 12월 20일자 일본의 ‘대한 관계 당분
 간의 대처 방침’이란 문서에는 다음과 같은 내용이 보인다. 즉, “한국 측의
 행위에 항의는 하되 그 행위가 법적 근거가 결여되었음을 국제적으로 호소
 하는 한편, 제3국의 시각에서 볼 때 일본 정부는 한국에 부적당한 보복 및
 감정적 대응을 취하지 않는 것처럼 행동을 취한다”는 내부방침을 정했다.
 일본에 유리하도록 문제를 해결하기 위해 국제 여론이 호전될 때까지 당분
 간 기다린다는 방침이다.⁴

ICJ에 제소하는 것을 한국 측에 정식으로 제기한 것은 1954년 9월 25일
 이었다. 이날의 구상서에는 독도 문제가 국제법상의 영토분쟁이며 따라서
 ICJ를 통한 해결을 제기했으나 한국 측이 거절하고 있다는 것, 회담을 통해
 일본 측은 ICJ 방식으로 해결하기 위해 합의를 요구하고 있었으나 회담 결
 열로 그것이 불가능해졌다는 내용을 담은 성명을 준비하고 있었다.⁵

1954년 말 나타난 ICJ에서의 독도 문제 해결 방침은 1955년 이후에도 변
 함없음을 관련 문서를 통해 확인할 수 있다. 한일교섭의 부진으로 55년간
 문서는 모두 독도 문제의 경위를 내부적으로 정리한 것에 그치고 있다. 그
 가운데 독도 문제는 분쟁의 경위와 ICJ 제소 요구, 또 그에 대한 한국 측 거
 부 자세만을 기술하고 있다.⁶

1956년 8월 무렵 일본 측은 진지하게 ICJ 제소를 구체화시키는 것을 내
 부적으로 구상하고 있었음을 알 수 있다.

4 『일본 측 외교문서,』 문서번호 1070, 1954. 12. 20, 「대한 관계 당분간의 대처 방침(안)」.

5 『「독도」 관련자료』 2, 문서번호 1544, 1958. 12. 3, 「대한교섭 방침에 관한 건」, 21~22쪽; 『일본 측 외교문서,』 IV-14.

6 『「독도」 관련자료』 1, 문서번호 1070, 연월일 표기 없음, 「한일문제」, 3~4쪽; 『일본 측 외교문서,』 III-6.

7 『「독도」 관련자료』 1, 문서번호 480, 1956. 8. 15, 「한일 간 여러 현안의 현재와 그 대책」, 35~36쪽; 『일본 측 외교문서,』 IV-3.

1956년 8월 15일 문서에는 독도를 둘러싼 경위를 간단히 설명하고 그 대책을 제시 했는데, 그간 구상서를 통한 교섭을 진행 해 왔으나 더 이상 진전이 어려움을 토로 하며 고문서 및 국제법 전문가 검토를 통해 ICJ에 정식으로 제소할 생각을 밝히고 있다.⁷

이 문서에서 주지하는 바와 같이 ICJ를 통한 해결은 기본적으로 쌍방이 합의할

때만 구속력을 가진다고 평가된다. 한국 측 응소의 전망이 없었던 그 당시 그럼에도 왜 일본 측이 독도 문제를 보다 구체화시키려고 했는지 이 문서에서 밝히지 않고 있다. 또 결국 그 시기 일본이 왜 ICJ 제소라는 움직임을 표면화시키지 않았는지도 불분명하다. 물론 최대 이유는 일본이 단독으로 ICJ에 제소해도 현실적으로 진전 가능성이 희박하다는 점에 있었을 것이다. 그러나 비록 현실적인 해결이 불가능하더라도 ICJ 제소라는 방식 자체에는 상징성이 있다. 그것을 고려할 때 역사적, 국제법적 검토를 통한 ICJ 제소 방식이라는 일본 측 전략은 잠재적으로 늘 현실화될 수 있는 가능성이 있음을 염두에 두어야 할 것이다.

1958년 4월 재개된 한일회담에서 일본은 독도라는 영토 문제가 존재함에도 그 당시 한일 간 국교정상화라는 보다 중요한 안건을 위해 이 문제를 따로 처리하는 등 타협에 유연성이 있었음을 알 수가 있다. 이를 생각하면 일본이 ICJ 방식을 구체화시키지 않았던 이유도 그 당시 극동아시아의 안보체제를 고려해 한·일 관계 악화를 피하기 위해서였다는 것도 짐작할 수 있다.

III. 제2단계(1961~1964) : 제3국조정안에 대한 일본의 대응

다음 제2단계(1961~1964) 제3국조정안에 대한 일본의 대응을 살펴보도록 하겠다. 일본 외무성은 1962년 3월 12일부터 예정되었던 제1차 정치회담을 앞두고 그에 임하기 위한 내부방침을 3월 7일자로 작성하고 있다. 그러나 '독도에 관한 방침' 중 2페이지 정도를 공개하지 않는다는 표시가 있다. 일단 확인할 수 있는 것은 일본 측이 독도 문제에서 ICJ 제소 제안에 응하도록 한국을 설득할 방침을 정하고 있었다는 점이다.⁸

즉 1950년대 미국에 의한 해결, 그 후 유엔 상정을 통한 압박 전략 좌절 등을 거쳐 정착된 일본의 ICJ 해결 방식은, 한일회담의 실질적인 진전이 전망되던 1962년에도 일본 측 공식 입장이었음을 확인할 수 있다. 제1차 정치회담에서 일본 측은 독도 문제를 제일 처음에 제기했다. 고사카 외무대신

은 독도가 역사적·국제법적으로 일본 영토임을 주장하면서도 한국 역시 그것을 주장하는 이상이 문제를 제3자인 ICJ에 부칠 것을 정식으로 요구했다.⁹ 제1차 정치회담 후 독도 관련 일본 측 공식문서 역시 같은 해 가을 시기에 집중되어 있다.

이 시기 기록상 독도 관련 내용은 김종필 중앙정보부장이 일본을 방문 중일 때 이루어진 김종필과 이케다 수상 간 회담에서 나온다. 1962년 10월 23일 기록에 따르면 김-이케다 회담에서 이케다 수상은 국교정상화 시 ICJ에 제소해 양국이 합의하는 것이 절대적으로 필요하다고 설명했다. 김종필 부장은 문제를 없애기 위해 독도를 폭파하자고 언급했는데 이케다 수상은 그 안은 감정적이며 타당하지 않으므로 국제 재판이 최선임을 말하고 있다.¹⁰

이 회담 관련 한국 측 공식문서¹¹를 통해서도 이케다 수상의 ICJ 제소 수락 요구와 김 부장의 독도 문제 관련 발언이 한일회담 의제가 아니라는 내용만 확인 가능하며, 양국 기술 내용에 큰 차이가 있다. 그러나 양국 공식문서를 통해서 그 회담 석상에서 이케다 수상이 일본 측의 공식 방침인 ICJ 해결 방식을 요구한 것은 틀림없이 확인 가능하다. 이 시점에서는 일본 측이 ICJ 제소 이외 방안에 대한 검토에 들어갔다는 등의 사실관계는 확인되지 않는다.

그러나 1962년 11월 김종필 부장과 오히라 외상의 제2차 회담에서 일본 측이 다른 방안의 검토에 들어가려고 한 흔적이 포착된다.

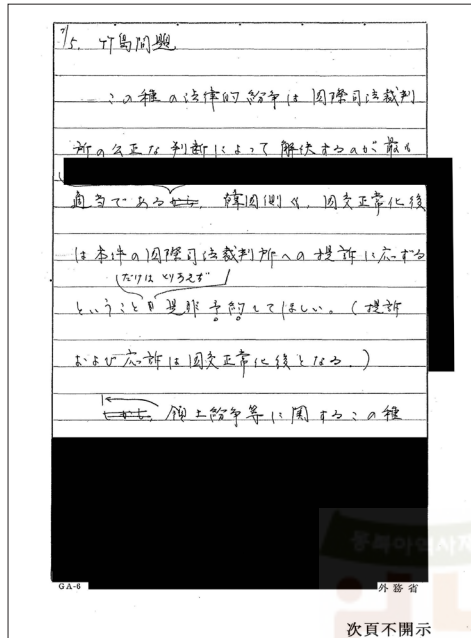
8 『독도' 관련자료』 2, 문서번호 718, 1962. 3. 7. 「한일 정치절충에 임할 일본 측의 기본 방침」, 6쪽; 『일본 측 외교문서』 VI-14.

9 『독도' 관련자료』 2, 문서번호 719, 1962. 3. 12. 「한일 정치절충 제1회 회담기록」, 1~13쪽(타자된 문서); 『일본 측 외교문서』 VI-14.

10 『독도' 관련자료』 2, 문서번호 1825, 1962. 10. 23. 「이케다 총리·김 한국중앙정보부장 회담 요지」, 15~16쪽(타자된 문서); 『일본 측 외교문서』 VI-22.

11 한국외교문서, 『김종필 특사 일본 방문』, 1962, 121쪽.

일본 외무성은 같은 해 11월 12일에 예정되었던 제2차 김-오히라 회담을 앞두고 회담 준비를 위해 오히라 외상이 발언할 내용을 11월 6일자로 작성하였다. 주지하는 바와 같이 제2차 회담에서 청구권 문제에 관한 액수, 구성, 금리 등 제공 조건이 결정되었다. 따라서 제2차 김-오히라 회담은 일본 입장에서는 청구권 문제



別紙

領土問題に關する國際司法裁判所 (ICJ) の判決に要する期間に關して	
1. マンチウ-エゾ才端島事件 (英領)	
(兩國間特別合意書作成)	1950年12月27日
特別合意書に關するICJ付託	1952年12月6日
口頭弁論開始	1952年9月17日
判決	1952年11月17日
上記の判決に至る期間: 1年10月	
2. ハンガ-オクサフ領土紛争事件	
(兩國間特別合意書作成)	1957年3月9日
特別合意書に關するICJ付託	1957年11月27日
口頭弁論開始	1957年8月27日
判決	1957年6月20日
上記の判決に至る期間: 1年7ヶ月	

〈그림 2〉
『독도』 관련자료, 2, 문서번호 1826, 1962. 11. 6.

에서 해결의 실마리가 보이기 때문에 독도 문제에 있어서도 한국과 문제를 해결할 수 있는 방법이 나오기를 기대하고 있었음이 분명하다. 독도 문제에 관한 오히라 외상의 발언 요지는 국교정상화가 양국 체면을 세우는 효과를 가져다주므로 일본 측 방침인 ICJ 해결 방식에 한국이 합의할 것을 요구하는 것이었다(다만 제소 및 응소는 국교정상화 후가 된다고 표기하고 있음). 이 문서에는 약 반 페이지 가량 먹칠이 있다.

그러나 한국 측 공식문서에서도 같은 부분을 확인할 수 있으므로 이 문제는 간단히 풀 수 있다.¹² 그 내용은 ICJ 제소에는 약 2년 정도 걸리므로 양국 국민 감정상 문제가 없다는 것에 불과하다.¹³

위에서 푼 먹칠 부분 내용을 포함해 일본 측은 한일회담의 중요한 고비이던 제2차 김-오히라 회담에서 ICJ 방식은 제소 후 결과가 나오기까지 일정한 시간이 필요하기 때문에 한일회담 타결에 악영향을 주지 않는다는 이유를 들어 한국 측에 ICJ 해결 방식에 대한 합의를 요구하고 있었음을 알 수 있다. 그러나 실제 제2차 김-오히라 회담에서 일본 측 의도는 실패했다. 회담에서 김종필 부장은 독도 문제에 대하여 일본 측 주장인 ICJ 해결 방식은 승패가 명확하게 가려지기 때문에 적절하지 않다고 하며 주지한 제3국조정안을 건의했다. 이에 대한 일본 측 기록 문서에 김종필 부장의 제안을 예비교섭에서 검토하기로 했다는 내용이 있다는 점을 주목할 필요가 있다.¹⁴

또 일본 측 문서에는 없으나 한국 측 기록에는 김종필 부장의 ‘제3국조정안’에 대해 오히라 외상이 제3국을 미국으로 설정하여 그 조정안을 검토할 만하다고 평가한 발언 기록이 나온다.¹⁵

일본 측 기록에서 확인 가능한 예비교섭에서의 검토, 한국 측 기록에서 확인할 수 있는 오히라 외상의 검토 발언을 고려해 보면, 청구권 교섭 최대 고비였던 제2차 김-오히라 회담에서 일본이 독도 문제

12 앞의 문서, 179쪽.

13 『독도』 관련자료, 2, 문서번호 1826, 1962. 11. 6. 「11월 12일의 오히라 대신·김부장 제2회 회담에서의 오히라 대신의 발언 요지」, 8~9쪽(타지된 문서); 『일본 측 외교문서』 VI-22.

14 『독도』 관련자료, 2, 문서번호 1826, 1962. 11. 12. 「제2차 오히라 대신·김종필 중앙정보부장 제2회 회담 기록」, 3~4쪽(타지된 문서); 『일본 측 외교문서』 VI-22.

15 한국외교문서, 『김종필 특사 일본 방문, 1962』, 165~166쪽.

관련 한국 측 제시안을 처음으로 정식 검토하는 자세를 보였다는 것을 알 수 있다. 그러나 일본 측 문서를 검토하면 그 후 일본은 제3국조정안 등 ICJ 이외 해결 방안 검토 사실을 표면화시키지 않으려는 의도를 가지고 있음을 알 수 있다.

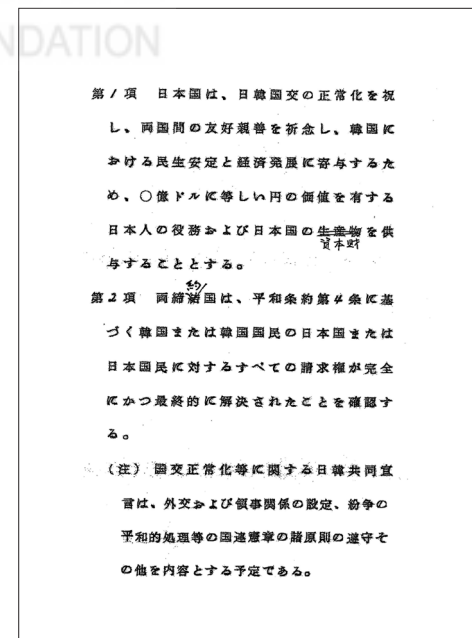
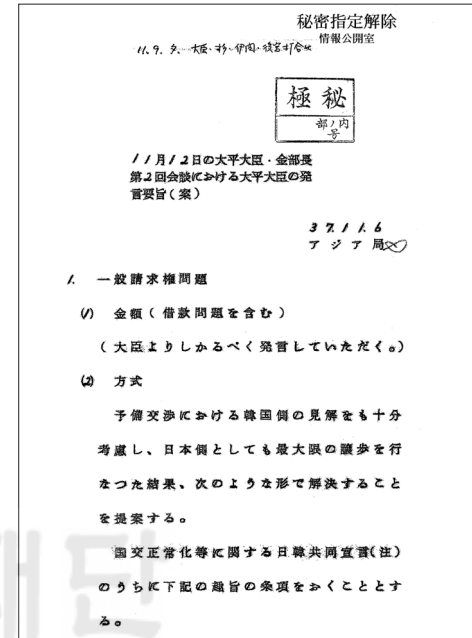
제2차 김-오히라 회담 기록에 나오는 ‘제3국조정안에 대한 예비교섭에서의 검토’라는 대응은 1962년 11월 16일 제15회 예비교섭에서 실제 논의 되었다. 그러나 전 6항목 중 제6항으로 정리된 일본 측 독도 문제 관련 예비 교섭 개요 가운데 공개되고 있는 내용은 ICJ 제소에 관한 것뿐이다.¹⁶ 이 문서는 ‘비공개’로 되어 있어 의도적으로 이 회의에서 독도 관련 내용은 숨기고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 이 회의 관련 한국 측 공식문서를 확인 하면¹⁷ 이 예비회의에서 일본 측이 제3국조정안에 대해 이케다 수상 재가 후 검토 가능하다는 발언을 한 기록이 나온다. 그러므로 위 일본 문서상 비공개 부분에는 제3국조정안에 대한 일본 측 대응 관련 기술이 숨어 있었던 가능성이 매우 높다.

일본 측 문서를 보면 1964년 4월 무렵 독도 문제 관련 또 다른 검토가 내부적으로 이루어지고 있었다는 것을 알 수 있다. 그것은 기본관계조약 작성 관련 내용으로, 독도 문제에서도 독립된 협정을 맺는 것이 바람직하나 체결 되지 않을 경우에는 기본관계조약 관련 규정에 따르는 것을 고려한다는 내용이였다.¹⁸ 1958년 무렵 독도 문제를 기본관계조약과 별도로 해결할 것을 생각했던 일본이 1964년 시점에서 또 다시 독도 문제를 이 조약에 따른 조항으로 규정할 방안을 검토하고 있었던 것이다. 1964년 4월 내부처리방침에 나타난 독도 관련 독립된 협정 체결 구상이 이하 말하는 교환공문 교섭으로 구체화된 것은 틀림없다.

16 『독도' 관련자료』 2, 문서번호 1340, 작성 날짜 불명, 「한일 예비교섭 제15회(11.16) 개요」, 2쪽; 『일본 측 외교문서』 VI-22.

17 『제6차 한일회담 제2차 정치회담 예비절충 : 본회의 1~65차, 1962. 8. 21~1964. 2. 6, 전 5권(vol.2 4~21차, 1962. 9. 3~12. 26)』, 167쪽.

18 『독도' 관련자료』 3, 문서번호 1847, 1964. 4. 14, 「일한기본관계문제의 처리 방침(안)」, 8~9쪽 『일본 측 외교문서』 VI-40.



〈그림 3〉 『독도' 관련자료』 2, 문서번호 1826, 1962. 11. 12.

IV. 제3단계(1965) : 「분쟁해결에 관한 교환공문」 작성 시도

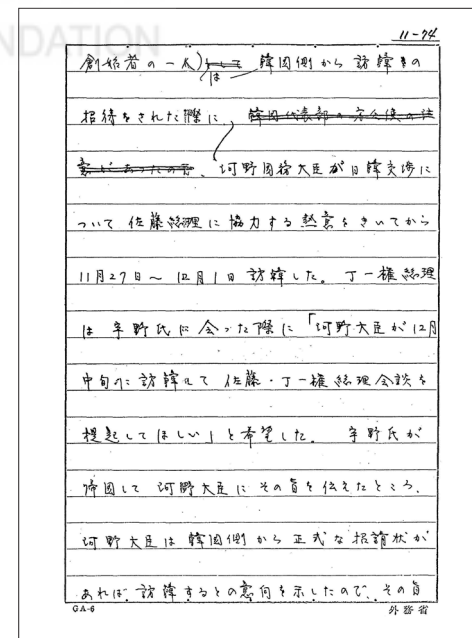
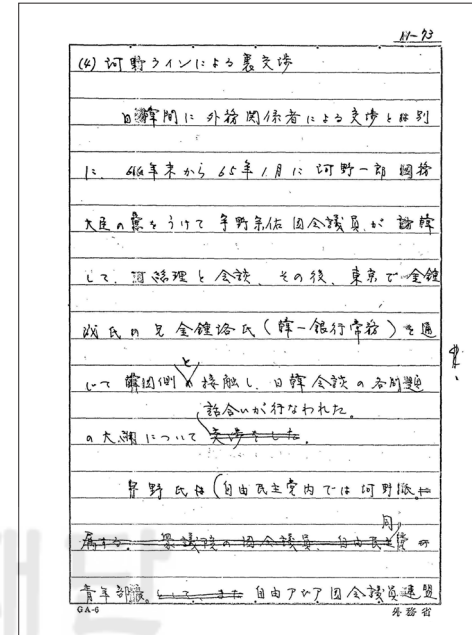
마지막 제3단계는 「분쟁해결에 관한 교환공문」 작성과 일본 측 양보과정을 살펴보도록 하겠다.

한일회담에서 ICJ 제소에 합의하는 것이 더 이상 어렵다고 판단한 일본은 ‘한일 현안 일괄 타결 시에 반드시 독도 처리에서도 명백한 처리방안에 합의해야 한다’고 주장하며, ICJ 제소라는 기존 입장에서 「분쟁해결에 관한 교환공문」 형태로 독도 영유권 문제에 여지를 남기려는 방향으로 선회하였다. 이에 따라 1965년 6월 이후 교환공문을 둘러싼 교섭이 실시되었다. 문제는 ‘독도는 한일회담의 의제가 아니며 국교정상화 이후 논의해도 된다’는 입장을 고수하던 한국과 ‘ICJ 제소’를 고수하던 일본이 어떠한 이유로 어떠한 경로를 통해 「분쟁해결에 관한 교환공문」 교섭을 시작했을까 하는 것이다. 여기에서는 일본 외교문서 등을 통해 이에 대한 대답을 찾고자 한다.

1964년 4월 14일에 일본 외무성은 「한일 기본관계 문제의 처리방침안」을 작성하였다. 여기에서 ‘독도 문제에 대한 처리 방식 세목에 관한 합의를 이를 필요가 있다고 생각되므로 별도의 협정으로 하는 것이 바람직하며, 체결되지 않을 경우 별도의 규정을 마련하는 것도 고려 가능하다는 입장’을 고수하고 있다.¹⁹ 여기에서 말하는 ‘별도의 협정’ 혹은 ‘별도의 규정’이라는 것이 무엇인지 명확하지 않으나 최소한 일본 외무성은 이 시점을 전후로 ICJ 제소가 아닌 다른 방법을 통한 해결 방식을 모색했다고 할 수 있다. 예를 들어 1963년 7월 9일 개최된 일본 외무차관 등의 회합에서 일본은 개인적 의견을 전제로 다양한 주장을 한 적이 있다. 우시로구 국장은 개인적 의견이라는 전제하에, 1907년에 체결된 ‘The Hague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes’에 따른 조정(Arbitration), 혹은 영유권 문제를 당분간 보류하고 공동이용할 것(Joint Usage)을 제안하며 “한국 정부의 견해를 조속히 알려주기”를

요구했다. 그러나 최규하 대사는 한국이 이러한 조정 혹은 공동 이용을 수용할 가

19 『‘독도’ 관련자료』 3, 문서번호 1847, 1964. 4. 14, 「일한기본관계문제의 처리 방침(안)」, 8쪽; 『일본 측 외교문서』 VI-40.



(그림 4) 「‘독도’ 관련자료」 3, 문서번호 1127, 연월일 불명.

능성이 낮다며 우시로구 국장의 제안을 실질적으로 거절하였다.²⁰ 물론 우시로구 국장의 사견임을 전제한 것이지만 일본 외교문서상에 나타난 ‘별도의 협정’을 설명할 수 있는 하나의 시사점일 것이다.

이렇듯 일본은 1964년 전후로 ICJ 제소는 현실상 불가능하며, ‘다른 형태’로 독도 문제 해결에 대한 여지를 남겨야 한다는 쪽으로 인식 전환했음을 알 수 있다. 이는 한국 국민이 갖고 있는 독도 문제의 민감성을 충분히 인식하고 있었으며, 독도 문제를 잘못 건드리면 지금까지 합의된 여러 가지 타협이 수포로 돌아갈 수 있다는 생각이 방향 선회 원인으로 작용한 듯하다.

동시에 한국과 일본 최고 지도자들은 독도 영유권을 둘러싼 교착상태를 회피하기 위해 다른 채널도 가동했던 것으로 보인다. 1965년 3월 11일 시이나 외상과 이동원 장관 회담에서 김동조 대사는 “김종락과 고노라인의 접촉에 대해서는 최근에 처음 들었다”라고 기록하고 있다. 또 이런 채널을 통해 교섭이 이루어졌다는 것은 일본 측 공문서 「일한국교정상화 교섭의 기록」 제11장에서 고노 국무대신 교섭을 “고노라인에 의한 이면교섭”이라고 표현하고 있는 데서도 엿볼 수 있다.²¹

다만 김동조 대사는 비밀교섭이라는 이중 외교에 극히 불만을 표시하며, “이러한 약속을 일본 측이 신용해서는 안 된다”고 불편한 심기를 드러냈다. 또한 위 교섭의 중요한 후원자였던 정일권 총리에 게 확인한바, 정일권 총리는 이를 부인했다고 전했다.²² 여기에서 말하는 ‘김종락과 고노라인의 접촉’, 그리고 그 결과 문서화된 ‘약속’은 무엇일까? 그 내용에 대해서는 한국 및 일본 외교문서에서는 밝히고 있지 않다. 노다니엘은 2006년 6월 나카소네 총리와의 인터뷰에서 1965년 한·일 국교정상화 타결을 앞둔 5개월 전 독도를 둘러싼 ‘밀약’이 합의되었다는 말

20 한국외교문서, 『속개 제6차 한일회담 본회의 개최를 위한 예비교섭 및 본회의』, 44~45쪽.

21 『독도’ 관련자료』 3, 문서번호 1127, 연월일 불명, 『고노라인에 의한 이면교섭의 경과』, 1쪽; 『일본 측 외교문서』 Ⅷ-1.

22 『독도’ 관련자료』 3, 문서번호 1127, 연월일 불명, 『고노라인에 의한 이면교섭의 경과』, 1쪽; 『일본 측 외교문서』 Ⅷ-1.

23 ‘독도밀약’ 존재 여부에 대해 2007년 3월 鈴木宗男 衆의원의 질문에 일본 정부는 그러한 밀약은 없다고 답변하였다 ([http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b166144.pdf/\\$File/b166144.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b166144.pdf/$File/b166144.pdf)).

을 듣고 그 내용을 취재하기 시작했다고 한다. 즉 김종필의 형인 김종락과 고노 이치로의 측근 시마모토 겐로의 중개역할로 성사된 이 밀약의 핵심 내용은 “해결하지 않는 것을 해결한 것으로 간주한다. 따라서 조약에는 언급하지 않는다”는 것이었다. 노다니엘은 이것을 ‘독도밀약’이라고 설명하고 있는데 공식적인 외교문서에서는 이를 확인할 수 없다. 또한 일본 정부는 독도밀약에 대해 공식적으로 부인하였다.²³ 다만 일본 외교문서는 1965년 3월 11일 한·일 외무장관회담에서 김동조 대사가 하루 전에야 알았으며, 정일권 총리도 이러한 밀약에 대해 공식적으로 부인했다는 기록만 있을 뿐이다.

결국 독도밀약의 구체적 내용은 알 수 없으나 일본 외교문서상 한국과 일본의 최고 결정자 사이에 ‘일종의 밀약’이 존재했을 가능성은 보인다. 즉 그 밀약이란 한국과 일본의 최고 지도자들이 독도 영유권 문제에 대해 ‘애매한 타결’ 혹은 ‘잠정적 타결’을 추구하여 한·일 국교정상화의 걸림돌을 제거하려는 정치적 결단이 「분쟁해결에 관한 교환공문」 교섭으로 연결되었으리라는 분석은 충분히 개연성이 있다.

이러한 배경에서 한·일 양국은 기존 독도 정책에서 선회하여 1965년 6월 이후 교환공문을 둘러싼 교섭을 실시하였다. 하지만 한국은 교섭 과정에서 ‘양국 간 분쟁’에 독도가 구체적으로 명시되지 않게 하여 향후 분쟁의 여지를 제거하고, 동시에 ‘양국 간 분쟁’의 처리 절차에서 독도 현상 유지, 즉 한국의 독도 실효 지배를 변경할 수 있는 모든 수단을 제거하도록 교섭에 임했으며 상당한 성과를 가져온 것으로 보인다.

구체적 교섭 과정은 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 교환공문 교섭 과정

월일	일본 측	한국 측
6. 17	「의정서안」 제출 - 양국 분쟁에 독도를 명기 - 중재위원회에 의한 해결	「교환공문안」 제출 - 독도 비 명기 - 합의하는 제3국 조정
6. 18	「교환공문안」 제출 - 양국 간 분쟁 - 중재위원회에 의한 해결	
6. 21 (외무장관회담)	「교환공문안」 제출 - 양국 간 모든 분쟁 - 합의하는 중재에 맡김	
6. 21 밤	「교환공문안」 제출 - 양국 간 분쟁 - 합의하는 조정 혹은 중재	「교환공문안」 제출 - 양국 간에 생길 분쟁 - 합의하는 절차로 조정
6. 22 (외무장관회담)	- '양국 간 분쟁'을 사용하면 '중재' 대신 '조정' 사용 가능	- 양국 간에 생길 분쟁, 중재라는 단어 수용 불가
6. 22 (이동원-사토 회담)	- '양국 간 분쟁' '조정'으로 타협	

이에 한국 대표단은 1965년 6월 18일 '본국 정부의 승인을 조건으로' 다음과 같은 시안을 제시하며 일본에 대항하였다.²⁴

..... 양국 정부는 달리 규정이 있는 경우를 제외하고, 양국 간의 분쟁으로써 외교상의 경로를 통하여 해결할 수 없는 것은 양국 정부가 합의하는 제3국 조정에 의하여 그 해결을 도모하는 것으로 한다.

한국 측 시안의 특징은 '양국 간 분쟁'에 독도 문제를 제외하고, 법적 구속력을 명기하기 않은 채 양국 정부의 합의를 전제로 한 제3국조정안을 제시했다는 점이다. 이는 실제 합의한 「분쟁 해결에 관한 교환공문」과 거의 유사함을 알 수 있다. 실제 교환공문은 다음과 같다.

달리 규정이 있는 경우를 제외하고, 양국 간의 분쟁은 우선 외교상의 경로를 통하여 해결하기로 하며, 이에 의하여 해결할 수 없을 경우에는 양국 정부가 합의하는 절차에 따라, 조정에 의해 해결을 도모하기로 한다.

그러나 한국 정부는 한국 대표단이 작성한 시안에 대해 구체적 지시를 내리지 않고 이동원 장관이 방일하는 1965년 6월 20일까지 교섭을 중단시켰다.²⁵ 즉 이동원 장관의 진두지휘 아래 교환공문 교섭을 타결하려 했던 것이다.

이 교섭은 한국 측 시안을 중심에 두고 논의가 전개되었던 것으로 보인다. 실제 1965년 6월 21일 제출된 일본의 3차 시안과 4차 시안은 한국 시안과 몇 가지 문구만 다를 뿐 유사해졌다.²⁶ 일본은 한국 측 시안을 거의 그대로 수용하는 대신 양국 간 분쟁에 독도를 명기하고자 하였다. 오재희 전 대사의 회고에 따르면 일본은 “다케시마를 포함한 양국 간 모든 분쟁은 외교 경로를 통해서 평화적으로 해결한다”는 문구를 고수하여 독도를 명기하고자 하였다. 그러나 한국의 강경 입장에 일본은 독도 명기를 포기하였다.²⁷

실질적으로 문제가 된 것은 분쟁과 그 처리에 관련된 표현이었다. 한국 정부가 “양국 간에 일어날 분쟁”이라는 표현을 주장하는 반면, 일본은 위 표현이 독도 문제를 제외시키려는 의도가 다분하다고 판단하여 “양국 간 분쟁”이라는 표현을 주장하였다. 동시에 한국은 강제성이 없는 “조정”에만 한정할 것을 주장했던 반면, 일본은 “조정 또는 중재”를 요구하였다. 이에 따라 교섭은 교착상태에 빠졌고 6월 22일 언론 발표 예정시간까지 타협을 이뤄낼지 불투명한 상황이었다. 결국 최종 판단은 이동원 장관과 사토 수

상의 회담에서 이루어졌다. 한국은 일본 측 요구인 “양국 간 분쟁”, 한국 측 요구인 “조정” 문구를 수락하는 형태로 타협을 보았다(〈표 1〉 참조).

다음 양국의 교환공문 교섭에 대한 평가를 살펴보도록 하자. 먼저 양국 정부의 공식 평가를 고찰한다. 교환공문에 대한 한국 측 평가는 매우 긍정적이었다. 최종 확정안이 장장 5조에 이르는 일본 시안이 아닌, 한국 시안과 거의 유사하다는 측면

24 『독도' 관련자료』 6, 문서번호 910, 연월일 불명, 『한일국교정상화 교섭의 기록(독도 문제)』, 226쪽; 『일본 측 외교문서』, VIII-23; 한국외교문서, 『제7차 한일회담 본회의 및 수석대표 회담』, 363쪽.

25 한국외교문서, 『제7차 한일회담 본회의 및 수석대표 회담』, 382쪽.

26 『독도' 관련자료』 6, 문서번호 910, 연월일 불명, 『한일국교정상화 교섭의 기록(독도 문제)』, 226쪽; 『일본 측 외교문서』, VIII-23.

27 오재희 인터뷰, 2008, 『일본공간』 4호, 160~161쪽.

에서 한국 측 주장이 대부분 반영된 결과로 평가된다. 한국 대표단이 교환 공문 교섭 결과에 매우 만족한다는 사실은 교섭이 타결되고 기본조약이 조인된 당일(6월 22일) 주일대사가 본국에 보낸 긴급전보를 통해 알 수 있다.²⁸

이상과 같이 양해사항을 한 것은 일본이 종래에 주장한 독도라는 문구 삭제 등을 통해 독도 문제를 해결하려 한 것으로 당초 일본이 요구하였던 절차상 합의에 대한 시간적 구속, 법적 구속, (상대국 제소) 결정에 대한 (아측의) 복종의무 등을 완전히 해소시킨 것임.

따라서 아국의 합의가 없는 한 중재수속은 물론 조정수속도 밟지 못하게 되는 것이며 독도 문제의 해결은 실질적으로 아측의 합의 없이는 영원히 미해결의 문제로 남게 되는 것임.

반면 일본 정부의 교환공문에 대한 평가는 외교문서상으로는 확인할 수 없으나 다음과 같은 국회 발언을 통해 확인할 수 있다. 즉 일본 정부는 「분쟁 해결에 관한 교환공문」으로 독도 영유권 문제 해결의 실마리를 마련했다는 논리를 전개할 수 있었고, 이를 통해 국회 대책을 마련했다. 실제 시이나 외상은 1965년 10월 29일 중의원 '일본국과 대한민국 간의 조약 및 협정 등에 관한 특별위원회'에서 다음과 같이 답변하였다.

다케시마 문제에 대해서는 …… 日韓 간에 매우 중요한 분쟁 문제입니다. 이번의 분쟁처리에 관한 교환공문에 있어 다케시마는 이 분쟁에서 제외되었다고 명기되어 있지 않기에 당연히 양국의 분쟁 문제가 됩니다. 한국 측이 어떠한 설명을 하더라도 이러한 사실에는 변함이 없습니다. …… (교환공문에서) 조정에 맡긴다고 말할 이상 어떠한 조정도 (한국이) 인정하지 않는 것은 조약위반입니다. 따라서 이 日韓조약이 효력을 발생하면, 적당한 기회에 이 문제 해결을 위해 양국 간에 절충을 하고자 합니다.

위 평가는 박정희 정부의 독도 기본 정책과 맥을 같이하고 있다. 즉 박정

희 정부는 “독도 문제는 한일회담의 의제가 아니며, 국교수립 이후 천천히 논의하면 된다”는 입장에서 한국의 독도에 대한 실효 지배를 영구화하는 것을 목표로 하였다. 이러한 목표 아래 「분쟁 해결에 대한 교환공문」은 이러한 현상 유지의 영구화를 담보하는 기제로 파악되었던 것이다.

반면 일본은 일본 외교문서에서도 잘 드러나듯 “독도 문제를 언급하지 않고 한·일 교섭을 타결하는 것은 국내 대책상 불가능”하다는 입장이었다. 이러한 입장은 한국 외교문서에서도 확인된다. 1963년 1월 11일 회의에서 스기 미쯔스게 수석대표는 다음과 같이 얘기하고 있다.²⁹

사실 독도 문제는 국교 정상 후에 천천히 토의해도 될 문제다. 그런데 사회당이 떠돌고 있으니, 독도 문제를 해결하지 않고는 국교정상화의 국회 비준을 받기가 어렵다.

이러한 입장에서 일본 또한 「분쟁 해결에 대한 교환공문」에 만족했고, 이는 시이나 외상의 발언에서도 확인된다. 즉 당시 한국과 일본 정부는 <독도 문제의 해결>을 독도가 특정 국가의 영토라는 사실을 상대 국가에서 확인받는 것으로 보지 않았다. 한국의 독도 실효 지배를 현실적으로 인정하거나 혹은 묵인하면서 이 문제가 한·일 관계에 부정적 영향을 미치지 않도록 하는 것으로 바라보았다. 이런 까닭으로 한국과 일본 양측은 「분쟁 해결에 대한 교환공문」에 만족했던 것이다.

다음으로 ‘양국 간 분쟁’에 독도가 포함되는지 아닌지에 대한 논란 부분

이다. ‘양국 간 분쟁’에 독도가 포함되느냐에 대해 한국과 일본 외교문서는 약간 뉘앙스 차이를 보인다. 일본 측 기록으로는 「분쟁 해결에 대한 교환공문」의 최후 교섭이었던 이동원 장관과 사토 총리 회담 관련 다음과 같은 기록이다.³⁰

28 한국외교문서, 『제7차 한일회담 본회의 및 수석대표 회담』, 390쪽.

29 한국외교문서, 『제6차 한일회담 제2차 정치회담 예비절충 본회의 V.3(22-32차)』, 24쪽.

30 『독도』 관련자료, 6, 문서번호 910, 연월일 불명, 『한일국교정상화 교섭의 기록(독도 문제)』, 247쪽; 『일본 측 외교문서』, VIII-23.

사토 총리는 일본 시안은 최종적인 양보안으로 이를 수용할 것을 요구했다. 이에 이동원 장관도 ‘그럼 어쩔 수 없다. 일본 측 최종안을 수용하는 것으로 하지만 한 가지 요구가 있다. 한국 측 대표단이 귀국 후 위 건(교환공문의 양국 간 분쟁)에는 독도가 포함되어 있지 않다는 취지의 발언을 해도 일본 측이 공식적으로 반론하지 않기를 바란다. 우리의 목숨이 걸린 것이다. 다만 일본 국회에서(‘양국 간 분쟁’)에 독도가 포함되었다는 취지의 답변을 삼가 달라고 요구할 생각은 없다. 이것에 대해 총리는 양해한다는 취지의 답변을 했다.

반면 한국 측에는 다음과 같이 기록되어 있다.³¹

동시에 일본 정부는 교환공문에서 말하는 ‘양국 간의 분쟁’에 독도 문제가 포함되지 않으며, 장래에 있을 분쟁만을 의미하고, “우리 정부가 장래의 문제만을 의미한다고 주장할 경우 이에 대하여 반박하거나 이의를 제기하지 않을 것임”을 사토 수상으로부터 보장받았다.

일본 외교문서에 나타난 사토 수상과 이동원 장관의 발언은 한국 외교 문서에서는 확인할 수 없다. 그러나 위 회담 내용을 어떻게 해석할 것인가는 한일회담 내 독도 영유권 문제가 어떠한 형식으로 타결됐는지 분석하는데 중요한 포인트가 된다. 이동원 장관이 말한 “다만 일본 국회에서(‘양국 간 분쟁’)에 독도가 포함되었다는 취지의 답변을 삼가 달라고 요구할 생각은 없다”는 발언은 한국이 양국 간 분쟁에 독도가 포함되어 있다는 것을 ‘사실상’ 인정했다고도 해석될 여지가 있기 때문이다.

하지만 다른 각도에서 분석할 수도 있다. 사토 수상이 “한국 측 대표단이 귀국 후 위 건(교환공문의 ‘양국 간 분쟁’)에는 독도가 포함되어 있지 않다는 취지의 발언을 해도 일본 측이 공식적으로 반론하지 않기를 바란다”는 이동원 장관의 요구를 양해한 것은 어떻게 해석할 수 있을까? 위 발언은 결국 일본이 ‘독도는 일본 영토’라는 것을 형식적으로 주장할 뿐 독도의 현상 유지를 변경할 의지가 없다는 것으로 해석될 수 있다. 즉 일본이 한국의 독도 실효

지배를 암묵적으로 용인하고, 다만 양국이 각자 독도를 자국 영토라고 주장하는 것에 이의를 제기하지 않는다는 암묵적 합의가 존재하지 않는 한 이루어질 수 없는 약속인 것이다. 결국 앞에서 살펴보았듯이 <독도 문제의 해결>을 한국의 독도 실효 지배에 대한 현상 유지, 독도가 한·일 관계에 악영향을 미치지 않도록 상호억제로 보았던 한국과 일본 정부의 인식하에서는 어찌 보면 자연스런 대화 내용이었을 것이다.

또한 설령 ‘양국 간 분쟁’에 독도가 포함된다고 하더라도, 「분쟁 해결에 관한 교환공문」은 한국의 독도 실효 지배를 변경할 수 있는 모든 수단을 제거한 상황이기 때문에 한국 측에 불리한 것은 아니라고 판단된다. 먼저, “양국 간 분쟁은 우선 외교상의 경로를 통하여 해결하기로 하며”라는 조항에 따라 일본은 한국의 독도 실효 지배를 군사적 행동으로 변경할 수 없게 되었다. 또한 “양국 정부가 합의하는 조정에 따라 그 해결을 도모하기로 한다”는 조항에 기초해 한국 측 합의 없이는 조정이 불가능하게 되었다. 여기에서 말하는 조정에 ICJ 제소도 포함된다는 것은 어렵 짐작할 수 있다.

이상 한일회담 시기(1945~1965년)에 이루어진 일본의 독도 정책을 살펴본다. 이미 살펴보았듯이 「분쟁 해결에 관한 교환공문」에서는 독도에 대한 무력 침공, 한국의 동의 없는 조정 모두가 차단되었다. 또한 국제 분쟁 해결 수단으로서 전쟁을 방기한 평화헌법과 전수방위 원칙으로 무력 침공 가능성이 부정되고 있다. 동시에 이미 살펴보았듯이 한국과 일본의 방위에 중요한 역할을 하는 미국은 양국 간 무력 충돌을 바라지 않고 있다. 따라서 한국의 독도 실효 지배라는 ‘현상 유지’를 타파할 수 있는 수단이 원천 봉쇄되었다고 볼 수 있다.

31 한국외교문서, 『이동원 외무부 장관 일본 방문 1965』, 401쪽.

동해 표기: 제18차 국제수로기구 총회(IHC) 성과와 향후 추진 방향

장동희 국제표기명칭대사

I. 머리말

지난 4월 23~27일 국제수로기구 총회(IHC)¹가 지중해 연안의 도시국가인 모나코에서 개최되었다. 동해 표기 문제는 온 국민의 관심사인 만큼 우리 국민이 이번 총회에 거는 기대 또한 무척 높았다. 이번 국제수로기구 총회에서 '동해 병기'가 이루어지지 않음에 따라² 높았던 기대만큼 국민의 실망도 컸으리라 생각된다. 그러나 총회에 앞서 국제수로기구(IHO) 내 실무작업반(Working Group)에서는 지난 2년여 동안 동해 표기 문제를 논의한 결과 '어떤 합의점도 찾을 수 없다'는 결론을 이미 도출한 상태였기 때문에 총회에서 '동해 병기'를 이루어낸다는 것은 사실상 매우 어려운 일이었다. 따라서 우리 대표단으로서는 국제수로기구 발간 해도(海圖) 지침서라 할 수 있는 「해양과 바다의 경계(S-23)」 신판 동해 수역 부분이 1953년에 발간된 기존 3판(일본해 표기)이 그대로 사용되는 것에 대한 저지가 당면 목표였다고 할 수 있다. 실제로 일본은 비록 거부되기는 하였지만, '합의된 부분부터 개정'해 나가고, 합의되지 않은 부분은 「S-23」 3판을 그대로 사용하자는 제안서를 제출하기까지 하였다. 이번 국제수로기구 총회에서 우리나라는 '동해 병기'라는 목표를 달성하지는 못하였지만 여러 면에서 중요한

의의가 있는 회의였기에 이하에서는 이번 총회의 의의 및 성과를 되짚어 보고, 향후 동해 표기 추진 방향을 살펴보고자 한다.

II. 제18차 국제수로기구 총회 의의 및 성과

첫째, 이번 총회는 일본이 제안한 「S-23」 3판을 기준으로 한 부분 수정안을 거부함으로써 동해 표기 문제에서 「S-23」 3판이 더 이상 기준이 될 수 없음을 명확히 하였다. 일본은 동해 표기 문제로 「S-23」 신판 발간이 지연되고 있는 만큼 신판 발간을 서두르기 위하여 국제수로기구가

* 이 글은 필자의 2012년 4월 30일자 『동아일보』 기고문과 『동북아역사재단 News』 2012년 6월호 게재문을 수정, 보완하여 재구성한 것임을 밝혀둔다.

1 국제수로기구 총회(International Hydrographic Conference)는 5년마다 개최되어 국제수로기구(International Hydrographic Organization)의 활동지침과 제반 행정·기술적 사항에 대한 결정을 내리는 최고 의사결정기관이다. 국제수로기구(IHO)는 항해안전과 해양환경보호를 위하여 1921년 설립된 정부 간 국제기구다.

2 보다 정확한 표현을 사용하자면 이는 IHO 발간 해도(海圖) 지침서인 「해양과 바다의 경계(Limits of Oceans and Seas, 통칭 S-23)」에 한반도와 일본열도 사이의 바다 이름을 어떻게 명명하느냐 하는 문제다. 「S-23」에서는 1판(1929년), 2판(1937년) 그리고 가장 최근 판인 3판(1953년)에서 모두 동 바다 이름을 '일본해'로 표기하고 있으며, 한국 정부는 「S-23」상 일본해 표기가 일본의 한국강점기 및 한국전쟁 시 한국의 참여 없이 이루어진 결정임을 들어 신판에서는 동해/일본해 병기가 반드시 이루어져야 한다는 입장을 강하게 개진하고 있다.

3 동 일본 측 제안에 대한 논의는 찬성 1(일본), 반대 4(한국, 중국, 북한, 쿠바), 기권 62, 불참 1(독일)로 부결되었다.

지난 1953년 발간한 「S-23」 3판을 기준으로 하여 합의되는 부분부터 부분적으로 수정해 나가자는 안을 제안하였다. 일본의 이 제안은 한·일 간 합의가 안 되는 동해 수역은 3판에 표시된 '일본해'를 그대로 사용하자는 의미를 내포하고 있었다. 의장은 이런 일본 측 제안을 논의할 것인지 여부를 표결에 부쳤으나 일본 이외에는 어떤 회원국도 지지하지 않음에 따라 일본의 제안은 논의조차 되지 못하고 폐기되었다.³ 이는 국제수로기구 회원국들이 동해 수역의 명칭 문제를 논의하는 데 '일본해'가 단독 표기된 「S-23」 3판을 더는 기준으로 삼을 수 없다는 점을 명백히 한 것으로 해석된다. 따라서 일본은 '일본해'가 유일하게 국제수로기구에서 승인받은 이름이라고 주장할 근거를 잃게 되었을 뿐 아니라 이제 「S-23」 3판을 논의의 기초로 삼자고 주장할 수도 없게 되었다.

둘째, 단일 지명 사용이라는 자국 내 정책을 이유로 들어 '동해 병기'에 소극적 태도를 보여왔던 미국과 영국이 일본의 제안을 지지하지 않은 것

도 성과라면 성과라 할 수 있겠다. 미국과 영국은 국제수로기구 내 실무작업반(Working Group) 논의 과정에서 '동해 병기'에 소극적 태도를 보인 바 있으나, 이번 총회에서 일본 측 제안을 지지하지 않은 것은 최소한 중립적 입장으로 선취한 것이라고 볼 수 있다. 미국도 회의 초반 1953년의 3판을 기준으로 합의되는 부분부터 고쳐 나가는 방안을 선호하는 입장이었으나 우리 대표단과의 협의를 거쳐 한·일 간 합의를 촉구하는 방향으로 입장을 정리하였다.

셋째, 전자해도(ENC, Electronic Navigational Chart)가 급격히 발전하는 현 상황을 고려해 「S-23」을 폐기하고 전자해도로 대체하자는 주장이 제기되었다는 점도 간과할 수 없는 부분이다. 물론 이러한 주장은 「S-23」 4판 발행이 지연됨에 따른 불만감 표출의 일환이기도 하지만 전자해도의 보급이 활발해지면서 종이해도의 비중이 그만큼 떨어지고 있다는 것을 의미하는 부분도 있다. 이러한 상황에서 회의장 주변에서는 총회 개최기간 내내 각국의 홍보부스를 겸한 해도전시회가 개최되었는데, 회의 마지막 날 행한 해도전시회 평가에서 우리 해양조사원이 설치한 최첨단 전자해도 관리시스템이 당당히 최우수상을 차지하는 영광을 누렸다(2위는 일본, 3위는 프랑스가 차지). 물론 이 전시회 결과만으로 우리 전자해도 기술이 최고라고 할 수는 없지만, 종이해도와 달리 전자해도는 정보기술(IT) 수준과 밀접한 관련이 있는 만큼 우리 전자해도 관리시스템이 해도전시회에서 각국 대표단과 전문가의 주목을 받으며 최고상을 받은 것은 상당히 의미 있는 일이라 생각된다.

넷째, 최근 북한 미사일 발사 이후 남·북 간 긴장 관계가 조성되고 있지만 동해 표기 문제에 관한 한 남·북 공조가 확실히 이루어졌다는 점이다. 남·북한 대표단은 총회 개최 전 만나 공조방안을 협의하였을 뿐 아니라 회의기간 내내 긴밀한 협조 관계를 유지함으로써 '동해 병기'의 정당성을 피력하며 일본을 압박하는 데 크게 기여하였다.

마지막으로, 이번 회의는 국제회의 의사규칙 숙지 및 기민한 대응이 얼마나 중요한가를 다시 한번 일깨워 준 회의였다. 일본이 국제수로기구 총회 의사규칙상 기권이 사실상 반대와 같은 효과를 가져온다는 것을 알았다면, 한국 측 반대와 다수 기권이 예상되는 이러한 제안을 정식 안건으로 상정하였다가 논의 조차 되지 못하고 폐기되는 수모를 겪지 않았을 것이다. 만약 일본 측이 표결을

의도한 것이 아니었다면, 보다 적극적으로 표결 반대의사를 표명하든지 아니면 표결을 연기한 후 자신의 제안을 철회하든지 어떻게든 의사규칙을 잘 활용하여 보다 기민하게 대응했어야 할 것이다.

III. 동해 표기 추진 방향

1. 추진목표가 '동해 병기'임을 명확히 할 것

지난 제18차 국제수로기구 총회를 앞두고서도 그랬지만 동해 표기 문제가 이 슈화되면 언론이나 정치인 혹은 시민단체 등에서 다양한 의견이나 주장을 개진한다. 때로는 이러한 주장에 휩싸여 정부 입장도 다소 흔들리는 듯한 모습을 보여 혼란을 가중시키기도 한다. 대표적인 주장으로는 (I) '동해'보다 '한국해'로 해야 한다. (II) '동해'도 '일본해'도 아닌 제3의 이름을 채택하자. (III) '동해/일본해' 병기가 아니라 '동해'를 단독 표기하자는 주장 등을 들 수 있다. 이러한 주장들은 다 나름대로 일리가 있기는 하나 정부가 1991년 '동해 병기' 추진을 결정할 때는 제반 상황을 모두 고려한 후 타당성과 실현 가능성을 종합적으로 검토한 후 내린 결정임을 고려해 정부로서는 추진 목표가 '동해 병기'임을 명확히 하여 흔들림 없이 추진할 필요가 있다.⁵ 또한, 우리가 '동해 병기'를 추진하는 데

4 '참석 및 투표한 국가의 과반수를 요하는 일반 국제회의와 달리, IHC 의사규칙은 통과를 위하여 '참석 회원국 수'의 과반수 찬성을 요함에 따라 기권도 반대와 동일한 효과를 갖는다(의사규칙 제50호).

5 '동해 병기'의 정당성 관련 장동희, 「잃어버린 이름 '동해'를 찾아서 - 왜 '동해' 병기인가?」, 『동북아역사재단 News』 2011년 10월호(Vol. 59), 4~5쪽 참조.

6 일본은 '동해 병기'가 이루어지면 그 이후에는 우리가 '동해' 단독 표기를 주장하지 않을까 하는 우려에서 우리의 병기 요구에 더 단호하게 대응하는 측면이 있다.

주요한 근거가 되고 있는 결의 즉, '국제수로기구 결의A4.2.6'나 '유엔지명표준화회의(UNCSSGN) 결의 III/20'도 "공통된 이름에 합의할 때까지 병기"토록 요구하고 있음에 비추어 한국과 일본이 어떤 공통된 이름에 합의하기 전까지는 '동해 병기'가 우리의 추진 목표임을 명확히 하는 것이 대외적으로 우리 주장의 일관성을 유지하고, 일본이 우리의 '동해 병기' 주장에 대하여 가질 수 있는 우려⁶를 불식시킬 방안이 될 것이다.

2. '동해 병기'가 '독도' 지명에 영향을 미치지 않도록 유의할 것

세계 각국에서 발행된 지도 중 '동해/일본해 병기'가 이루어진 지도를 보면 '독도/다케시마'도 병기된 경우가 많다. 우리가 일반적으로 접하는 소축척지도에서는 독도가 표시되지 않는 경우가 많아 독도 표기 문제는 일반인들에게 잘 인지되지 않고 있지만, '동해/일본해 병기'가 적용된 지도에는 '독도/다케시마'도 병기된 경우가 많다는 사실은 우리의 '동해 병기' 논리를 원용한 일본 측의 로비가 있었을 것이라는 추정을 가능케 한다. 동해 문제는 바다 명칭의 표기 관련 문제이나 독도는 영토 문제로서 근본적으로 그 성격이 다른 사안이다. 더구나 독도에 대해서는 우리나라가 역사적으로나 국제법적으로 확실한 근거를 갖고 영토주권을 행사하고 있는 만큼 우리의 '동해 병기' 추진이 독도 표기 오류를 유발시키지 않도록 유의하여야 할 것이다.

따라서 독도/다케시마를 병기한 지도를 발견하면 지도제작자와 접촉하여 독도 영유권 문제는 단순히 이름에 관한 문제인 동해 표기 문제와 확실히 구별되어야 할 사안임을 충분히 이해시키고, 오류가 시정될 수 있도록 적극 노력하여야 할 것이다.

3. 정부와 유관 기관 및 단체 간 유기적 협조체제를 구축할 것

정부는 1991년 '동해 병기'를 추진기로 한 후, 1992년 제6차 지명표준화회의(UNCSGN)에서 이 문제를 처음 제기하고 국제수로기구 총회를 비롯해 각종 관련 국제회의에서 '동해 병기' 실현을 위한 노력을 기울여왔다. 또한 외교통상부 산하 사단법인으로 등록된 '동해연구회'는 1995년 이후 매년 각국의 학자나 전문가들을 초청해 동해 관련 국제세미나를 통해 '동해 병기'를 위한 이론적 기반을 마련하고, 전문가들 사이에 병기의 당위성을 전파하였다. 이외에도 '반크'를 비롯한 각종 시민단체나 자발적 그룹들이 '일본해' 단독 표기의 문제점을 지적하며 시정을 위한 노력을 적극 전개하였다. 그 결과 지난 2000년 2.8%였던 '동해 병기' 비율이 2009년에는 28%에 달하였으며, 지금은 30%를 훨씬 상회할 것으로 추정된다. 정부와 유관 기관 및 단체들은 지금까지 각자의 영역에서 최선을 다하

여 나름의 성과를 거두었으나 더욱 효과적인 목표 달성을 위해서는 관련 기관 간 유기적 협조체제를 구축, 다양한 목소리와 접근 방법을 조율할 필요가 있다.

4. 전자해도 시대에 대비할 것

이번 국제수로기구 총회에서 종이해도를 폐기하고 전자해도로 대체하는 제안이 제기되기도 하였다. 전자해도 보급률이 높아지면서 전자해도에 대한 의존도가 심화되고 있는 것이 현 실정이다. 전자해도 개발과 보급을 위해서는 정보기술(IT)적 측면과 상업적 측면이 모두 고려되어야 하는 만큼 동해가 제대로 표기된 전자해도가 널리 보급될 수 있도록 미리 대비해 나갈 필요가 있다. 마침 지난 국제수로기구 총회 시 개최된 해도전시회에서 우리나라의 전자해도 관리 시스템이 최우수상을 받은 것을 계기로 전자해도 분야에서 우리나라가 국제수로기구를 선도해 나갈 수 있기를 기대한다.

IV. 맺음말

많은 아쉬움을 뒤로하고 제18차 국제수로기구 총회는 막을 내렸다. 이번 국제수로기구 총회는 '동해 병기'를 실현하지 못했다는 점에서 아쉬움이 있지만, 일본해가 단독 표기된 「S-23」 3판의 정당성을 상실하게 하였을 뿐 아니라 일본해를 단독 표기한 「S-23」을 더 이상 발간 못 하게 만들었다는 점에 큰 의의가 있다. 한·일 간 외교적 논쟁에 말려들고 싶지 않다는 생각에 다수 국가가 회의장에서는 적극적 의사표현을 자제하였지만, 필자가 개별적으로 접촉한 대다수 외국 대표는 일본의 완고한 태도에 답답해 하면서 '동해 병기'의 정당성에 아낌없는 지지를 표명해 주었다. 국제수로기구에서 '동해 병기' 실현은 다음 총회 과제로 넘겨야겠지만 우리는 정부, 관련 기관, 국내의 시민단체 및 교민단체와 긴밀히 협조해 국제사회에서 병기 노력을 지속 추진하는 한편, 조만간 다가올 전자해도 시대에도 철저히 대비하는 지혜를 발휘해야 할 것이다.

『地名の発生と機能 - 日本海地名の研究』

(帝京大学地名研究会, 2010)

심정보 서원대학교 교수



1

1980년대 후반부터 세계적인 개방화 물결 속에 동해에 접하는 한국, 북한, 중국, 일본, 러시아 등 인접 국가들은 동해 해역에서 경제 협력과 교류가 활발하게 전개되었다. 이와 관련된 한·일 간 국제학술대회에서는 이 해역의 명칭으로 환동해권, 환일본해권 등에 대한 논의도 자유롭게 이루어졌다. 이러한 시대적 배경 아래 남북한은 1991년 유엔에 동시 가입, 1992년 8월에는 뉴욕에서 개최된 '제6차 유엔국제지명표준화회의(UNCSSGN)'에서 일본해 단독 표기의 부당성을 지적함과 동시에 동해 표기의 정당성을 주장하였다.

그 후 20년 가까이 일본과는 동해 해역 지명 표기를 둘러싸고 국제회의 등에서 격렬한 논의가 있었고, 현재도 양국은 동해와 일본해 지명 관련 분쟁

을 이어가고 있다. 그리고 양국에서는 지리학, 역사학, 해양학, 정치학, 경제학, 국제법, 국제관계학 등 관련 학자들이 각각 동해와 일본해 지명 사용의 정당성과 타당성을 확보하기 위해 각각의 지명에 대한 연구를 진행해 왔다.

한국에서는 1994년 '동해연구회'가 결성되어 한국과 외국 학자들이 연구회에 참여하는 가운데 매년 동해 지명 국제세미나를 개최하고 동해 해역 지명에 대한 활발한 논의와 논문 다수를 발표하였다. 홍보차원에서는 서양 고지도를 활용, 해외문화홍보원이 『서양 고지도에서 동해』(2004)를 영문으로 발간하여 해외 주요 도서관에 배포했으며, 경희대 해정문화연구소는 『한국해』(2004)라는 도록집을 발간한 바 있다.

반면 일본에서는 1990년대 초반부터 이 해역 거점 지역인 니가타(新潟)현을 중심으로 일본해학과 일본해 지명에 관한 연구를 본격적으로 시작하였다. 일본에서는 주로 서양 고지도에서 일본해 지명 변천과 유형에 관한 연구, 일본 고지도와 사료에 주목한 연구 등이 심층적으로 이루어졌다. 양국 모두 미국, 영국, 프랑스, 독일, 러시아 등의 주요 도서관에 소장된 고지도를 시기별로 조사하여 동해 해역의 바다 명칭에 대한 통계를 자국에 유리하게 발표한 적이 있다. 특히 일본은 국제사회에서 일본해 표기 정당성을 주장함에 있어서 20세기 이전에 제작된 서양 고지도를 적극 활용하고 있다.

이런 가운데 일본의 지리학자들로 구성된 '데이쿄대학지명연구회'(다나베 히로시, 야지 마사타카, 다키자와 유미코, 와다나베 고헤이)는 고지도를 중심으로 일본해 지명의 발생과 정착과정을 체계적으로 정리한 연구서를 발간하였다. 저자들은 이 연구서를 완성하기까지 선행연구를 참조하고, 자료의 수집과 분석, 외무성, 국토지리원, 수로부 등 행정관청의 의견을 청취했으며, 연구비를 신청하여 보조금을 지원받았다. 2006년부터 네덜란드와 영국에, 2007년에는 포르투갈과 러시아에 소장된 1568~1894년까지의 고지도 조사를 실시했으며, 2008년에는 튀니지에서 개최된 '국제지리학회(IGC)'에서 연구 성과를 발표하였다. 또한 2009년 3월에는 데이쿄대학에서 열린 '일본 지리학회'에서 외무성, 국토지리원, 수로부 그리고 러시아 전문가를 초청하여 일본해 지명에 대한 심포지엄을 개최하였다. 이렇게 이 책은 다년간

의 연구 성과를 정리한 것으로 일본재단의 지원으로 집필되었다.

저자들은 이러한 공로를 인정받아 2011년 '일본국제지도학회'에서 주는 작품상을 받았다. 수상 이유는 16~19세기까지 서구와 일본에서 제작된 세계지도와 일본 주변의 지도 약 50점을 시계열로 제시하고, 또한 이들 지도의 지도학적·지명학적 분석과 고찰을 통해 일본해 지명의 정착 과정을 명확히 했다는 것이다. 특히 학회에서는 연구회가 세심하게 정성을 들여 관련 고지도를 수집한 점과 선입관을 배제하고 객관적인 고찰로 일본해 지명 문제를 학술적인 관점에서 하나의 결론으로 도출한 점을 높이 평가하였다.

2

이 연구서는 A4 횡판으로 제1장은 「지명론의 기초」, 제2장은 「일본해 지명의 역사와 일본해 정착과정」, 그리고 제3장은 「교과서 등에 있어서 지명 표기」를 다루었다. 모든 문장은 좌측 페이지(좌단)에 일문, 우측 페이지(우단)에 영문 형태로 기재되어 외국인도 읽기 쉽도록 구성되었다. 이는 국내외에 일본해 지명의 정당성을 홍보하기 위한 것으로 보인다. 지도 50점이 실려 있는 제2장에는 오른쪽 페이지에 1점의 지도를 제시하고, 왼쪽 페이지에는 이 지도에 대한 설명(좌단 일문, 우단 영문)을 기술하였다. 각 장별 중점 내용은 다음과 같다.

먼저 제1장 「지명론의 기초」에서는 지명의 탄생, 지명의 기능, 지명론의 제 문제, 이후 전망 등에 대해서 기술하였다. 지명의 탄생에서는 보통명사와 고유명사로서 지명의 성립, 한자 표기와 로마자 표기, 고유명사화한 지명은 특정·보존·전달 기능이 있음을 언급하였다. 지명론의 제 문제에서는 지명의 정치성, 지명의 논쟁 등을 사례로 들었다. 지명은 단순한 기역, 전달, 보존만이 아닌, 정체성을 주장하는 상징이기도 하다. 그러므로 지명은 정치성을 띠며, 개칭 전후에 국제적 문제로 발전하는 주제가 된다는 것이다. 또한 고유지명화하는 과정에서 다른 고유명사가 공존할 경우 지명

논쟁은 서로 다른 지명이 단일 지명으로 통합하는 과정에서 발생하는데, 선행적 지명, 상치 지명, 주인 지명 등을 사례로 설명하였다. 한편 이후 전망에서 국제적인 지명 문제에 대해 현재는 국제기구에서 논의하게 되어 있지만 특히 다수 국가가 사용하는 해양 지명은 단지 그 바다에 접하고 있는 국가들만의 문제는 아니라고 보았다. 바다 지명 기능을 약화시키지 않기 위해서는 '그 지명이 전달하기 쉬운 것인가', '그 토지를 특정하기 쉬운가' 등의 문제가 있으며, 항해상 안전과 편리성에 대한 관점이 필요하므로 정치적 관점에서 함부로 다룰 수 있는 문제가 아니라고 보았다. 이러한 내용은 동해 지명과 직접 관련된 것을 우회적으로 기술한 것이다.

제2장 「일본해 지명의 역사와 일본해 정착과정」에서는 과거 지도를 보면서 실제로 바다 명칭이 어떻게 발생해서 정착해 왔는지 일본해를 중심으로 고찰하였다. 이 책 총 137페이지 중 본 장은 101페이지를 할애하여 고지도 50장을 시계열로 설명하였다. 각 절의 주요 내용은 다음과 같다.

제1절 일본의 영토 형상이 정해지지 않았을 무렵의 바다 명칭에서는 16세기 후반에 제작된 서양 고지도를 다루었다. 먼저 지도상에서 일본의 영토 형상이 정확하지 않았던 옛날부터 중국의 세계 인식은 세계 중심에 중화가 있고, 그 사방에 동해, 남해, 서해, 북해가 있었다는 점을 기술하여 동해는 방위 지명임을 강조하였다. 그러한 중화사상에 근거를 두고 4해의 개념이 주변의 베트남, 조선, 일본에도 받아들여져 각국에서 본 동쪽의 바다를 동해로 불렀기 때문에 동일한 바다라 하더라도 국가에 따라 다른 명칭으로 불렀다는 것부터 언급하였다. 이어 서양 고지도와 관련하여 16세기부터 서양인의 본격적인 동아시아 진출로 중국과 일본에 대한 지리적 정보가 어느 정도 서구에 알려지게 되었다. 그러나 지도상에는 여전히 한국의 영토 형상은 거의 드러나지 않았고, 일본은 섬으로 매우 부정확하게 묘사돼 있었다. 이 시기 고지도에는 바다 명칭과 관련하여 중국과 일본 사이의 동해 해역은 무표기 또는 중국해(Mare Cin)로 표기되어 있다. 1568년 포르투갈에서 제작된 「동아시아」 지도에 동해가 아닌 태평양 부분에 일본해(Mare de Japā) 명칭이 최초로 기재되었고, 다른 지도에서는 동양이라는 명칭도 볼 수 있다.

제2절 일본해의 형상과 호칭이 정해지지 않은 시대에서는 16세기 후반~18세기 후반까지 서양 고지도 27점을 고찰하였다. 초기 지도에서 한국은 남북으로 뻗은 섬 또는 막대기 형상의 반도로 나타나고, 일본은 18세기 들어 홋카이도를 제외하면 그나마 실제에 가깝게 그려졌다. 여기에서 주목할 사항은 세계 최초로 동해 해역에 일본해 명칭이 탄생했다는 점이다. 중국 북경에 체재했던 이탈리아 선교사 마테오리치가 1602년에 제작한 「곤여만국전도」에 일본해가 표기된 것이다. 이 지도는 명의 황제에게 헌정되었고, 동일한 간행본이 바티칸과 일본에도 전해졌다. 그러나 대형 지도로 지명이 한자 표기되어 서양에서 일본해 지명이 확산 및 정착하는 일은 없었다. 오히려 이 시기 서양 고지도에 일본해 지명은 태평양 쪽에 표기되는 경우가 많았다. 동해 해역 명칭은 여전히 표기되지 않은 것도 있었고, 그 외에 만주해, 중국해, 일본해, 일본북해, 동양해, 한국해, 한국만, 캄차카 해와 이들 지명의 병기 사례 등 다양한 명칭이 있었다는 것을 보여주고 있다. 저자들은 이 시기에 일본해 지명이 발생한 것을 강조했지만 18세기까지 동해 해역의 명칭으로 한국해 표기가 가장 많았다는 사실은 드러내지 않았다.

제3절 형상의 고정화와 호칭의 통일이 동시에 진행된 일본해에서는 18세기 후반~19세기 후반에 제작된 고지도 19점(서양 17점, 일본 2점)을 고찰하였다. ‘조선해/일본해’, ‘조선해’가 표기된 2점의 고지도를 제외한 나머지 17점은 모두 일본해가 표기된 고지도를 제시하여 이 시기에 서구에서 일본해 지명이 정착되어 가는 과정을 강조하였다. 이와 관련하여 18세기 후반부터 서양에서는 1787년 프랑스의 라 페루즈, 1797년 영국의 브로튼, 1805년 러시아의 크루젠슈테른 등이 동해 해역에 대한 탐험을 본격적으로 실시했다. 그 결과 지도상에 조선과 일본의 영토 형상은 거의 실제에 가깝게 그려졌고, 바다의 명칭도 상세하게 표기되었다. 특히 라 페루즈의 『세계탐험기』가 1797년에 출판되고, 그 부도에 동해 해역의 지명으로 일본해가 채택되어 단독 표기되었다. 그 영향으로 서구 사회에 일본해 지명이 급속히 보급되었다는 점을 역설하였다. 즉 유럽 각국에서는 라 페루즈의 성과를 받아들인 지도가 다수 출판되었는데, 그러한 지도들을 시계열적으로 배열하

여 일본해 지명을 설명하였다. 한편 일본 내에서는 서구의 흐름과 반대로 태평양 부분에 일본해, 동해 해역에 조선해로 표기된 지도가 막부 말기까지 있었다는 것을 부분적으로 다루었다. 그 외에 19세기 후반 영국과 러시아의 해도, 네덜란드의 학교 지도첩, 미국의 저명한 지도제작사(Rand McNally) 등이 제작한 지도에 일본해 표기 사례를 들어 20세기 이전 서구 사회에 일본해가 정착했음을 자연스럽게 인식하도록 하였다.

제3장 「교과서 등에 있어서 지명표기」는 현재 각국의 지리교육에서 동해 해역 지명 표기 현황을 고찰한 것이다. 주요 내용은 왜 교육을 문제 삼는가, 교육에서의 지명, 세계 각국의 지도에서 일본해의 명칭, 그리고 일본해와 동해의 지명평가 등으로 구성되어 있다. 특히 세계 각국의 시판지도와 교과서 및 학교 지도첩에 동해 해역 지명 표기 상황을 중점적으로 다루었다. 세계 각국에서 일본해 지명을 사용하고 있는 지도와 지도첩을 다수 볼 수 있는데, 최근 한국의 공세로 일반 지도첩 이외에 교육에 사용되는 교과서와 지도첩까지 ‘일본해’에서 ‘일본해/동해’로 표기 변화가 나타나는 것에 대해서 중대한 사태로 파악하였다. 즉 최근 세계의 교과서에 ‘일본해’ 단독 표기가 ‘일본해/동해’나 ‘동해/일본해’라는 유형으로 병기되었다는 것이다. 또한 언제부터 명칭의 변경이 있었는가를 국가별, 연도별로 자세히 조사하여 일목요연하게 도표로 정리하였다. 이러한 지명 변경에는 정치적인 의도가 포함된 사례가 많았다고 덧붙였다. 결론에 해당하는 일본해와 동해의 지명평가에서 일본해는 1990년 전후까지 국제사회에 정착되어 왔지만, 그 후 현재까지 이러한 표기에 대해 한국이 이견을 주장하고 있다고 설명하였다. 이에 대한 비판으로 동해는 한국의 국지적 명칭에 불과하며, 세계적으로는 서양 고지도를 사례로 들어 독일의 발트 해가 동해라고 언급하였다. 향후 해양은 많은 국가의 선박이 왕래하므로 지명은 하나로 통일하는 것이 바람직하다고 보았다. 그에 따라서 평소 사용하는 지명에는 제약이 없으므로 각국이 편리한 지명을 사용하는 것은 용인되지만, 그것을 국제적인 지명으로 강요하는 것은 삼가야 한다고 주장하였다. 특히 교육의 현장에서 자의적으로 특정 명칭만을 사용함에 따라 그 교육을 받은 학생이 국제적인

장에서 불이익을 받지 않도록 해야 한다는 내용으로 글을 마무리하였다.

3

이 연구서는 일본 지리학자들이 일본해 지명에 대해 오랜 기간 관심과 정성을 기울여 이루어낸 역작이다. 관련 자료를 조사 및 분석한 내용은 흥미롭고, 칼라로 게재하여 고지도를 보는 것만으로도 즐겁다. 저자들이 서문에서 밝혔듯이 이 책은 가능한 정치적 입장을 배제하여 객관적으로 연구를 진행한 학술도서다. 한국과 일본 사이 바다 명칭을 역사적으로 이해함에 있어서 읽을 가치는 충분하며, 지리학 및 지리교육상 지명 표기 문제를 생각하는 데 중요한 자료임에 틀림없다.

그렇지만 다음과 같은 점은 아쉬움으로 남아 있다. 첫째, 이 연구서에서는 중국과 조선 고지도를 모두 제외시키고, 서구와 일본에서 제작된 고지도만을 선정하여 내용을 전개했다는 점이다. 과거 중국 역사는 한국과 일본의 관계에서 연관성이 있고, 또한 동해 해역과 접하고 있는 연해주 등은 중국의 영토였던 적도 있다. 그리고 한국은 현재 이 해역과 직접 접해 있고, 일본과 지명 분쟁을 하고 있는 당사국이다. 따라서 이들 국가에서 제작된 고지도 및 고문헌에 기록된 내용을 무시할 수 없다는 것이다. 둘째, 19세기 까지 서구와 일본에서 제작된 고지도에는 동해 해역의 명칭으로 무표기되거나 중국해, 만주해, 동해, 동양해, 한국해, 한국만, 일본해, 일본북해, 타르타리아 해, 캄차카 해 그리고 이들 지명의 병기 등 다양한 명칭이 표기되어 있지만 이 책에서는 일본해 표기 이외에 다른 명칭이 표기된 고지도는 대부분 생략되었다는 점이다. 특히 동해 해역의 지명 병기 사례가 나타나는 19세기 후반 일본의 고지도는 전혀 다루지 않았다. 동양에서는 19세기 말~20세기 초까지 동해 해역 명칭이 국제적으로 정착하지 않았는데, 저자들은 이 점을 간과하고 서양 고지도를 통해 20세기 이전 서구에서 일본해 지명이 정착했다는 것을 강조했던 것이다. 이는 일본 외무성이 주장하는 '일본해는 19세기까지 구미인에 의해 확립된 유일한 호칭'이라는 논리에 충실

했던 것이다. 따라서 향후 이러한 지적 사항을 보완한 도서 발간이 필요하다. 그동안 한국 정부와 민간에서는 동해 표기 문제와 관련하여 여러 종류의 고지도 도록집 발간과 고지도 전시회 개최를 한 바 있다. 그러나 여기에 사용된 고지도는 동해 해역의 명칭으로 일본해가 표기된 것은 모두 제외하고, 주로 한국해가 표기된 것이었다. 그래서 잠재적으로 학생들과 국민들에게는 우리의 토착지명 동해가 아닌, 외래지명에 해당하는 한국해 표기의 당위성을 홍보하는 결과를 초래하게 되었다. 현재 시점에서는 동해 해역에 대한 지명 표기의 올바른 이해를 위해 동·서양의 여러 국가에서 발간된 다양한 고지도 자료를 시기별로 종합해 검토하고, 나아가 동해 해역의 명칭 표기 관련 논리를 개발하는 것이 바람직하다. 즉 역사적 사실은 그대로 인정하면서 우리 논리를 강화해야 한다는 것이다.

영토·해양 일지

조윤수 동북아역사재단 연구위원

2012년	국내	국외
1월		<ul style="list-style-type: none"> 3일 : 센카쿠제도(다오위다오)의 중국 영유권을 주장하는 홍콩과 타이완의 단체연합, 센카쿠제도(다오위다오) 입도를 시도했으나 홍콩 당국의 경고를 받고 귀향 6일 : 일본의 『山陰中央新報』, 1936~1938년 사이 오키섬의 한 어부가 독도에서 당시의 어획량을 기록한 사본이 오키 섬(隱岐の島)의 민가에서 발견됐다고 보도 14일 : 『아사히신문』, 겐바 고이치로(玄葉一朗) 외무상이 러시아 외무장관의 방일을 앞두고 '북방영토'를 해상 시찰했다고 보도 18일 : 시마네 현(島根県), 1월 18일~2월 28일까지 마쓰에시(松江市) 청사에서 '이승만라인(한국명 평화선)과 竹島'라는 제목의 특별전시회 개최
2월	<ul style="list-style-type: none"> 7일 : 서울시 교육청, 일본 도쿄도 교육위원회가 발간한 일본 사 교과서의 '한국이 독도를 불법으로 점거하고 있다'는 기술 삭제 요청하는 서한문 발송 	<ul style="list-style-type: none"> 7일 : 노다 요시히코(野田佳彦) 총리, 도쿄도에서 개최된 '북방영토 반환요구' 전국대회 참석. "4개 섬의 귀속문제를 최종적으로 해결하고 평화조약을 체결한다는 기본방침에 따라 강한 의사를 가지고 러시아와의 교섭을 끈기 있게 추진해 나가겠다"라고 발언 7일 : 러시아 외교부, 일본의 남쿠릴열도(북방영토) 반환요구 전국대회 비판 14일 : 러시아군 마카로프 참모총장 내년 중 남쿠릴열도(북방영토) 부대를 쇄신하겠다고 언급
3월	<ul style="list-style-type: none"> 27일 : 외교통상부, 일본 정부가 그릇된 역사관을 합리화하고 미화하는 내용을 포함한 고등학교 교과서를 검정통과 시킨 것에 강력히 항의, 시정을 촉구하는 대변인 성명 발표 	<ul style="list-style-type: none"> 14일 : 국제해양법재판소(ITLOS), 방글라데시·미얀마 간 빙골만 해양경계획정 사건 최종 판결 27일 : 일본 문부과학성, 39종의 일본 사회과 고등학교 교과서 검정 결과 발표(23종에 일본의 독도 영유권 주장이 기술됨)

2012년	국내	국외
4월	<ul style="list-style-type: none"> 6일 : 외교통상부, 대변인 논평을 통해 일본 외교청서 독도기술에 대해 유감 표명 12일 : 외교통상부, 대변인 논평을 통해 '竹島 문제의 해결을 요구하는 도쿄 집회' 개최에 일본 정부 고위관계자와 국회의원이 다수 참석한 데 대해 유감 표명 	<ul style="list-style-type: none"> 6일 : 일본 외무성, 독도 영유권 주장이 기술된 외교청서 발표 8일 : 인도 파키스탄 Sir Creek 강 분쟁의 평화적 모색을 위해 만모한 싱(Manmohan Singh) 인도총리와 아시프 알리 자르다리(Asif Ali Zardari) 파키스탄 대통령이 7년 만에 정상회담 개최 11일 : 일본 헌정 기념관에서 '竹島 문제의 해결을 요구하는 도쿄 집회' 개최. 정부관계자로는 아마구치 쓰요시(山口祐) 외무성 부대신과 나가시마 아키히사(長島昭久) 총리보좌관 참석
5월	<ul style="list-style-type: none"> 21일 : 문화재 연구소, 독도 천연보호구역 분포 식물 조사 	<ul style="list-style-type: none"> 9일 : 『요미우리신문』, 센카쿠제도(다오위다오) 구입을 위해 도쿄도가 모금한 금액이 3억 엔을 초과했다고 발표
6월		<ul style="list-style-type: none"> 9일 : 도쿄도 이시하라 신타로(石原慎太郎) 지사, 센카쿠제도(다오위다오) 구입을 위해 직원 2명을 섬 주변 해역에 파견하기로 결정했다고 밝힘 10일 : 일본 민주당의 모리오카 요이치로(森岡洋一) 등, 자민당의 시모무라 하쿠분(下村博文) 등 중의원 의원 6명이 어선으로 센카쿠제도(다오위다오) 시찰

[『영토해양연구』 간행 및 논문 심사 규정]

1. 『영토해양연구』에는 다음과 관련된 특집, 논문, 연구노트(단보 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 투고자는 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 4월 31일 또는 10월 31일까지 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 “” 표시 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)



영토해양연구 Vol.3

초판 1쇄 인쇄 2012년 6월 22일
초판 1쇄 발행 2012년 6월 29일

펴낸이 정재정
펴낸곳 동북아역사재단

등록 제312-2004-050호(2004년 10월 18일)
주소 서울시 서대문구 통일로 81(미근동 267) 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 무단전재와 무단복제를 금합니다.

