

Territory and Seas

# 영토해양연구

Vol. 4 Winter 2012

동북아역사재단  
동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION





## 차례

### 특집주제\_국제법과 해양경계

- 마르셀로 코헨 | 페드라브랑카사건에 관한 국제사법재판소 판결에 있어서의 본원적 권원 6  
스튜어트 케이 | 해양법의 발전에서 평화선이 지니는 의의 36  
김관원 | 동중국해 대륙붕 경계획정 문제에 관한 소고(小考) 64

### 연구논문

- 유미림 | 수세(收稅) 관행과 독도에 대한 실효지배 88  
남상구 | 남쿠릴열도 영토분쟁의 역사적 경위와 현황 122  
조윤수 | 한일회담과 독도 : 한국, 일본, 미국의 대응을 중심으로 146  
장윤정·이호진 | 접경 지역에 대한 예술적 접근 172

### 특별이슈

- 조세프 스톨트만 | 지리·영토 교육 : 발전하고 있는가? 196

## 기획분석

윤유숙 | 시마네현 '죽도(竹島)문제연구회' 제2기 최종보고서 검토 214

## 서평

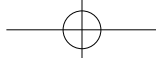
김재한 | 민주주의와 영토분쟁 220

현대승 | 영토 문제를 어떻게 해결할 것인가? 228

## 영토·해양 일지

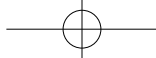
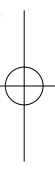
조운수 | 영토·해양 일지 232

『영토해양연구』 간행 및 논문 심사 규정 242



# 동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



# 특집주제



## 국제법과 해양경계

- **마르셀로 코헨** | 페드라브랑카사건에 관한 국제사법재판소 판결에 있어서의 본원적 권원
- **스튜어트 케이** | 해양법의 발전에서 평화선이 지니는 의의
- **김관원** | 동중국해 대륙붕 경계획정 문제에 관한 소고(小考)

동북아역사재단

동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

# 페드라브랑카사건에 관한 국제사법재판소 판결에 있어서의 본원적 권원

마르셀로 코헨 \* 제네바 국제법대학원 교수 · 국제법학회 회원  
번역 김하양 동북아역사재단

## 1. 머리말

남중국해에서 시작되는 싱가포르 해협 입구에 있는 몇몇 암초와 간조 노출지를 둘러싼 말레이시아와 싱가포르 간의 영유권 분쟁은 그다지 심각하지 않은 영토분쟁인 것처럼 보인다. 그러나 2008년 5월 23일, 국제사법재판소(International Court of Justice)가 내린 판결은 국제법상 영토주권을 취득하는 규칙의 일반적 측면에 대한 흥미로운 시사점을 제공한다. 이 중 중요한 것으로 비유럽 지역 통치자가 소유한 무인도에 대한 본원적 권원(original title)의 존재 여부 또는 이러한 무인도의 무주지(terra nullius) 성립 여부, 일정 기간에 걸친 명백한 행위를 통한 영유권 포기 또는 이양의 가능성 및 이러한 맥락에서 묵인이 지니는 역할, 권원 입증 시 지도 및 기타 증거의 평가(특히 분쟁 대상이 된 영토 관련 서신 교환), 그리고 ‘실효적 국가 기능 행사(effectivités)’의 역할을 둘러싼 문제를 들 수 있다.

국제사법재판소는 각각 12:4와 15:1의 표결로 페드라 브랑카/풀라우 바투 푸테(Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, 이하 ‘페드라 브랑카/PBP’로 표기)에 대한 영유권은 싱가포르에 귀속되며, 미들록스(Middle Rocks)는 말레이시아 영토라는

판결을 내렸다. 국제사법재판소는 15:1의 표결로 간조 노출지인 사우스 레지(South Ledge)의 영유권은 사우스 레지가 위치한 바다가 영해인 국가에 속한다고 판시했다.<sup>1</sup> 말레이시아는 고대에서 현재까지 말레이시아 연방의 일부를 구성하는 조호르의 술탄에게 모든 지형에 대한 본원적 권원이 부여되어 왔음을 원용했다. 모호한 입장을 취하던 싱가포르는 페드라 브랑카/PBP가 무주지였으며 1847~1851년 호스버그(Horsburgh) 등대가 세워졌을 당시, 동인도회사가 영국 왕실을 대신해 페드라 브랑카/PBP에 대한 영유권을 취득했다고 간주했다. 싱가포르는 진술서에서 ‘무주지’라는 단어를 최대한 사용하지 않고 항변서와 구두 변론에서만 영국 당국이 페드라 브랑카/PBP가 무주지라는 것을 전제로 등대를 세웠다는 점을 ‘추론으로써’ 언급했다.<sup>2</sup> 또한 싱가포르는 기타 해양 지형물이 페드라 브랑카/PBP와 함께 단일 집단을 형성하므로 싱가포르가 그 모든 지형에 대한 영유권을 보유하고 있다고 주장했다.

국제사법재판소는 페드라 브랑카/PBP가 본래 조호르 술탄국의 영토였다는 말레이시아 측 주장을 받아들였으나 확실하지 않은 어떤 시기에 말레이시아가 영유권을 포기해 영국-싱가포르가 그 영유권을 획득했다고 판단했다. 2008년 5월 23일 국제사법재판소는 단일 집단을 형성하고 있는 섬들

이라는 싱가포르 측 주장을 기각하고 말레이시아의 영유권 포기 의사를 부분적으로만 인정함으로써(즉, 페드라 브랑카/PBP에만 한정된 영유권 포기로 이해함으로써) 미들록스에 대한 본원적 권원은 변하지 않았고 따라서 그 영유권은 말레이시아가 보유하고 있다고 판시했다. 말레이시아가 본원적 권원을 가진다는 데 국제사법재판소가 거의 만장일치로 동의했으나 싱가포르가 임명한 임시 재판관 1명만이 여기에 반대했다는 점은 주목할 만하다.<sup>3</sup>

이 글은 유럽 열강이 이 지역을 식민화했을 당시 해양 지형물에 대한 본원적 권원의 존재 유무에 대한 분쟁 당사국과 국제사법재판소의 분석, 그리고

\* 저자는 페드라브랑카/풀라우 바투 푸테, 미들록스, 사우스 레지(말레이시아-싱가포르) 영유권사건에 대한 국제사법재판소 재판에서 말레이시아 측 변호인으로 활동했다. 이 논문은 저자 개인적인 시각을 반영하고 있음을 밝힌다.

1 *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia-Singapore), Judgment, ICJ Reports 2008*, p. 101, para. 300.

2 Singapore Reply, para. 3.7; CR 2007/21, p. 35, para. 5(Brownlie).

3 Separate opinion of Judge Rao, *ICJ Reports 2008*, p. 154, para. 2; pp. 154~157, paras. 4~9.

이러한 분석이 영토 분쟁의 결과에 미치는 함의에 중점을 두었다.<sup>4</sup> 일단 ‘본원적 권원’이라는 개념에 대한 설명으로 본문을 시작하고자 한다.

## II. ‘본원적 권원’의 개념

영유권 확립이라는 개념은 국제법이 태동했을 때부터 존재해왔지만 여전히 그 확립의 정도를 둘러싸고 논란이 야기되곤 한다. 국제사법재판소 판례법은 이러한 문제를 해결하는 데 매우 중요한 지침을 제공함으로써 상이한 법적·문화적 배경을 지닌 법학자 간의 소통을 가능하게 해주었다. 이러한 사실은 특히 경계와 영토 관련 분쟁을 다룰 때 ‘권원(titles)’과 ‘실효적 국가 기능 행사(effectivités)’라는 용어가 일반적으로 사용되고 있는 것에서 잘 드러난다. 권원이란 영토관할권의 연원 또는 근거를 말하며, 실효적 국가 기능 행사란 ‘주권자의 자격으로(à titre de souverain)’ 권한을 실제로 행사함을 의미한다.<sup>5</sup> 이 글에서는 국제법상의 영역주권과 관련한 일반적 이론은 논하지 않을 것이다. 전통적으로 본원적 권원, 파생적 권원, 또는 영역주권 취득의 유형이 일반적으로 구분되어 왔다는 점을 언급하는 것만으로 충분하다고 생각한다. 이러한 구분은 이전에 주권자가 존재하고 있었는지, 그 후에 주권의 이전이 있었는지의 여부에 따라 이루어진다. 무주지 선점, 침부 또는 한 국가의 영해에서 섬이 출현하는 등의 기타 자연현상이 본원적 권원의 일반적 사례며 할양, 국제법상 일정한 사정에서만 유효했던 권원인 정복, 불리한 점유에 대한 묵인은 파생적 권원에 포함된다.

4 2008년 5월 23일 판결 관련 일반적인 의견은 다음을 참조.

Beckman, Robert C., "Case between Malaysia and Singapore concerning Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge," *Asian Yearbook of International Law*, Vol. 14, 2008, pp. 275~286; Bories, Clémentine, "L'arrêt de la Cour internationale de Justice du 23 mai 2008 dans l'affaire souveraineté sur Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks et South Ledge(Malaysia-Singapore)," *Annuaire français de droit international*, Vol. 54, 2008, pp. 227~236; David, Eric, "Le différend insulaire Malaisie-Singapour," in *Le procès international: Liber Amicorum Jean-Pierre Cot*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 77~94; Hamid Khin Maung Sein, Abdul Ghafur, "Case Concerning Sovereignty Over Pulau Batu Puteh: a Critical Analysis of Its Legal Implications," *The Malayan Law Journal*, No. 3, 2011, pp. cxxx~lxi; Hsien-Li Tan, "Case Concerning Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge(Malaysia-

앞서 언급한 본원적 권원의 예로는 영토 취득국이 이전에 주권자로서 소유하지 않았던 영토를 취득하는 경우를 들 수 있다. 그러나 본원적 권원을 다룰 때 보다 적절한 가설이 존재한다. 바로 주권이 확립된 결정적 시기를 나타낼 수 없을 만큼 오래전부터 주권자가 해당 영토를 보유하고 있던 경우다. 영토주권은 주권적 실체의 존재 자체와 혼동되기도 한다. 약간의 과장을 더해서 표현하자면, 본원적 권원은 곧 당해 국가가 계속해서 해당 영토의 주권자로 간주되어 온 상황을 나타낸다고 할 수 있다. 이러한 인식은 ‘역사적 권원(historic title)’, ‘원시적 점유(immemorial possession)’, 또는 ‘초기역적 시효(immemorial prescription)’와 같은 용어의 사용에서도 나타난다.<sup>6</sup>

Singapore), *Singapore Year Book of International Law*; Vol. 12, 2008, pp. 257~262; Kopela, Sophia, "Case concerning Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge(Malaysia v. Singapore)," *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 25, No. 1, 2010, pp. 93~113; Lathrop, Coalter G., "Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge(Malaysia v. Singapore): International Court of Justice, May 23, 2008," *American Journal of International Law*, Vol. 102, No. 4, 2008, pp. 828~834; Mathias, Stephen D., "Current Developments: the 2008 Judicial Activity of the International Court of Justice," *American Journal of International Law*, Vol. 103, 2009, pp. 527~542; Palchetti, Paolo, "The Activity of the International Court of Justice in 2008," *Italian Yearbook of International Law*, Vol. 18, 2008, pp. 201~218; Tanaka, Yoshifumi, "Passing of Sovereignty: the *Malaysia-Singapore* Territorial Dispute before the ICJ," 2008, www.haguejusticeportal.net/eCache/DEF/9/665.html.

‘역사적 권원’이라는 개념은 해당 시기에 인정된 영해의 폭에 따라 해당 바다의 지위가 다르게 취급돼야 한다는 사실을 고려하지 않고, 연안 국가의 만 또는 바다로서 취급되고 그 국가의 주권에 속한 어 떠한 만 또는 바다, 즉 역사적 만 또는 역사적 바다를 나타내기 위해 해양법에서 채택한 용어다.<sup>7</sup> UN 해양법협약(UNCLOS: United Nations Convention on the Law of the Sea) 제15조는 ‘역사적 권원 또는 기타 특별한 사정’으로 수립된 일반적 규칙과 상충하는 영해의 경계확정을 언급하기도 했다.<sup>8</sup> 해양 지역의 맥락에서 이러한 개념은 적용 가능한 일반적인 제도에서 벗어난 일탈이기에 대립적 권원 또는 시효적 권원에 가깝다. 한 학자가 이러한 기준을 영토 일반에 적용하는 동시에 묵인과 사활적 이익이라는 개념을 포함시키고 ‘역사적 권원’이라는 용어를 사용한 것은 우연이 아니다.<sup>9</sup> 혼동을 방지하고 본원적인 비대립적 권원을 시효적 권원과 함께 취급하는 것을 회피하기 위해서는 본원적 권원을 ‘역사적 권원’이라는 표현과 동일시하지 않는 것이 바람직하다.

‘원시적 점유’는 본원적 권원이라는 개념에 보다 잘 어울리며 이 두 가지는 어느 정도 혼재돼 있다고 볼 수 있다. 말레이시아가 Meerauge/Morskio Oko 중재판정에 포함된 원시적 점유를 언급한 것도 우연이 아니었다. 이 중재판정에서는 원시적 점유에 대하여 ‘원시적 점유는 오랜 시간 지속됨으로써 그와는 다른 상황이 존재한다는 것을 입증하기가 불가능하고 또한 어느 누구도 다른 상황에 대한 이야기를 들은 바가 없는 점유를 말한다’라고 설명했다.<sup>10</sup> 어떤 상황에서의 본원적 권원은 실제적인 소유, 즉 물리적 점유 및 소재를 동반하지 않는다는 데 주목할 필요가 있다. 물리적 소재의 부재는 본원적 권원의 존재에 문제가 되지 않는다. 권원이라는 개념은 실제의 점유가 없어도 점유할 권리 또는 주권을 가질 권리를 의미한다. 판례법은 특정 영토주권국으로 인식되기 위해서 모든 경우(특히 사람이 거주하지 않는 소규모 육지 또는 고립된 지역일 때)에 물리적인 영구 소재가 요구되지는 않는다고 판시하고 있다.<sup>11</sup> 아래에서 볼 수 있듯이 말레이시아와 싱가포르 분쟁에서 페드라 브랑카/PBP 및 기타 해양 지형물이 바로 이러한 상황에 해당한다.

국가가 어떠한 영토를 오랜 시간 점유해온 경우 시효가 권원 입증에 대한 요구를 회피하는 데 도움을 준다는 점에서 원시적 점유는 시효와도 혼동돼 왔다.<sup>12</sup> 다시 한번 말하지만 원시적 점유라는 용어는 기존의 권원에 대한 대립적 점유의 사상을 가져오는 반면, 본원적 권원은 반대되는 주장이 제기되지 않은 채 과거에 상당 기간 유지되었던 권원이 존재하는 상황을 지칭하기 때문에 원시적 점유라는 표현은 지양해야 한다.

5 권원과 실효적 국가 가능 행사의 관계는 다음을 참조.

*Frontier Dispute, Judgment, ICJ Reports 1986*, pp. 586~587, para. 63; *Territorial Dispute(Libyan Arab Jamahiriya - Chad), ICJ Reports 1994*, p. 38, paras. 75~76; *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria(Cameroon v. Nigeria : Equatorial Guinea intervening), Judgment, ICJ Reports 2002*, p. 353, para. 68; *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan(Indonesia - Malaysia), Judgment, ICJ Reports 2002*, p. 678, para. 126; *Frontier Dispute(Benin - Niger)*, ICJ Reports 2005, p. 127, para. 77, and *Maritime Delimitation between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea(Nicaragua v Honduras)*, pp. 706~708, paras. 151~158.

6 ‘초기역적 시효’는 다음을 참조.

Emmer De Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite & aux affaires des nations & des Souverains* Neuchâtel, 1773, Vol. I, Book II, Chap. XI, para. 149, p. 329.

7 Art. 7, para. 6 of the Convention of the Territorial Sea and Contiguous Zone(UNTS, Vol. 516, p. 210); Art. 10, para. 6 of the United Nations Convention on the Law of the Sea(UNTS, Vol. 1833, p. 396) ; United Nations, “Juridical Regime of Historic Waters Including Historic Bays— Study Prepared by the Secretariat,” *Yearbook of the In-*

영토 문제에서 ‘역사적 권원’보다 ‘본원적 권원’이라는 용어를 사용해야 하는 또 다른 이유는 다음과 같다. 역사적 권원은 권원이 과거에는 존재했으나 영토 권리 주장이 제기된 시점에서는 더 이상 존재하지 않는 상황을

불러올 수 있다. 이는 국가가 과거에 소유했던 권원이 그보다 우세한 다른 권원으로 대체됐다가 후에 이 우세한 권원이 사라짐으로써 과거 권원이 유효하도록 부활시켜야 한다고 주장하는 상황, 즉 영유권의 회귀를 의미한다. 예컨대 이라크는 사담 후세인(Saddam Hussein) 정권이 강제로 쿠웨이트를 병합하려 했던 1990년에 쿠웨이트에 대한 권리를 주장했다.<sup>13</sup> 판례법에서는 영국 정복 시기인 1843년에 존재했던 이슬람 실체와 관련한 쿠츠(Rann of Kutch)사건에서 파키스탄이 주장했던 내용을 예로 들 수 있고, Territorial Dispute(Chad/Libyan Arab Jamahiriya)에서 리비아가 펼쳤던 세누시 족과 관련한 주장에서도 또 다른 사례를 찾아볼 수 있다.<sup>14</sup> 봉건시대에 예멘이 보유했던 본원적 권원이 증명될 수만 있다면 에리트레아(Eritrea)와의 영토분쟁에서 예멘이 주장한 내용도 한 예시가 될 수 있다.<sup>15</sup> 이 모든 사례에서 분쟁 영토에 다른 종류의 권원이 적용될 수 있었다는 점에는 논란의 여지가 없었고, 그 결과 위에 언급된 모든 주장은 기각됐다.

혼란을 방지하기 위해 이 글에서는 주권이 국제법상 영토에 적용됐을 때 이러한 영토가 최초로 언급된 이후에 부여된 영유권의 근원을 지칭할 때 ‘본원적 권원’이라는 용어만을 사용하도록 한다.

*tentional Law Commission*, 1962, Vol. II, pp. 2~26.(doc A/CN. 4/143); Goldie, L.F.E., “Historic Bays in International Law An Impressionistic Overview,” 11 *Syracuse J. Int’l L. & Com* 211(1984); Symmons, Clive R., *Historic Waters in the Law of the Sea: A Modern Re-appraisal*(Leiden: M. Nijhoff, 2008).

8 UNCLOS 제46조 또한 열도를 정의하는 부분에서 ‘역사적인 이유’를 언급한다.

9 Blum, Yehuda Z., 1965, *Historic Titles in International Law*, The Hague: M. Nijhoff.

10 *Meerauge Arbitral Award(Galicia-Hungary)*, 1902, N.R.T., 3rd Series, Vol. III, p. 71(독일어 원본). French text in *R.D.I.L.C.*, 1906, Vol. 38, p. 207(프랑스어 번역본). Repr. by the Court in its judgment, *ICJ Reports 2008*, p. 32, para. 48.

11 *Legal Status of Eastern Greenland, Judgment*, 1933, PCIJ, Series A/B No. 53, pp. 50~51.

12 Johnson, D.H.N., “Acquisitive Prescription in International Law”. *B.Y.B. I.L.*, Vol. XXVII, 1950, p. 335, p. 338 참조.

13 *Rann of Kutch(India-Pakistan)*, *RIAA*, Vol. XVII, p. 528.

14 *ICJ Reports 1994*, p. 38, para. 75.

15 *Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute(Eritrea and Yemen)*, *RIAA*, Vol. XXII, pp. 241~243, paras. 115~125; pp. 247~248, para. 143; p. 310, paras. 442~444.

### Ⅲ. 해양 지형물에 대한 본원적 권원의 존재

말레이시아는 국제사법재판소에서 논쟁이 되는 세 가지 지형이 발생 시점인 1512년 이래 계속해서 조호르 술탄국의 영토였다는 입장을 취했다. 1년 앞서 포르투갈에 정벌됐던 말라카 술탄국(Sultanate of Malacca)이 멸망하면서 설립된 조호르 술탄국을 놓고 말레이시아는 두 가지 기본적 요소에 중점을 두었다. 첫 번째는 해협과 그에 속한 도서는 조호르 술탄국 영토의 범위 안에 있었고, 두 번째는 조호르 술탄국이 유럽 국가가 인정할 주권적 실체였다는 사실이었다. 1824년 3월 17일에 체결된 영국-네덜란드 조약을 바탕으로 이 지역에 미치는 양국의 영향력이 분할되자 조호르 술탄국은 두 개의 다른 술탄, 즉 영국령인 북쪽 조호르 술탄국과 네덜란드령인 해협 남쪽 리아우 링가(Riau-Lingga) 술탄국으로 나뉘었다. 그리고 이러한 분할에 따라 페드라 브랑카/PBP, 미들록스, 사우스 레지는 영국의 영향권에 속하게 되었고, 그 안에서 두 가지 법체계가 운영됐다. 영국은 조호르와 맺은 할양 조약으로 싱가포르와 그 주변 도서에 대한 영유권을 확립하고 조호르 술탄국과 보호국 관계를 수립했는데 이때 조호르 술탄국은 주권을 유지하고 있었다.<sup>16</sup>

본원적 권원을 뒷받침하기 위해 말레이시아가 제기한 세 번째 요소는(인간이 영구적·정상적으로 거주할 수 있는 지형물은 아니었지만) 당해 해양 지형물 내, 그 주변에서 활동했던 조호르국 사람들, 특히 오랑 라우트(Orang Laut) 족의 존재였다.<sup>17</sup>

싱가포르는 조호르 술탄국이 페드라 브랑카/PBP에 지배력을 행사했거나 주장했다는 구체적인 증거가 전혀 없다는 점을 강조했다. 그리고 조호르 술탄국이 당시 와해된 상태였다는 전제 아래 조호르 술탄국의 지속적인 존재 자체와 조호르 술탄국의 법인격에 대한 의문을 제기하는 데 노력을 기울였다.<sup>18</sup> 또한 싱가포르는 영국과 네덜란드의 관할권을 정립한 1824년 조약이 분쟁 도서와 싱가포르 해협을 무인도로 남겨두었다고 보았다.<sup>19</sup>

이런 엇갈리는 주장이 지니는 이론적·현실적인 이해관계는 분쟁 그 자

체를 넘어서고 있다. 이는 동아시아에서의 주권에 대한 이해의 핵심과 오래전부터 존재해온 국가가 주권을 보유하는 방식, 그리고 유럽 열강이 동아시아에서 통치권을 얻게 된 과정과 관련돼 있다. 이전에 동아시아 영토 분쟁에서 나타난 판례법은 이러한 영토 문제를 명확하게 해명하지 못했다. 국제사법재판소 판례 중에서 프레이비헤어사원(Temple of Preah Vihear) 사건은 구속력 있는 경계조약(treaty of limits)과 그러한 조약의 이행을 위한 당사국의 후속 행위에 부여할 해석이라는 또 다른 문제에 관련된 것이었다.<sup>20</sup> 인

도네시아와 말레이시아 간의 풀라우 리기탄(Pulau Ligitan), 풀라우 시파단(Pulau Sipadan) 영유권사건은 양국 모두 양측 중 하나, 또는 부롱간 술탄국(Sultan of Bulungan) 또는 술루 술탄국(Sultan of sulu) 등 선행 국에 우세하게 작용하는 본원적 권원이 존재함을 증명하지 못했다는 국제사법재판소의 판결에 따라 해결되었고 결과적으로 국제사법재판소는 당사국이 그 후에 분쟁 도서와 관련해 수행한 특정한 실효적 국가 기능 행사에 의존해야 했다. 국제사법재판소는 분쟁 도서를 무주지로 선언하지 않기 위해 최선을 다했으나 무주지였을 수도 있다는 가능성 역시 남겨두었다.<sup>21</sup> 이 같은 국제사법재판소의 이전 판결이 페드라 브랑카/PBP사건을 제소하는 데 있어서 싱가포르를 어느 정도 독려했을 것은 분명하다. 국제사법재판소 판결 외에도 1928년에 내려진 팔마스(Palmas) 섬에 대한 막스 후버(Max Huber)의 중재판정 또한 관련 사례로 들 수 있다. 이 중재판정에서 중재자는 네덜란드가 실효적 점유를 통해 무주지였던 팔마스 섬에 대한 영유권을 획득했다고 판단한 것으로 해석할 수 있다. 그러나 이때의 중재판정은 팔마스 섬에 미치는 네덜란드의 영유권이

16 영국은 1786년에 술탄 할양으로 웨슬리주와 페낭에 대한 영유권을 수립하고 1795년에는 나폴레옹 전쟁 결과로 말라카를 지배하게 되었다. 1824년 영국-네덜란드 조약으로 네덜란드는 말라카 영유권을 영국에 할양했다. 1826년에 영국 동인도회사가 '해협 식민지'라는 이름으로 페낭, 웨슬리주, 말라카, 싱가포르를 통합하였다(C.M. Turnbull, 1972, *The Straits Settlements 1826-67, Indian Presidency to Crown Colony*, London: Athlone Press 참조).

17 Malaysia Reply, pp. 26~30, paras. 57~65 참조.

18 Singapore Counter-Memorial, pp. 25~27, paras. 3, 13.

19 Singapore Reply, paras. 2, 26/2, 36.

20 *Temple of Preah Vihear(Cambodia v. Thailand)*, Merits, Judgment of 15 June 1962 : ICJ Reports 1962 p. 6(p. 14).

21 *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan(Indonesia - Malaysia)*, Judgment, ICJ Reports 2002, p. 674, para.108; p. 678, para. 127. 이 판결에 대한 분석(영토분쟁과 관련한 2002년 결정을 고려한 분석)은 다음을 참조.

M. G. Kohen, "La relation titres/efficacité dans le contentieux territorial à la lumière de la jurisprudence récente," *Revue générale de droit international public*, 2004, t.108/3, pp. 561~596.

‘평화적이고 지속적인 주권의 행사’를 기본으로 한다고 주장하면서 이 같은 내용에 대한 직접적인 언급을 피했다.<sup>22</sup>

앞서 언급한 세 가지 사건의 공통점은 영토주권이 피보호국 또는 종속국 상태에 놓인 기존 국내적 주권국의 틀 안에서 논의됐다는 점이다(이는 말레이시아-싱가포르사건에도 적용된다). 이러한 사실은 곧 이러한 상황에서는 영유권이 어디에 귀속되는지에 대한 의문으로 이어진다. 영유권 귀속의 문제는 이 외에도 카타르(Qatar)-바레인(Bahrain)사건, 카메룬(Cameroon)-나이지리아(Nigeria)사건 등 기타 영토분쟁을 통해 국제사법재판소에서 논의된 바 있다. 카타르-바레인사건에서는 두 피보호국 모두 주권적 성격을 인정받았지만<sup>23</sup> 카메룬-나이지리아사건에서 국제사법재판소는 아프리카에서의 식민 지배가 갖는 차별성을 강조하며 보호국 관계 수립에 피보호국의 주권적 특성과 관련한 인식은 내포될 수 없고 피보호국은 식민 행정부 형태로만 인정된다는 결론을 내렸다. 국제사법재판소는 이러한 인식을 칼라바르(Calabar) 왕국이 1884년 9월 10일 영국과 체결한 조약에 적용했다.<sup>24</sup> 여기에서 국제사법재판소는 수십 년 전 막스 후버가 주장한 것과 동일한 논리를 적용하면서 서사하라(Western Sahara)사건에 대한 권고적 의견보다 어느 정도 후퇴하는 모습을 보였다.<sup>25</sup> 싱가포르는 2002년 국제사법재판소 판결에 나타나 있듯이 조호르 술탄국이 직면한 상황을 바카시(Bakassi) 반도 칼라바르 왕국의 상황과 연결시키려 하지는 않았으나 조호르 술탄국이 당시에 페트라 브랑카/PBP의 주권자일 수 없었다는 논리를 뒷받침하기 위해, 국제사법재판소의 이와 같은 분석과, 특히 국제사법재판소가 분쟁 도서에 대해 술루 술탄국이 보유한 본원적 권원의 존재를 부인했던 방식과 관련하여 풀라우 리기탄, 풀라우 시파단사건에 대한 판결에 의존했을 수 있다.<sup>26</sup>

국제사법재판소는 싱가포르 해협에 있는 해양 지형물에 대한 조호르 술탄국의 본원적 권원뿐만 아니

<sup>22</sup> *Island of Palmas Case(Netherlands-United States of America), Award of 4 April 1928, RIAA, Vol. II(1949), p. 839.*

<sup>23</sup> 1939년 7월 11일 영국 측 결정 관련 국제사법재판소 분석 참조. *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain(Qatar v. Bahrain), Merits, Judgment, ICJ Reports 2001, p. 83, para. 139.*

<sup>24</sup> *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria(Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea intervening), Judgment, ICJ Reports 2002, pp. 405~406, paras. 206~207.*

<sup>25</sup> *Western Sahara advisory opinion, ICJ Reports 1975, p. 39, para. 80.*

라 조호르 술탄국이 국가로서 갖는 지위까지도 부정하려는 싱가포르의 모든 시도를 기각했다. 그럼으로써 본원적 주권과 관련한 해당 지역 아시아 국가 상황이 명확해졌으며 2002년 풀라우 리기탄, 풀라우 시피단사건 판결 이후에 제기될 수 있었던 의구심을 불식시켰다.

#### IV. 조호르가 주권국 및 본원적 권원의 소유국으로서 존재했다는 증거

싱가포르는 모든 입증 책임을 말레이시아에 떠넘겼다. 싱가포르의 본원적 권원을 보유했음을 증명해야 하는 쪽은 말레이시아이며, 싱가포르가 등대 건축 전에 페드라 브랑카/PBP가 무주지였음을 증명할 필요는 없다고 주장했다. 싱가포르는 말레이시아가 페드라 브랑카/PBP에 대한 실효적 선점을 증명하지 못한다면 이 섬은 타국이 점유할 수 있는 무주지로 간주해야 한다는 논리를 편 것이다. 국제사법재판소는 “싱가포르는 1847년 등대 건설 이전에 페드라 브랑카/PBP가 무주지라는 주장을 뒷받침하기 위한 구체적 근거를 더 이상 제시하지 않았다”고 언급함으로써 싱가포르가 펼친 전략을 암묵적으로 비판했다.<sup>27</sup> 그 판결문은 이전에 ‘국제사법재판소의 법에 따라 어떠한 주장을 내세우는 주체는 그 주장을 뒷받침할 사실 근거를 입증하는 것이 일반적인 원칙<sup>28</sup>’이라는 점을 상기시켰다.

<sup>26</sup> *Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia – Malaysia), judgment, ICJ Reports 2002* p. 674~675, paras. 109~110.

<sup>27</sup> *ICJ Reports 2008*, p. 32, para. 51.

<sup>28</sup> *ICJ Reports 2008*, p. 31, para. 45.

국제사법재판소는 다음을 인용했다.

*Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, ICJ Reports 2007* p. 75, para. 204, citing *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, ICJ Reports 1984*, p. 437, para. 101.

<sup>29</sup> Singapore Counter-Memorial, paras. 3, 13~3, 15.

영국이 등대를 건설했을 당시 조호르 술탄국이 페드라 브랑카/PBP를 실효적으로 지배하고 있었음을 보여주는 증거의 가능성을 약화시키기 위해 싱가포르는 술탄국 내부의 정치적 소요를 언급하며 당시 술탄국이 와해 상태였다고 주장했다.<sup>29</sup> 하지만 국제사법재판소는 이러한 주장은 검토조차 하지

않았다. 내부적 혼란은 국가의 존재를 부정하는 요인이 될 수 없기 때문이다. 또한 후에 다시 설명하겠지만 조호르 술탄국의 활동은 싱가포르 해협에서 영국이 펼쳤던 식민 지배의 근원이었을 뿐 아니라 페드라 브랑카/PBP에 등대를 세우게 된 배경에서도 중요한 요소였다.

## V. 분쟁 대상이 된 해양 지형물을 소유하는 주권적 실체로서의 조호르

말레이시아는 『나포의 법적 권리에 관해(De Iure Praedae)』에서 휴고 그로티우스(Hugo Grotius)가 “인도에는 오랜 시간 동안 자주적 공국(supreme principatus)으로 여겨져 온 조호르라는 왕국이 있고 그 지도자는(포르투갈과의) 전쟁을 일으킬 수 있는 권한을 가지고 있다”고 기술한 것을 인용했다.<sup>30</sup> 17세기 초에 쓰여진 이 문장은 국제사법재판소 판결<sup>31</sup>에서 다시 한 번 인용되었고 조호르 술탄국이 가진 주권적 성격을 증명하기에 충분한 권위를 지니고 있다고 간주됐다. 이보다 더 결정적이었던 요소는 영국의 싱가포르 지배 자체가 조호르 술탄국과 체결한 조약의 결과였다는 점이다.<sup>32</sup>

말레이시아가 페드라 브랑카/PBP, 미들록스, 사우스 레지를 두고 조호르 술탄국의 ‘주권자 자격으로 행하는 행위(à titre de souverain)’를 뒷받침해줄 만한 증거를 제시하지 못한 것은 사실이다. 이는 다른 어떠한 국가도 말레이시아와 상반되는 주장을 제기하지 않았다는 점과 이 지형의 성격을 고려하면 이해할 수 있는 부분이다. 그러나 말레이시아는 페드라 브랑카/PBP가 지역 원주민이 이용했던 잘 알려진 땅이라는 것을 보여주는 또 다른 증거를 제시했다.

<sup>30</sup> Hugo Grotius, *De iure praedae commentarius*, 1604; translated by G.L. Williams et al., *Commentary on the Law of Prize and Booty by Hugo Grotius*, William S. Hein: Buffalo, N.Y., 1995, 314–15, paras. 141~142. Malaysia Memorial, p. 37, para. 38 참조.

<sup>31</sup> *ICJ Reports 2008*, p. 33, para. 53.

<sup>32</sup> 영국 동인도회사는 싱가포르에 무역소를 설치하기 위해 1819년에 첫 번째 조약을 체결했고 1824년 8월 2일에 우호동맹조약을 체결하며 조호르 술탄국과 합의한 할양에 따라 싱가포르와 그 주변 도서 영유권을 취득했다. *CTS*, Vol. 74, p. 88.

<sup>33</sup> 이 예시는 *Memorial Malaysia, Atlas, Maps 1, 2, and 3 and Singapore Memorial*, Vol. 1, pp. 8~9, para. 2.5 및 *Memorial Malaysia*, Vol. 1, p. 137, para. 306 참조.

말레이시아가 내세운 증거는 조호르 술탄국과 기타 세력이 해당 지역, 특히 페드라 브랑카/PBP를 지배하는 것으로 인식하고 있었음을 증명했고 이는 국제사법재판소의 판결에 매우 중요하게 작용했다.

페드라 브랑카/PBP는 싱가포르 수립 전에 제작된 고지도에도 등장한다.<sup>33</sup> 포르투갈의 출판물에는 1552년부터 이미 원주민들이 이 섬(‘흰 바위’를 의미하며 말레이어로는 ‘바투 푸데’라고 하는 페드라 브랑카/PBP)을 널리 이용하고 있었다고 기록되어 있다. 포르투갈 국왕의 명에 따라 동인도에서 포르투갈 역사를 기록했던 동인도회사 중개인 주앙 드 바로스(Joao de Barros, 1496~1570)는 포르투갈인은 의무적으로 현지 도선사를 이용해야 했으며 포르투갈인이 현지 도선사와 함께 싱가포르 해협 입구에 있는 화이트 록(White Rock, 페드라 브랑카/PBP)이라는 섬에 도착했는데 이곳은 ‘현지 도선사가 매우 선호하는 항구’라고 보고했다.<sup>34</sup>

1655년, 중국 범선이 조호르 술탄국과 교역을 하고 있다는 보고를 받은 말라카의 네덜란드 총독은 네덜란드 동인도회사에 ‘페드라 브랑카/PBP와 인접한’ 조호르강(Johor River)에 중국 무역상이 출입하는 것을 막기 위해 두 척의 배를 보내 싱가포르 해협을 항해하도록 할 것을 제안했다.<sup>35</sup> 총독은 조

호르 술탄국 통치자가 지원해주지 않으면 이러한 계획이 실효를 거두기 어렵다는 것을 알고 있었는데, 중국 범선을 나포하자 조호르 술탄국이 강하게 반대했다.<sup>36</sup> 국제사법재판소에 있어서 이 사건은 ‘중국 범선 나포가 해당 지역 주권자로서 조호르 술탄국이 지니는 권리를 침해하는 것’이라는 조호르 술탄국의 입장을 분명히 보여주는 것이었다.<sup>37</sup>

싱가포르에서 영국 관료들이 조호르 술탄국의 지리적 범위와 관련해 남긴 기술 또한 매우 중요하다. 무엇보다 영국 정부에 제출한 1824년 1월 10일자 보고서에서 싱가포르 주재 영국 변리공사인 존 크로퍼드(John Crawfurd)는 ‘이 공국은 말라카에서

34 J. de Barros, *Ásia de João de Barros. Dos feitos que os portugueses fizeram no descobrimento e conquista dos mares e terras do Oriente* (Asia, by João de Barros, Facts established by the Portuguese in the discovery and conquest of the seas and lands of the Orient), Lisbon, 1552, Quarta década, 6th ed., Lisbon, 1946, p. 56.

35 VOC 1209, Letter from Governor Thyssen of Melaka to Governor-General and Council of the Dutch East India Company in Batavia, 1 April 1655. Memorial Malaysia, Vol. 3, Annex 22. *ICJ Reports 2008*, p. 33, para. 54.

36 Ibid.

37 *ICJ Reports 2008*, p. 33, para. 55.

조호르 반도의 끝까지 이어진다. 수마트라 섬(Island of Sumatra)에 정착지 몇 개를 가지고 있으며 북위 48도, 동경 109도에 자리 잡은 나투나(Natunas) 제도에 이르기까지 중국해와 말라카 해협 중간에 있는 모든 섬을 지배하고 있다'고 기록했다.<sup>38</sup> 국제사법재판소는 또한 '위 문건에서 확인되듯 해당 지역의 영국 고위관료는 조호르 술탄국이 분단되기 전에 싱가포르 해협의 해당 부분에 위치한 '모든' 도서를 포함하는 광범위한 해상 세력을 구축하고 있었다'고 결론지었다.<sup>39</sup>

바타비아(Batavia)로 파견된 베트남 특사는 요약 보고서에서 페드라 브랑카/PBP(또는 화이트록)를 언급하면서 '리아우(Riau) 항구에 도착하는 순간 네덜란드 영토에 발을 디게 된다'<sup>40</sup>고 기록하여 페드라 브랑카/PBP를 네덜란드 '영토'의 북쪽인 것으로 묘사했다.

1843년 5월 25일자 《싱가포르 프리 프레스(Singapore Free Press)》에 게재된 보도는 이 지역에서 빈번히 발생하는 해적 행위에 대한 내용을 담고 있었는데, 여기에서 바투 푸테(Batu Puteh)가 조호르 영토의 일부였음이 명시되었다.<sup>41</sup> 싱가포르는 이 신문이 언급한 '바투 푸테'와 이 보도가 갖는 증거로서의 가치에 의구심을 제기하려고 노력했으나 국제사법재판소는 이 보도가 갖는 증거 가치는 '조호르가 문제 지역의 영유권을 보유했다는 다른 증거를 제시한다는 점에 있다'고 판단했다.<sup>42</sup>

그 후 국제사법재판소는 '적어도 17~19세기 초까지는 조호르 술탄국의 영토가 말레이 반도의 상당 부분을 차지했으며 싱가포르 해협을 가로질렀고, 그 해협에 있는 도서를 포함했다. 특히, 조호르 술탄국의 영역은 페드라 브랑카/PBP가 있는 지역을 포함한다'는 것을 보여주는 이 같은 증거에 만족했다.<sup>43</sup> 그러나 국제사법재판소는 페드라 브랑카/PBP에 대한 본원적 권원과 관련한 말레이시아의 주장이 법에 근거한 것인지를 확인하기 위한 법적 분석이 필요하다고 사료했다.

국제사법재판소가 말레이시아의 본원적 권원을 지지하게 된 데에는 다음과 같은 네 가지의 결정적인 요소가 존재했다. 첫째, 페드라 브랑카/PBP가 계속해서 항해의 위협 요소로 알려져 있었다. 따라서 둘째, 페드라 브랑

카/PBP가 현지인에게 발견되지 않거나 알려지지 않을 수 없는 상황이었다. 국제사법재판소는 ‘페드라 브랑카/PBP는 미개척지(terra incognita)가 아니었다’고 말했다. 그리고 이 같은 이유로 셋째, 국제사법재판소는 ‘페드라 브

38 C.B. Buckley, *An Anecdotal History of Old Times in Singapore*. Singapore : Fraser & Neave, 1902, 161. Memorial Malaysia, p. 39, para. 80.

39 *ICJ Reports 2008*, p. 34, para. 56.

40 Phan Huy Chú, *Un émissaire vietnamien à Batavia, Récit sommaire d'un voyage en mer*, traduit et présenté par Phan Huy Le. Claudine Salman & Ta Trong Hiep, Paris: Association Archipel, 1994, p. 46(베트남 한자어 원본을 베트남어와 프랑스어로 번역). Memorial, p. 23, para. 37 참조. 싱가포르의 항변서를 내며 이 보고서에서 핵심, 즉 특사가 페드라 브랑카/PBP를 떠난 후 리아우(Riau)에 도착해 ‘네덜란드 영토’에 입성했다는 점은 고려하지 않은 채 그 범위와 중요성을 다루려 했다(Singapore Reply, pp. 19~21, paras. 2, 28~ 2, 33 참조).

41 Singapore Free Press, 25 May 1843; MM, Vol. 3, Annex 40.

42 *ViCJ Reports 2008*, p. 35, para. 58.

43 *ICJ Reports 2008*, p. 35, para. 59.

44 *ICJ Reports 2008*, p. 35, para. 61.

45 *ICJ Reports 2008*, p. 35, para. 62.

46 *ICJ Reports 2008*, p. 35~37, paras. 63~68, with quotations from Legal Status of Eastern Greenland, Judgment 1933 *P.C.I.J., Series A/B No. 53*, pp. 39, 46, 50~51, and Island of Palmas Case(Netherlands-United States of America), Award of 4 April 1928, RIAA, Vol. II, pp. 839, 840 and 855.

47 *ICJ Reports 2008*, p. 36, para. 66.

랑카/PBP가 조호르 술탄국의 일반적인 지리적 영역에 있는 섬 중 하나로 인식되었다고 추론하는 것이 합당하다’고 판단했다.<sup>44</sup> 마지막으로 ‘싱가포르 해협의 도서에 대한 반대되는 주장이 제기되었다는 증거가 존재하지 않는다’는 사실도 결정적 요소 중 하나였다.<sup>45</sup>

국제사법재판소는 분쟁 영토가 실효적으로 점유되지 않은 상황이어도 특히 접근이 불가능하거나 협소한 경우, 또는 사람이 살지 않는 지역이 분쟁 대상이 되었을 때 상호 경합되는 권리 주장이 없는 상황에서 상설국제사법재판소가 동부그린란드사건 및 팔마스 섬 중재사건 때 보여준 잘 확립된 입장을 다시 한번 상기했다. 국가 권한은 반드시 ‘영토의 모든 지점에서 모든 시점’에 나타나야 하는 것은 아니며, ‘시간의 공백, 단속, 그리고 공간의 단절’이 있을 수 있다.<sup>46</sup> 국제사법재판소는 ‘16세기 초에서 19세기 중반에 이르기까지 어떠한 세력도 영유권을 주장하지 않은 소규모 무주지와 거주 불가능한 섬과 관련한 현재의 사건에도 이러한 전제를 적용해야 한다’고 강조했다.<sup>47</sup>

2008년 5월 23일 판결에서 국제사법재판소는 무주지에 대한 실효적 점유와 본원적 권원 차이, 그리고 두 가지에 기반을 둔 영유권 성립이 요구하는 상이한 조건을 명확히 밝혔다. 즉 19세기 중반 페드라 브랑카/PBP는 무주지 선점을 적용할 수 없는 상태

였다. 국제사법재판소는 무주지에 대한 주권 취득으로 페드라 브랑카를 ‘합법적으로 점유’했다는 싱가포르 주장을 기각했다. 말레이시아가 답변서에서 밝힌 바와 같이 국제사법재판소는 ‘서사하라사건의 권고적 의견’에서 “유효한 ‘선점’의 기본 조건 중 하나는 ‘선점’이 목적인 것으로 추정되는 행위가 이루어진 시기에 해당 영토가 무주지(누구에게도 속하지 않은)여야 한다는 것이다”라고 말한 바 있다.<sup>48</sup> 페드라 브랑카/PBP가 조호르 술탄국 옛 영토의 한가운데에 있다는 사실과 조호르 술탄국 백성이 이 섬을 이용했던 점, 그리고 1824년 영국-네덜란드조약 및 크로퍼드조약(Crawford Treaty) 등 영토 규제가 싱가포르 해협과 이곳에 있는 섬을 대상으로 했다는 사실 등은 페드라 브랑카/PBP 같은 개별 지형이 ‘누구에게도 속하지 않아 선점이라는 합법적 절차를 통한 획득이 가능한’ 영토로 인식될 수도 있다는 추측을 미연에 방지했다.

조호르 술탄국이 본원적 권원을 보유하고 있었다고 판단한 국제사법재판소는 해상활동을 위해 페드라 브랑카/PBP를 이용한 오랑 라우트 쪽의 충성을 근거로 하는 말레이시아의 주장을 페드라 브랑카/PBP의 본원적 권원에 대한 확증으로 간주했다.<sup>49</sup> 또 이를 통해 국제사법재판소는 영유권을 확정 짓는 과정에서 현지 지배 세력 아래에 있는 백성의 활동이 지니는 역할과 폴라우 리기탄, 폴라우 시파 단사건을 겪은 바자우 라웃(Bajau Raut) 부락과 관련해 이루어진 이전의 분석을 명확히 했다.<sup>50</sup>

## VI. 분쟁 지형물의 위치, 소규모성 및 무인도로서의 특성

2008년 5월 23일의 판결은 또한 일반적인 범주에서의 중요한 의문점에 대한 실마리를 제공했다. 한

<sup>48</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, ICJ Reports 1975*, p. 6 at p. 39, para. 79.

<sup>49</sup> *ICJ Reports 2008*, p. 39, para. 75.

<sup>50</sup> *ICJ Reports 2002*, p. 675, para. 110.

<sup>51</sup> Derek Bowett, *The Legal Regime of Islands in International Law*, 1979 pp. 48~50 참조. *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain(Qatar v. Bahrain), Merits, Judgment, ICJ Reports 2001*, p. 190, para. 142, 베자우(Bedjaoui), 란제바(Ranjeva), 코로마(Koroma) 재판관의 반대 의견 참조.

<sup>52</sup> *Treaty of Friendship and Alliance between the Honourable East India Company and the Sultan and the Temenggong of Johore, 2 August 1824, CTS, Vol. 74*, p. 380(영문). *Malaysia Memorial, Vol. 2, Annex 6*.

국가의 영해 안에서 출현한 새로운 도서가 연안 국가에 귀속된다거나 한 국가의 영해에 있는 도서가 해당 국가에 귀속된다<sup>51</sup>고 추정하는 것이 일반적으로 수용된다면, 영해 외부에 있는 도서의 영유권은 어디에 귀속되느냐 하는 문제가 제기된다. 그리고 논의된 또 다른 문제는 암초 또는 작은 섬, 또는 무인도의 영유권 수립에 요구되는 조건에 대한 것이었다.

해당 역사적 시기에 분쟁 지형물 세 개가 영해의 범위를 벗어난 지점에 있었다는 사실과 거주가 불가능할 정도로 크기가 작았다는 점은 이들 지형물이 조호르 술탄국의 본원적 권원하에 있었다는 것을 증명하는 데 장애물이 되지 않는다. 조호르 술탄국의 확장과 싱가포르 해협에 있는 도서와 바다를 조호르 술탄국의 주권에 편입한 것과 관련해 말레이시아가 행하고 국제사법재판소가 인정한 분석 외에도 19세기의 세 가지 국제법 문서는 매우 중요한 의미를 지닌다. 이러한 국제법 문서는 현지 통치자뿐 아니라 해외 세력(이때에는 영국) 또한 (당시 유럽 열강이 관찰한 바처럼) 영해의 범위 밖에 있는 도서와 암초를 해당 지역 연안 국가의 주권에 속하는 것으로 간주했다는 결정적 증거를 제시하고 있다.

그 세 가지 중 첫 번째는 싱가포르에 대한 영국의 식민 지배를 가능하게 해준 영국 동인도회사와 조호르 술탄국 및 테멩공(Temenggong)이 1824년 8월 2일에 체결한 우호동맹조약이었다(당시 싱가포르 주재 영국변리공사의 이름을 따 크로퍼드조약이라고도 부름).<sup>52</sup> 이 조약으로 조호르 술탄국의 지도자는 싱가포르 섬을 영국 동인도회사에 할양했다. 조약 제2조는 할양의 범위에 대하여 다음과 같이 서술한다.

술탄 후세인 마호메드 샤(Hussein Mahomed Shah)와 다투 투멩공 압둘 라만 스리 마하라자(Datu Tumungong Abdul Rahman Sri Maharajah)는 말라카 해협에 있는 싱가포르 섬과 싱가포르 본토 해안에서 18.54km에 이르는 인접해역, 해협 및 도서에 대한 완전한 영유권과 소유권을 영국 동인도회사, 그 상속자와 후계자에 영구히 할양한다.

영국이 싱가포르로부터 18.54km 내에 있는 도서에 대한 조호르 술탄국과 테멩공의 이전 영유권을 인식했음은 분명하다. 당시 이 도서는 무주지로 인식되지 않았다. 페드라 브랑카/PBP는 조호르 술탄국-말레이시아 본토에 있는 탄중 페누소(Tanjung Penyusoh, 포인트 로마니아(Point Romania))에서 7.8해리, 싱가포르 해안 최근점에서 25.5해리 떨어진 곳에 있다고 알려져 있다.

이와 관련한 두 번째 문서는 영국이 이 지역의 또 다른 통치자와 체결한 조약이다. 1846년에 보르네오 술탄(Sultan of Borneo)은 라부안(Labuan) 섬을 영국과 아일랜드 여왕에게 할양했다. 1847년 5월 27일에 체결된 우호통상 조약은 보르네오 술탄이 과거 영국에 할양했던 영토에 대한 자세한 내용을 담고 있다. 이 조약에는 라부안 섬에서 서쪽과 북쪽으로 18.54km, 즉 공해 상에 위치한 모든 도서가 포함돼 있다.<sup>53</sup>

마지막은 1862년 중재재판에 회부된 사건으로 동부 말레이 반도 밖에 위치한 도서를 둘러싼 파항(Pahang)과 조호르 술탄국 간의 영토분쟁이다. 당시 해협식민지 총독이었던 해리 오드 경(Sir Harry Ord)이 중재자 역할을 맡았다. 1868년 중재판정은 엔다우(Endau) 강을 남중국해경계의 시작점과 위도로 삼아야 하며 이 경계선 북쪽의 모든 도서는 파항에, 남쪽 모든 도서는 조호르 술탄국에 귀속된다고 결론지었다.<sup>54</sup> 여기에 포함된 도서는 3해리 안에 위치한 섬에서부터 그 외부에 있는 섬, 사람이 거주하는 섬과 그렇지 않은 섬, 상당히 큰 섬과 작은 암초까지 다양했다.

이 같은 일관적인 관행으로 보아 이 지역에 있는 현지 국가에 부여된 영유권은 본토와 떨어진 거리, 지형 크기, 인간 거주 가능 여부 등과 관계 없이 인정됐다는 것을 알 수 있다.

<sup>53</sup> Treaty of Friendship between Britain and the Sultan of Borneo. Text in J. de V. Allen, A.J. Stockwell and L.R. Wright(eds.), A Collection of Treaties and Other Documents Affecting the States of Malaysia 1761~1963, Vol. II, p. 399. Reproduced in Malaysia Counter-Memorial, Vol. 3, Annex 21. 보르네오 할양 범위에 대한 설명은 MCM, insert No. 1, p. 17 참조. 50 *ICJ Reports 2002*, p. 675, para. 110.

<sup>54</sup> Award of 1 September 1868 made by Governor Sir H. St George Ord: Allen, Stockwell & Wright, p. 345. Malaysia Memorial, Vol. 3, Annex 86.

<sup>55</sup> 이와 유사한 관점은 다음을 참조. Ms Laurence Henry, Mutations territoriales en Asie centrale et orientale, Paris, La documentation française, 2008, pp. 50~51. Mamadou Hébié, Des traités comme moyens d'acquisition de la souveraineté territoriale le cas des accords conclu avec les chefs *locaux*(PhD thesis, The Graduate Institute, Geneva, 2012(forthcoming)).

## Ⅶ. 국제사법재판소의 분석은 아시아에서의 영유권에 대한 일반적 인식과 일치한다

말레이시아-싱가포르사건에서 국제사법재판소는 아시아 대륙, 또는 적어도 중앙아시아, 동아시아, 남아시아 지역에서 나타나는 영토 상황과 관련한 일반적 관행을 적용했을 뿐이다. 대부분 유럽 국가보다 긴 역사를 지닌 현지 실체들은 그들의 영토에 대한 주권을 보유하고 있었다. 이러한 영토에 대한 주권을 유럽이 획득한 것은 무주지 선점의 문제가 아니라 평화적 관계라는 맥락에서, 또는 적대 행위 후에 체결된 강화조약 또는 할양조약 결과였다.<sup>56</sup> 보호국 관계의 수립이나 유럽국가 간의 영향권 할당이 자동적으로 보호국 또는 지배국에 영유권을 이양하는 것으로 귀결되지는 않았다. 실 효적 점유를 통한 영유권 획득과 관련한 베를린 회의(1888년)에서 채택된 규칙은 유럽 국가와 아프리카의 맥락에서만 적용할 수 있었다.<sup>56</sup> 다시 말해 아시아에는 무주지가 존재하지 않았던 것이다.

이를 팔마스 섬사건에서 막스 후버가 취했던 입장과 혼동해서는 안 된다. '특정한 상황에서 국가가 지리적인 이유를 근거로 그 해안에 상대적으로 근접한 도서를 소유했다고 할지라도 국가 영토가 육지(가장 가까운 대륙 또는 규모가 상당한 도서)를 형성한다는 이유만으로 영해 밖에 있는 도서가 해당 국가에 귀속되어야 한다는 것을 뒷받침하는 국제법의 존재를 증명할 수 없다'는 주장에 주목해야 한다.<sup>57</sup> 여기에서 후버 중재관은 특정 지역에서 무주지의 존재 여부와는 별개로 주권 자체가 가지는 권원 또는 근간으로서 인접성이라는 개념을 언급하고 있다. 인접성은 주권의 근간 또는 권원으로서의 역할이 아닌 영유권의 범위를 결정하는 역할을 한다.<sup>58</sup> 막스 후버는 중재판정에서 팔마스 섬이 '상기섬(the Island

56 기타 중재판정에서도 이러한 인식이 드러난다. *Arbitral awards by the King of Italy Victor Emanuel III in the Clipperton Island case(France - Mexico)* (RIAA, Vol. II, p. 1110), and by Max Huber in the *Island of Palmas case(Netherlands - United States of America)*, (RIAA, Vol. II, p. 868) 참조.

57 *Island of Palmas Case(Netherlands v. U.S.A.)*, Arbitration, 1928, RIAA, Vol. II, p. 854.

58 M. Kohen, *Possession contestée et souveraineté territoriale*, Paris, PUF, 1997, pp. 242~247 참조.

59 *Island of Palmas Case(Netherlands v. U.S.A.)*, Arbitration, 1928, RIAA, Vol. 2, p. 867. 후버 재판관은 '이 현지 국가는 1677년부터 속국을 자국 영토로 삼는 것을 정당화시키는 종속국 조약을 통해 동인도회사, 네덜란드와 연계되어 있었다'고 판단했다. *Ibid.*, p. 867.

of Sangi, Talautse Isles)의 두 토속국에 차례로 귀속되었다'고 말했다.<sup>59</sup> 이 사건에서 결정적인 요인은 네덜란드가 네덜란드 동인도회사와 현지 통치자 간에 체결한 협약에 따라 팔마스 섬에 인접한 도서가 자국 소유였다는 것을 증명해냈다는 점이었다.<sup>60</sup> 팔마스 섬사건은 무주지에 대한 실효적 선점을 통한 영토 획득의 사례가 아니다.

스페인과 포르투갈이 이 지역에서 채택한 관행 또한 이 지역에 존재하고 있던 실체가 보유하는 본원적 영유권을 명백히 인정하는 방향으로 발전해왔다. 유명한 항해가인 페르디난드 마젤란(Ferdinand de Magellan)이 '몰루카스 섬(Moluccas Islands)의 발견'을 목적으로 떠난 탐험을 위해 스페인 왕실이 발행한 특허장에는 발견한 섬의 통치자와 평화·통상조약을 체결하라는 지시가 포함돼 있었다.<sup>61</sup> 필리핀을 정복한 스페인 정부는 총독과 총사령관에게 일본, 중국 등 '동방 국가와 해양'의 지배 세력을 존중하라는 명령을 내렸다.<sup>62</sup> 해양의 자유에 관한 논의에서 그로티우스의 의견을 반박했던 포르투갈의 세라핌 프레이타스(Serafim de Freitas) 또한 자바(Java), 실론(Ceylan), 몰루카의 왕자들이 이런 국가의 주인이라고 여겼다.<sup>63</sup> 포르투갈의 관행은 아시아에서 포르투갈이 획득한 영유권이 해당 지역 통치자와 체결한 조약의 결과였음을 보여준다.<sup>64</sup>

2008년 5월 23일 국제사법재판소가 내린 판결은 이보다 50여 년 전에 있었던 망키에(Minigqiers)·에크르오(Ecrehos) 섬에 대한 다음과 같은 판결과도 일치한다. '양측 모두가 에크르오와 망키에 섬에 대한 원시적 권원 또는 본원적 권원을 보유하고 있으며, 이러한 권원을 계속해서 유지해왔고 상실한 바 없었고 주장하고 있다. 따라서 이번 사건은 무주지에 대한 주권 획득을 둘러싼 분쟁의 성격을 보이지 않는다.'<sup>65</sup> 이는 양측이 본원적 권원의 보유에 대한 결정적인 증거를 제시할 수 없던 것과는 무관한 사실이

<sup>60</sup> 막스 후버는 다음과 같이 분석했다. '특히 18~19세기 초에 팔마스(또는 미안가스) 섬에서 네덜란드가 간접적 또는 직접적 주권 행사 행위를 많이 하지 않았고 주권 행사가 계속됐다는 증거에는 상당한 공백이 존재한다. 하지만 원주민만 거주하는 멀리 떨어진 소규모 도서에 대한 영유권 행사와 무관하게 영유권 행사는 매우 오래전 과거로 거슬러 올라가야 한다. …… 영유권이 국가 통제력을 점차 강화함에 따른 느린 진화의 결과임은 자연스러운 일이다.' ibid.

<sup>61</sup> Instrucción que dió el Rey á Magellan es y á Falero para el viage al descubrimiento de las islas del Maluco, point 12, 8 May 1519, in Navarrete, *Collección de viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde fines del siglo XV. con varios documentos inéditos concernientes a la marina castellana y a los establecimientos españoles en Indias*, (Madrid, 1825~1837), Vol. 4, Document No. XIV, p. 134.

었다. 양측 모두 해당 지형물이 고대부터 자국의 영토였다고 주장했기 때문에 유럽 대륙에 가까이 있으면서도 인간이 거주하지 않는 암초를 무주지로 인식하지 않는다면, 이 같은 논리를 유럽만큼, 혹은 그보다 훨씬 오래전부터 국가가 존재해온 아시아 대륙에 적용하지 않을 이유가 없다.

따라서 서사하라사건에 대한 권고적 의견에서 국제사법재판소가 제시한 영토 획득과 관련한 설명은 유효하며 말레이시아-싱가포르사건에 다음과 같이 적용됨으로써 보다 강화되었다. ‘무주지’라는 표현은 영토주권의 취득을 위한 합법적인 과정 중 하나로서 ‘점유’와 관련해 사용되는 법적 용어였다. 할양 또는 승계를 제외하면 법률상 영토주권을 평화적으로 취득할 수 있는 기본적 수단이 ‘점유’이기 때문에 ‘점유’를 구성한다고 여겨지는 행위가 이루어진 시점에 해당 영토가 누구에게도 속하지 않는 무주지여야 한다

는 것이 유효한 ‘점유’의 기본적인 조건이었다(*Legal Status of Eastern Greenland, P.C.I.J., Series A/B, No. 53, pp. 44 f. 및 63 f.와 비교*). 따라서 국제사법재판소의 관점에서는 스페인 식민지배 당시에 서사하라가 누구에게도 속하지 않아 ‘점유’라는 합법적 절차를 통한 획득이 가능한 상태이기만 했다면 스페인 식민지배 당시에 서사하라가 ‘무주지’였다는 판단이 가능했을 것이다.<sup>66</sup>

<sup>62</sup> Recopilaciones de las leyes de los Reinos de las Indias, Libro Tercero, Título IV, De la guerra, ley XVIII. Available at: [www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm](http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm).

<sup>63</sup> De Freitas, Serafim, *De Iusto Imperio Lusitanorum Asiatico(1625)*, transl.: *Justification de la domination portugaise en Asie*, by A. Guichon de Grandpont, Paris/Lille, J. P. Guillard et Cie/Quarré, 1882, pp. 22~23.

<sup>64</sup> António Vasconcelos de Saldanha, 1997, *Iustum Imperium. Dos tratados como fundamento do Império dos Portugueses no Oriente. Estudo de historia do Direito Internacional e do Direito Português*, Lisbon, Fundação Oriente.

<sup>65</sup> *The Minquiers and Ecrehos case. Judgment of November 17th, 1953: ICJ Reports 1953*, p. 53.

<sup>66</sup> *Western Sahara, advisory opinion, ICJ Reports 1975*, p. 39, para. 79.

## VIII. 맺음말

2008년 5월 23일의 판결은 동아시아 지역의 실체는 전통적 영해의 범위를 벗어난 곳에 소재한 동아시아 도서를(규모, 엄밀한 의미에서의 도서 또는 암초 등의 형태와 관계 없이) 고대로부터 자국의 영토로 인식했고, 유럽 국가 또한 이러한 인식을 수용했음을 보여준

다. 따라서 페드라 브랑카/PBP의 경우 본원적 권원이 이미 존재했기 때문에 그에 대한 주권의 획득은 실효적 점유의 결과가 아니었던 것이다. 실효적 점유라는 개념은 무주지에 적용되는 것이며, 반드시 본원적 권원에 적용되는 것은 아니다. 본원적 권원 또한 그 존재의 증거가 필요하긴 하나 국가 권한 행사라는 실효적 행위는 꼭 무주지에 대한 주권의 취득과 같은 정도의 조건을 요구하지는 않는다. 무주지에 대한 영토주권의 취득은 '점유국이 문제가 되는 영토를 점유하고 그곳에서 배타적 권한을 행사하기 위한 조치를 취하고 있다'는 것에 대한 증거를 필요로 한다.<sup>67</sup> 본원적 권원은 실효적 국가 기능 행사에 대해 상대적으로 낮은 수준의 증거를 요하는데 해당 지역에 대한 실효적 지배라는 사실만으로도 그러한 도서에 대한 주권을 입증하는 데 충분하다고 간주할 수 있다.

이처럼 국제사법재판소가 이와 같이 판결의 이유를 제시한 후 페드라 브랑카/PBP가 싱가포르 영토로 결론 내려진 것은 극히 예외적인 판시였다. 국제사법재판소에 따르면 구체적으로 밝혀지지 않은 시기에 주권의 보유자가 영국·싱가포르에 주권을 이양했다. 국제사법재판소는 '양측의 행위에 대한 국제사법재판소의 평가에서 결정적인 요소는 국제법, 영토에 대한 국가주권의 관계와 그러한 주권의 안정성과 확실성의 관계에서도 핵심적인 부분이다. 그렇기 때문에 앞에서 언급한 바처럼 당사국의 행위에 근거한 영유권 이양은 해당 행위와 관련한 사실에 어떠한 의구심도 없도록 명백해야 한다. 이는 특히 양 당사국 중 하나가 자국 영토의 일부에 대한 영유권을 포기하는 상황이라면 더욱 그러하다'고 강조할 정도로 조심스러운 모습을 보였다.<sup>68</sup> 말레이시아가 미들록스에 대한 영토주권을 확인하기 위해 실효적 국가 기능 행사를 증명할 필요는 없었지만 국제사법재판소는 페드라 브랑카/PBP의 영유권에 대한 판결을 내리기 위해 국제사법재판소 관점에서 싱가포르의 실효적 국가 기능 행사에 대한 결정적 증거가 될 수도, 동시에 영국·싱가포르의 영유권에 대한 말레이시아의 묵인과 인정에 대한 증거가 될 수도 있는 증거를 요구했다.

<sup>67</sup> *Clipperton Island(France-Mexico)*, *AJIL*, Vol. 26 No. 2(1932), p. 390 at 393. (프랑스어 원문: *RIAA*, Vol. 2, p. 1110).

<sup>68</sup> *ICJ Reports 2008*, p. 51, para. 122.

말레이시아-싱가포르사건에 대한 국제사법재판소의 판결은 19세기 동아시아의 영토 상황을 명확히 하고 동아시아 영토에 대한 본원적 권원을 보유하며 오랜 시간 존재해온 국가의 존재를 재확인하는 데 커다란 기여를 했다.



동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

### 국문 초록

2008년 5월 23일에 국제사법재판소가 말레이시아-싱가포르사건에서 내린 판결은 고대로부터 현지 실체가 도서의 크기·성격(엄밀한 의미에서의 섬 또는 암초)과는 관계없이 전통적 기준에 따른 영해의 범위를 벗어나는 곳에 위치한 동아시아 도서에 대한 주권을 자국 소유로 인식했음을 보여주며 이는 유럽 열강도 인정한 사실이었다. 즉, 이러한 도서에 대한 본원적 권원이 이전에 존재했기 때문에 해당 도서에 대한 영토주권의 취득은 실효적 점유에 따른 결과가 아니라는 것이다. ‘주권자의 자격으로 행하는 행위(*à titre de souverain*)’에 대한 증거의 부재는 본원적 권원의 존재에 장애물이 되지 않았다. 국제사법재판소는 조호르 술탄국이 페드라 브랑카/폴라우 바투 푸테의 발생 시점인 1512년 이래 계속해서 해당 지형물을 소유했다는 말레이시아의 입장을 지지했고 말레이시아는 페드라 브랑카/폴라우 바투 푸테가 조호르 술탄국 원주민들이 이용했던, 잘 알려진 지형물임을 보여주는 또 다른 증거를 제시했다. 국제사법재판소의 추론에서 보다 중요하게 작용했던 것은 조호르 술탄국과 기타 열강이 분쟁 지역, 특히 페드라 브랑카/폴라우 바투 푸테를 조호르 술탄국이 지배하는 지형물로 인식했음을 보여주는 말레이시아 측 증거였다. 말레이시아가 미들록스에 대한 주권을 입증하기 위해 ‘실질적 국가 기능 행사’를 증명할 필요는 없었지만, 페드라 브랑카/폴라우 바투 푸테에 대한 주권의 이전이 싱가포르의 실질적 국가 기능 행사와 영국·싱가포르 주권 관련 말레이시아의 묵인과 인식을 입증하는 확실한 증거라고 판단한 국제사법재판소는 말레이시아에 그 증거를 요구했다.

### 〈주제어〉

실효적 점유, 실효적 국가 기능 행사, 원시적 점유, 영해 외부의 도서, 본원적 권원, 피보호국, 국가의 지위, 동아시아에서의 주권, 점유, 무주지

## ABSTRACT

### Original Title in the Light of the International Court of Justice Judgment on Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks, and South Ledge

Marcelo Kohen

Professor of International Law, Graduate Institute, Geneva

Associate Member of the Institut de Droit international

The judgment of the International Court of Justice of 23 May 2008 in the Malaysia/Singapore case reveals that sovereignty over islands located in Eastern Asia at distances further than the traditional measurement of the territorial seas—no matter their size and characteristics as rocks or islands *stricto sensu*—was perceived by the local entities as belonging to them since ancient times. Furthermore, this was an accepted understanding of the European powers as well. The consequence of this is that the acquisition of territorial sovereignty over these islands was not the result of effective occupation, since there existed a previous original title. The lack of evidence attesting to any specific activity *à titre de souverain* was not an obstacle for the existence of original title. The Court endorsed Malaysia's position that the features in dispute had always been part of the Sultanate of Johor since the beginning of its existence in 1512. Malaysia produced evidence of different kind showing that Pedra Branca/Pulau Batu Puteh was a well-known feature, used by the natives of Johor. Even more importantly in the Court's reasoning, Malaysia's evidence demonstrated that Johor itself, as well as other powers, considered that the region concerned, and specifically Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, were under the sovereignty of Johor. It is significant that while Malaysia did not have to prove anything about *effectivités* with regard to Middle Rocks in order to ascertain its sovereignty over them, the Court required, in order to make its finding about a transfer of sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, what in its view was concrete evidence of Singaporean *effectivités* on the one hand, and Malaysian acquiescence and recognition to British/Singapore's sovereignty.

#### 〈Keywords〉

Effective occupation, *Effectivités*, Immemorial possession, Islands outside territorial seas, Original title, Protected States, Statehood, Sovereignty in Eastern Asia, Taking of possession, *Terra nullius*

## 참고 문헌

### *Official Documents*

#### *United Nations*

United Nations, “Juridical Regime of Historic Waters Including Historic Bays-Study Prepared by the Secretariat,” *Yearbook of the International Law Commission*, 1962, Vol. II, 2-26. (doc A/CN.4/143)

#### *Treaties*

Convention of the Territorial Sea and Contiguous Zone, Geneva, 29 April 1958, *United Nations Treaties Series*, Vol. 516, 205~225.

Treaty of Friendship and Alliance between the Honourable East India Company and the Sultan and the Temenggong of Johore, 2 August 1824, *Consolidated Treaties Series*, Vol. 74, 380 (English text). (Reproduced in *Malaysia Memorial*, Vol. 2, Annex 6).

Treaty of Friendship between Britain and the Sultan of Borneo, 25 May 1847. Text in J. de V. Allen, A.J. Stockwell and L.R. Wright (eds.), *A Collection of Treaties and Other Documents Affecting the States of Malaysia 1761~1963*, Vol. 2, 399. (Reproduced in *Malaysia Counter-Memorial*, Vol. 3, Annex 21. For an illustration of the extent of the Borneo's cession, see MCM, insert No. 1, 17).

United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10 December 1982, *United Nations Treaties Series*, Vol. 1833, I-31363, 397~581.

#### *State's Practice*

Instrucción que dió el Rey á Magellanes y á Falero para el viage al descubrimiento de las islas del Maluco, 8 May 1519, in Navarrete, *Colección de viages y descubrimientos que hicieron por marlos españoles desde fines del siglo XV, con varios documentos inéditos concernientes a la marina castellana y a los establecimientos españoles en Indias*, (Madrid, 1825~1837), Vol. 4, Document No. XIV, 131~150.

Recopilaciones de las leyes de los Reinos de las Indias, 1680,  
[www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm](http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm)

VOC 1209, Letter from Governor Thyssen of Melaka to Governor-General and Council of the Dutch East India Company in Batavia, 1 April 1655. Memorial Malaysia, Vol. 3, Annex 22.

## Secondary sources

### Books

Blum, Yehuda Z., *Historic Titles in International Law*, The Hague, M. Nijhoff, 1965.

Bowett, Derek, *The Legal Regime of Islands in International Law*, New York, Oceana, 1979.

Buckley, Charles Burton, *An Anecdotal History of Old Times in Singapore*, Singapore, Fraser & Neave, 1902.

Chú, Phan Huy, *Un émissaire vietnamien à Batavia, Récit sommaire d'un voyage en mer*, traduit et présent par Phan Huy Le, Claudine Salman & Ta Trong Hiep, Paris, Association Archipel, 1994.

De Barros, João, *Ásia de João de Barros. Dos feitos que os portugueses fizeram no descobrimento e conquista dos mares e terras do Oriente (Asia, by João de Barros. Facts established by the Portuguese in the discovery and conquest of the seas and lands of the Orient)*, Lisbon, 1552.

De Freitas, Serafim, *De Iusto Imperio Lusitanorum Asiatico*(1625), transl.: *Justification de la domination portugaise en Asie*, by A. Guichon de Grandpont, Paris/Lille, J. P. Guillard et Cie/Quarré, 1882.

De Vattel, Emmer, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite & aux affaires des nations & des Souverains*. Neuchâtel, Impr. de la Société Typographique, 1773, 2 Vols.

Grotius Hugo, *De iure praedae commentarius*, 1604; translated by G.L. Williams et al., *Commentary on the Law of Prize and Booty by Hugo Grotius*, New York, William S. Hein: Buffalo, 1995.

- Hébié, Mamadou, *Des traités comme moyens d'acquisition de la souveraineté territoriale: le cas des accords conclu avec les chefs locaux* (PhD thesis, The Graduate Institute, Geneva, 2012 (forthcoming)).
- Henry, Laurence, *Mutations territoriales en Asie centrale et orientale*, Paris, La documentation française, 2008.
- Kohen, Marcelo G., *Possession contestée et souveraineté territoriale*, Paris, PUF, 1997.
- Symmons, Clive R., *Historic Waters in the Law of the Sea: A Modern Re-Appraisal*, Leiden, M. Nijhoff, 2008.
- Turnbull, C. M., *The Straits Settlements 1826-67, Indian Presidency to Crown Colony*, London, Athlone Press, 1972.
- Vasconcelos de Saldanha, António, *Iustum Imperium. Dos tratados como fundamento do Império dos Portugueses no Oriente. Estudo de historia do Direito Internacional e do Direito Português*, Lisbon, Fundação Oriente, 1997.

Articles

- Beckman, Robert C., "Case between Malaysia and Singapore concerning Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge," *Asian Yearbook of International Law*, Vol. 14, 2008, 275~286.
- Bories, Clémentine, "L'arrêt de la Cour internationale de Justice du 23 mai 2008 dans l'affaire souveraineté sur Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks et South Ledge (Malaisie-Singapour)," *Annuaire français de droit international*, Vol. 54, 2008, 227~236.
- David, Eric, "Le différend insulaire Malaisie-Singapour," in *Le procès international: Liber Amicorum Jean-Pierre Cot*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 77~94.
- Goldie, L.F.E., "Historic Bays in International Law: An Impressionistic Overview," *Syracuse J. Int'l L. & Com*, Vol. 11, 1984, 211~273.
- Hamid, Abdul Ghafur and Khin, Maung Sein, "Case Concerning Sovereignty Over Pulau Batu Puteh: a Critical Analysis of Its Legal Implications," *The Malayan Law Journal*, No. 3, 2011, cxxx~lxi.

- Hsien-Li, Tan, "Case Concerning Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia-Singapore)," *Singapore Year Book of International Law*, Vol. 12, 2008, 257~262.
- Johnson, D. H. N., "Acquisitive Prescription in International Law," *British Yearbook of International Law*, Vol. 27, 1950, 332~354.
- Kohen, Marcelo, G., "La relation titres/effectivités dans le contentieux territorial à la lumière de la jurisprudence récente," *Revue générale de droit international public*, Vol. 108, No. 3, 2004, 561~596.
- Kopela, Sophia, "Case concerning Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia v. Singapore)," *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 25, No. 1, 2010, 93~113.
- Lathrop, Coalter G., "Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia v. Singapore): International Court of Justice, May 23, 2008," *American Journal of International Law*, Vol. 102, No. 4, 2008, 828~834.
- Mathias, Stephen D., "Current Developments: the 2008 Judicial Activity of the International Court of Justice," *American Journal of International Law*, Vol. 103, 2009, 527~542.
- Palchetti, Paolo, "The Activity of the International Court of Justice in 2008," *Italian Yearbook of International Law*, Vol. 18, 2008, 201~218.
- Tanaka, Yoshifumi, "Passing of Sovereignty: the *Malaysia-Singapore* Territorial Dispute before the ICJ," 2008, 1~15.  
[haguejusticeportal.net/eCache/DEF/9/665.html](http://haguejusticeportal.net/eCache/DEF/9/665.html)

### Case-Law

#### *Case-Law of the International Court of Justice and Permanent Court of International Justice*

*Frontier Dispute (Benin/Niger)*, Judgment, ICJ Reports 2005, 90.

- Frontier Dispute (Burkina Faso/Mali), Judgment, ICJ Reports 1986, 554.*  
*Western Sahara, advisory opinion, ICJ Reports 1975, 12.*
- Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea intervening). Judgment, ICJ Reports 2002, 303.*
- Legal Status of Eastern Greenland, Judgment, 1933, PCIJ, Series A/B No. 53, 22.*
- Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain), Merits, Judgment, ICJ Reports 2001, 112.*
- Maritime Delimitation between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras), Judgement, ICJ Reports 2007, 659.*
- Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia-Singapore), Judgment, ICJ Reports 2008, 12.*
- Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia-Malaysia), Judgment, ICJ Reports 2002, 43.*
- Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Merits, ICJ Reports 1962, 6.*
- Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya-Chad), Judgment ICJ Reports 1994, 6.*

#### *Arbitral awards*

- Award of 1 September 1868 made by Governor Sir H. St George Ord: Allen, Stockwell & Wright, (in Malaysia Memorial, Vol. 3, Annex 86.)*
- Clipperton Island case (France-Mexico), Award of 28 January 1931, RIAA, Vol. 2, 1105~1113.*
- Island of Palmas Case (Netherlands-United States of America), Award of 4 April 1928, RIAA, Vol. 2, 829~871.*
- Meerauge Arbitral Award Galicia-Hungary), Award of 13 September 1902, N.R.T., 3<sup>rd</sup> Series, Vol. III, p. 71 (for the original text in German), French text in *R.D.I.L.C.*, 1906, Vol. 38, 207. See also *RIAA*, Vol. 28, 379~396.*

*Rann of Kutch (India-Pakistan)*, Award of 19 February 1968, RIAA, Vol. 17, 1~576.

*Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute (Eritrea and Yemen)*, Award of 9 October 1998, RIAA, Vol. 22, 209~332.

### *Written submission and Pleadings*

Counter-Memorial of the Republic of Singapore, 25 January 2005, 239.

Memorial Malaysia, 23 March 2004, 166.

Memorial of the Republic of Singapore, Vol. 1, 25 March 2004, 199.

Reply of Malaysia, 25 November 2005, Vol. 1, 207.

Reply of the Republic of Singapore, 25 November 2005, 281.

Sir Ian Brownlie's oral pleading, CR 2007/21.

*Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia-Singapore)*, Judgment, ICJ Reports 2008, (available at [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org))



# 해양법의 발전에서 평화선이 지니는 의의

스튜어트 케이 서호주대학교 법대 학장  
번역 김하양 동북아역사재단

동북아역사재단

## 1. 머리말

지난 100년간 해양법은 점진적인 발전이라기보다는 굵직한 사건을 따라 도약해 나가는 모습을 보였다. 이를 대륙붕 관련 1945년 트루먼 선언<sup>1</sup>, 토리 캐니언(Torrey Canyon)<sup>2</sup> 또는 아모코카디즈(Amoco Cadiz)사건<sup>3</sup> 등 해양 재난에 대한 대응에서 쉽게 찾아볼 수 있지만 이러한 예에 한정되는 것은 아니다. 해양 강대국의 예가 아니더라도 많은 국가에서 이뤄진 실행으로 확인할 수 있다. 예컨대 ‘배타적 경제수역’이라는 용어는 1940년대 말~1950년대 초에 남미에서 ‘세습수역’이라는 개념이 도입된 것에 착안한 케냐 대표가 1972년 아프리카통일기구(Organization for African Unity)<sup>4</sup>회의에서 제안하며 처음 사용되었다.<sup>5</sup>

이 글은 1952년에 대한민국이 선포한 ‘이승만 라인’ 또는 ‘평화선’<sup>6</sup>의 역사적·현재적 의의를 중심으로 한국 정부가 평화선을 주장하게 된 배경과 평화선 선언 당시 문제가 되었던 법리, 그리고 평화선이 미치는 영향을 분석했다. 서구학계에서 충분한 관심을 받지 못했으나 평화선은 1950년대에 힘을 얻어 1982년 UN 해양법협약<sup>7</sup>에서 배타적 경제수역이 채택되면서

정점에 이른 연안국 관할권 확장의 일부였다고 할 수 있다.<sup>8</sup>

## II. 평화선

1948년 정부 수립 이후 대한민국을 통치하던 이승만 대통령은 1952년

1월 18일 선언에서 평화선을 선포했다. 평화선 선포에는 두 가지 동기가 작용했다. 첫째, 당시 한국에서는 한반도 인접 해역에서 조업 활동을 하는 일본 어민 수가 증가해 한국 어민들이 피해를 볼 수 있다는 우려가 확대되고 있었다.<sup>9</sup> 1945년에 일본 연합국 점령군을 통해 맥아더 라인이 선포됨으로써 일본 어업 활동 때문에 발생하는 한국 어민의 피해를 방지하려는 노력이 이루어졌다. 그러나 맥아더 라인<sup>10</sup>은 제2차 세계대전 종전을 위해 체결된 샌프란시스코 강화조약이 발효될 때까지만 유효한 것이었다. 1952년에 샌프란시스코 강화조약이 발효되면 비록 효과가 크지는 않았으나 일본의 어업 활동을 가로막고 있던 유일한 제동장치가 사라지게 될 상황이었다. 둘째, 한국은 리앙쿠르(Liancourt) 또는 리앙쿠르 암초<sup>11</sup>에 대한 영유권을 둘러싸고 일본과 분쟁을 겪고 있었다. 한국은 리앙쿠르 암초를 지배하고 있었지만 계속해서 서 국제사회에 한국의 권리를 주장할 필요가 있었고 평화선은 이 두 가지를 모두 도모할 수 있는 기회를 제공했다.

이승만 대통령이 공표한 평화선 선언은 네 부분으로 이루어져 있는데 그중 한 부분만이 평화선의 경로를 실질적으로 규정짓는다. 이 글의 주제를 고

\*이승만 전 대통령 관련 한국 측 자료를 제공해준 서울대학교 법학과 정인섭 교수께 감사 드립니다. 논문 집필에 큰 도움이 되었습니다.

1 1945년 9월 28일 미국 대통령 선언. Reprinted in S.H. Lay, R. Churchill & M. Nordquist, *New Directions in the Law of the Sea*(Dobbs Ferry: Oceana, 1973) Vol. 1, pp. 106~107.

2 12만 톤급 유조선이었던 토리케니언호가 1967년 영국 콘월(Cornwall) 해안 부근 세븐스톤스(Seven Stones)에 좌초했다. 이 사건으로 민사책임협약(Civil Liability Convention)과 유류오염사고(International Convention) 시공 해상 개입 관련 국제 협약 등 다양한 국제 협약이 논의됐다.

3 1978년 대형 유조선 아모코카디즈 호가 프랑스 브리태니포르탈 연안에서 암초와 충돌하면서 원유 160만 배럴이 바다로 유출됐다. 이 사건을 계기로 MARPOL 73/78이 수정됐다.

4 배타적 경제수역이라는 용어는 야운데(Yaoundé) 회의를 위한 케냐 작업보고서에서 처음 사용되었다. D.J. Attard, *The Exclusive Economic Zone in International Law*(Oxford:Clarendon Press, 1987), pp. 20~25.

5 Food and Agriculture Organization, *The Exclusive Economic Zone*, ([www.fao.org/docrep/s5280T/s5280t0p.htm](http://www.fao.org/docrep/s5280T/s5280t0p.htm)).

러해 선언문을 직접 인용한다.

국가 복지 및 방위가 시급하게 필요함에 따라 국제사회의 전례에 따라 대한민국 대통령은 다음과 같이 선언한다.

1. 대한민국 정부는 깊이에 상관없이 한반도 및 이에 속하는 부속 도서의 해안에 인접한 대륙붕의 상하에 있는 것으로 확인되거나 미래에 확인될 광물 및 해양 천연자원을 이로운 방향으로 보호, 보존, 사용하여 대륙붕에 대한 국가주권을 보유·행사한다.

2. 대한민국 정부는 깊이에 상관없이 한반도 및 도서에 인접한 해상에 국가주권을 행사한다. 이는 아래에 표시된 연장선을 통해 행사된다. 이는 위 해양의 상하에서 발견되는 모든 종류의 자원과 천연

의 부를 보유, 보호, 보존하기 위해 필요한 것으로 특히 수산업, 어업을 정부 감독 아래 두어 유한한 자원 및 천연의 부가 한국인에게 불리하게 남획되거나 국가에 해롭게 감소, 파괴되는 것을 막는다.

3. 이로써 대한민국 정부는 하기와 같이 상술한 해양 내, 상하에 존재하는 천연자원 및 부를 감독하며 보호할 수역을 한정할 경계선을 선언하고 유지한다. 이 경계선은 장래에 규명될 새로운 발견, 연구 또는 이해에 기인하는 상황에 따라 변경될 수 있다. 해당 바다 위에, 내부에 또는 아래에 존재하는 천연 자원의 통제와 보호를 위한 구역을 정의하고 기술하는 경계선을 선언 및 유지한다. 대한민국 영유권 및 보호에 있는 수역은 대한민국 영토인 한반도 및 도서 해안과 하기 선에 따라 규정된 경계선 사이에 있는 바다로 구성된다. [좌표 생략]

4. 인접 해역에 대한 본 주권의 선언은 공해상 항행의 자유를 침해하지 않는다.<sup>12</sup>

6 '평화선'이라는 표현은 이 '선'이 한일 간에 평화를 가져다줄 것이라는 이승만 대통령의 말에서 비롯되었다. Sun Pyo Kim, *Maritime Delimitation and Interim Arrangements in North East Asia*(The Hague : Martinus Nijhoff, 2004) p. 174.

7 UN 해양법협약은 1982년 12월 10일 몬테고베이에서 채택되어 1994년 11월 14일에 발효되었다: 1833 UNTS 396 (hereinafter "Law of the Sea Convention").

8 '관할권 확장'이라고 일컫는 이 같은 현상은 다수 출판물에 기록되었다. 사례는 다음을 참조. B. Kwiatkowska, "Creeping Jurisdiction beyond 200 Miles in the Light of the 1982 Law of the Sea Convention and State Practice," (1991) 22 *Ocean Development and International Law* 154.

9 국제법위원회에 제출한 대한민국의 설명은 다음을 참조. contents.nahf.or.kr/directory/contDocArticleKJ.do?id=kj\_03\_01\_04\_046\_00\_00 ; 대한민국 외교부, "The View of the Korea Government, Selected Documents, and Thesis on the Peace Line," Reference Material Series No. F.P.A. - p. 12.

평화선은 다양한 법적 문제에 당면했다. 첫 번째는 연안국의 관할권 주장인데, 이는 두 개 영역으로 구분된다. 선언의 첫 번째 단락은 한반도를 둘러싼 해저 관할권에 대한 주장이었다.<sup>13</sup> 연안국 관할권에 대한 두 번째 주장은 상부 수역 자원에 대한 것으로서 '해당 바다 위에서, 내부에서 또는 아래에서 발견될 수 있는 모든 자원과 천연자원을 보유, 보호, 보존하기 위해 필요하다'고 판단되는' 권한을 주장했다.<sup>14</sup> 이 선언을 통해 해당 수역 간 경계획정이 시도되기도 했다. 대한민국은 이웃 국가인 중국, 일본 사이의 관할권 경계를 일방적으로 규정했다. 선언의 마지막 단락은 이 같은 관할권 주장에 지침을 제공하는 부분으로 항행의 자유를 보장할 것임을 명시했다.

여러 면에서 오늘날의 법학자들은 이 선언이 국제법에 크게 반한다고 생각하지 않을 것이다. 대륙붕과 해양자원에 기초한 관할권 주장은 현재의 국

제법에서는 논란이 될 만한 문제가 아니다. 해양법 협약 제5장<sup>15</sup>·제6장<sup>16</sup>은 이러한 관할권 범위와 그 주장에 필요한 근거를 제시한다. 현재의 국제법 실행으로는 해양 경계와 관련하여 일방적인 획정이 허용되지 않는다. 그러나 여러 국가가 경계획정에 관한 국내법에 협상에 대한 입장을 명시하고 있다. 당시 선언에서는 현재 해양법협약이 사용하는 '주권적 권리'가 아닌 '주권'이라는 용어가 사용되기는 했으나 항행의 자유를 다룬 네 번째 단락과 두 번째 단락에서 언급된 기능적 관할권을 통해 만약 한국 정부가 '주권적 권리'라는 용어를 공식적으로 도입하기 30년 전이던 선언 당시에 이 용어를 알고 있었다면 이승만 대통령 선언에서도 '주권적 권리'라는 용어를 사용했을 수 있음을 분명하게 보여준다.<sup>17</sup>

이는 평화선이 지닌 가장 괄목할 만한 특성 과도 연결되어 있다. 바로 1952년에 대한민국이 주장한 내용이 대부분 놀랍게도 50년 후에 국제사회가 인

10 1945년 9월, 일본에서 연합국이 맥아더 라인을 선포했다. 맥아더 라인 선포 명령은 [www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/pdfs/g\\_taisengo02.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/pdfs/g_taisengo02.pdf)에서 찾아볼 수 있다.

11 한국에서는 '독도'로, 일본에서는 '다케시마(Takeshima)'로 알려진 섬이며 이 논문에서는 '리앙쿠르 암초'라고 칭한다.

12 1952년 대한민국 대통령 선언, Reprinted in Chi-Young Pak, *The Korean Straits* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988) 126(이하 '선언'으로 표기).

13 선언, *supra note* 12, paragraph 1.

14 선언, *supra note* 12, paragraph 2.

15 배타적 경제수역 관련 내용은 해양법협약 제5장 참조.

16 대륙붕 관련 내용은 해양법협약 제6장 참조.

17 Sun Pyo Kim도 여기에 동의한 바 있다. 다음을 참조. Sun Pyo Kim, *supra note* 6, p. 173.

정하고 수용한 해양법과 일치한다는 점이다. 따라서 평화선이 이룩한 혁신의 가치를 충분히 인정하기 위해서는 대륙붕, 영해 이원의 어업, 기타 자원 영역의 창설 그리고 해양경계획정과 관련한 1952년 당시의 법적 환경을 상세히 살펴볼 필요가 있다.

### III. 역사적 맥락: 대륙붕

수세기의 역사를 지닌 영해의 발전과는 다르게 인접 대륙붕에 대한 권리를 보유하는 국가라는 개념이 지니는 역사는 길지 않다. 일반적으로 대륙붕을 관할하는 국가의 개념은 1945년 트루먼 선언<sup>18</sup>에서 처음으로 언급된 ‘국가 실행’에서 유래한다고 알려졌다. 사실 두 국가 간 대륙붕 경계획정의 첫 번째 사례는 1942년 영국/베네수엘라사건에서 찾아볼 수 있다.<sup>19</sup> 그러나 국가 실행, 특히 중남미 국가 실행에 큰 영향을 미쳤던 트루먼 선언을 시작점으로 삼는 것이 보다 바람직할 것이다.

평화선 선포에 어느 정도 영향을 미쳤을 것으로 보이는 대륙붕 선언을 통해 트루먼 대통령은 ‘대륙붕 하층토 및 해저 천연자원을 인접 국가가 관할하는 것은 합당하고 타당하다’고 주장했다.<sup>20</sup> 그리고 이러한 주장은 ‘대륙붕은 연안 국가가 소유한 토지의 연장선으로 볼 수 있다’는 전제를 근거로 했다.<sup>21</sup> 이것이 바로 20년 후에 발생한 북해대륙붕사건<sup>22</sup>에서 국제사법재판소가 규정한 자연적 연장이라는 개념이었다. 트루먼 선언은 마주하거나 인접한 대륙붕이 만나는 곳에서는 형평 원칙<sup>23</sup>에 따라 경계가 결정

18 미국 대통령 선언, *supra* note 1 pp. 106~107. 오키넬은 제2차 세계대전 이전 논문을 논하면서 국제법에서 대륙붕이라는 개념은 많은 학자들이 주장하는 것처럼 새로운 개념은 아니지만 1920년대 말과 1930년대 해양 시추가 1940년대 발전에 실질적인 추동력을 제공했다고 말한다. D.P. O'Connell(Shearer, I.A., ed.), *The International Law of the Sea*, (Oxford: Clarendon Press, 1982) Vol. 1, 467~470.

19 1942년 2월 20일 카라카스에서 체결된 영국-베네수엘라 파리아만 해저지역조약, No. 4829, 205 LNTS 121. 다음을 참조. B.B.L. Auguste, *The Continental Shelf: The Practice and Policy of Latin American States with special reference to Chile, Ecuador, and Peru: A Study in International Relations*(Geneva: Librairie E. Droz, 1960) pp. 59~60; O'Connell, *supra* note 18, Vol. 1, 470~1; M.D. Evans, *Relevant Circumstances and Maritime Delimitation*(Oxford: Clarendon University Press, 1989) 1; M.L. Jewett, "The Evolution of the Legal Regime of the Continental Shelf," (1984) 22 *Canadian Yearbook of International Law* 153 at 162~163.

20 미국 대통령 선언, *supra* note 1, p. 106.

21 미국 대통령 선언, *supra* note 1, p. 106.

22 *ICJ Reports*, 1969, p. 3.

23 미국 대통령 선언, *supra* note 1, p. 107.

24 UN총회 결의 174(II), 1947년 11월 21일.

25 편의를 위해 ILC 심의와 초안은 연대순이 아닌 주제별로 다루어질 것이다.

되어야 한다고 했다. UN총회 결의<sup>24</sup>에 따라 1947년에 설립된 국제법위원회(International Law Commission, 이하 ILC로 표기)는 1949년부터 성문화를 목적으로 해양법에 대한 논의를 시작했다. 이러한 노력은 제1차 UN 해양법회의(The First United Nations Conference on the Law of the Sea, 이하 UNCLOS I으로 표기)로

26 *Yearbook of the International Law Commission*, 1949, p. 43.

27 *Yearbook of the International Law Commission*, 1949, p. 238.

28 *Yearbook of the International Law Commission*, 1949 pp. 237~238.

29 그러나 프랑수아는 이 부문에서 국가 실행이 확대되고 있었다고 말한다: *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, Vol. 2, 50(프랑스어), 대륙붕이라는 개념이 국제관습법에 도입되었다는 견해는 다음에서도 찾아볼 수 있다. Lord Asquith in an arbitration between *The Sheikh of Abu Dhabi v Petroleum Development(Trucial Coast) Limited* (1951) 18 ILR 144 at 155.

30 *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, Vol. 1, pp. 217~227.

31 *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, Vol. 1, per el-Khouri at 214~215; per Spiropolous at 215; per Hudson at 214; per Yepes at 216~217.

32 이는 해양법협약상의 해당 지역 관련 전조로 인식될 수 있었으나 지지를 얻지 못했다. *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, Vol. 1, per Hsu Mo at 215~216.

33 *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, Vol. 1, 229(6:4의 표결). ILC는 대륙붕이 공유지, 무주지 또는 자원 개발을 목적으로 하는 지배력만을 행사할 수 있는 해역이라는 주장을 기각했다.

이어졌다. UNCLOS I을 설명하기 전에 일단 ILC에서 이루어진 논의에 대해 알아보도록 하겠다.<sup>25</sup>

1949년에 ILC는 성문화가 가능한 국제법과 관련한 다양한 문제를 논의하기 시작했는데 그중 하나가 공해제도였다.<sup>26</sup> 이 주제에 대한 특별보고자로 임명된 사람은 헤이그 협약 특별보고자였던 프랑수아(J.P.A. Francois)다.<sup>27</sup> 맨리 허드슨(Manley O. Hudson) 국제법위원장은 특별보고자에게 자유해론/폐쇄해론과 같은 오래된 문제보다는 ‘대륙붕 독트린’ 등의 새로운 문제를 검토하도록 지시했다.<sup>28</sup>

1950년 보고서에서 프랑수아는 대륙붕이 국제관습법으로 자리 잡았다는 점에는 만족을 표시했지만 국가가 대륙붕에 행사할 수 있는 주권 등의 문제에 국제관습법을 수립할 만큼 충분한 국가 실행이 존재하는지에 의구심을 던졌다.<sup>29</sup> ILC는 2차 회의에서 대륙붕의 본질<sup>30</sup>을 논의했는데 일부 위원들은 대륙붕이라는 개념 자체가 새로운 것이었기 때문에 그 범위와 경계획정 문제도 생소하다는 데 동의했다.<sup>31</sup> 이때 한 위원이 대륙붕 제도의 국제화를 제안했다.<sup>32</sup> 이 문제에 대한 논쟁 끝에 ILC는 대륙붕은 법률상 연안 국가의 지배를 받는다는 결론을 내렸다.<sup>33</sup> 즉, 육상 영토와 마찬가지로 연안 국가가 대륙붕이 자국 소유라고 주장하거나 대륙붕에 대한 주권을 유지하는 점유 행위를 할 필요가 없다는 것이

었다. 이러한 결론에 도달한 ILC는 대륙붕 경계획정 문제를 다음 회의에서 다루기로 결정했다.<sup>34</sup>

1951년에 ILC는 다시 한번 대륙붕 문제를 검토했다. ILC는 대륙붕 제도를 대륙인 육지 외에 도서에도 적용해야 한다고 판단했다.<sup>35</sup> 지질학적 구조로서의 대륙붕 개념에서 벗어나려는 시도가 있었다. 법제는 지질학에서 분리돼야 했다.<sup>36</sup> 또한 ILC는 특별보고자 보고서에서 100페덤(fathom) 또는 200m 등심선이라는 대륙붕 한계에 대한 '전통적 정의'<sup>37</sup>가 사용되었음에도 이를 적용하지 않기로 결정했다.<sup>38</sup> ILC가 선호한 기준은 개발 가능성을 기초로 하는 선이었다.<sup>39</sup> 이를 기준으로 하면 국가는 대륙붕을 개발·활용할 수 있는 능력의 한계가 지 지배력을 보유하게 된다(이 기준을 적용하면 1950년대 초에는 200m 이하로 그다지 깊지 않았다).

다시 대륙붕에 대해 논의했을 때 ILC는 개발가능성이라는 기준을 버리고 보다 확실한 200m 등심선을 기준으로 삼았다.<sup>40</sup> 그러나 200m 등심선 기준은 지속되지 않았다. 1956년에 ILC는 두 가지 기준(개발 가능성과 200m)을 효과적으로 조합해 200m 또는 개발 가능성 한계에 이르는 깊이의 대륙붕이라는 정의를 제시했는데,<sup>41</sup> 모순적이게도 200m 등심선 기준만으로도 '불안정성'을 초래한다는 의견이 제기됐다.<sup>42</sup> 대륙붕협약에 대한 ILC 초안이 채택된 직후였던 1960년에 오귀스트(Auguste)는 이 두 가지 기준은 근본적으로 다르며 공존할 수 없다는 입장을 밝혔다.<sup>43</sup> 여기에서 ILC의 입장을 옹호하자면 1950년대에는 200m/개발 가능성 기준에 대한 반대 의견이 존재하지 않았다.<sup>44</sup>

34 *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, Vol. 1, pp. 232~234.

35 *Yearbook of the International Law Commission*, 1951, Vol. 1, p. 403.

36 *Yearbook of the International Law Commission*, 1951, Vol. 2, p. 141(Notes 2 to Draft Article 1), see also the statements by Yepes at 289.

37 오코넬은 ILC 심의가 있기 전 몇 년간 지리학자들은 한결같이 100페덤 또는 200m 등심선을 대륙붕의 한계로 삼아야 한다고 주장했다고 말한다. O'Connell, *supra* note 18, Vol. 1, p. 489. Wallace 또한 유사한 주장을 펼쳤다. M.F. Wallace, *International Boundary Cases: The Continental Shelf* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992) Vol. 1, 2(Wallace prepared the introduction to this volume only).

38 *Yearbook of the International Law Commission*, 1951, Vol. 2, p. 102(프랑스어).

39 *Yearbook of the International Law Commission*, 1951, Vol. 2, p. 141(Notes 1 to Draft Article 2).

40 *Yearbook of the International Law Commission*, 1953, Vol. 2, p. 12(Draft Article 1).

41 *Yearbook of the International Law Commission*, 1956, Vol. 2, p. 139(Draft Article 67). 찬성 7표, 반대 5표, 3명 기권 때 따라 수정되었다.

42 *Yearbook of the International Law Commission*, 1956, Vol. 1, p. 296. 초안 67주석(Note to Draft Article 67)에서 찾아볼 수 있다.

대륙붕 문제에 관한 한 평화선은 첫 번째 트루먼 선언을 바탕으로 한다. 트루먼 선언과 마찬가지로 평화선 선포에도 대륙붕을 정의하기 위한 방법

43 Auguste, *supra* note 19, pp. 93~94. 오코넬은 기준에 관한 기본적인 어려움을 설명했다. O'Connell, *supra* note 18, Vol. 1, p. 493.

44 프랑수아는 개발 가능성/200m 기준이 도입되었을 당시 200m보다 깊은 해저에서의 개발 가능성은 너무 깊은 해저이기 때문에 따로 근거를 제시할 필요가 없다고 여겼다. O'Connell, *supra* note 18, Vol. 1, 493. 다수 국가가 200m 한계에 반대했다.

45 선언, *supra* note 12, paragraph 1.

46 1958년 4월 29일 제네바에서 체결되어 1964년 6월 10일에 발효된 대륙붕협약. 499 UNTS 82.

47 다음을 참조. Proclamation, *Commonwealth Gazette*(Canberra: Commonwealth of Australia, 1953) 11 September 1953 and Pearl Fisheries(No. 2) Act 1953(Cth).

48 인도네시아는 대륙붕을 선포하지 않았으며 그러한 주장을 뒷받침할 만한 법률을 가지고 있지 않았다. 그러나 대륙붕에 관한 해양경계를 결정하고 배타적 경제수역을 벗어난 대륙붕에 대한 자료를 대륙붕한계위원회(Commission on the Limits of the Continental Shelf)에 제출했다. 다음을 참조. S. Kaye, *Maritime Claims in the Indian and Pacific Oceans*(Canberra: Sea Power Centre - Australia, 2011) pp. 97~101.

49 공해 특정 지역 연안 어업 관련 미국 정책. 1945년 9월 28일 미국 대통령 선언. Reprinted S.H. Lay, R. Churchill & M. Nordquist, *New Directions in the Law of the Sea*(Dobbs Ferry: Oceana, 1973) Vol. 1, pp. 95~98.

50 공해 특정 지역 연안 어업 관련 미국 정책. 미국 대통령 선언, *supra* note 49, 96.

론은 존재하지 않았고 '국가 영토의 반도 및 도서의 연안에 인접한 지형'이라는 정의만을 담고 있었다.<sup>45</sup> 앞서 언급한 대륙붕의 정의를 둘러싼 ILC의 혼란이 평화선 선포 3년 후에 발생했다는 점과 대륙붕협약<sup>46</sup> 제1조에 채택된 대안도 그로부터 5년 뒤에야 고안되었다는 점을 고려하면 평화선 선포에서 대륙붕을 정의하는 방법론이 부재했던 이유를 이해할 수 있다. ILC가 인정한 대륙붕의 개념이 국제관습법으로서 빠른 속도로 자리를 잡아갔으나 대륙붕에 대한 정의는 1952년에야 확립됐다. 국제사회가 이 문제를 해결하기 이전에 정의를 내렸더라면 아마도 한국의 주장은 약화되었을 것이다. 이러한 문제는 미국과 한국에만 한정된 것은 아니다. 예를 들면 호주<sup>47</sup>와 인도네시아<sup>48</sup> 또한 관할권의 범위와 적용에 대한 구체적인 기준 없이 그들의 영토를 둘러싼 대륙붕에 대한 영유권을 주장한 바 있다.

#### IV. 역사적 맥락: 어업·자원수역

같은 날 트루먼 대통령은 어업과 관련한 또 하나의 선언을 발표했다.<sup>49</sup> 여기에는 적절하다고 판단되면 미국이 연안에 인접한 공해상의 어업을 규제하고 보호하기 위해 '보존수역'을 지정할 수 있다는 내용이 포함돼 있었다.<sup>50</sup> 이 두 번째 선언문과 그것이 평화선 선포에 미친 영향은 아래에서 다시 논의하도록 하

겠다. 이미 언급한 바와 같이 이러한 선언들은 해양법의 발전에 큰 영향을 미쳤고 다수의 학자들이 여기에 동의한 바 있다.<sup>51</sup> 트루먼 선언 후 2년이 지나지 않아 중남미 국가가 자국의 대륙붕과 관련하여 이와 유사하지만 보다 확장된 권리를 주장하기 시작했다.

1947년, 칠레는 연안에서 200해리에 이르는 지점까지의 바다와 대륙붕에 대한 주권을 주장했고<sup>52</sup> 다른 국가도 같은 행보를 보였다.<sup>53</sup> 1952년에 중남미 세계 국가가 산티아고에서 회의를 열고 200해리에 이르는 수역에 대한 주권을 선언했다.<sup>54</sup> 당시 회의 당사국은 무해통항에만 예외를 적용하고 200해리 수역에 대한 '독점적 주권 및 관할권'을 주장했다.<sup>55</sup> 중남미 국가가 주장한 이러한 권리가 국제사회에서 전반적으로 수용되지는 않았으나<sup>56</sup> 1950년대에 다수의 국가가 다양한 범위에 이르는 대륙붕 권리를 주장하게 되었다.<sup>57</sup>

배타적 경제수역이라는 개념은 트루먼 선언에 대응하여 중남미 국가가 채택한 산티아고 선언에서 비롯되었다.<sup>58</sup> 이러한 중남미 국가의 지질학적 대륙붕은 매우 협소해 대륙붕을 선포한다고 해도 해당 지역에 미칠 영향이 미미했고 어업 보호에도 아무런 도움이 되지 않을 상황이었다. 이 국가들은 대륙붕과 같은 지리학적 또는 지질학적 개념을 고려하지 않고 200해리 수역을 선포했다.

중남미 국가의 대부분은 영해로 선포된 200해리 수역을 선언하면서도 항행의 자유를 보장했다. 일부 국가들은 이러한 연안의 수역을 영해라고 칭하지 않았다. 이 같은 수역의 선포는 다른 나라의 자원개발로부터 자국 연안의 경제적 이익을 보호하기 위한 것이

51 R.P. Anand, *Origin and Development of the Law of the Sea: History of International Law Revisited* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1982) pp. 165~166는 평화선 선포가 역사상 가장 결단력 있는 행위 중 하나였다고 언급한 신문기사를 인용한다. *supra* note 19, pp. 1~2는 평화선 선포가 '대륙붕의 법적 개념 형성을 촉진'했다고 묘사한다. G.J. Tanja, *The Legal Determination of International Maritime Boundaries* (Deventer: Kluwer Law International, 1990) p. 22는 평화선 선포가 '전통적인 해양법의 전환점'이었다고 말한다.

52 Cited in F. Orrego Vicuña, *The Exclusive Economic Zone* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989) 3; Attard, *supra* note 4, 5; Tanja, *supra* note 51, pp. 21~22.

53 Peru, Ecuador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Venezuela, Argentina and Mexico; cited in C.J. Colombos, *The International Law of the Sea* (London: Longmans, 1967) 74; Attard, *supra* note 52, pp. 5~7.

54 *Agreements between Chile, Ecuador and Peru, signed at the First Conference on the Exploitation and Conservation of the Maritime Resources of the South Pacific, done at Santiago, 18 August 1952*, reprinted in S.H. Lay, R. Churchill & M. Nordquist, *New Directions in the Law of the Sea* (Dobbs Ferry: Oceana, 1973) Vol. 1, 231; Orrego Vicuña, *supra* note 52, pp. 3~6; Tanja, *supra* note 51, 23; Attard, *supra* note 52, pp. 7~8. These three States were subsequently joined by Costa Rica.

었기 때문에 ‘세습수역’, ‘인접수역’<sup>55</sup>과 같은 용어가 사용되었다. ‘배타적 경제수역’ 또는 ‘EEZ’라는 용어는 1972년 야운데에서 열린 아프리카 통일기구 회의에서 몇몇 아프리카 국가가 사용한 데에서 비롯되었다.<sup>56</sup> 배타적 경제수역이란 절대주권이 부여되는 영해와는 다르게 연안국이 해당 수역에 대한 ‘경제적 관할권’을 보유하는 수역을 의미한다.

55 See (a)(3)(iii); reprinted in S.H. Lay, R. Churchill & M. Nordquist, *New Directions in the Law of the Sea*(Dobbs Ferry: Oceana, 1973) Vol. 1, 323; Orrego Vicuña, *supra* note 52, pp. 3~6; Tanja, *supra* note 51, pp. 22~23; S.P. Jagota, *Maritime Boundary*(Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985) pp. 4~5; 딘(Dean)과 고시(Ghosh)는 1956년에 산티아고 선언에 참가한 4개국의 목적은 어업 보호였으며 200해리에 이르는 영해를 확보하려는 의도는 없었다고 말했다. 다음에서 인용. A.H. Dean, “The Geneva Conference on the Law of the Sea: What was Accomplished?,” (1958) p. 52 *American Journal of International Law* 607 at 609; S. Ghosh, *Law of the Territorial Sea: Evolution and Development*(Calcutta: Naya Prakash, 1988) p. 94.

56 200해리 영해 관련 주장은 지금까지도 일반적으로 수용되지 않고 있다. 여전히 여러 국가가 이러한 주장을 견지하고 있다. 다음을 참조. R.W. Smith, *Exclusive Economic Zone Claims: An Analysis and Primary Documents*(Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986) pp. 3~40 [hereafter cited as Smith (1986)]; R.W. Smith, “Global & Maritime Claims,” (1989) 20 *Ocean Development and International Law* pp. 83~103 [hereafter cited as Smith(1989)].

57 이러한 측면에서 국가 실행 발전 관련 검토는 다음을 참조. Auguste, *supra* note 19, pp. 66~82. 호주 또한 1952년 진주페어업법(Cth)이 완전히 제정되기 이전에 대륙붕과 관련된 선포를 단행한 국가로 구분할 수 있다.

58 Attard, *supra* note 52, 3~9.

평화선을 국제법 발전의 맥락에서 검토해볼 수도 있다. 한국이 확보하고자 했던 관할권은 중남미에서 제기된 것과 유사한 관할권에 상당 부분 기초한 것이다. 결과적으로 중남미 국가가 주장한 관할권과 평화선은 어업 문제를 다룬 두 번째 트루먼 선언을 바탕으로 한 것이었다. 후에 미국은 두 번째 트루먼 선언에서 후퇴했고, 미의회 또한 해당 선언의 발효안을 통과시키지 않았지만<sup>57</sup> 트루먼 대통령의 두 번째 선언은 어족 자원을 남획으로부터 보호하기 위한 움직임을 자극했다. 남미 국가는 유럽과 미국의 선단으로부터 자국 수산업, 한국은 당시 활력을 되찾고 있던 일본 수산업계로부터 자국 해양 자원을 보호하고자 했다.

흥미롭게도 당시에 미국은 두 번째 트루먼 선언이 일으킨 파장을 잠재우고 남미 국가들과 한국이 어업 관할권 주장을 철회하도록 하기 위해 노력하고 있었다. 다음은 주한미대사관이 보낸 서한의 일부로, 한국을 설득하기 위한 미국의 노력을 엿볼 수 있다.

(트루먼) 선언의 어느 부분에서도 대륙붕에 대한 관할권 및 통제를 넘어서는 주장은 찾아볼 수 없다. 공해의 성격은 대륙붕 위에서나 대륙붕 한계 이원에서도 그대로 유지된다.<sup>58</sup>

평화선을 1970년대에 배타적 경제수역이라는 개념을 뒷받침해 준 움직임의 일부로 볼 수도 있다.<sup>59</sup> 1970년대까지도 배타적 경제수역의 본질이 무엇이나를 놓고 상이한 관점이 존재했으나 배타적 경제수역의 기본적인 특성에 대해서는 대부분 합의가 이루어졌다. 배타적 경제수역이 가지는 기본적인 성질은 그 폭이 200해리이며 하층토와 상부 수역에 대한 권한을 해당 연안 국가에 부여하는 수역이라는 것이다. 연안 국가가 어업을 포함한 해당 수역의 모든 생물자원에 관할권을 보유하고 초과 어획이 가능하다면 기타 국가에 입어권을 허용하게 함으로써 어업 국가가 지닌 우려를 극복했다. 결과적으로 해양법협약에 따라 배타적 경제수역으로 지정되기 위해 필요한 특성이 어업 관련법의 집행을 통해, 그리고 육지에 둘러싸여 있으며 지리적으로 분리된 국가, 시설 및 인공섬 등을 다루게 됨에 따라 보다 개선되었다. 그러나 항행의 맥락에서 적절한 용어였던 '주권'이 사용되었다는 점을 제외하면 평화선은 25년 후에 채택된 배타적 경제수역 제도와 완전히 일치한다고 볼 수 있다.

## V. 역사적 맥락: 경계획정

ILC는 대륙붕에 대한 논의가 이루어졌던 1951년에 국가 간 해양수역 경계획정의 문제를 다루었다. ILC 위원들은 그들이 다루고자 하는 법적 대륙붕과 지질학·지리학적 대륙붕 사이에 차이점이 존재한다는 사실을 인지하고 지질학적 기준을 근거로 한 경계획정은 부적절하다고 판단했다.<sup>64</sup> 또한 도서가 대륙인 육

59 '세습수역'이라는 용어는 1973년에 이르러서야 콜롬비아, 멕시코, 베네수엘라가 사용하기 시작했다. The term "patrimonial sea" was used by Colombia, Mexico and Venezuela as late as 1973: Attard, *supra* note 52, p. 31.

60 배타적 경제수역이라는 용어는 아운데회의를 위한 케냐 작업보고서에서 처음 사용되었다. Attard, *supra* note 52, pp. 20~25.

61 Attard, *supra* note 52, p. 2.

62 1955년 2월 2일 주한미국대사관 메모 랜덤. Reprinted in Korean Ministry of Foreign Affairs, "The View of the Korea Government, Selected Documents, and Thesis on the Peace Line," *Reference Material Series No. F.P.A.* - p. 12, 63.

63 Extavour 또한 1979년 글에서 이에 동의했으며 다음과 같이 주장했다. 한국이 선포한 평화선은 중남미 지역 국가들이 설정한 기준 개념과 정확히 일치한다. 이는 특히 '문제 수역에서 항행 자유를 인정함과 동시에 인접한 바다와 대륙에 대한 주권을 주장한 것에서 분명하게 알 수 있다. W.C. Extavour, *The Exclusive Economic Zone: A Study of the Evolution and Progressive Development of the International Law of the Sea*(Geneva: Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1979) 82.

64 *Yearbook of the International Law Commission*, 1951, Vol. 1, pp. 285~300; especially Yepes at 289. Note 2 to Draft Article 1 in *Yearbook of the International Law Commission*, 1951, Vol. 2, p. 141.

지가 아니더라도 대륙붕을 발생시킬 수 있다는 합의가 도출되었다.<sup>65</sup> 그러나 경계획정에 대한 분쟁이 발생할 시 어떤 강제적 중재가 마련돼야 한다는

합의가 있었음에도<sup>66</sup> ILC는 대륙붕 경계획정의 기제에 대한 논의를 차후로 미루어 두는 것이 최선이라고 판단했다.<sup>67</sup>

1952년에 ILC는 영해 경계획정을 검토하기 시작했다. 프랑수아 특별보고자는 새뮤얼 보그스(S. Whittemore Boggs)<sup>68</sup>가 고안한 등거리원칙을 지지하고 경계획정 협약 초안에 무조건적 의무 등거리 기준을 적용했다.<sup>69</sup> ILC의 일부 위원들은 등거리원칙 또는 기타 방법론의 적합성에 의구심을 표명하기도 했지만 방법론<sup>70</sup>의 문제를 다루는 과정에서 ILC가 기술적인 문제에서 비롯되는 어려움을 겪을 것이라는 점에 모두 동의했다. 따라서 마주한 국가, 인접 국가 간의 영해경계획정 문제는 ILC에 경계획정의 기술적인 측면과 관련한 자문을 제공해줄 수 있는 전문위원회에 회부해야 한다는 합의가 도출되었다.<sup>71</sup>

전문위원회<sup>72</sup>는 특별보고자에게 보고서를 전달했고 특별보고자는 1953년에 이를 자신이 쓴 보고서에 첨부해 국제법위원회에 제출했다.<sup>73</sup> 전문위원회는 ‘등거리에 기초한 일반적인 원칙’으로서의 경계를 선호했다.<sup>74</sup> ILC의 일부 위원은 여기에 완전히 동의하지는 않았는데 특히 슈 모(Hsu Mo)는(100마일 이상 이어질 수 있는) 대륙붕 경계획정에 등거리 원칙을 사용했을 때 불공정성이 가져올 수 있는 결과에 대한 우려를 표명했다.<sup>75</sup>

204차 회의가 막을 내렸을 때 스피로폴로스(Spi-

65 *Yearbook of the International Law Commission*, 1951, Vol. 1, p. 403(proposed by Hudson); Note 4 to Draft Article 1 in *Yearbook of the International Law Commission*, 1951, Vol. 2, p. 141.

66 *Yearbook of the International Law Commission*, 1951, Vol. 1, pp. 291~299.

67 *Yearbook of the International Law Commission*, 1951, Vol. 1, pp. 299~300.

68 *Yearbook of the International Law Commission*, 1952, Vol. 1, p. 180. 프랑수아는 다른 위원들이 다음을 참조하도록 했다. S.W. Boggs, "Delimitation of Seaward Areas under National Jurisdiction," (1951) 45 *American Journal of International Law* 240.

69 *Yearbook of the International Law Commission*, 1952, Vol. 2, p. 38(Draft Article 13). 프랑스어로 작성되어 있다.

70 *Yearbook of the International Law Commission*, 1952, Vol. 1, per Hudson at 180~181; per Alfaro at 182; per Córdova at 183.

71 *Yearbook of the International Law Commission*, 1952, Vol. 1, p. 185.

72 전문위원회는 Professor L.E.G. Asplund, S. Whittemore Boggs, P.R.V. Couillault, Commander R.H. Kennedy (with R.C. Shawyer), Vice-Admiral Pinke로 구성되었다.

73 *Yearbook of the International Law Commission*, 1953, Vol. 2, p. 77(Doc. A/CN.4/61/Add. in French).

74 *Yearbook of the International Law Commission*, 1953, Vol. 2, p. 216.

ropolous)는 ‘특별한 사정’을 제외하고 등거리 원칙을 의무로 적용하지는 내용이 담긴 타협안을 제시했고<sup>76</sup> 이러한 방안이 수용 가능하다고 판단돼 초안 제7조에 반영됐다.<sup>77</sup> 이 초안의 형식은 수정되지 않았으나 해양법과 관련하여 ILC가 UN총회에 제출한 최종본에서는 초안 제72조로 표기되었다. 초안 제72조 제1절 및 제2절은 후에 UNCLOS I에서 채택한 대륙붕협약 제6조 제1절 및 2절과 사실상 동일하다. 이 초안은 다음과 같은 내용을 담고 있다.

1. 해안을 마주한 두 개 이상의 국가 영토에 동일한 대륙붕이 인접해 있을 시 각국에 속한 대륙붕 경계는 해당 국가 간 합의를 통해 결정해야 한다. 합의가 도출되지 않았을 시, 그리고 특별한 사정으로 인하여 다른 경계가 정당화될 수 있는 경우가 아니라면 경계선은 각국<sup>78</sup> 영해의 폭이 측정되는 기선에서 등거리인 각 지점을 연결한 중간선이다.
2. 두 인접 국가 영토에 동일한 대륙붕이 인접해 있을 시 대륙붕 경계는 양국 간 합의에 따라 결정해야 한다. 합의가 도출되지 않았을 시, 그리고 특별한 사정으로 다른 경계선이 정당화될 수 있는 때가 아니라면 각국<sup>79</sup> 영해 너비가 측정되는 기선에서 등거리 원칙을 적용해 경계를 확정해야 한다.<sup>80</sup>

ILC는 ‘특별한 사정’이 어떤 때에 발생할 수 있는지 명확히 밝히기 위해 다음과 같이 기술했다.

연안수역 경계에서와 마찬가지로, 해안의 예외적인 형상, 도서 또는 가항 수로의 존재에 따른 예외 규정이 있어야 한다. 그 범위에서 원칙은 어느 정도 유연성을 허용한다.<sup>81</sup>

전문위원회 보고서가 그 기원과 근거가 대륙붕과는 거리가 먼 상이한 해양수역에 관련된 것이었음에도 ILC는 국가 간 대륙붕 경계획정의 초안을 작성할 때 이 보고서의 원칙을 활용했다.<sup>82</sup> ILC는 대륙붕에 적용되는 원칙을 동

일하게 적용할 수 있다는 데 동의함으로써 영해 경계확정 문제를 해결했다.<sup>83</sup> 영해 관련 초안은 이와 동일한 접근법을 취했으나 마주한 국가, 인접 국가, 그리고 폭이 영해 폭의 2배보다 작은 해협과 관련한 개별 조항을 포함시켰다.<sup>84</sup> 해협에 관한 초안은 후에 철회되었으나 등거리/특별한 사정의 원칙은 유지되었다.<sup>85</sup>

75 *Yearbook of the International Law Commission*, 1951, Vol. 1, p. 288.

76 *Yearbook of the International Law Commission*, 1953, Vol. 1, p. 130.

77 *Yearbook of the International Law Commission*, 1953, Vol. 2, p. 213.

78 이 부분에서 대륙붕협약 제6조는 'country' 대신 'State'라는 표현을 사용한다.

79 대륙붕협약 제6조(2)는 다음과 같이 명시한다. '..... 각국이 영해가 측정되었다(territorial sea of each State is measured)'.

80 *Yearbook of the International Law Commission*, 1956, Vol. 2, p. 300.

81 *Yearbook of the International Law Commission*, 1953, Vol. 2, p. 216.

82 Evans는 전문위원회가 그를 판결을 대륙붕에 적용할 수 있을 것이라고 주장했다고 말한다. Evans *supra* note 19, 9; Tanja는 이렇게 주장하지 않았으며 영해 보고서에 담긴 원칙을 그대로 인용한 것과 관련해 전문위원회를 암묵적으로 비판했다. Tanja, *supra* note 51, p. 28.

83 *Yearbook of the International Law Commission*, 1953, Vol. 1, p. 130, 135.

84 *Yearbook of the International Law Commission*, 1954, Vol. 2, pp. 156~158 (Draft Articles 13(straits), 15(opposite) & 16 (adjacent)).

85 *Yearbook of the International Law Commission*, 1956, Vol. 2, pp. 271~272 (Draft Articles 12(opposite) & 14(adjacent)).

## VI. 평화선과 경계획정

평화선은 한국 관할권 내의 바다와 해저에 대한 한국의 일방적인 선포이면서 사실상 해양경계에 대한 주장이기도 했다. 따라서 평화선이 향후 경계 획정에 대한 논의에서 초반의 우세를 확보하기 위한 도발적 전략인지, 아니면 한국과 그 이웃 국가의 앞날을 밝혀줄 수 있는 합리적인 절충안인지 파악하기 위해 평화선을 자체적인 경계획정의 사례로서 검토해보는 것도 의미가 있다. 따라서 평화선의 경로를 자세히 살펴보고 평화선 선언 이후에 나타난 국제법 관행과 한국과 이웃 국가 사이에서 발생한 경계획정 문제의 발전 양상을 평화선과 비교해 보도록 하겠다.

평화선이 지닌 가장 두드러지는 특징은 6·25 전쟁 이후에 결정된 대한민국 지배 영토뿐 아니라 한반도 전체를 포괄한다는 점이다. 이는 놀랄 만한 일이 아니며 전체 한국 영토를 아우르는 합법적인 주권 정부로서 대한민국의 입장을 반영하는 것이다. 만약 평화선이 한반도 남부만을 에워쌌다면 평화선이 지니는 법적인 주장이 약화되었을 것이다.

이 선은 북부와 남부의 바다를 둘러싸고 있지만 이 선의 경로가 한반도 북쪽을 둘러싸는 수역에 대한 관할권을 행사하는 대한민국의 능력을 일부 반영한다는 점은 흥미롭다. 한반도 남반부를 둘러싼 평화선은 한국과 일본 영토의 중간선 및 한국과 중국 영토의 중간선과 일치하거나 이를 벗어나는 경로를 그리는 반면 북부에서는 동쪽으로는 오늘날 러시아에 해당하는 지역 사이 중간선에도, 서쪽으로는 중국과의 중간선에도 근접하지 않는다. 예컨대 중국과 조선인민공화국(북한)이 지배하는 영토 사이의 경계는 중국보다는 한국 영토에 가깝다. 한국 도서인 백령도는 평화선 정동쪽으로 27.5해리가량 떨어진 곳에 있는데, 산둥반도 북동단에 자리 잡은 중국 영토의 최근점은 평화선의 동일 지점에서 69해리가량 떨어져 있다. 동부에서는 차이가 나타나지 않지만 평화선의 북부 경로는 러시아에 유리해 보인다. 시작점에서 62해리에 이르는 지점까지 평화선의 경로는 사실상 한국과 러시아 영토의 중간선과 일치한다. 하지만 이 지점에서부터는 중간선에서 벗어나 러시아에 유리한 방향으로 이어지는 모습이 보인다. 1986년에 소비에트 연방과 북한이 결정한 해양 경계는 평화선보다 러시아 영토와 훨씬 가까운 곳에 있다.<sup>86</sup>

이러한 차이점이 발생한 이유는 다양하다. 첫째, 평화선 북쪽 부분이 한반도를 둘러싼 것은 오로지 정치적인 이유에서다. 적어도 당시에는 대한민국이 평화선 북부에 해당하는 바다에 대한 관할권을 행사할 수 있게 될 가능성이 거의 없었고 관할권을 행사하기 위해서는 중국과 러시아 외에 평화선 선언 당시 적대 행위를 벌이고 있던 북한까지 도발해야 하는 상황이었다.<sup>87</sup> 전쟁 상황이 급변하여 대한민국이 한반도 전체 관할권을 소유하게 되었다면 더욱 강력한 입지를 확보하기 위해 평화선은 철회 또는 수정되었을 것이다.

평화선의 남부경로는 상당히 다른 양상을 보인다. 평화선은 러시아 끝부분에서 시작해 방위각 72도에 있는 한국 울릉도에서 93해리 떨어진 동해(또는 일본해)<sup>88</sup>에 이르는 지점까지 남동쪽으로 이어진다. 그리고 리양쿠르 암초에서 9해리를 벗어나지 않는 지점에서 남서쪽으로 방향을 전환한다. 리

양쿠르 암초에 접근하는 이 지점에서 두 번째로 가까운 일본 지형인 도고(Dogo)는 70해리 이상 떨어져 있다.

평화선은 남서쪽으로 이어지다가 일본 쓰시마(Tsushima)제도에 가까워지는데 이 지점에서 한국 쪽으로 약간 방향을 틀기는 하지만 한국 영토의 어느 지점보다도 쓰시마에 가까이 있다. 평화선과 쓰시마제도 사이의 거리가 3해리 미만이고 가장 가까이 있는 한국 도서와의 거리는 20해리 이상인 지점도 있다. 평화선은 쓰시마해협을 지남에 따라 중간선에 가까워지며 일본과 제주도 사이를 지날 때에도 중간선과 가까운 상태를 유지한다. 평화선은 제주도 동단에서 정남쪽으로 85해리에 이르는 지점에서 서북서쪽으로 방향을 전환하여 124도 자오선까지 이어지며, 여기에서 아시아 본토의 거의 끝부분까지 정북쪽으로 계속되다가 중국과 북한의 육상 경계에 닿기 위해 해안 가까이로 휘어진다.

평화선은 다양한 도서의 인접 지역을 가로지르는데 그 도서 중 일부는 한국 도서이고 일부는 일본 도서이며, 또 다른 일부는

한국과 일본이 분쟁을 벌이고 있는 도서다. 앞서 논의한 바와 같이 평화선이 선포되었을 당시 중간선이 해양 경계를 결정해야 한다는 관행이 자리 잡고 있었다. 그러나 대다수의 도서 인접수역에서 중간선이 사용되지 않았는데 이는 특히 이후 국제법 발전의 맥락에서 검토할 필요가 있는 부분이다.

다른 국가가 소유한 연안 도서가 중간선에 미치는 영향은 상당할 수 있으며 이와 관련한 국제법상 사례를 쉽게 찾아볼 수 있다. 국제 소송으로 이어진 영국/프랑스 채널 제도 중재사건(Anglo-French channel Arbitration)<sup>87</sup>의 채널 제도(Channel Islands), 에게해대륙붕사건(Aegean Sea Continental Shelf Case)<sup>89</sup>의 도데카네스(Dodecanese) 제도, 생피에르 미클롱 섬사건(St. Pierre and Miquelon Case)<sup>91</sup>의 뉴펀들랜드

86 1986년 3월 28일 평양에서 체결된 소비에트연방-조선민주주의인민공화국 대륙붕 및 200해리 경제수역 경계 협정(협정 발효일은 알려지지 않음). Reprinted in J.I. Charney & L.M. Alexander(eds), *International Maritime Boundaries*(Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993) Vol. 1, p. 1152.

87 6·25 전쟁 휴전 협정이 맺어진 것은 평화선이 선포되고 18개월이 지난 후의 일이었다.

88 한국과 일본은 한반도와 일본 열도 사이의 북태평양 명칭을 둘러싸고 오랜 시간 갈등을 겪어왔다. 일본은 '일본해', 한국은 '동해'를 주장하고 있다. 다음을 참조([www.mofat.go.kr/english/political/hotissues/eastsea/index.jsp](http://www.mofat.go.kr/english/political/hotissues/eastsea/index.jsp)), ([www.mofa.go.jp/policy/maritime/japan/index.html](http://www.mofa.go.jp/policy/maritime/japan/index.html)).

89 18 ILM 397(1979).

90 *ICJ Report*, 1976, p. 3.

91 31 ILM 1148(1992).

(Newfoundland) 연안에 소재한 프랑스 도서 등이 잘 알려진 사례다.

도서 문제를 다룬 1982년 해양법협약 제121조는 도서를 만조 시<sup>92</sup> 수면 위에 소재하는 자연지형 일체로 정의하고 이런 모든 지형은 완전한 영해와 접속수역을 발생시키며,<sup>93</sup> 또한 인간의 거주 또는 자체적 경제활동을 유지할 수 있는 도서는 완전한 배타적 경제수역과 대륙붕을 가질 수 있다고 명시했다.<sup>94</sup> ‘인간의 거주’와 ‘자체적 경제활동’에 대한 정의가 특히 남극<sup>95</sup> 지형과 관련해 논란이 되기도 했으나 소규모지만 지속적으로 인간이 거주해 온 도서가 완전한 배타적 경제수역을 발생시킬 수 있음은 명백하다. 국제사법재판소가 그린란드/안마옌 섬사건(Greenland/Jan Mayen Case)에서 확증한 바와 같이 이러한 도서에는 연구자와 연구 보조원만이 거주하며 토착 인구가 없는 도서도 포함된다.<sup>96</sup> 이 같은 완전한 효과는 섬이 다른 국가의 해안에 가까이 있을 시 불공정을 불러올 수 있다. 이러한 불공정성을 해결하기 위해 국제사법재판소와 기타 국제재판소는 그러한 도서의 효과를 무효화하거나 축소하기 위한 방안을 고안했다.

경계획정에 대한 합의 문제에서 국제사법재판소가 일반적으로 사용한 방법은 중간선상에 있는 도서의 효과를 축소하는 것이다. 실리 제도(Scilly Isles)와 관련한 영국/프랑스 채널 제도 중재사건에서 중재재판소가 이러한 방법을 택했다. 인간이 거주하기 때문에 국제법에 따라 대륙붕을 발생시킬 수 있는 이러한 도서에는 프랑스 본토와는 달리 절반의 효과만을 부여했던 것이다.<sup>97</sup> 도서의 효과를 축소한 기타 사례는 메인만 경제획정사건(Gulf of Maine Case)<sup>98</sup>에서 국제사법재판소 특별재판부가 실아일랜드(Seal Island)를 다룬 방식과 중재재판소가 뉴펀들랜드 연안보다 도서 효과를 축소시킨 생피에르 미클롱 섬 사건<sup>99</sup>, 그리고 알카트라즈 섬(Alcatraz Island)의 효과를 축소시킨 기니-기니비사우사건(Guinea/Guinea-Bissau Case)에

92 해양법협약 제121조(1):

도서란 만조 시 수면 위에 위치하며 바다로 둘러싸여 있는, 자연적으로 형성된 육지를 의미한다.

93 제121조(2), Law of the Sea Convention, *supra* note 7.

94 제121조(3), Law of the Sea Convention, *supra* note 7.

95 남극연안 섬. 다음을 참조. J.M. Van Dyke & R.A. Brooks, “Uninhabited Islands: Their Impact on the Ownership of the Oceans’ Resources,” (1983) 12 *Ocean Development and International Law* 265; C.C. Joyner, (1988) 19 “The Exclusive Economic Zone and Antarctica: The Dilemmas of Non-Sovereign Jurisdiction,” *Ocean Development and International Law* 469 at 476~477.

96 ICJ Reports, 1993, 38 at 73~74.

서 찾아볼 수 있다. 이와 달리 국제사법재판소는 튀니지-리비아대륙붕사건 (Tunisia/Libya Continental Shelf Case)<sup>100</sup>에서는 튀니지(Tunisia) 연안의 케르케나 섬(Kerkennah Islands)에 어떠한 효과도 부여하지 않았다. 그러나 튀니지 연안을 나타내기 위해 국제사법재판소가 사용한 기선은 의도적으로 지중해를 향해 기울어져 있었다. 국제사법재판소는 해안의 일반적인 방향을 나타내는 선과 케르케나 섬의 방향을 나타내는 선을 동일한 지점에서 그렸을 때 그 둘의 중양을 계산함으로써 기선을 도출해냈다고 밝혔다.<sup>101</sup> 이렇게 케르케나 섬 자체에는 어떠한 효과도 부여하지 않았으나 케르케나 섬의 영향으로 본토 연안의 효과가 강화되었다.

국제사법재판소와 기타 국제재판소가 상대적으로 규모가 큰 지형보다 크기가 작은 도서의 효과를 감소시키는 방법을 채택한 것은 평화선이 선포되고 수십 년이 흐른 뒤지만 한국은 이 같은 전략을 한국에 유리한 방향으로만이 아닌 일관된 방식으로 평화선이 그리는 경로 중 다양한 지점에 적용했다는 것이 분명히 드러난다. 평화선은 영유권분쟁을 무시하면서 다

른 어떠한 지형보다 리앙쿠르 암초에 가까운 경로를 지나는데, 이는 이 섬의 크기가 작고 정주 인구가 소규모인 점을 반영하는 것으로 보이며 이후의 판결들과 부합한다. 평화선이 그리는 경로라는 맥락에서 일본 쓰시마 섬을 예로 들면 섬 북쪽은 한국 본토보다 불리하지만 이 불리함이 쓰시마해협 남부에 이르러서는 상당 부분 축소된다는 점이 흥미롭다. 그리고 제주도와 후쿠에 섬이 평화선에 지니는 효과는 거의 동일하다고 판단된다.

다시 말해 평화선의 경로에 지니는 효과가 축소된 것으로 보이는 소규모 도서의 인접 지역을 제외하면 일본과 한국 사이에서 평화선이 그리는 경로의 대부분은 양국 사이의 단순화된 중간선과 거의 일치한다. 이는 앞서 기술한 국제적 관행과 일치하

97 18 ILM 397(1979) at 455.

98 Chamber는 노바스코샤(Nova Scotia) 북쪽에 위치한 실아일랜드를 간과해서는 안 되는 중요한 지형이라고 생각했고 완전한 효과를 부여하는 것은 '지나치다'고 판단해 효과 절반을 부여하기로 결정했다. *ICJ Reports*, 1984, 246 at 336~337.

99 중재재판소는 등거리선 대신 도서 배타적 경제수역이 서부에 지나는 영향력을 제한함으로써 막대사탕 모양의 수역을 형성했다. 31 ILM 1148(1992).

100 이 사건에서 중재재판소는 앨커투라즈 북부 2와 4분의 1 지점을 지나는 선을 경계로 삼아 완전한 효과를 부여하지 않았다. 그러나 앨커투라즈를 지난 후 경로는 앨커투라즈 영유권을 보유한 기니 쪽으로 조정했다. 25 ILM 251(1986) at 297~298.

101 *ICJ Reports*, 1982, 18 at 88~90.

며 에리트레아/예멘<sup>102</sup> 또는 바레인/카타르사건<sup>103</sup>이나 최근의 관행에 비추어봐도 어긋남이 없다.

다시 한번 말하지만 배타적 경제수역의 맥락에서 나타나는 이전 사례와 관련해서는 평화선이 국제법의 발전에 주목할 만한 영향을 미치지 않은 것 같지만 평화선을 통해 드러나는 한국의 관행이 이후 국제법에서 반복되었다. 앞서 말한 사례 중 어떠한 것도 평화선 또는 보다 보편적인 한국의 관행을 언급하지 않았기 때문에 평화선 선포가 선구자적인 역할을 했음에도 그에 따른 국가 행동에는 영향을 미치지 않은 것으로 보인다.

124자오선에 이르기까지 한반도와 중국 사이에서 평화선이 그리는 경로 또한 남부의 경로와는 사뭇 달라 흥미로운 부분이다. 평화선이 그리는 한반도를 둘러싼 다각형의 서부가 중간선이라는 의미는 아니다. 산둥반도 인접수역을 제외하면 평화선의 거의 모든 지점은 중국 영토보다 한국 영토와 가깝다.

평화선의 경로에서 나타나는 차이는 놀랄 만한 일은 아니다. 평화선 선포 당시 한국과 연합군은 6·25 전쟁을 치르고 있었고 중화인민공화국은 이 전쟁에 한국의 적국으로 참전하고 있었다. 따라서 한국인이 오래전부터 어업 활동을 하던 바다에서 중국 어부에 게서 받는 압력은 크게 감소한 상황이었고 중국인에게 더 이상 반감을 불러일으킬 이유가 없었다.

평화선이 한반도 서부의 대륙붕에서 한국인의 활동을 제한하지는 않았던 것으로 보인다. 김선표는 한국이 탐사를 위한 다수의 대륙붕 구역을 설정했다고 말한다.<sup>104</sup> 이러한 구역 중 네 개는 황해<sup>105</sup>에 있으며 평화선이 124자오선을 사용한 것으로부터 어떠한 제한도 받지 않았다. 이 대륙붕 구역은 중간선을 이용

102 PCA Arbitration(1999) ([www.pca-cpa.org/upload/files/EY%20Phase%20II.PDF](http://www.pca-cpa.org/upload/files/EY%20Phase%20II.PDF)).

103 Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain(Merits) *ICJ Reports* 2001, p. 40.

104 Sun Pyo Kim, *supra* note 6, p. 177.

105 한국에서는 '서해'로 알려져 있다.

106 1952년 1월 28일 주일한국대사관에 전달된 일본 구상서. Reprinted in Korean Ministry of Foreign Affairs, "The View of the Korea Government, Selected Documents, and Thesis on the Peace Line," *Reference Material Series No. F.P.A.* - p. 12, 42.

107 1952년 1월 28일 주일한국대사관에 전달된 일본 구상서. Reprinted in Korean Ministry of Foreign Affairs, "The View of the Korea Government, Selected Documents, and Thesis on the Peace Line," *Reference Material Series No. F.P.A.* - p. 12, 43.

108 1954년 4월 26일~8월 7일, 밴 플리트 사절단 보고서. Partially reprinted at([en.wikisource.org/wiki/Report\\_of\\_Van\\_Fleet\\_mission\\_to\\_the\\_Far\\_East](http://en.wikisource.org/wiki/Report_of_Van_Fleet_mission_to_the_Far_East)).

109 1954과 1962년에 일본은 이 문제를 국제사법재판소에 회부하자고 제안했다. ([www.mofa.go.jp/region/asia-paci/takeshima/proposal.html](http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/takeshima/proposal.html)).

했던 것으로 추정되는데 이를 통해 1952년에 적대 관계에 있던 중국을 상대하기 위해 필요했던 자체적인 제약이 후에는 불필요해졌음을 알 수 있다.

한국의 관점에서 평화선을 선포하게 된 이유 중 하나는 한국 정부가 한국의 수역으로 여겼던 바다로 일본 어민들이 진출하는 것에 제동을 걸기 위해서였다. 또한 평화선은 제2차 세계대전 종전 후 한국 정부 수립 이래 일본과 분쟁을 벌여온 리앙쿠르 암초에 대한 영유권을 재천명하기 위한 기회도 제공했다. 평화선 선포의 이와 같은 두 가지 배경 모두가 일본의 이해에 직접적으로 관계되는 것이었다는 점을 고려하면 일본 정부가 평화선 선포에 긍정적인 반응을 보이지 않았던 것은 당연한 일이었다.

평화선 선언과 관련해 일본이 처음 반응을 보인 것은 1952년 1월에 평화선이 선포되고 10일이 흐른 후였다. 일본 정부는 주일대한민국대사관에 보낸 구상서를 통해 평화선의 정당성을 부인하고 평화선 선포가 다가올 한일 어업 관련 협의에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 입장을 표시했다.

일본 정부는 1952년 1월 18일에 대한민국 대통령이 선언한 내용은 공해의 자유라는 오래된 원칙에 완전히 위배되며 공해상 해양자원에 대한 공평한 개발과 보호를 위한 국제 협력이라는 기본 원칙에도 반하는 것이라고 생각한다. 이 같은 일방적인 선포는 국제사회의 어떠한 관행에서도 정당화될 수 없으며, 따라서 일본 정부는 이를 묵인할 수 없다.<sup>106</sup>

이 구상서에서 일본 정부는 리앙쿠르 암초를 둘러싼 일본의 영유권에는 ‘의심할 여지가 없다’고 주장하기도 했다.<sup>107</sup>

평화선은 당시 한국과 일본 사이에 존재했던 문제를 명확하게 드러냈고 양국은 각자의 명분을 강화하려는 시도와 함께 문제 해결을 향해 서서히 움직이는 모습을 보였다. 한국과 일본은 리앙쿠르 암초의 영유권에 대한 기존의 입장을 견지하면서 어업 문제와 관련한 논의를 계속해 나갔다. 일본은 1950년대 중반에 리앙쿠르 암초의 영유권과 관련한 견해를 밝힌 바 있는 미국<sup>108</sup>과 국제사법재판소를 통해 한국에 압력을 행사하려 했다.<sup>109</sup>

리앙쿠르 암초와 관련해서는 두 나라 모두 아무런 움직임도 보이지 않았으나 어업 문제의 해결에서는 진전이 있었다. 1965년에 한국과 일본은 어업관할권<sup>110</sup>에 대한 합의에 도달했다. 그 결과 두 나라 모두 각국 영해 기선에서 12해리에 이르는 지점까지를 배타적 어업 수역으로 지정하고 이 수역 외부에서는 어업의 자유를 보장하게 되었다. 이 때문에 일본 어민에게 평화선을 적용하는 것은 실질적으로 중단되었다.<sup>111</sup>

평화선은 한반도 주변의 대륙붕에도 영향을 미쳤는데 1965년에 체결된 협정은 대륙붕을 다루지 않았다. 한국과 일본 모두 대륙붕에 대한 권리를 주장했기 때문에 이러한 대륙붕 해양경계획정이 필요한 상황이었고 이와 관련한 논의는 1970년대에 이루어졌다.

한국과 일본이 1974년에 조인한 대륙붕협정은 1978년 6월에 발효되었다.<sup>112</sup> 이때 두 협정이 동시에 체결되었고 그중 하나는 공동개발해역<sup>113</sup> 지정을 통해 대륙붕 남부 개발 문제를 다룬 것이었는데 여기에서는 잠재적 경계의 중간 부분에 대한 경계획정을 위해 쓰시마해협을 가로지르는, 사실상 중간선에 해당하는 하나의 경계선만이 사용되었다. 리앙쿠르 암초의 존재가 이러한 잠재적 해양경계의 북부에 영향을 미쳤는데 리앙쿠르 암초가 경계의 경로에 영향을 미칠 수 있는 부분에서 합의된 경계선이 끝난다.

한일공동개발수역 및 1978년에 결정된 양국 간 대륙붕 경계를 평화선과 비교해보면 흥미로운 결과가 도출된다. 쓰시마 북쪽의 작은 지역을 제외하면 1978년 대륙붕 경계는 상대적으로 평화선에 더 가깝다. 대륙붕 경계가 제주도와 쓰시마에 동일한 효과를 부여하는 등거리선임을 고려하면 이는 자연스러운 결과다.<sup>114</sup> 또한 이 두 선이 다른 경로를 그리는 지점이 항상 한국에 유리한 방향인 것은 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 두 선의 경로가 가장 큰 차이를 나타내는 쓰시마 북부에서도 두 선 간의 거리는 12해리를 넘지 않는다.

1978년 경계획정에서 한국은 평화선 안쪽의 바다와 관련해 이웃 국가와 여러 합의를 도출해 냈다. 이때 합의된 경계는 영구적 경계라기보다는 어족 자원에 대한 접근성을 높이기 위해 고안된 현실적인 임시 경계라고 볼 수

있으며 평화선의 경로를 가로지르는 지역을 대부분 포괄했다. 이러한 합의가 평화선에 대한 논의의 맥락에 완전히 부합하지는 않지만 이를 통해 평화선 선포가 해양법의 문제와 관련해 한·중관계 또는 한·일관계에 영구적 손상을 불러오지 않았다는 것과 그 후로 수십 년간 많은 국가가 어업에 대한 합의에 도달할 수 있었음을 알 수 있다.

## Ⅶ. 맺음말

앞서 언급한 바와 같이 서구학계에서는 평화선에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않았다. 평화선 보다는 중남미 국가가 선포한 ‘세습수역’에 관심이 기울어져 배타적 경제수역 이전의 관련 사례를 다룰 때 평화선이 전혀 언급되지 않는 경우도 있다.<sup>115</sup> 20세기 후반 해양법의 발전에 있어서 중요한 의미를 갖는 평화선이 충분히 연구되지 못하고 있는 것은 안타까운 현실이다.

첫째, 중남미 지역 외부에서 ‘세습수역’을 뒷받침해준 최우선의 근거가 평화선이었다. 위에서 설명했듯이 미국은 두 번째 트루먼 선언에서 후퇴해 상황을 되돌리기 위해 외교적 차원에서 최선을 다하고 있었는데 평화선이 선포되어 어족 자원 보호를 위한 관할권의 확대라는 개념이 아시아로 전파되면서 미국의 노력에 걸림돌이 되었다. 그 후 10년이 채 지나지 않아 북대서양의 아이슬란드가 한층 완화된 관할권을 주장했고, 또 그다음 10년 동안 식민 지배에서 독립한 아프리카의 여러 국가가 보다 강화된 관할권을 주장하고 나섰다. 즉, 평화선은 후에

110 1965년 6월 22일 도쿄에서 체결되어 1965년 12월 18일 발효된 한일어업협정. 583 UNTS 84; reprinted in(1965) 5 International Legal Materials 991.

111 Sun Pyo Kim, *supra* note 6, pp. 174

중남미역사 175

112 1974년 1월 30일에 서울에서 체결되고 1978년 6월 22일에 발효된 한일대륙붕 공동개발협정. Reprinted in J.I. Charney & L.M. Alexander(eds), *International Maritime Boundaries*(Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993) Vol. 1, p. 1063.

113 1974년 1월 30일에 서울에서 체결되고 1978년 6월 22일에 발효된 한일대륙붕 공동개발협정. Reprinted in J.I. Charney & L.M. Alexander(Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993), *International Maritime Boundaries*(Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993) Vol. 1, p. 1065.

114 Choon-ho Park in J.I. Charney & L.M. Alexander(eds), *International Maritime Boundaries*(Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993) Vol. 1 at 1058~1059.

115 예를 들면, 확장된 어업 관할권과 관련된 최근 연구인 Colombos 1962년 논문에서 평화선은 전혀 언급되지 않았다. C.J. Colombos, *The International Law of the Sea*(London: Longmans, 1962) 5th edition, pp. 137~143.

배타적 경제수역으로 자리 잡은 개념의 창출에 중요한 이정표로 작용했고 따라서 지금보다 한층 더 큰 관심을 받아 마땅하다.

둘째, 평화선을 통해 한국이 주장한 권리의 내용은 평화선 선포 이전의 사례보다는 해양법협약의 배타적 경제수역 제도에 도입된 권리와 유사한 모습을 보인다. 제56조 (1)(a)에서 ‘주권적 권리’라는 표현을 사용한 해양법 협약과는 달리 ‘주권’이라는 용어를 사용했다는 점을 제외하면 한국이 평화선을 통해 주장한 권리는 현재 전 세계의 사실상 모든 연안국이 주장하는 권리와 거의 일치한다. 다시 한번 말하지만 평화선은 국제사회가 합당하여 적절하다고 판단한 기준을 이미 선도하고 있었던 것이다.

셋째, 국제 경계로서 평화선 경계획정에 대한 접근법은 놀라운 통찰력을 담고 있다. 국제법위원회가 단순화된 중간선의 사용을 계속해서 논의했다는 점을 고려하면 이러한 중간선의 사용은 당시에 특별한 일은 아니었다. 평화선의 가장 흥미로운 측면 중 하나는 중간선의 계산에서 소규모 지형의 효과 감소에 제한을 둬으로써 상당히 공평한 기준을 마련했다는 것이다. 그렇기 때문에 한국과 일본이 1978년에 영구적 부분 경계를 결정지었을 때에도 평화선이 양국 경계에 타당한 근사치를 제공할 수 있었던 것이다.

해양경계획정의 발전을 연구하는 학자가 한국이 평화선을 통해 취했던 접근법에 중점을 두는 경우는 거의 없는 것이 사실이다. 이는 안타깝지만 동시에 이해할 만한 일이다. 평화선은 합의된 경계라기보다는 일방적인 선포였고 그 후의 경계 관련 사건 또는 합의를 통해 평화선이 해양법 발전에 중요한 역할을 담당했음이 시사되지도 않았기 때문이다. 그러나 평화선이 택한 접근법은 오늘날 경계획정을 연구하는 학자들에게도 낯선 개념이 아니다. 평화선의 가치가 평가절하되고 있는 현실에 안타까움을 표한다.

## 국문 초록

1952년 1월, 대한민국 정부는 동해상에서 한국 어민의 권리를 보호하기 위해 대한민국 관할권이 미치는 범위를 규정하는 평화선을 선포했다. ‘이승만 라인’이라고도 불리는 평화선의 선포는 한국과 일본에 커다란 영향을 미쳤으나 국제법의 발전과 관련하여 평화선이 지니는 보다 광범위한 중요성은 제대로 인식되지 않았다. 이 글은 현대 해양법의 지침으로서 평화선이 가지는 중요성을 검토하며 20년 후에 배타적 경제수역이라는 이름을 얻은 체제를 예측하고 오늘날에도 유효한 경계획정 관행을 사용한 평화선은 해양법 발전의 중요한 단계로서 서구 학자들로부터 지금보다 더 많은 관심을 받아야 한다고 주장한다.

〈주제어〉

해양법, 평화선, 이승만 라인, 법역사

## ABSTRACT

The Relevance of the Syngman Rhee Line in the Development of the Law of the Sea

Stuart Kaye

Dean and Winthrop Professor of Law, The University of Western Australia

In January 1952, the Government of the Republic of Korea proclaimed a line across the East Sea, providing for a division of jurisdiction intended to protect the rights of Korean fishermen. The proclamation of the “Peace Line” or the “Syngman Rhee Line,” as it has been called, was significant in the international relationship between Japan and Korea, but its broader significance in the development of international law has been largely overlooked. This paper considers the importance of the Line as a guide post in the formation of the modern law of the sea. It argues the Line accurately predicted the regime that became the exclusive economic zone two decades later, as well as adopting

delimitation practice that would be equally valid today. The Line therefore is deserving of far more attention by Western scholars as an important step in the development of the law of the sea than has been the case.

〈Keywords〉

Law of the Sea, Peace Line, Syngman Rhee Line, Legal History

#### 참고 문헌

##### Primary Sources

Agreement between Japan and the Republic of Korea concerning Joint Development of the Continental Shelf Adjacent to the Two Countries, done at Seoul 30 January 1974, entered into force 22 June 1978, reprinted in J.I. Charney & L.M. Alexander (eds), *International Maritime Boundaries* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993) Vol. 1, 1065.

Agreement of the Economic Zone and Continental Shelf Boundary between the Union of Soviet Socialist Republics and the Democratic People's Republic of Korea, done at Pyongyang on 28 March 1986, date in force is unknown: reprinted in J.I. Charney & L.M. Alexander (eds), *International Maritime Boundaries* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993) Vol. 1, 1152.

Agreement on Fisheries between the Republic of Korea and Japan of 1965, done at Tokyo on 22 June 1965, entered into force on 18 December 1965: 583 UNTS 84.

Agreements between Chile, Ecuador and Peru, signed at the First Conference on the Exploitation and Conservation of the Maritime Resources of the South Pacific, done at Santiago, 18 August 1952, reprinted in S.H. Lay, R. Churchill & M. Nordquist, *New Directions in the Law of the Sea* (Dobbs Ferry: Oceana, 1973) Vol. 1, 231.

Convention on the Continental Shelf, done at Geneva on 29 April 1958, entered into force 10 June 1964: 499 UNTS 82.

Japanese Note Verbale to the Korean Embassy in Tokyo, 28 January 1952: reprinted in Korean Ministry of Foreign Affairs, "The View of the Korea Government, Selected Documents, and Thesis on the Peace Line," *Reference Material Series No. F.P.A.- 12*, 42.

Memorandum from the Embassy of the United States of America to the Government of the Republic of Korea, 2 February 1955: reprinted in Korean Ministry of Foreign Affairs, "The View of the Korea Government, Selected Documents, and Thesis on the Peace Line," *Reference Material Series No. F.P.A.- 12*, 63.

Proclamation by the President of the United States of America, 28 September 1945; reprinted in S.H. Lay, R. Churchill & M. Nordquist, *New Directions in the Law of the Sea* (Dobbs Ferry: Oceana, 1973) Vol. 1, 95~98.

Proclamation by the President of the United States of America, 28 September 1945; reprinted in S.H. Lay, R. Churchill & M. Nordquist, *New Directions in the Law of the Sea* (Dobbs Ferry: Oceana, 1973) Vol. 1, 106~107.

Proclamation, Commonwealth Gazette (Canberra: Commonwealth of Australia, 1953) 11 September 1953.

Proclamation of the President of the Republic of Korea, 18 January 1952: reprinted in Chi-Young Pak, *The Korean Straits* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988) 126.

Report of the Van Fleet Mission to the Far East, 26 April-7 August 1954: partially reprinted at [//en.wikisource.org/wiki/Report\\_of\\_Van\\_Fleet\\_mission\\_to\\_the\\_Far\\_East](http://en.wikisource.org/wiki/Report_of_Van_Fleet_mission_to_the_Far_East).

Treaty between His Majesty in Respect of the United Kingdom and the President of the United States of Venezuela relating to the Submarine Areas of the Gulf of Paria, done at Caracas, 20 February 1942, No. 4829, 205 LNTS 121.

UNGA Resolution 174 (II), 21 November 1947.

United Nations Convention on the Law of the Sea, done at Montego Bay on 10 December 1982, entered into force 14 November 1994: 1833 UNTS 396.

*Yearbook of the International Law Commission* [1949, 1950, 1951, 1953, 1956].

## Cases

- Aegean Sea Continental Shelf Case* ICJ Reports [1976] 3.  
*Anglo-French Channel Arbitration* 18 ILM 397 (1979).  
*Eritrea v Yemen* PCA Arbitration (1999) [www.pca-cpa.org/upload/files/EY%20Phase%20II.PDF](http://www.pca-cpa.org/upload/files/EY%20Phase%20II.PDF).  
*Greenland/Jan Mayen Case* ICJ Reports [1993] 38.  
*Guinea/Guinea-Bissau Arbitration* 25 ILM 251 (1986) 297.  
*Gulf of Maine Case* ICJ Reports [1984] 246.  
*Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain(Merits)* ICJ Reports [2001] 40.  
*North Sea Continental Shelf Cases* ICJ Reports [1969] 3.  
*St Pierre and Miquelon Case* 31 ILM 1148 (1992).  
*Tunisia/Libya Continental Shelf Case* ICJ Reports [1982] 18.

## Secondary Sources

- Anand, R.P., *Origin and Development of the Law of the Sea:History of International Law Revisited* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1982).  
Attard, D.J., *The Exclusive Economic Zone in International Law* (Oxford: Clarendon Press, 1987).  
Auguste, B.B.L., *The Continental Shelf: The Practice and Policy of Latin American States with special reference to Chile, Ecuador, and Peru :A Study in International Relations* (Geneva: Librairie E. Droz, 1960).  
Charney, J.I. & Alexander L.M., (eds), *International Maritime Boundaries* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993) Vol. 1.  
Colombos, C.J., *The International Law of the Sea* (London: Longmans, 1962) 5<sup>th</sup> edition.  
Dean, A.H., "The Geneva Conference on the Law of the Sea: What was Accomplished?," (1958) 52 *American Journal of International Law* 607.  
Evans, M.D., *Relevant Circumstances and Maritime Delimitation* (Oxford: Clarendon University Press, 1989).

- Extavour, W.C., *The Exclusive Economic Zone: A Study of the Evolution and Progressive Development of the International Law of the Sea* (Geneva: Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, 1979).
- Food and Agriculture Organization, *The Exclusive Economic Zone*, [www.fao.org/docrep/s5280T/s5280t0p.htm](http://www.fao.org/docrep/s5280T/s5280t0p.htm).
- Ghosh, S., *Law of the Territorial Sea: Evolution and Development* (Calcutta: Naya Prakash, 1988).
- Jagota, S.P., *Maritime Boundary* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985).
- Jewett, M.L., "The Evolution of the Legal Regime of the Continental Shelf," (1984) 22 *Canadian Yearbook of International Law* 153.
- Joyner, C.C., (1988) 19 "The Exclusive Economic Zone and Antarctica: The Dilemmas of Non-Sovereign Jurisdiction," *Ocean Development and International Law* 469.
- Kaye, S., *Maritime Claims in the Indian and Pacific Oceans* (Canberra: Sea Power Centre—Australia, 2011).
- Kim, Sun Pyo, *Maritime Delimitation and Interim Arrangements in North East Asia* (The Hague: Martinus Nijhoff, 2004).
- Kwiatkowska, B., "Creeping Jurisdiction beyond 200 Miles in the Light of the 1982 Law of the Sea Convention and State Practice," (1991) 22 *Ocean Development and International Law* 154.
- O'connell, D.P. (Shearer, I.A., ed.), *The International Law of the Sea*, (Oxford: Clarendon Press, 1982) Vol. 1.
- Orrego Vicuña, F., *The Exclusive Economic Zone* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).
- Pak, Chi-Young, *The Korean Straits* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988).
- Smith, R.W., *Exclusive Economic Zone Claims: An Analysis and Primary Documents* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986).
- Smith, R.W., "Global & Maritime Claims," (1989) 20 *Ocean Development and International Law* 83.
- Tanja, G.J., *The Legal Determination of International Maritime Boundaries* (Deventer: Kluwer Law International, 1990).
- Van Dyke, J.M. & R.A., Brooks, "Uninhabited Islands: Their Impact on the Ownership of the Oceans' Resources," (1983) 12 *Ocean Development and International Law* 265.

# 동중국해 대륙붕 경계획정 문제에 관한 소고(小考)

: 잠정적 공동개발 가능성 검토를 중심으로

김관원 동북아역사재단 연구위원

동북아역사재단

## 1. 머리말

한국 정부는 2012년 7월 5일 한·중·일 3국 간 논란을 빚고 있는 제주도 남쪽 동중국해 대륙붕 경계 관련 한국 입장을 담은 공식문서를 올해 안에 유엔 대륙붕한계위원회(CLCS)에 제출하기로 했다. 연안국은 영해기선에서부터 200해리(370.4km) 바깥쪽으로 자국 대륙붕이 자연연장됐다고 판단되면 대륙붕 경계정보를 대륙붕한계위원회에 제출해야 한다는 규정에 따른다는 것이다(해양법협약 제76조 제7, 8항). 정부 공식문서에는 기존 입장대로 ‘한반도에서 자연적으로 연장된 대륙붕이 동중국해 오키나와 해구까지 뻗어나갔다’는 내용이 담길 전망이다!

이와 관련해 일본 후지무라 오사무[藤村修] 관방장관은 같은 날 기자회견에서 “한국이 200해리를 초과해 대륙붕을 연장하는 것은 안 된다”며 한국 측 주장을 인정할 수 없다고 했다.<sup>2</sup> 또한 중국 외교부 류웨이민[劉爲民] 대변인도 하루 뒤인 7월 6일 정례 브리핑에서 “중국은(동중국해) 분쟁을 당사국과 담판을 통해 타당한 방식으로 해결하고자 한다”고 밝혔다. 이는 한국이 확보하려는 동중국해 대륙붕이 중국이 주장하는 대륙붕과 중첩되므로 한국

측 주장을 그대로 받아들일 수 없다는 뜻을 완곡한 어법으로 밝힌 것으로 풀이된다.<sup>3</sup>

중국 정부도 센카쿠열도[尖角列島](중국명 댜오위다오) 영유권 문제를 계기로 9월 16일 중국 대륙붕이 오키나와 해구까지 연장됐다는 주장을 담은 대륙붕 경계안을 대륙붕한계위원회에 제출할 계획이라고 발표했다.<sup>4</sup> 이와 같은 내용과 관련해서도 일본 정부는 지난 7월 22일 “동중국해경계가 미확정이고 중·일 간 대륙붕 경계획정은 대륙붕한계위원회의 심사 대상이 안 된다”는 이유를 들어 이의를 제기할 뜻을 밝혔다.<sup>5</sup>

동중국해는 천연가스와 석유 등 아직 개발되지 않은 자원이 많은 지역으로서 한·중·일 3국이 각각 주장하는 대륙붕 일부가 겹쳐 있어 3국 간 합의에 따라 경계를 확정해야 하는데도 아직 하지 못하고 있다. 한국 정부와 중국 정부가 대륙붕 경계획정과 관련된 공식문서를 제출하면 일본 정부 역시 자국 입장을 담은 공식 문서를 제출할 가능성이 있어 이 지역에서 3국 간 대륙붕 분쟁이 표면화되는 것은 불 보듯 뻔하다. 일본은 동중국해 대륙붕 경계획정을 놓고 한·중·일 3국이 각각 200해리씩 대륙붕을 주장하면 서로 중첩되는 대륙붕이 있기 때문에 이 지역에서는 대륙붕 한계 문제가 존재하지 않는다고 한다. 대신 단순히 거리 개념에 따른 경계, 즉 중간선원칙에 따라 확정된 경계만 남는다고 주장한다. 따라서 일본은 ‘한반도와 중국대륙에서 자연연장된 대륙붕이 오키나와 부근까지 뻗어 있다’는 한·중 정부의 주장을 수용할 수 없다는 입장

이어서 크게 반발할 것으로 예상된다.

동중국해를 사이에 두고 있는 한·중·일 3국은 대륙붕 경계를 확정하지 못한 상태다.<sup>6</sup> 마주 보는 거리가 400해리 미만이기 때문에 각 관할권 중첩 주장 부분은 합의에 따라 경계를 확정해야 한다. 물론 상술한 문제가 일어나는 것은 대륙붕 경계획정 관련 합의가 이루어지지 않아 영구적인 해양경계를 확정하지 못했기 때문이다.

1 『연합뉴스』, 2012. 7. 6.

2 『時事通信』, 2012. 7. 5.

3 『연합뉴스』, 2012. 7. 6.

4 또한 중국 정부는 9월 13일 영해기선을 표시한 해도를 유엔에 제출했다. 『한겨레신문』, 2012. 9. 17.

5 『서울신문』, 2012. 9. 24.

6 두 나라 간 잠정적인 협정으로서 1974년 한국과 일본은 양국 대륙붕 주장이 중첩되는 지역을 공동개발하기로 합의하고 ‘한일대륙붕공동개발협정’을 체결했다. 협정은 1978년 발효됐으며 2028년 만료된다.

동중국해에는 대륙붕 경계획정 시 기준으로서 자연연장원칙을 적용할 것인지, 중간선원칙을 적용할 것인지의 문제보다 먼저 해결해야 할 요소들이 있다. 즉 일본 오키나와 해구 문제, 도리시마[鳥島]·단조군도[男女群島]를 대륙붕을 갖는 섬으로 인정할 것인가 하는 문제, 센카쿠열도 귀속 문제 등이 있다. 이러한 문제를 해결하지 않고서는 동중국해에서 대륙붕 경계획정이 어렵다. 현실적으로 가까운 시일 내에 해결할 수 없다는 것은 누구나 쉽게 예측할 수 있다. 그러나 경계획정이 불가능하다고 해서 충돌이나 갈등을 방지해서는 안 된다.

이 글에서는 최근 주목받고 있는 제주도 남쪽 동중국해에서 대륙붕 경계획정을 논의할 경우 대두될 수 있는 문제를 검토한다. 또한 이 지역에서 일어나는 충돌이나 갈등을 방지할 수 있는 현실적 관리 방안으로서 잠정적인 한·중·일 3국 공동개발이 가능한지 고찰하고 협상시 주의해야 할 점을 지적한다.

## II. 동중국해 대륙붕 경계획정 문제

### 1. 대륙붕 경계획정 일반 원칙

동중국해는 한·중·일 3국이 거리 기준으로 각각 200해리씩 대륙붕을 주장한다면 각국에서 그 일부가 서로 중첩되므로 합의를 거쳐 경계를 획정해야 한다. 대항국 간 거리가 400해리 미만인 해역에서 대륙붕 경계를 획정할 시, 기준으로 사용돼 왔던 규정은 1958년 대륙붕협약 제6조와 1982년 해양법협약 제83조다.

대륙붕협약 제6조는 당해 국가 간 합의에 따라 경계획정을 해야 하며, 만일 합의가 안 될 시에는 특별한 사정, 중간선원칙을 적용해 그 경계를 정한다고 규정하고 있다.

해양법협약은 대륙붕 경계획정과 관련해 제83조에서 규정하고 있으나 대륙붕협약 제6조와 마찬가지로 경계를 획정하는 기준을 구체적으로 제시

하지 못하고 있다. 해양법협약을 준비하는 협의 과정에서 경계확정 문제를 놓고 중간선원칙과 형평원칙이 첨예하게 대립해 합의를 보지 못했다.<sup>7</sup> 결국 중간선과 관련해서는 아무런 언급 없이 제83조에 형평성 있는 해결을 달성하기 위해 국제법을 기초로 합의를 이뤄야 한다는 내용을 규정하는 데 그쳤다. 이는 경계확정을 위한 합의에 도달하기 위해 당사국이 성실하게 행동해야 한다는 일반적인 의무를 확인한 것뿐이다. 이 협약은 대립되는 견해를 타결했다기보다는 단순히 회피하는 모호한 규정을 두고 있으며,<sup>8</sup> 형평성 있는 해결이 구체적으로 무엇인지 규정이 없기 때문에 경계확정 시 실질적인 준칙 역할을 하지 못하고 있다.

대륙붕협약 규정이 있음에도 중간선원칙이 제대로 지켜지지 않고 국제사법재판소(ICJ) 등이 해결해왔듯이 해양법협약 해양경계확정 관련 규정에도 구체성이 없으므로 앞으로도 계속 국제관습법에 의존해야 한다.<sup>9</sup> 실질적으로 이런 상황 속에서 국제사법재판소 등은 대륙붕 같은 경계확정 관련 분쟁을 해결해왔으며 해양경계확정 문제에서 비교적 일관된 입장을 견지해 관습법 형성에 많은 도움을 줬다.<sup>10</sup>

국제사법재판소가 대륙붕 경계확정 분쟁을 처음으로 다룬 것은 1969년 북해대륙붕사건이다. 이 사건에서 국제사법재판소는 정해진 경계확정 방법은 없다고 하면서 중간선(등거리선)원칙 관습화를 부정하며, 형평원칙에 따라 모든 관련 사정을 고려해 자연연장을 구성하는 대륙붕 부분을 가능하면 많이 귀속시킬 수 있도록 합의에 따라 결정해야 한다고 판결했다.<sup>11</sup> 1982년 튀니지-리비아대륙붕사건에서는 자연연장 기준에 따라 대륙붕 범위를 정할 수는 있으나 경계확정 기준으로서 그대로 적용할 수는 없다고 판결했다.<sup>12</sup> 또한 대륙붕 경계확정은 형평원칙에 따라 그리고 모든 관련 사정을 고려해 이뤄져야 하며 경계확정을 위한 적절한 국제법 원칙 및 규칙이 있어야 한다고 했다.<sup>13</sup>

7 三好正弘, 2001, 「日韓大陸棚共同開發協定と国連海洋法条約」, 『국제법학회논총』 통권 제89호, 대한국제법학회, 329쪽.

8 백진현, 1991, 「해양경계확정 원칙의 변천과 한반도 주변 영역의 경계 문제」, 『해양정책연구』 제6권 제1호, 한국해양수산개발원, 29쪽.

9 이석용, 2007, 「우리나라와 중국 간 해양경계확정」, 『국제법학회논총』 통권 제108호, 대한국제법학회, 264쪽.

10 백진현, 1991, 앞의 글, 30쪽.

11 ICJ Reports, 1969, para. 43.

12 ICJ Reports, 1982, para. 48.

13 ICJ Reports, 1982, para. 70.

해양법협약이 체결된 후에 판결이 내려진 1984년 메인만해양경계확정사건에서는 형평성 있는 기준을 적용하고 해역의 지리적 형상과 그 외 관련 사정을 고려해 형평성 있는 해결을 확보할 수 있도록 해야 한다고 했으며,<sup>14</sup> 1985년 리비아-몰타대륙붕사건에서는 이제 거리 기준을 배타적 경제수역(EEZ)같이 대륙붕에도 적용해야 한다고 하며 중간선원칙을 중시한 판결을 했다.<sup>15</sup> 이후 2001년 카타르-바레인해양경계확정 및 영토문제사건과 국제해양법재판소(ITLOS)가 해양경계확정사건으로는 처음 판결한 2012년 3월 방글라데시-미얀마해양경계확정사건 등에서는 대체로 이전 판결과 유사한 형평 원칙·관련 사정을 고려해야 한다고 했다.

경계확정에 관한 국제 판례 동향을 종합해 보면, 1969년 북해대륙붕사건에서는 대륙붕이 영토 자연연장이라고 해서 중시했으나 이후 판결에서는 점차 거리 기준을 중시하고 있다. 즉 대륙붕 개념에 배타적 경제수역 제도의 200해리 거리 기준이 도입되면서 자연연장론은 그 기준으로서 결정적인 것이 아니며 국제 판례에서 그 비중도 점점 줄어들고 있는 것이다. 그러나 거리 기준을 중시한 경계확정은 중간선원칙을 적용해 확정하는 것이 아니라 형평성 있는 해결을 위해 중간선을 잠정적으로 그 후 관련 개별 사정을 고려하고 그 잠정 중간선을 수정해 확정해야 한다.

## 2. 오키나와 해구와 경계확정 원칙

한국과 중국은 동중국해에서 대륙붕 경계확정 원칙으로 자연연장론을 주장하며 류큐열도 서북쪽에 있는 오키나와 해구까지가 자국 대륙붕이라고 주장하고 있다.<sup>16</sup> 이는 1969년 북해대륙붕사건에서 ‘해구는 육지 자연연장을 중단시킨다’고 판결한 내용에 따른 것으로 보인다.<sup>17</sup> 그러나 새로운 대륙붕 개념 대두와 1982년 체결된 해양법협약에 배타적 경제수역 제도가 확립됨에 따라 해구로 간주할 수도 있는 지질·지형학적 요소는 동중국해 대륙붕 경계를 확정할 시 그 기준 요소로서 갖는 중요성이 현저히 줄어들었다.<sup>18</sup>

특히 1982년 튀니지-리비아대륙붕사건에서는 지질학적 요소만으로는

대륙붕 구역을 명백히 할 수 없으며 오히려 지질학적 요소는 국제법 적용을 위해 필요한 범위에서 고려해야 한다고 판결했다.<sup>19</sup> 더 나아가 1985년 리비아-몰타대륙붕사건에서는 마주 보는 거리가 400해리 미만일 때는 해저 지질과 지형적 특성을 고려할 필요 없이 경계를 획정해야 한다고 하며, 몰타측에서 200해리 이내에 존재하는 1,000m 해구 존재를 고려하지 않았다.<sup>20</sup> 또한 2012년 3월 방글라데시-미얀마해양경계획정사건에서는 200해리 이내 경계획정에서는 퇴적층과 같은 지질학 또는 지형학적 요소는 고려되지 않으며, 당사국 연안과 관련되는 지리학적 요소를 고려해 결정해야 한다고 했다.<sup>21</sup>

14 ICJ Reports 1984, para. 112.

15 ICJ Reports 1985, para. 34.

16 그러나 양국 주장에는 차이가 있다. 한국은 동중국해 대륙붕이 중국대륙과 한반도에 서부터 발달한 것으로 보는 반면, 중국은 중국대륙에서 발달하는 대륙붕으로 보고 있다. 홍중완·심어진, 2009, 「동중국해에서의 한중일 대륙붕 중첩주장수역의 공동개발에 관한 고찰」, 『서울국제법연구』 Vol. 16, No. 1, 서울국제법연구원, 284쪽.

17 ICJ Reports, 1969, para. 45.

18 粟林忠男, 2006, 「排他的經濟水域・大陸棚の境界画定に関する國際法理—東シナ海における日中間の対立をめぐって—」, 『東洋英和大学院紀要』 제2호.

19 ICJ Reports, 1982, para. 61.

20 ICJ Reports, 1985, paras. 39~40.

21 ITLOS Reports, 2012, para. 322.

22 1984년 메인만사건에서는 형평성 있는 해결을 확보할 수 있는 실제적인 방법을 채택해야 하며, 의무적으로 적용해야 할 기준과 방법은 존재하지 않는다고 했다. ICJ Reports, 1984, para. 156.

23 김선표, 2001, 「한·중·일 3국 간 해양경계획정 관련 법적 문제에 관한 소고」, 『국제법학회논총』 통권 제90호, 대한국제법학회, 58쪽.

이에 탄력을 받은 일본은 1996년 해양법협약을 비준하면서 신규 입법한 ‘배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률’ 제1조 2항을 통해 일본과 마주 보는 외국 사이에서는 ‘중간선까지’가 일본 대륙붕이라고 했다. 적어도 200해리 이내의 대륙붕을 배타적 경제수역 제도 우월성에 포함된 것으로 보고 중간선원칙을 주장하고 있는 것이다.

그러나 중간선이 경계획정 방식으로서 형평성 있는 해결 방안 중 하나일 수 있으나 모든 경우에 이 방식이 일률적으로 적용되는 것은 아니다.<sup>22</sup> 한국은 배타적 경제수역법 제2조 2항에서 배타적 경제수역 경계와 관련, ‘국제법을 기초로 관계국과 합의’해서 획정한다고 했으며, 또한 해저광물자원 개발법을 바탕으로 한 자연연장에 따라서 한·일 공동개발구역 남단을 오키나와 해구까지 보는 식으로 대륙붕을 설정하고 있다.<sup>23</sup> 중국은 형평원칙에 어긋난다고 하면서 일본 중간선원칙에 강력히 반대하고 있다. 1998년 배타적 경제수역 및 대륙붕법에서 형평 원칙에 따른 해양경계획정 정책을 명시했듯

이 중국은 단순한 거리 개념에 따른 중간선원칙보다는 해저지형이나 중국 대륙의 크기, 해안선 길이, 배후 인구 등 중국 측에 유리한 관련 사정을 종합적으로 고려하는 ‘자연연장론을 강조한 형평원칙’을 선호해왔으며 제반 관련 사정을 바탕으로 하여 동중국해 상당 부분에서 자국 관할권을 주장하고 있다.<sup>24</sup>

이상에서 알 수 있는 것은 지질·지형학적 요소가 무엇인가에 따라 한국과 중국의 대륙붕이 오키나와 해구까지 미치지 못할 수도 있다는 것인데, 이때 ‘오키나와 해구가 대륙붕 경계획정 시 기준 요소로 인정되느냐’는 긍정적 견해와 부정적 견해로 나뉜다. 한국과 중국은 동아시아 대륙 자연 연장을 차단시키는 성격으로 동중국해 대륙붕이 이곳에서 단절된다고 본다. 따라서 오키나와 해구는 한국, 중국, 타이완 대륙붕과 일본 대륙붕 간 자연 경계를 이루며 일본은 이 해구의 태평양 쪽에 자리 잡았기 때문에 해구의 동아시아 대륙 쪽 대륙붕 관련해서는 권리를 주장할 수 없다는 것이 한·중 양국의 입장이다.<sup>25</sup> 중간선을 주장하는 일본은 오키나와 해구가 동일하게 연속되는 동중국해 대륙붕에 존속하는 지형적 함몰현상이므로 이 해역 경계는 자연연장 원칙에 따라 확정할 수 없으며 중간선원칙을 적용해야 한다고 강조한다.<sup>26</sup>

### 3. 단일 경계선 획정 문제

배타적 경제수역, 대륙붕 경계획정에서 경계선을 동일하게 할 것인가 하는 문제가 있다. 대륙붕의 개념이 배타적 경제수역 제도에 흡수됐다고 하더라도 대륙붕 경계획정까지도 배타적 경제수역에 따를 것인지를 놓고 견해가 반드시 일치하는 것은 아니다.<sup>27</sup> 배타적 경제수역이 설정돼 있는 수역에서 200해리 이내에 있는 대륙붕은 배타적 경제수역 범위에 있으므로 대륙붕 경계선과 배타적 경제수역 경계선을 일치시키지 않을 이유가 없으며, 단일 경계선을 획정하는 것이 국가 관행에서 찾을 수 있는 뚜렷한 추세라고 한다.<sup>28</sup> 또한 경계선이 단일하다면 해저광물자원 개발 관련 각 당사국 국가 관할권 범위가 일원화돼 관리가 쉽다. 하지만 배타적 경제수역과 대륙붕

경계선이 다를 때에는 같은 수역에서 어업자원을 규제하는 국가와 해저 대륙붕 개발 관할국이 다르든지, 환경 보전을 위해서는 상부 수역과 해저를 일체화해 보호할 필요가 있음에도 두 나라 간 다른 규제에 복잡하게 되는 등 실제로 곤란한 상황이 생길 것이다.<sup>29</sup>

한편 단일 경계선 획정에 회의적인 견해도 있다. 배타적 경제수역은 200해리라는 거리 기준에 근거가 있으나 대륙붕은 그보다 배타성이 강하며 연안 육지와 해저 지질 구조와 이루는 연속성에 권원 근거가 있으며, 양 제도는 입법 배경, 연안국 주권적 권리 법적 근거, 내용, 효과도 다르기 때문이다. 또한 경계획정 시 고려해야 할 관련 사정도 같지 않으므로 양자에 공통되는 단일한 경계선을 설정하는 것이 반드시 형평원칙 실현에 공헌한다고 볼 수 없다.<sup>30</sup> 해양법협약은 원칙적으로 배타적 경제수역과 대륙붕에 단일한 경계선을 요구하고 있지 않으며, 또 두 개를 별도의 다른 제도로 규정하고 있으

므로 경계선이 일치해야 할 이유가 없다는 견해도 있다.<sup>31</sup> 실제로 석유 부존 가능 위치와 어업자원 부존 위치가 서로 다르기 때문에 두 개의 경계선이 그려진 때가 있다.<sup>32</sup> 한국은 동중국해에서 자연연장론을 주장하고 있으므로 당연히 단일한 경계선 획정에도 부정적이다.

#### 4. 섬의 법적 지위

해양법협약 121조 3항의 규정상 인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제생활을 유지할 수 없는 암석은 대륙붕 등을 갖지 못한다. 그러나 암석의 정의가 어떤 것인지 명확한 기준을 제시하고 있지 않기 때문에 인간 거주 혹은 독자적인 경제생활이라는 의미는 논란이 될 여지가 많다.<sup>33</sup>

동중국해에는 한국과 맺은 경계획정에서 직접

24 이창위, 2009b, 「일본의 도서와 해양경계 문제」, 『국제법학회논총』 통권 제114호, 대한국제법학회, 221쪽.

25 백진현, 1991, 앞의 글, 37쪽.

26 粟林忠男, 2006, 앞의 글, 8쪽.

27 粟林忠男, 2006, 앞의 글, 8쪽.

28 백진현, 1991, 앞의 글, 35쪽.

29 井口武夫, 1997, 「排他的經濟水域と大陸棚のレジーム形成とその相關關係についての考察」, 『世界法年報』 제17호, 76쪽.

30 김현수, 2007, 「한일 간 동중국해 해양 경계획정에 관한 일본주장의 대응 논리」, 『국제법학회논총』 통권 제107호, 60쪽; 粟林忠男, 2006, 앞의 글, 8쪽.

31 김선표, 2001, 앞의 글, 66쪽; 水上千之, 2002, 「排他的經濟水域と大陸棚の關係」, 『広島法學』 제26卷1호, 12쪽.

32 김선표, 2001, 위의 글, 66쪽.

33 이창위, 2009b, 앞의 글, 204~205쪽.

관계되는 중국 통다오[童島], 일본 도리시마·단조군도가 섬인지 암석인지 논란이 있다. 통다오는 인간이 거주할 수 없는 암석으로서 대륙붕 등을 가질 수 없으며,<sup>34</sup> 도리시마는 한·일 양국이 해양법협약상 섬이 아닌 암석으로 간주하여 그동안 해양경계획정 기점으로 고려하지 않았다.<sup>35</sup> 또한 단조군도는 얼마 전까지 등대를 유지·관리하기 위해 인원 4명 정도를 파견했지만 2006년 말 태양광을 동력으로 이용하게 되면서 무인 등대로 바뀌어 현재는 사람이 거주하지 않는다. 그러나 도리시마보다 규모가 크기 때문에 해양법협약 규정 관련 해석이나 한국과 맺은 협상에서 섬으로 주장되고 있다.<sup>36</sup>

그런데 2006년 한국이 한·일 간 해양경계획정 기점을 울릉도에서 독도로 변경한 것과 관련해 일본은 도리시마와 단조군도도 기점이 될 수 있음을 한국이 인정했다고 보고 내심 반겼다.<sup>37</sup> 왜냐하면 가령 일본이 한국 측 독도 기점 주장을 용인하고 대신 일본 도리시마 기점 주장을 한국이 용인한다면 주장수역이 한국보다 늘어나기 때문이다. 그래서 일본은 대응책으로 도리시마를 일본 측 해양경계획정 기점으로 변경한다는 의향을 전달했다.<sup>38</sup>

일본은 조그만 바위 크기만 한 오키노토리시마[沖鳥島]에 대해 ‘역사적으로 섬으로서 지위를 확립해 온 오키노토리시마는 해양법협약 제121조 1항에 규정된 요건에 합치하는 것만으로도 충분히 섬으로서 조건을 충족하고 있으며, 암석 관련 규정인 3항과는 관계없이 배타적 경제수역을 가진다’는 견해를 갖고 있으므로<sup>39</sup> 단조군도는 물론이고 오키노토리시마보다 훨씬 큰 도리시마도 섬이라고 주장할 가능성이 높다.

그러나 사람이 거주하고 있는 독도와 달리 동중국해 무인 암석은 해양법협약 제121조 3항 규정대로 배타적 경제수역과 대륙붕 관련 권원이 없다고 봐야 할 것이다.

## 5. 센카쿠열도 귀속 문제

현재 일본이 실효적으로 지배하고 있는 센카쿠열도는 중국·대만도 영유권이 있다고 주장하고 있는 섬이다. 1990년대 초반까지는 비교적 큰 분쟁

이 일어나지 않았으나 1990년대에 중국이 고도성장을 계속하고 석유 자원 확보가 중요한 문제로 대두되면서 센카쿠열도는 중·일 양국이 첨예하게 대립하는 분쟁 지역으로 부상했다.<sup>40</sup> 이 열도는 무인도지만 해양법협약 제 121조 3항과 관련해 중·일 양국은 섬으로 인정하고 있다.<sup>41</sup>

최근에는 센카쿠열도를 둘러싼 중국과 일본 간 갈등이 최악의 국면을 맞고 있다. 일본이 센카쿠열도를 국유화하자 그 보복으로 중국은 일본간 경제제재를 검토했으며, 중국 곳곳에서는 항의 시위도 잇따랐다. 또한 중국은 주변 해역을 자국 영해라고 주장하는 새 해도를 유엔에 제출했고, 중국 해양순시선 6척이 이 해역에서 항해한 바 있다. 일본은 자위대에 특별 경계

령을 내리고 중국 국가해양국도 지난 9월 23일 센카쿠열도가 자국 관할 해역이라고 주장하면서 무인항공기를 이용해 감시할 것이라고 밝힘에 따라<sup>42</sup> 양측 간 갈등은 한층 고조되고 있다. 이처럼 영유권 문제는 국가 간 분쟁을 야기시키고 또한 가장 해결하기 어려운 사안이므로 가까운 시일 내 해결을 기대하기는 어려울 것 같다.

34 이석용, 2007, 앞의 글, 273쪽; 강효백 교수는 중국이 영해기점을 통다오에서 서산다오로 변경했다고 한다. 그 이유는 서산다오가 기점이라고 하더라도 어차피 200해리 안에 이어도가 포함되므로 국제사회에서 비난받을 일이 없다고 판단했기 때문이다. 강효백, 2009, 「한중해양 경계획정 문제: 이어도를 중심으로」, 『한국동북아논총』 제 50집, 93~96쪽.

35 이창위, 2009b, 앞의 글, 216쪽.

36 이창위, 2009b, 위의 글, 216~217쪽.

37 坂本茂樹, 2007, 「海洋境界画定と領土紛争」, 『海洋境界画定の国際法』, 東信堂, 59쪽.

38 이창위, 2009b, 앞의 글, 216쪽.

39 제164회 국회 중의원 외무위원회 의사록 제116호(2006. 5. 19), 제174회 국회 중의원 예산위원회 의사록 제3호(2010. 1. 22).

40 이창위, 2009a, 「중국의 도서와 해양경계 문제」, 『국제법학회논총』 통권 제113호, 대한국제법학회, 139쪽, 중국과 일본 입장은 138쪽 참조.

41 栗林忠男, 2006, 앞의 글, 9쪽.

42 『조선일보』, 2012. 9. 25.

## 6. 소결

이상에서는 동중국해에서 경계획정 시 고려해야 할 중요 요소를 중심으로 논했다. 동중국해는 한·중·일 3국이 거리 기준으로 각각 200해리 정도 씩 대륙붕을 주장했을 때 대륙붕이 중첩되므로 불가피하게 대륙붕 경계획정에 합의가 필요하다. 그러나 이 해역에서 적용해야 할 경계획정원칙이나 도서 영유권 문제 등 양국 간 혹은 3국 간 관계가 복잡하게 얽혀 있고, 천연가스 및 석유 등 자원 관련 이해관계가 첨예하게 대립하고 있는 해역이므

로 합의에 도달하는 데에는 상당한 시일이 걸릴 것으로 전망된다.<sup>43</sup>

일본은 각국 주장 해석이 겹치므로 중간선원칙에 따라 확정해야 한다고 주장한다. 이에 중국은 자국 대륙붕이 대륙에서 시작된 퇴적으로 해저지형이 중국 측에 유리하게 형성돼 있기 때문에 영토 자연연장을 강조하는 형평원칙에 따라 경계를 확정해야 한다고 일축한다. 한국도 해양법협약에 규정된 대로 형평성 있는 해결을 위해 합의가 이뤄져야 한다는 원칙에는 이견이 없는 것으로 알려져 있다. 그러나 해양경계를 형평성 있게 확정하기 위해 고려해야 할 요소를 두고 상당한 견해차가 있는 것으로 보인다.<sup>44</sup> 즉 중국이 주장하는 형평원칙은 중간선을 임시 경계선으로 긋지 않고 최종 경계선에 단번에 도달하는 것을 원하고 있는 듯하다. 그렇다면 그 절차는 매우 복잡하고 어려운 과정이어서 실제로 그러한 방법으로 경계선 확정을 합의하는 것은 불가능할 수도 있다.<sup>45</sup>

이런 입장은 오키나와 해구를 바라보는 한국, 중국의 생각과 일본의 생각이 다르기 때문이다. 한국과 중국은 한반도와 중국대륙에서 오키나와 해구까지 대륙붕이 자연적으로 연장됐음을 주장하고 있는 반면, 일본은 오키나와 해구는 단순히 함몰된 것이므로 중간선원칙에 근거를 두고 확정해야 한다고 주장하고 있어 한·중·일 3국 간 대륙붕 경계획정은 쉽지 않을 것 같다. 또한 통다오, 도리시마, 단조군도가 섬인가 암석인가 하는 문제도 있다. 해양법협약이 암석 정의와 관련해 명확한 기준을 제시하고 있지 않기 때문에 논란을 일으킬 여지가 많다.

이상과 같이 경계획정 합의에 도달하지 못할 시에 당사국은 국제사법기관에 해결을 요청할 수 있다. 그러나 한국과 중국이 국제사법재판소에는 강제 관할권을 수락하고 있지 않으므로 개별적인 동의가 없으면 재판 관할권은 생기지 않는다. 또한 해양법협약 제83조 2항에 따라 해결할 수 있으나 양국은 당해 문제에 분쟁 해결 절차 적용을 제외하는 선언을 했다. 그러므로 동중국해에서 일어나는 대륙붕 경계 분쟁은 사법적인 해결이 가능하지 않다고 봐야 한다.<sup>46</sup> 또 한 가지, 동중국해에는 중요 요소인 센카쿠열도 귀속 문제가 있다. 영유권 문제는 국가 간 분쟁에서 가장 해결하기 어려운 사

안이므로 가까운 시일 내에 해결이 어려워 보인다. 그렇게 되면 특히 중국과 일본 내 정치적인 문제와 결합돼 동중국해에서 항구적인 대륙붕 경계획정은 거의 불가능해진다. 이처럼 분쟁 해결 절차를 통한 해결을 기대할 수 없을 시에는 잠정적으로 이 해역을 공동개발하는 것도 현실적인 타개책 중 하나라고 할 수 있겠다.<sup>47</sup>

### III. 한·중·일 대륙붕 공동개발 가능성 검토

#### 1. 공동개발 필요성

대륙붕 자원 개발에는 많은 비용이 드는데, 각국 대륙붕에 걸쳐 있는 자원을 나라마다 시설을 투자해 개발하는 것은 비경제적이다. 더구나 경계획정을 위한 합의에 도달하지 못한 중첩해역에서는 가상경계선에 걸쳐 있는 단일한 지질 구조가 있을 시 효율적으로 자원을 개발하고 활용하기 위해 공동개발을 추진할 필요가 있다. 해양법협약 제83조

3항은 대륙붕 경계획정의 최종 합의에 도달하지 못했을 때에는 잠정조치로 공동개발을 추진할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>48</sup>

경계 분쟁이 있거나 확정되지 않은 지역에 중요한 개발 가능한 자원이 있다면 공평하게 대륙붕 지역을 배분하는 것도 고려해볼 필요가 있다. 이러한 배분은 물리적인 중간선에 따라 평등하게 분할하는 것보다는 자원 분할이 공평하게 이루어진다. 그러므로 경계획정을 위한 합의가 이루어지지 않을 시에는 공동관리 또는 공동개발도 하나의 방법이 된다.<sup>49</sup>

43 이창위, 2009a, 앞의 글, 143쪽.

44 이석용, 2007, 앞의 글, 263쪽.

45 이석용, 2007, 위의 글, 280쪽.

46 岡松暁子, 2011, 「大陸棚における資源開発を巡る国際法上の問題」, 『環境管理』 제47권 제9호, 14쪽; 西村弓, 2006, 「日中大陸棚の境界画定問題とその処理方策」, 『ジュリスト』 제1321호, 53쪽; 해양법협약상 분쟁해결제도는 青木隆, 2007, 「国連海洋法条約における海洋境界画定紛争の解決手続」, 『海洋境界画定の国際法』, 東信堂, 181~201쪽 참조.

47 岡松暁子, 2011, 위의 글, 15쪽.

48 三好正弘, 2001, 앞의 글, 328; 西村弓, 2006, 앞의 글, 56쪽; 홍종완·심어진, 2009, 앞의 글, 287쪽.

49 広部和也, 1972, 「大陸棚の画定・開発と領土帰属の国際法理」, 『アジアレビュー』 3(2), 31쪽.

아직 국제적으로 해저 유전을 공동으로 개발하는 예는 많지 않으나 1962년 서독-네덜란드 협정, 1965년 네덜란드-영국 협정, 1965년 쿠웨이트-사우디아라비아 협정, 1997년 오스트레일리아-인도네시아 협정 등이 있다. 이런 의미에서 공동개발 제도는 일반적이지 않으며 국제법상 확립된 원칙이라고 말하기도 어렵다.<sup>50</sup>

동중국해 공동개발은 오키나와 해구를 포함한 경계획정원칙 문제, 대륙붕 경계획정을 위한 도서 기점 문제, 센카쿠열도 문제 등을 고려해 이해하면 될 것이다. 특히 영유권분쟁이 있는 센카쿠열도 때문에 경계를 확정하지 못해 자원 공동개발이나 기타 합의를 우선시하고 있다.<sup>51</sup> 한국과 일본은 1970년대에 제주도 남부에 공동개발구역을 설정해 협력했으며, 중국과 일본은 2008년에 중·일공동개발구역을 설정해 잠정적으로 공동개발하기로 하고 충돌이나 갈등을 예방하고 있다.

## 2. 한일남부대륙붕공동개발협정

해양법협약이 채택되기 전인 1974년 한국과 일본은 제주도 남쪽 동중국해에서 양국 대륙붕 주장이 중첩되는 해역을 공동개발하기로 합의하고 ‘한일대륙붕공동개발협정’을 체결했다.<sup>52</sup> 협정은 잠정적인 것으로 1978년 발효됐고, 50년간 유효함에 따라 2028년 만료된다.

이 해역은 제주도 동남쪽과 일본 규슈 서쪽 사이에 있는 곳으로 흔히 ‘7광구’라 부른다. 이 수역은 지리적으로는 일본에 더 가깝지만 당시 자연연장론을 지지했던 1969년 국제사법재판소가 내린 판결에 힘입어 중첩수역 특히 제7광구는 한반도에서 뻗어나온 대륙붕 일부로서 개발권은 한국에 있다고 주장했다. 이때 한국 측은 한·일 양국 사이에 있는 해역 대륙붕은 양국이 공유하는 대륙붕이 아니므로 중간선으로 경계를 획정할 수 없다는 논리를 내세웠다.<sup>53</sup>

이에 일본 측은 자연연장론은 국제 판례가 인정하는 것이지만 이것은 인접한 3국 간 경계획정 시 적용되는 것으로서 한·일 간처럼 대항국 간에는

해당되지 않는다고 주장했다.<sup>54</sup> 또한 오키나와 해구는 하나의 대륙붕에서 우연히 합몰된 것으로 일본과 한국은 이 대륙붕을 공유하고 있다고 반론했다.<sup>55</sup>

일본 측은 대륙붕 경계획정과 관련해 대륙붕협약에 규정된 중간선원칙에 따라 경계를 획정해야 한다는 입장이었다. 즉 양국 간 합의에 따라 결정해야 하며, 합의가 없을 시 특별한 사정에 따라 다른 경계선이 정당하다고 인정되지 않는 한 중간선으로 경계를 획정해야 한다는 것이다. 그러나 한·일 양국은 이 협약 제약국이 아니므로 구속되지 않고 또 이 원칙이 관습화한 것이 아니라는 점에서 일본 주장을 한국 측이 받아들이지 않아 교섭은 진척되지 않았다. 그래서 일본은 이 문제를 조정 혹은 재판으로 해결하기 위해 1972년 5월 한국에 제안했으나 실현되지 않았다. 그 후 당시 탐사 기술과 자본이 없던 한국 정부는 1972년 9월 제6회 한·일 정기각료회의에서 한·일간 중간선과 자연연장선 사이 지역을 한·일 양국이 공동개발해 채취한 석유, 천연가스를 반분하는 것으로 합의했다.<sup>56</sup>

이 협정은 이 해역 탐사 또는 개발과 관련해 한·일 양국이 공동개발을 한다는 것으로, 어느 한쪽이라도 자원탐사와 채취에 동의하지 않으면 안 된다. 협정 이후 한국 정부가 적극적으로 요청해 1980년 5월에서야 공동개발이 시작됐으나 1982년 연안국에서 200해리까지 모든 자원에 독점적 권리를 인정하는 배타적 경제수역 제도를 포함한 해양

법협약이 등장했다. 그러자 일본은 이 해역 자원탐사와 개발에 소극적인 태도를 보였고, 공동개발이 시작된 지 8년 만에 탐사 작업은 중단됐다. 이후 한국 측 요청으로 2002년 다시 공동탐사가 진행됐으나 경제성이 없다는 핑계로 일본은 다시 일방적으로 공동탐사 중단을 선언했다.

공동개발협정은 지금까지 일본이 보여온 공동개발 관련 소극적인 태도를 생각하면 연장될 가능성이 낮은 것 같다. 협정 체결 시 1969년 북해대륙붕 사건 판결에 따라 자연연장원칙이 우세했으므로

50 広部和也, 1972, 위의 글, 32쪽.

51 이창위, 2009b, 앞의 글, 148~149쪽.

52 제주도 동북해역과 대한해협을 거쳐 동해 일정 수역에서 양국 대륙붕 경계를 중간선원칙에 따라 획정한 '한일대륙붕북부협정'도 체결했다.

53 佐藤勝·加藤修, 1978, 「日韓大陸棚の共同開発」, 『立法と調査』 87, 20쪽.

54 落合淳隆, 1978, 「日韓大陸棚条約締結とその問題点」, 『海外事情』 26(9), 21쪽.

55 佐藤勝·加藤修, 1978, 앞의 글, 20쪽.

56 落合淳隆, 1978, 앞의 글, 21~22쪽.

일본은 한국과 공동개발에 동의는 했으나 이 협정이 만료되는 2028년까지 기다려 중간선원칙에 따라 대륙붕 경계를 획정하려고 할 것이다. 또한 이 협정 제28조는 '이 협정의 어떠한 규정도 공동개발 구역 전부 또는 일부 관련 주권적 권리 문제를 결정하거나 대륙붕 경계획정에 관한 계약국 입장을 해하지 않는다'고 규정하고 있으므로 일본이 이 협정 내용에 따라서 경계를 획정할 개연성은 없다고 본다.<sup>57</sup>

### 3. 중·일 동중국해 공동개발 합의

중국은 1998년 '배타적 경제수역 및 대륙붕법'을 제정해 동중국해경계 획정은 대륙붕 자연연장, 대륙과 섬 대비 등 동중국해 특성을 고려해 획정해야 하며, 중간선에 따른 경계획정은 인정할 수 없다고 하면서 중국이 상정하는 구체적인 경계선을 제시하지 않고 오키나와 해구까지 자연연장한다고 했다. 그리고 2003년 8월 춘샤오[春曉](일본명 시라카바) 등 가스전 개발을 중·일 간 중간선에서 중국 측 4.5km 지점에서 개발을 시작했다.

이에 대항하기 위해 일본은 2004년 일본 측에 매장돼 있는 자원이 빨리 들어갈 가능성이 있기 때문에 개발을 즉시 중지할 것과 가스전 관련 정보 제공을 요청했다. 중국 측이 이를 거절하자 일본은 2005년에 민간회사 시굴권을 인정했다. 그러자 중국은 경계획정을 보류하고 일본 측에 공동개발을 제안했다. 2007년 중·일 양국은 '최종적인 경계획정이 있을 때까지 잠정적으로 쌍방 해양법에 관한 여러 문제를 놓고 서로 간 입장을 해치지 않는 범위에서 호혜원칙에 따라 공동개발을 한다'라고 발표하고 2008년에 합의했다.<sup>58</sup>

동중국해 대륙붕에서 자원 개발 문제는 해양법협약하에 중·일 간 경계획정이 곤란하다는 것 외에 그 지형적 특징에서 견해나 이해가 심하게 대립해 법적인 해결이 유보된 합의로서 협약 혹은 국제 판례를 통해 제시된 공동개발 형태를 갖고 있다고 볼 수 없다. 오히려 양국 합의와 관련해 일본 내 정치적 부담을 줄이기 위한 배려로 볼 수 있으며, 이 합의는 두 나라 간 정

치적 결단에 따른 접근이었을 것으로 이해된다.<sup>57</sup>

그러므로 정치적 결단으로 합의된 중·일 공동개발이 실천 단계에 이르기 위해서는 상당한 정치적 장애와 함께 합의문 해석을 둘러싼 갈등을 해결해야 한다. 이 같은 상황에서는 현실적인 양국 협조 방책으로서 이 지역 공동개발을 위해 양국 국내 절차 이행 완료를 통해 국가 간 협정 체제로 가야 한다.<sup>60</sup>

#### 4. 소결

위에서 언급한 두 사례는 동중국해에서 잠정적이기는 하나 한·중·일 3국이 각각 공동개발이라는 실제적 해결을 통해 해당 해역 천연자원을 유효하게 이용하려는 시도였다.<sup>61</sup> 한·일 간 공동개발 협정은 1969년 북해대륙붕사건의 판결에 따라 자연연장 개념이 국제적으로 우세한 시점에서 친한과 정치가가 타협책으로 체결했다는 이유로 일본에서는 많은 반대가 있었다.<sup>62</sup> 이후 해양법협약에 거리 개념이 도입되고 1985년 리비아-몰타대륙붕사건 등에서 지질·지형적 요소는 고려 대상이 되지 않는다고 판결함에 따라 일본은 오키나와 해구가 경계획정 고려 대상에 포함되지 않는다고 주장하고 있다.

한일공동개발협정은 2028년까지만 유효하기 때문에 이 협정을 연장하든지 아니면 경계획정을 다시 해야 한다. 그러나 일본은 이 협정을 연장한다거나 이 협정처럼 오키나와 해구를 인정하는 경계획정에는 반대할 것으로 예상된다.<sup>63</sup> 따라서 한·일 양측 주장에는 차이가 있으므로 합의는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 한 예로 일본이 한·일공동개발구역

57 김은수, 1999, 「한국과 일본 간 남부대륙붕경계획정에 관한 법적 문제점 小考」, 『국제법학회논총』 통권 제86호, 45쪽; 이와 관련해서 오치아이 교수는 “그렇다고 하더라도 한국은 자국 이익을 위해 일본 측 중간선 내에 공동개발 구역을 설정한 자체가 자연연장원칙을 일본이 묵인한 것으로 이해해 앞으로 경계획정에서 한국에 이익이 되는 일이 있을 수 있다”고 했다. 落合淳隆, 1978, 위의 글, 27쪽.

58 자세한 사항은 양희철, 2012, 「중일 동중국해 자원 개발 합의의 법적 해석과 우리나라의 대응방안」, 『국제법학회논총』 통권 제124호, 28~44쪽 참조.

59 양희철, 2012, 위의 글, 32쪽; 岡松暁子, 2011, 위의 글, 15쪽.

60 양희철, 2012, 위의 글, 35쪽; 岡松暁子, 2011, 위의 글, 15쪽.

61 栗林忠男, 2006, 위의 글, 11쪽.

62 자세한 사항은 박민규, 2001, 「1970年代の日韓關係と日本外交—日韓大陸棚共同開發協定を中心に—」, 『法学政治学論究』 제51호 참조.

63 김은수, 1999, 위의 글, 45쪽.

에서는 경제성이 떨어진다는 이유로 개발에 나서지 않으면서, 이 구역에서 불과 1km 정도 떨어진 중·일공동개발구역에서는 석유와 가스 탐사를 실시하고 있는 것을 보면 짐작할 수 있다.

일본은 중간선원칙을 주장해 자연연장론을 주장하는 중국에서도 양보를 얻어냈고 공동개발을 위한 합의에 도달했다. 일본은 동중국해 경계획정 교섭은 센카쿠열도 귀속 문제로 장기화가 확실시되므로 공동개발 관련 협의를 우선시했을 것으로 판단된다.<sup>64</sup> 공동개발 구역이 잠정적이고 극히 한정된 해역이기는 하지만 일본으로서는 향후에 공동개발을 위한 협상을 진행할 것을 생각하면 고무적인 일이 아닐 수 없다.

한편 중국은 자연연장론에 따라 대륙붕 경계획정을 해야 한다고 주장하고 있으나 중간선원칙을 완전히 무시하고 있는 것 같지는 않다. 앞서 말한 것처럼 일본과 공동개발을 합의한 사례도 있지만 2000년에는 어업협정을 체결해 센카쿠열도 주변에 중간수역을 두고 잠정적으로 처리했다. 또한 2000년 베트남과 맺은 대륙붕 경계획정은 중간선을 이용한 형평원칙을 적용해 합작 개발하기로 하고 마무리 지었다.<sup>65</sup> 이는 중국이 영유권 문제로 해양 경계 관련 합의가 쉽지 않을 시에는 잠정적으로나마 자연연장 중시에서 중간선 중시로 후퇴해 자원 공동개발이나 기타 합의를 우선시하고 있다는 정책적 방증이다.<sup>66</sup>

그러나 한·일 간 공동개발 협정과 관련해 중국은 자국을 구속하지 않으며 한·일공동개발구역도 중국 대륙붕이라고 주장하고, 한·일 양국이 이 해역을 공동개발하는 것을 인정하지 않았다.<sup>67</sup>

또한 중·일공동개발구역도 한·일공동개발구역과 최단 거리 1km 정도 떨어진 곳에 있는데, 중·일 양국 협의 과정에서는 한국과 마찰을 피하기 위한 노력이 엿보인다. 해당 해역이 여전히 한·중·일 간 해양경계 획정에서 해결점을 찾지 못했다는 점과 한국과도 이해관계가 있다는 것을 보여주는 부분이다.<sup>68</sup> 그러므로 중국이 빠진 상태로는 양국 간에 합의가 이뤄진다고 해도 중국이 강력한 항의를 할 것이므로 한·일 간 협정은 실현 가능성이 많지 않다고 본다.

비록 잠정적이라고 하더라도 동중국해는 한·중·일 주장 해역이 중첩하는 해역이기에 한 국가를 배제하고 다른 양국 간 공동개발구역을 확정할 시에는 배제된 국가가 항의를 할 것이므로 실현 가능성이 낮고 또한 바람직한 현상이 아니라고 판단된다. 한·일, 중·일 간 공동개발을 위해 합의를 했을 때에는 시기적인 차이나 각국 입장 차이 등으로 3국 간 협정을 체결하기는 어려웠으나 지금은 사정이 바뀌었다. 또한 동중국해처럼 국제법상 대륙붕을 공유하는 해역도 세계적으로 흔치 않다.<sup>66</sup>

잠정약정으로서 공동개발 문제는 분쟁 혹은 관할권 중첩 지역에서 충돌이나 갈등을 방지하고 자원을 효율적으로 분배하기 위한 조치로 순기능적인 측면을 갖고 있다.<sup>67</sup> 특히 과거사 문제 등이 존재하고 있는 한·중·일 간에는 정치적 논리와 함께 국민적 감정 문제로 쉽게 확산될 수 있으므로 공동개발 진행 시 긍정적 이점이 충분히 발휘될 수 있도록 한·중·일 3국은 정책적 판단을 해야 할 시기가 왔다고 본다.

#### IV. 맺음말

동중국해 대륙붕 경계에는 한·중·일 3국이 서로 다른 입장을 갖고 있다. 한·중앙국은 약간 차이는 있으나 오키나와 해구 존재를 중시하는 입장인 반면, 일본은 오키나와 해구와 관계없이 대항국 간 거리가 400해리 미만이므로 중간선을 경계선으로 해야 한다고 주장하고 있다. 이런 상황에서 한국과 중국은 동중국해에서 200해리 바깥쪽 오키나와 해구까지 자국 대륙붕이 존재한다고 주장하는 경계안을 조만간 대륙붕한계위원회에 제출하기로 했다. 일본은 이를 수용할 수 없다는 뜻을 밝혔으므로 대륙붕을 둘러싼 분쟁이 표면화될 가능성이 있다.

64 濱川今日子, 2006, 「東シナ海における日中境界面定問題—国際法から見たガス伝開発問題」, 『調査と情報』 제547호, 10쪽.

65 양희철·박성욱·정현수, 2007, 통킹만 경계획정을 통해 본 중국의 해양경계획정 정책 및 우리나라 대응방안에 관한 연구, *Ocean and Polar Research*, 29(3), 259쪽.

66 이창위, 2009a, 앞의 글, 149쪽.

67 落合淳隆, 1978, 앞의 글, 31~32쪽.

68 양희철, 2012, 앞의 글, 45쪽.

69 이창위, 2009b, 앞의 글, 225쪽.

70 양희철, 2012, 앞의 글, 34쪽.

2012년 3월, 국제해양법재판소도 방글라데시-미얀마 해양경계획정사건 판결을 통해 200해리 이내 경계획정에서는 잠정중간선원칙을 재확인하며 한국과 중국 주장과는 다른 의견을 냈다. 이 판결은 해양경계획정 시 중간선을 그은 후 관련 사정을 고려해 조정해야 한다는 것과 200해리 이내에서는 해저 지질학적 구조가 고려 대상이 되지 않는다는 논리를 뒷받침하고 있으므로 동중국해 한·중·일 간 대륙붕 경계획정에도 어느 정도 영향을 끼치리라 본다. 이번 판결은 이미 국제사법재판소 등이 판례로 확정한 해양경계획정 방법론을 수용한 것으로, 동중국해 한·일 간 대륙붕 경계획정에서는 우리에게 불리한 측면도 있어 한국과 중국의 주장과 관련해서는 그 결과를 쉽게 예단할 수 없다.<sup>71</sup> 한편 황해에서 중국대륙 퇴적물과 중국이 보유한 긴 해안선 등을 고려해 이어도 동쪽에 해양경계선을 그어야 한다는 중국 주장과는 상충되는 것으로서 한국에 다소 유리하다고 할 수 있겠다.<sup>72</sup>

그러나 우려되는 상황은 한국이 황해에서 해양경계획정과 관련해 형평성 있는 해결을 위해 중간선 중시를 주장하고 있음에도 동중국해에서는 일본 오키나와 해구 존재를 중시하는 자연연장론을 주장하고 있다는 사실이다. 또한 한국과 중국은 양국 대륙붕이 오키나와 해구까지 이어졌다는 데는 동의하므로 중국과 공조한다면 한국이 갖는 대일 협상력은 강화될 수도 있다.

그러나 여기에서는 주의를 기울여야 한다. 중국에는 정부 입장과는 달리 오키나와 해구와 일본이 주장하는 200해리 경계선 간 중간선이 돼야 한다는 견해도 있으며, 국제 판례에 비춰볼 때 오키나와 해구를 자연연장으로 하는 중국 입장 혹은 전략이 더 이상 고려될 수 없다는 견해도 있다.<sup>73</sup> 이런 다양한 의견은 중국이 경계획정 기준을 자연연장원칙에서 형평원칙으로 변경할 가능성도 배제할 수 없다.

그러므로 중국과 공조를 위해 협의할 시에는 중국이 경계획정 시 고려할 '관련 사정'에 오키나와 해구 외 해저의 퇴적물도 포함되는지를 협의할 필요가 있다. 중국이 퇴적물도 관련 사정에 포함시킨다면 대

71 대륙붕한계위원회 위원인 박용안 교수는 '각국 정부가 일단 대륙붕 관련 정보를 제출하면 전체 회의에서 규정에 따라 검토 하지만 지금은 그 결과를 쉽게 예단할 수 없다'고 했다. 『조선일보』, 2012. 7. 5.

72 이창열, 2012, 「200해리 이내의 배타적 경제수역 및 대륙붕 경계획정 판결에 관한 동향과 함의-방글라데시와 미얀마 뱅골만 해양경계획정사건을 중심으로-」, 『국제법 학회는총』 통권 제125호, 164쪽.

73 양희철, 2012, 앞의 글, 28쪽.

중국 협상력이 약화돼 황해는 물론이고 동중국해에서 한국이 취할 수 있는 대륙붕이 축소될 수도 있다. 따라서 중국과의 공조는 동중국해와 황해에서 얻을 수 있는 실익을 따져 접근해야 한다. 또한 한국도 자연연장을 중시하는 ‘형평원칙’을 주장하면서 지질학·지형학적 요소에 오키나와 해구를 포함해서는 안 된다는 점을 강조해야 할 필요가 있다.

#### 국문 초록

한국 정부와 중국 정부는 동중국해 대륙붕 경계 관련 자국 입장을 담은 공식문서를 올해 안에 유엔 대륙붕한계위원회(CLCS)에 제출하기로 했다. 공식 문서에는 기존 입장대로 ‘중국대륙과 한반도에서 자연적으로 연장된 대륙붕이 오키나와 해구까지 뻗어나갔다’는 내용이 담길 전망이다. 이에 일본이 반발하고 있어 이 해역에서 3국 간 대륙붕 분쟁이 표면화될 것으로 보인다.

동중국해는 한·중·일 3국이 거리 기준으로 각각 200해리씩 대륙붕을 주장할 시 대륙붕이 중첩되므로 불가피하게 대륙붕 경계획정 관련 합의가 필요하다. 그러나 합의에 도달하기 위해서는 이 해역에 적용해야 할 경계획정 기준이나 도서 영유권 귀속과 관련된 양국 간 혹은 3국 간 복잡한 문제를 해결해야 한다. 이러한 문제를 해결하지 않고서는 동중국해에서 대륙붕 경계획정을 이끌어내기가 어렵다. 현실적으로 가까운 시일에 해결할 수 없다는 것은 누구나 쉽게 예측할 수 있다.

그렇다고 해서 이 해역에서 충돌이나 갈등이 일어나는 것을 방지해서는 안 된다. 당사국 간 합의에 따라 해결이 안 될 때에는 잠정적인 공동개발도 현실적인 타개책 중 하나라고 할 수 있다. 따라서 가상경계선에 걸쳐 있는

단일한 지질 구조가 있을 시 효율적으로 자원을 개발하고 활용하기 위해 공동개발을 추진할 필요가 있다. 동중국해는 한·중·일 3국 주장해역이 중첩되는 해역이기에 한 국가를 배제하고 다른 양국 간에 공동개발구역을 확정한다면 배제된 국가에서 항의할 것이므로 실현 가능성이 낮고 또한 바람직한 현상도 아니다.

비록 잠정적이긴 하지만 공동개발은 분쟁 혹은 관할권 중첩 지역에서 충돌이나 갈등을 방지하고 자원을 효율적으로 분배하기 위한 조치로 긍정적인 측면을 갖고 있다. 특히 과거사 문제 등이 존재하고 있는 한·중·일 간에는 정치적 논리와 함께 국민적 감정 문제로 쉽게 확산될 수 있으므로 공동개발이 지나는 긍정적인 측면이 충분히 발휘될 수 있도록 한·중·일 3국은 정책적 결단을 해야 한다.

〈주제어〉

동중국해, 대륙붕, 해양경계획정, 오키나와 해구, 센카쿠열도, 자연연장론, 중간선원칙, 형평원칙, 대륙붕공동개발

## ABSTRACT

### The Delimitation of the East China Sea Continental Shelf and Joint Development

Kim, Gwanwon  
Research Fellow, Northeast Asian History Foundation

The governments of South Korea and China have decided to submit an official document on their positions concerning the limits of the East China Sea continental shelf to the United Nations Commission on the Limits of the Continental Shelf within this year. The official document is expected to state

that “the continental shelf, naturally extended from the Mainland China and the Korean Peninsula, stretches to the Okinawa Trough,” which has been their continued stance on this issue. As Japan opposes this argument, the dispute over the continental shelf between South Korea, China, and Japan is likely to come to the surface.

If each country claims a continental shelf up to 200 nautical miles based upon distance, their claimed continental shelves overlap. Thus an agreement on the delimitation of the continental shelf is necessary. However, for an agreement to be reached, complicated issues between the two or three nations regarding the criteria of delimitation in the disputed sea and sovereignty over islands should be addressed first. Without this process the delimitation of the continental shelf in the East China Sea will be far off, yet it is obvious that these issues may not be resolved in the near future.

Still, we must not sit back and watch the conflicts occurring in the sea. When a resolution through an agreement between the state parties is distant, joint development may serve as a practical solution. Therefore, when there exists a single geological structure crossing the hypothetical boundary, joint development should be promoted in order to effectively develop and utilize the resources in the sea. Considering the overlapping claims for the continental shelf by the three countries, it is not feasible nor appropriate to bilaterally delimit a joint development zone while excluding the third state,

The joint development, even tentatively, has its advantages as a measure to prevent conflicts in the region where the countries' claimed jurisdictions overlap and dispute is likely to take place, and to effectively distribute the potential resources. In particular, in consideration of the historical issues between the three countries, this situation, entangled with political implications, may spread into the issue of public sentiment. Thus it is necessary for the three countries to make policy decisions to maximize benefits of the joint development.

〈Keywords〉

East China Sea, continental shelf, maritime delimitation, the Okinawa Trough, Senkaku Islands, the principle of natural prolongation, the principle of median line, the principle of equity, joint development of continental shelf

## 참고 문헌

[한국어 문헌]

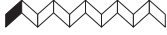
- 강효백, 2009, 「한중해양 경계획정 문제:이어도를 중심으로」, 『한국동북아논총』 제50집.
- 권문상, 1990, 「UN해양법협약과 해양경계획정」, 『법조』 Vol. 39 No. 4, 법조협회.
- 김선표, 2001, 「한·중·일 3국 간 해양경계획정 관련 법적 문제에 관한 소고」, 『국제법학회논총』 통권 제90호, 대한국제법학회.
- 김은수, 1999, 「한국과 일본 간 남부대륙붕 경계획정에 관한 법적 문제점 소고」, 『국제법학회논총』 통권 제86호, 대한국제법학회.
- 김현수, 2007, 「한일간 동중국해 해양경계획정에 관한 일본주장의 대응 논리」, 『국제법학회논총』 통권 제107호, 대한국제법학회.
- 백진현, 1991, 「해양경계획정원칙의 변천과 한반도 주변 영역의 경계 문제」, 『해양정책연구』 제6권 제1호, 한국해양수산개발원.
- 양희철, 2012, 「중일 동중국해 자원 개발 합의의 법적 해석과 우리나라의 대응방안」, 『국제법학회논총』 통권 제124호, 대한국제법학회.
- 양희철, 박성욱, 정현수, 2007, 「통킹만 경계획정을 통해 본 중국의 해양경계획정 정책 및 우리나라 대응방안에 관한 연구」, 『Ocean and Polar Research』 29(3).
- 이석용, 2007, 「우리나라와 중국 간 해양경계획정」, 『국제법학회논총』 통권 제108호, 대한국제법학회.
- 이창열, 2012, 「200해리 이내의 배타적경제수역 및 대륙붕 경계획정 판결에 관한 동향과 함의-방글라데시와 미얀마 벵골만 해양경계획정 사건을 중심으로-」, 『국제법학회논총』 통권 제125호, 대한국제법학회.
- 이창위, 2009a, 「중국의 도서와 해양경계 문제」, 『국제법학회논총』 통권 제113호, 대한국제법학회.
- 이창위, 2009b, 「일본의 도서와 해양경계 문제」, 『국제법학회논총』 통권 제114호, 대한국제법학회.
- 홍종완, 심어진, 2009, 「동중국해에서의 한중일 대륙붕 중첩주장수역의 공동개발에 관한 고찰」, 『서울국제법연구』 Vol. 16, No. 1, 서울국제법연구원.

[일본어 문헌]

- 井口武夫, 1997, 「排他的經濟水域と大陸棚のレジーム形成とその相関関係についての考察」, 『世界法年報』 제17호.
- 水上千之, 2002, 「排他的經濟水域と大陸棚の関係」, 『広島法學』 제26卷1号.
- 栗林忠男, 2006, 「排他的經濟水域・大陸棚の境界画定に関する國際法理—東シナ海における日中間の対立をめぐって—」, 『東洋英和大学院紀要』 제2호.
- 三好正弘, 2001, 「日韓大陸棚共同開發協定と国連海洋法条約」, 『국제법학회논총』 통권 제89호, 대한국제법학회.
- 坂本茂樹, 2007, 「海洋境界画定と領土紛争」, 『海洋境界画定の國際法』, 東信堂.
- 青木隆, 2007, 「国連海洋法条約における海洋境界画定紛争の解決手続」, 『海洋境界画定の國際法』, 東信堂.
- 제164회 국회 중의원 외무위원회 의사록 제16호(2006.5.19).
- 제174회 국회 중의원 예산위원회 의사록 제3호(2010.1.22).
- 岡松暁子, 2011, 「大陸棚における資源開發を巡る國際法上の問題」, 『環境管理』 제47권 제9호.
- 西村弓, 2006, 「日中大陸棚の境界画定問題とその処理方策」, 『ジュリスト』 제1321호.
- 広部和也, 1972, 「大陸棚の画定・開發と領土帰属の國際法理」, 『アジアレビュー』 3(2).
- 佐藤勝・加藤修, 1978, 「日韓大陸棚の共同開發」, 『立法と調査』 87.
- 落合淳隆, 1978, 「日韓大陸棚条約締結とその問題点」, 『海外事情』 26(9).
- 박민규, 2001, 「1970年代の日韓関係と日本外交—日韓大陸棚共同開發協定を中心に—」, 『法学政治学論究』 제51호.
- 濱川今日子, 2006, 「東シナ海における日中境界画定問題—國際法から見たガス伝開發問題」, 『調査と情報』 제547호.

[기타]

ICJ Reports 및 신문기사.



# 수세(收稅) 관행과 독도에 대한 실효지배

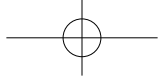
유미림 한아문화연구소 소장

동북아역사재단

## 1. 머리말

이 글은 1905년 일본이 독도에 불법으로 편입하기 이전부터 한국이 독도를 ‘실효지배’하고 있었음을 ‘수세(收稅)’ 관행에 의거해 입증하려는 것이다.

한국은 1900년 「대한제국 칙령 제41호」에 명시된 ‘석도’가 독도이므로 일본의 편입보다 5년 앞서 독도 영유권을 확립했다고 주장하고 있다. 이에 비해 일본은 칙령의 석도는 독도가 아니며, 설령 독도라 할지라도 1905년 일본 편입 이전에 한국의 실질적인 점유 즉 ‘실효지배’가 없었기 때문에 일본의 무주지 선점은 정당하다는 논리를 펴고 있다! 일본 외무성의 “석도가 독도라는 의문이 해소된다 해도 칙령 공포를 전후해 조선이 다케시마[竹島]를 실효지배한 사실이 없으므로 한국의 영유권이 확립되지 않았다”는 주장은 「대한제국 칙령 제41호」에 나온 ‘석도’가 ‘독도’임을 인정해야 할 경우를 가정해 나온 논리다. 즉 일본은 한국이 1905년 이전에는 독도에 실효지배를 할 수 있는 완전한 지위에 있었으면서도 전혀 지배권을 행사하지 않았던 점이 문제라고 지적한다. 그리하여 최근 일본의 주장은 1905년 일본 편입 이전에 독도가 한국령이었음을 스스로 실증하려는 쪽으로 초점이 옮겨가고 있다.



독도 실효지배를 놓고 일본은 1903년 개인이 행한 강치잡이가 불완전한 ‘실효지배’였다면, 이후에 국가가 ‘시마네현[島根縣] 편입’ 조치를 취해 개인의 점유 행위를 주인해줌으로써 ‘실효지배’를 확립했다고 주장한다. 과연 그러한가? ‘대한제국 칙령 제41호’에 나오는 ‘석도’가 독도임은 이미 많은 논고에서 밝혀져 있기도 하고<sup>2</sup> 이를 통한 영유권 입증은 이 글의 주제를 벗어나는 것이므로 여기서는 1905년 이전에 한국이 독도의 실효지배 즉 통치권을 행사하지 않았다는 일본 주장에 반론을 제기하고자 한다. 한국의 실효지배를 입증할 수 있는 사료는 최근에 발굴된 「울도군 절목(鬱島郡節目)」<sup>3</sup>이다. 이 절목은 1902년 4월 내부가 작성해 울도군에 하달한 문서로서, 일본의 불법 거주와 자원 침탈을 저지하고 울도군의 기강을 확립하기 위한 대책을 제시하면서 그 안에 대일(對日) 수출 화물에 과세해 경비에 보태라는 내용이

들어 있다. 그런데 여기서 말하는 수출 화물에 독도에서 어채(漁採)된 전복과 강치가 포함되어 있으므로 독도 실효지배를 입증할 수 있다.

‘실효지배’의 개념을, 실제로 국가가 일정한 영역에 자국 영유의 의사로 직접 또는 간접적으로 계속성이 있는 통치권을 실질적으로 행사하거나 국가로서 점유 행위를 행한 사실, 구체적으로는 그 토지에 자국의 법령을 적용하고, 토지에서의 경제활동에 과세하는 것을 포함하는 것으로 정의한다면<sup>4</sup>, 독도에서의 경제활동에 한국이 과세한 사실이야말로 가장 확실한 실효지배에 해당한다. 그러므로 이 글은 근대기 일본의 울릉도 침탈 과정에서 형성된 ‘수세’ 관행이 어떻게 독도 영유권과 관계되는지를 사료써 입증하려는 것이다.

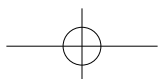
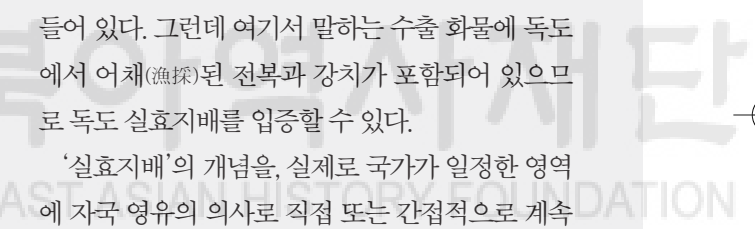
근대기 울릉도·독도의 어업을 조세정책 측면에서 고찰해 이를 영유권과 결부한 연구는 전무하다. 이는 울릉도가 비개항장이었으므로 관세구역에 포

1 塚本 孝, 2007, 『다케시마 영유권분쟁의 초점』, 『다케시마문제연구에 관한 조사 연구보고서』, 웹 다케시마문제연구소. 쓰카모토 다카시는 “석도가 다케시마임이 증명된다면 영유의사를 칙령에 공포한 것은 영유의사의 표시가 될지 모른다. 그러나 칙령 전후로 다케시마를 놓고 어떠한 점유 행위도 하지 않았기 때문에 칙령에서 자국 관할구역으로 기재한 것을 가지고 한국 영토라고 주장해서는 안 된다”고 한 바 있다.

2 최근에 나온 것으로는 유미림, 2012, “차(借字)표기 방식에 의한 ‘석도=독도’설 입증”(『한국정치외교사논총』 34집 1호)이 있다.

3 이 사료는 울릉군이 배계주 관련 사료를 찾던 중 외증손녀가 소장하고 있던 사료의 사본을 제공받음으로써 알려졌는데(2010년 10월), 내용은 필자에 의해 처음 밝혀졌다(2011년 1월). 사료 탈초에는 이택재 동학들의 도움을 받았으며, 어업 부문은 한국어촌어항협회 방기혁 회장의 자문을 받았다. 지면을 빌려 감사한다.

4 김현수·박성욱, 2007, 『독도 영유권과 실효적 지배에 관한 연구』, 한국해양수산개발원 참조.



함되지 않았기 때문이기도 하지만, 울릉도·독도의 어업 연구조차 이제 시작 단계에 있어서다. 당시 관세에 관한 연구가 있긴 하지만 이 역시 개항장의 해관 구성이나 조직, 기능에 초점이 맞춰져 있을 뿐이며, 어업 활성화에 따른 국가의 수세 정책이나 어세 연구는 대체로 조선 후기에 한정되어 있다.<sup>5</sup> 개항 이후 일본인의 어업 침투를 다룬 것이라 할지라도 전국을 연구 범위로 하거나 제주도어장을 중심으로 다루었을 뿐 ‘울릉도·독도’로 특정해 다룬 것은 거의 없다. 울릉도·독도 어업을 영유권과 결부한 연구가 최근 수행되고 있지만 대부분 울릉도 주민의 독도 인지, 거문도인의 독도 강치 증언, 일본인의 도항에 따른 어업 활동 및 어장 독점을 다루는 데 그치고 있다.<sup>6</sup> 그가운데 박병섭의 연구가 울릉도·독도 어업을 영유권의 관점에서 심도 있게 분석한 것이라 할 수 있으며, 독도 어업을 상어잡이와 전복 채취, 강치잡이로 구분해 고찰하고 있는 것이 특징이다. 이 글은 이들 선행연구를 참조해 한국의 실효지배를 수세 관행 측면에서 입증하고자 한다.

## II. 「대한제국 칙령 제41호」 이전의 울릉도와 독도

### 1. 일본인의 울릉도 유입과 자원 침탈

일본 어업이 한국으로 출어를 본격화하기 시작한 것은 1883년에 ‘재조선국 일본인 통상 장정(在朝鮮國日本人通商章程)’(이하 ‘통상 장정’이라 약칭함)이 체결되고 1889년에 ‘조선일본 양국 통어 장정(朝鮮日本兩國通漁章程)’(이하 ‘통어 장정’이라 약칭함)에 따라 어업에 관한 내용이 구체화되면서부터다. 개국 이후 일본인들의 조선어장 침투는 경상도와 전라도를 중심으로 한 남해

5 최승희(1968), 이영학(2000, 2003) 등의 연구가 있다.

6 박구병(1966), 허영란(2006), 박병섭(2009), 송병기(2010), 김수희(2009, 2011)의 연구가 있다.

7 야마모토 오사미[山本修身], 「복명서 ‘메이지 17년 울릉도 일건록’」; 박병섭, 2009, 『한말 울릉도 독도 어업』, 부록 93쪽 참조. 1878년에 에노모토(榎本) 공사가 울릉도의 존재를 처제에게 알려주자 몇 명이 울릉도에 갔다가 일단 귀국하고 그다음 해에 벌목과 어로에 종사한 것으로 되어 있다.

8 『舊韓國外交文書』 제1권 日案1, No. 253; 한우근, 1971, 「개항 후 일본어민의 침투」 『동양학』 1, 7~8쪽에서 재인용. 일본어민의 제주연안 침투는 1883년 이전부터이다. 한국은 제주와 아울러 울릉도도 통어권 밖에 들 것을 일본측에 제안했으나 일본은 제주도가 4도에 속하지 않는다는 조선측 주장을 받아들이지 않았다.

9 송병기, 2010, 『울릉도와 독도 그 역사적 검증』, 173쪽.

10 朝鮮國蔚陵島へ入往漁採者アルニ付往復書ノ件, 『公文錄』, 1881. 8. 27; 朝鮮國蔚陵島へ本邦人民入往漁採セシニヨリ往復書・二条-, 『太政類典』, 1881. 8. 29.

## 연구논문

안과 제주도 어장이었으므로 울릉도 해역 어로는 활발하지 않았다. 이들은 제주도 어로가 금지되자 전복을 찾아 울릉도로 오거나 일본에서 직접 도항하게 됐다. 울릉도에서 일본인 어로가 기록상으로 나타난 것은 1879년이고<sup>7</sup> 울릉도민에 의해 목격되기 시작한 것은 1881년이다.<sup>8</sup> 이후 1882년 우치다 히사나가(内田尙長)가 울릉도에서 조선인과 응대한 적이 있고, 1883년 3월 후쿠오카현(福岡縣)에서 80여 명이 울릉도에 잠입해 수목과 어류를 채취한 이래 수백 명이 들어와 어로를 했다.<sup>9</sup>

당시 울릉도에 입도한 후 일본인의 활동은 별목과 어로 두 방면에서 행해졌으나 어로가 목격된 바는 드물었기 때문에 조선 정부는 주로 무단 별

목에 관해서만 항의했다. 1881년 조선 수토관은 일본인의 별목을 목격해 정부에 보고했고 정부는 일본에 항의 문서를 보냈다.<sup>10</sup> 일본 내무성은 1883년 8월 울릉도에 관리를 파견해 조사한 뒤 잔류 일본인을 처벌할 것임을 알려졌다.<sup>11</sup> 당시 일본 관리가 울릉도에서 쇠환한 일본인 수는 255명으로 야마구치현(山口縣) 사람이 가장 많았는데, 이들을 비롯한 어업자들은 주로 잠수기업자들이었다. 이들은 전복<sup>12</sup> 채취를 목적으로 한 사람들로 해녀를 고용해 제주도에 이어 울릉도로 와서 통어했다. 이들은 전복을 채취해 팔려야 했기 때문에 울릉도 내에 건조장이 필요했고 이를 위해 울릉도민에게 필요한 물품을 교역하는 형태로 접촉하게 되면서 이런 사실이 조선 정부에 보고됐다. 잠수기 어업이 조선 어장으로 진출하는 시기를 놓고서는 이견이 있지만<sup>13</sup> 울릉도에서 전복을 채취한 기록이 보이는 것은 1888년 4월부터다.<sup>14</sup>

1888년 7월 울릉도장 서경수는 일본인 히노(姫野) 무리가 제주도에서 조업했던 후루야(古栗)를 빙자해<sup>15</sup>

11 「竹島始末」, 『善隣始末』, 부록; 송병기, 2010, 앞의 책, 174쪽에서 재인용.

12 강재순, 2011, 『韓國水産誌』 편찬단계(1908년)의 전통어업과 일본인어업, 『동북아문화연구』 27집, 130쪽. 조선인의 전통어업 어획물은 명태, 조기, 새우, 멸치, 청어, 대구 등이었고 전복은 해삼과 함께 주로 일본인의 어획물이었다. 조선인이 채취한 우뚝가사리도 일본으로 수출됐는데, 울릉도에서는 일본인에게 채취됐다.

13 가와카미 겐조(川上健三)는 구마모토현(熊本縣) 사람의 증언을 인용해 1883년으로 보고 있는데, 이들은 귀로에 독도에도 들러 전복과 감치를 잡은 것으로 되어 있다. 송병기도 1883년으로 보고 있으나 박병섭은 1888년 7월 오기에서 전복 채취를 위해 울릉도로 간 것을 최초의 전복 채취로 보고 있다.

14 「各司騰錄」, 1888. 4. 8.

15 박찬식, 2008, 「개항 이후(1876~1910) 일본 어업의 제주도 진출」, 『역사와 경계』 68, 155쪽. 1884년 서귀포에서 조업하려던 후루야는 제주목사의 저지르 귀항했다가 다시 잠수기회사를 차려 들어왔다. 그러나 다시 조업이 금지되자 통어권을 주장하며 2만 8,000엔의 배상을 요구했다. 후에 이 회사의 직원이 1888년에 울릉도에 나타난 것이다.

비(非)개항장인 울릉도에서 불법으로 전복을 채취하고 있다는 사실을 보고한 바 있다. 그리고 서경수는 일본인의 전복 1,250근과 잠수기, 잠수복을 몰수했다. 이 때문에 일본인들이 귀국 후 일본 정부에 배상금을 요구하자, 일본 대리공사 곤도 신스케(近藤眞鋤)는 1888년 11월 항의서한을 조병식에게 보내 전복을 돌려주고 배상하게 했다. 이때 일본 공사는 통상 장정 41조를 들어, 울릉도 거주는 규정을 어기는 것이지만 통어권은 정당하다고 주장했다.<sup>16</sup> 일본은 통상 장정 41조로 조선 4개도 근해에서의 어로를 인정받았다고 주장했지만, 당시 외국어선의 포어(捕漁)는 만국공법에서 연해 3해리 밖에서만 준허(準許)한다고 되어 있으며, 더구나 사적인 무역은 허락되지 않아 조선 정부는 위반자의 물품을 몰수할 수 있었다.<sup>17</sup> 일본인들이 울릉도에서 어로 행위만 한 것이 아니라 축실(築室)을 하고 교역 행위를 했기 때문이다. 이로 인해 조선은 범법자들을 영사관에 인도해 처벌할 수 있었으나 일본인에게 치외법권이 있는데다 울릉도에서 부산영사관으로 인도하는 일 자체가 울릉도로서는 거의 유명무실한 규정이었다.

1889년 7월 강원감영이 올린 보고서<sup>18</sup>에는 3~5월 말까지 울릉도에 정박하며 전복을 채취한 일본 선박이 24척, 일본인이 186명으로 되어 있다.<sup>19</sup> 이때 기록에 보면, 선박이 부산항 면허를 지녔는지를 부산항 감리에게 조회한 것으로 되어 있으나 전복을 몰수한 흔적은 보이지 않는다. 1889년 통어 장정에 이어 통어규칙<sup>20</sup>이 체결됨으로써 어업허가증 소지자의 연안 3해리 이내 어업이 허가되자, 일본 선박의 울릉도 출입이 빈번해졌다. 세금 관련 조항도 구비되어 어업면허세는 1년으로 하되 선원 수를 기준으로 세금을 매기게 됐다. 그러나 어업세가 지나치게 적게 책정됐고 처벌규정도 너무 관대하다는 점이 문제였다.<sup>21</sup> 여기에 울릉도에 온 선박 중에는 무면허 불법 도항 어선도 적지 않았다.

본래 울릉도는 1883년 개척민이 들어오기 전부터 전라도 사람들이 벌목과 미역 채취를 위해 왕래하던 섬이었다.<sup>22</sup> 정부는 어곽(漁藪)과 어채(漁採)가 백성의 생업에 도움이 된다고 보고 적극 권장했으나<sup>23</sup> 울릉도인은 해조류를 제외하면 어업을 활발히 하던 단계는 아니었다. 1893년 6월 사토 교

스이[佐藤狂水]가 원양어업의 일환으로 오키[隱岐]에서 울릉도로 도항했던 일이 『산인신문』<sup>24</sup>에 실렸는데 이 기사는 울릉도민이 농업을 주로 하고 어업은 미역 채취뿐인데 미역은 내륙으로 수출하고 비싸서 세금을 대신한다는 사실을 적었다. 특히 전복은 수년 전부터 규슈[九州] 지방에서 채취하러 와서 큰 이윤을 얻어 돌아간다는 사실과 랑코 도(Liancourt Rocks) 즉 독도가 강치

서식지며 이 섬 근해가 유망한 고래잡이 어장임을 소개했다. 『환영수로지』(1886)에는 전라도인이 통어기에 울릉도에 와서 개충(介蟲)을 채집해 말린다고 기록했는데, 유사한 사실이 『조선수로지』(1894)와 『조선기문』(1894)에도 실려 있다. 『조선기문』은 울릉도에 인삼, 전복, 해삼 등이 난다는 사실을 적었는데 ‘개충’에 전복이나 해삼이 포함된다는 사실을 생각해볼 때, 전라도인들이 미역 채취에만 머물지 않았음을 짐작할 수 있다. 울릉도 해역에서의 어로 행태는 조선인과 일본인 간에 차이가 있었지만, 전복, 해삼, 고래의 가치가 알려지면서 1896년 울릉도에는 일본인이 200여 명에 달할 정도로 어로가 활발해졌다.<sup>25</sup>

## 2. 수세 관행의 성립

울릉도에서 일본인의 거주와 어로 활동이 증가하고 화물 반출이 늘어나자 도장은 이들 화물에 세금을 매겨 울릉도 재정을 보충하는 방법을 모색했다. 본래 일본인이 관심을 둔 울릉도 자원은 어획물보다는 목재와 곡물이다. 그러나 곡물은 통상항에서도 수출이 규제된 것이었고 목재는 한인들도 배를 만드는 데 이용했다. 따라서 곡물이나 목재 모두

16 『各司謄錄』, 1888. 12. 24; 『舊韓國外交文書』 제1권 日案1, 문서번호 1229.

17 『朝鮮通漁事情』 부록 159쪽; 여박동 (1993), 233쪽.

18 1889년 7월 17일 동영에 내린 관문.

19 『統署日記』 20책, 고종 26년 6월 28일 조; 한우근, 1971, 앞의 글, 18쪽에서 재인용.

20 『韓國水産行政及經濟』, 1905, 1~2쪽. 주요 내용은 어업면허세 건, 포경 특허 건, 탈세자 처분 및 어민 단속에 관한 건으로 이 규칙은 조인일로부터 2년간 시행된다.

21 여박동, 1993, 앞의 글, 234쪽.

22 이규원 보고서에 의하면, 1882년 당시 울릉도 도항자의 대부분은 전라도 사람으로 되어 있고, 야마모토 복명서에도 매년 300여 명이 도항해 다시마(미역의 오류) 등을 채취하고 가을이면 본국으로 돌아가는 것으로 되어 있다.

23 『울릉도 도장에게 보낸 관문』, 『各司謄錄』, 1892. 2. 1.

24 『조선다케시마탐험』, 『山陰新聞』, 1894. 2. 18; 박병섭, 2009, 앞의 책, 97~100쪽에서 재인용.

25 울릉도의 일본인은 영구 거주자, 통어기 거주자로 분류되는데 사료에는 재류자, 거주자, 통어자, 임시 거주인 등으로 지칭되어 명확히 구분하기 어려운 경우가 많다. 통어기는 주로 3월부터 9월까지로 통어지들도 울릉도에 거주지를 마련해 살면서 어로와 교역에 종사하며 세금을 납부했다.

일본인이 반출하는 것은 불법이었다. 그리고 전복과 같은 어획물은 건조에 필요한 근거지를 확보하기 전에는 수출에 제약이 있었다. 점차 일본인 거주자가 늘어가면서 건조지를 확보하게 되자 어획물 수출의 길이 열렸다. 울릉도 도장이 관심을 보인 세원은 미역과 목재였다. 미역세<sup>26</sup>는 주로 전라도인에게 매겨졌는데, 1890년대 초기에는 세금을 중앙 정부에 상납했고, 조선(造船)용 목재는 파(把)를 기준으로 세금을 부과했다.

목재의 경우, 조선 정부는 울릉도 개척 초기부터 일본인의 무단 벌목과 밀반출 때문에 일본 정부에 항의해왔다. 그러나 울릉도 현지에서는 도장이 벌목료를 받고 묵인해주거나 울릉도민이 일본인과 결탁해 벌목을 방조하는 일이 있었다. 1898년 도감 배계주는 밀반출된 목재를 찾아오기 위해 일본에 소송을 제기하기도 했다. 울릉도 도장(도감)이 일본인의 목재와 수출 화물에 벌금 혹은 구문의 이름으로 세금을 부과한 사실은 1900년 한일 양국 조사단의 조사에서 알려졌다. 1898년과 1899년에 일본과의 소송으로 배계주가 도감직을 잠시 떠나 있는 사이 오성일(오성일)<sup>27</sup>은 도감직을 대리하면서 일본인에게 대가를 받고 벌목을 허가한 뒤 영수증을 써주거나 수출 화물에 세금을 매기는 형태로 징세했던 사실이 밝혀진 것이다. 오성일은 수출세 명목으로 2%의 세금을 거두었다고 했는데, 일본 기록 ‘수출세 건’<sup>28</sup>에 의하면, 과세 품목에는 제한이 없지만 규목재를 포함하는지는 명백하지 않다고 했다. 그렇다면 규목은 벌목료 명목으로 받은 듯하고, 수출세는 곡물을 포함한 다른 품목, 이를테면 해산물 등에 매겨진 것으로 보인다. 수출세 대상에 해산물이 포함되어 있음은 오성일이 일본 상인들과 맺은 약조문의 서명자 중 가도 만타로(門萬太郎)라는 자가 훗날 독도에서 강치잡이를 한 ‘우라고 조(組)’의 ‘가도 아무개’와 동일인물인 것<sup>29</sup>에서 알 수 있다. 또한 아카쓰카 쇼스케(赤塚正助)가 조사한 ‘수출입 통계표’에 의하면, 1897년부터 3년간의 수출품에는 전복과 우뭇가사리가 들어가 있다는 점도 이를 뒷받침해 준다. 화물 징세가 정확히 언제 시작됐는지는 알기 어렵지만, 일본 기록에서 수출 화물이 보이는 시기가 1897년부터며, 1895년과 1896년은 ‘불명(不明)’으로 되어 있으므로 적어도 일본인에게 행한 ‘징세’는 1897년 이전부터

진행되고 있었다고 할 수 있다.<sup>30</sup>

일본인들은 1899년에 화물액의 2%를 수출세 명목으로 납세하기로 오성일과 약속하고, 이른바 ‘약조문’<sup>31</sup>을 남겼다. 오성일은 수출세를 대두로 받은 뒤 영수증도 발행했다고 하지만 영수증은 남아 있지 않다. 수세의 시작은 배계주에게서 비롯됐으나 오성일은 이 수세권을 2%의 관행으로 성립시켰고, 다시 배계주는 이 관행을 좀 더 구체화시켰다. 다만 배계주는 통상이 불법임을 알기에 영수증을 발행하지 않았다. 본래 개항장 관세는 해관에서

거두어 세무사 명의로 은행에 예금하게 되어 있다. 관세 관리를 주도하는 자는 총세무사 휘하의 세무사였고 각항의 감리는 관세 수입과 지출을 통리아문에 보고할 뿐 영향력을 행사하지는 못하게 되어 있다.<sup>32</sup> 그런데 1890년대 후반에는 한국으로 오는 일본 통이자 중 감찰을 받지 않은 밀어자가 많은 데다<sup>33</sup> 울릉도는 비개항장이므로 밀어자가 더 많았다. 통상이 금지되어 있는 울릉도에서 일본인들은 밀교역을 하는 대가로 도감에게 세금을 냈고, 도감은 불법을 묵인해주는 대가로 세금을 받는 대신 영수증을 발행하지 않아 증거를 남기지 않았던 것이다. 다른 개항장에서는 어업세 외에 따로 쇠어세(晒魚稅)와 출구세 등이 규정되어 있었지만,<sup>34</sup> 울릉도에서는 이들을 면제해주고 ‘수출세’ 명목의 세금이 그 자리를 대신한 것이다.

1895년 8월 도감에 임명되고, 이듬해 봄에 취임한 배계주는 일본인의 침어사실과<sup>35</sup> 목재 밀반출 등의 작폐를 자주 상부에 보고했다. 일본이 청일전쟁에서 승리한 이후 울릉도에 행하는 일본인 불법 정주와 유입은 배가되어 200여 명이 됐고, 무단 벌목과 밀반출도 여전히 자행됐기 때문이다. 배계주

26 100원당 10원을 부과하다가 5원으로 감세됐다가 다시 10원으로 돌아갔다.

27 한국 기록에는 주로 吳性鎰(聖一), 일본 기록에는 吳相鎰로 되어 있다. 배계주가 1895년에 초대 도감으로 임명됐으므로 그 이전에 오성일을 도감이라 하는 것은 잘못된 호칭이다. 배계주의 대리 업무를 하는 동안 도감으로 불린 데서 빚어진 오류인 듯하다.

28 「受命調査事項 報告書」 중 「輸出稅の件」, 1900(외무성기록 3532).

29 박병섭, 2009, 앞의 책, 35쪽.

30 배계주가 문서상으로는 1898년과 1899년에만 받은 것으로만 밝혔으나 그 이전부터 받았음을 일본인에게 고백한 바가 있다(외무성기록 3532, 앞의 글; 박병섭, 2009, 107쪽).

31 「受命調査事項 報告書」 중 「輸出稅の件」, 1900(외무성기록 3532), 「鬱陵島における伐木關係雜件」에 수록.

32 김순덕, 1986, 「1876~1905년 관세정책과 관세의 운용」, 『한국사론』 15, 313쪽.

33 박구병, 1975, 『한국어업사』, 255~256쪽. 1897년 부산의 일본영사 보고에 따르면, 통어선은 3,400여 척, 인원은 만 9,000여 명으로 되어 있다.

34 「各司曆錄」, 1892, 10, 4.

35 「외방 통신」, 『독립신문』, 1897, 10, 12.

의 보고를 받은 내부는 일본 공사관에 알려 금단해줄 것을 요청했지만 실효가 없었다. 당시 울릉도는 담배와 포목 등을 일본에서 수입했고 해채와 판목 등을 수출했는데 이때 일본 상선들이 출입하며 쌀과 소금, 질그릇, 술, 석유 등을 팔았다. 이에 배계주는 해채에는 10분의 1세를,<sup>36</sup> 목재에는 선박 한 척당 4원<sup>37</sup>을 물렸고, 일본인의 화물에는 구문(口文)으로 100분의 2를 물렸다.<sup>38</sup> 오성일 단계보다 구체적으로 명시한 것이다. 화물 과세는 일본인에게 부과된 과세로서, 도벌한 목재를 포함해 곡물과 일용잡화, 해산물 등이 포함되어 있었다. 이들 수출 화물에 부과된 세율은 초기에는 2%였지만 시기를 내려오면서 약간의 변화를 보인다.

1899년 6월경 내부는 배계주를 다시 도감에 임명하면서 규칙<sup>39</sup>을 지시했는데, 거기에 “물고기와 콩에 관한 세금은 사실대로 조사해 본부에 상납할 것”이 들어 있다. 즉 정부는 곡물과 해산물에 징세를 인정하되 납부처는 정부임을 분명히 한 것이다. 한국 정부는 배계주를 울릉도로 들여보낼 때 부산항 세무사 서리 라포테[羅保得]와 함께 이런 사실을 조사하도록 총세무사인 브라운[伯卓安]에게 위탁해놓은 상태였다. 그런데 1900년 6월에 현지조사를 한 부산항의 세무사 라포테는 배계주의 수세가 이전부터 행해지던 관행임을 알았고 이 사실을 부산해관에도 보고했다. 이런 ‘수세 정황’<sup>40</sup>을 부산해관이 파악하고 있었으면서 아무런 제재를 취하지 않은 것은 도감의 징세 요구와 이를 수용한 일본인의 납세가 상호 필요에 의한 ‘묵인’임을 인정한 것으로 볼 수 있다. 한국 정부도 이 수세 관행을 인정하고 도감의 징세권을 정당화해주었다. 당시 개항장 수출입 관세 표준이 5%의 증가세였던 데 비해<sup>41</sup> 울릉도에 2%라는 낮은 세율을 적용한 것도 합법적이지 못한 점을 감안한 조치로 볼 수 있다.

정부는 이런 수세 관행을 인정하되 세금을 내부에 상납할 것을 지시했고, 계속해서 일본인의 거주를 금지시키라고 했다. 그러나 도감이 일본인에게 거둔 세금을 정부에 상납했다는 기록은 보이지 않으며, 일본도 울릉도 재류인의 퇴거를 거부하며 버티는 상황이 지속됐다.<sup>42</sup> 그러는 가운데 재류 일본인 증가로 도민들과의 갈등이 깊어지자, 정부는 1900년 5월 우용정을 파견

## 연구논문

해 도벌을 비롯한 제 문제를 조사하게 했다. 이때 우용정은 수세 관행을 확인했다. 이어 반포된 「대한민국 칙령 제41호」에 ‘수세’ 조항이 삽입된 것은 정부가 우용정의 건의를 받아들인 결과로 볼 수 있다. 오성일 시절에 ‘징세’한 사실은 확인되지만 목재 외에 수출 화물의 품목이 무엇인지는 알 수 없었다. 마찬가지로 배계주가 일본인 화물에 2%를 징세했다고 할 때도 어떤 품목에 관한 징세였는지가 불분명했었다. 그런데 1900년 일본의 기록을 보면, 수출품에 규목과 곡물 외에 전복과 우뭇가사리가 들어가 있다. 즉 1900년 부산영사관의 아카쓰카 쇼스케 영사관보가 조사한 ‘수출입 통계표’에 의하면, 주요 수출품은 규목이었고 그 외에 해산물은 1897년에 전복 6,000근, 우뭇가사리 8,000근이고, 1898년에는 전복 6,000근, 우뭇가사리 8,000근, 1899년에는 전복 800근, 우뭇가사리 2,000근이다.<sup>43</sup> 당시 오징어잡이도 병행되고 있었다고 하나<sup>44</sup> 수출 품목에는 들어 있지 않다. 전복과 우뭇가사리는 모두 일본인이 채취해 수출한 것들이다. 그런데 당시 어선의 대부분은 독도에도 간 적이 있는 것으로 되어 있다.<sup>45</sup> 『韓海通漁指針』<sup>46</sup>은 야마구치현의 잠수기선이 양코도(독도)로 출어했던 시기를 1899년경으로 추정하며 (양코도)근해에 전복, 해삼, 우뭇가사리 등이 풍부하다고 적었다. 이런 사실로 미루어봐, 독도의 해산물도 수출품에 포함됐을 것이다. 더구나 생복은 건조가 필요하므로 독도 전복도 울릉도로 수송되어 건조됐을 것으로 보인다. 당시 양국이 비통상 항구에서의 수출문제와 일본인의 퇴거문제를 자주 거론한 점으로 보건대<sup>47</sup> 울릉도의 일본인들이 2%의 세금을 피하기는 어려웠

36 10% 세율은 조선시대 해세율이 10%인 관행을 이어받은 듯하나 미역세는 지역에 따라 달라 반드시 10% 세율은 아니었다.

37 『황성신문』에는 한 척당 엽(葉) 100냥으로 되어 있다.

38 『鬱陵島 事況』, 『황성신문』, 1899. 9. 23 별보; 『울릉도 현상』, 『독립신문』, 1899. 10. 31.

39 『仍任裴監』, 『황성신문』, 1899. 6. 15 잡보, 모두 7개조로 되어 있다.

40 『鬱陵島 調査報告書 送呈의 件』, 『舊韓國 外交關係附屬文書』, 第2卷, 海關案 2, 1231번, 1899. 7. 30

41 김순덕, 1986, 앞의 글, 271~273쪽; 윤광운·김재승, 2007, 『근대 조선 해관연구』, 부경대 출판부. 해관세칙에 의하면, 수입세는 5~35%로 다양하지만 수출세는 대체로 5%로 균일했다.

42 『주한 일본공사관 기록』, 각 영사관 왕복, 원산영사관 공 제28호; 일본 외교문서 32, 사항 9; 『日人撤還』, 『황성신문』, 1899. 10. 1잡보; 송병기, 2010, 앞의 책, 197~198쪽.

43 외무성기록 3532, 앞의 글.

44 박병섭, 2009, 앞의 책, 31쪽.

45 가와카미 겐조(川上健三), 1996, 『竹島の 歴史地理學的研究』(古今書院), 207쪽.

46 울릉도 관련 내용은 1901년에 집필됐고 수정 부분은 1902년에 ‘추가’로 부기하고 있다.

47 『울릉도 일인 퇴거조치의 치사 및 위법 입주자의 쇄환요망』, 『舊韓國 外交文書』, 제4권 日案4, 1899. 10. 4.

을 것이다.

1899년의 신문보도로 알 수 있듯이, 울릉도의 일본인 세력은 점차 확장되어 폐단이 불법 거주와 벌목, 교역에 한정되지 않았다. 도감은 일본인에게 과세함으로써 묵인해주려 했으나, 재목과 화물을 밀반출하는 문제는 울릉도민과의 관계도 얽혀 복잡한 상황을 야기했다. 정부는 일본인 불법 벌목을 항의하고 이들을 쇠환시킬 것을 일본 정부에 중용했으나<sup>48</sup> 울릉도 현지에서는 오히려 “일본인 수백 명이 촌락을 이루고 선척을 함부로 운행하며 목재를 연달아 실어나르고 곡식과 화물을 몰래 교역하며”<sup>49</sup> 폭동까지 일으키는 상황이 전개됐다. 게다가 러시아까지 일본의 벌목을 항의하고 벌목권을 주장하고 나섰다. 한국과 일본이 관리를 파견해 현지 조사를 하기로 합의한 데에는 이런 배경이 있었다.

### III. 「대한제국 칙령 제41호」의 ‘수세’ 조항과 「울도군 절목」의 ‘수세’ 조항

#### 1. 우용정, 울릉도감의 징세권 인정

1900년 초 도감 배계주는 일본인의 폐단을 계속해서 보고했다.<sup>50</sup> 주요 폐단은 무단 벌목과 화물 밀반출이었다. 배계주는 이를 저지하려 했지만 역부족이었고, 일본인은 오히려 벌목료 납부를 빌미로 불법행위를 정당화하려 했다. 1900년 5월 21일 하야시 곤스케[林權助] 공사가 부산의 노세 다쓰고로[能勢辰五郎] 영사에게 지시한 「鬱陵島 在留日本人 調査要領」<sup>51</sup>에 의하면, 도감의 허가 아래 벌목료를 납부했음을 들어 항의하도록 중용한 사실이 보인다. 한국 정부는 일본 공사관에 조회, 항의했으나 일본이 항의문 사실이 확실하지 않다고 해서 양국의 공동 조사를 제안했다. 이때 하야시 공사는 영서관 보에게 “(한국 정부가) 일본인의 재료를 승인하고 벌목을 승인 혹은 묵인했음을 주안점으로 내세우도록”<sup>52</sup> 지시했다.

한국 정부는 1900년 5월 4일 우용정과 동래 감리서 주사 김면수, 부산해관 세무사 서리 라포테 등을 파견하기로 결정했고, 이들 일행은 울릉도에 체류하면서 6월 1일~5일까지 조사했다. 양국 조사단은 라포테의 입회하에 도감 배계주와 주민, 일본인을 심문한 결과, 울릉도민들이 섬에 선박이 없어 전라남도 선박으로부터 일용품을 공급받고 있었으며, 일본 선박과는 콩, 땅콩, 보리, 해산물과 일용품을 교환하고 있다는 사실을 알아냈다. 이미 언급했듯이, 우용정은 이전에 오성일이 세금을 징수한 증거 및 배계주가 일본인이 화물을 수출할 때 담당자 2명을 파견해 징세한 사실 등을 확인했다.<sup>53</sup>

우용정은 울릉도에 도민 소유 선박이 없어 외국배로 물산을 운반하는 데 문제가 있다고 보았다. 일본이 통어 장정을 위반하는 것은 물론이고 도민이 일본인과 결탁해 생기는 피해도 이로 말미암는다고 여겼다. 그는 일본인과 한인 모두 필요에 의해 ‘징세’와 ‘납세’로써 공생 관계를 유지하고 있음을 인지했고, 이것이 관행이 됐음을 일본인의 진술로 확인했다. 6월 1일 양국 조사위원이 후쿠마[福間] 등을 심문할 때 “저희는 3년 전에 이 섬에 와 머물면서 수목을 함부로 베거나 병기를 사용한 적이 없었습니다. 그리고 화물을 내갈 때 도감이 매번 사람을 파견해 적발해 100분의 2를 세금으로 납부했으니 이는 화물을 몰래 운송한 것이 아닙니다.”<sup>54</sup>라고 한 것은 수세가 관행이 된 상황을 보여주고 있다.

일본인의 납세는 처음에는 자발적이었으나 점차 자국의 세력 확장을 믿고 회피하려는 자가 늘어갔다. 그리하여 ‘적발’당한 경우에만 어쩔 수 없이 납세하려 했다. 배계주가 “출항하는 물건이 그렇게 많은데 40두의 콩으로 세금을 내는 것은 너무 보잘 것없지 않느냐고 질책하고서 끝내 납세를 허락하지 않았습니다.”라고 한 것에서 알 수 있듯이, 일본인들은 2%의 세율조차 지키지 않으려 했다. 그러나 징세하는 측이나 납세하는 측이나 모두 불법이었

48 ‘울릉도 불법 일인의 엄벌 및 조회 요구’, 『舊韓國外交文書』 제4권 日案4, 1899. 9. 16.

49 ‘鬱島日人’, 『황성신문』, 1899. 9. 16 정보.

50 「내부래거간」 8 조회 6호; 『舊韓國外交關係附屬文書』 第7卷, 交涉局日記 (광무 4년 3월 15일).

51 「日韓官吏鬱陵島出張二關スル件」, 『駐韓日本公使館記録』 14권, 각 영사관 機密 第六號, 1900. 5. 21, [別紙].

52 「駐韓日本公使館記録」 14권 각영사관 機密 第六號, 「日韓官吏鬱陵島出張二關スル件」 (1900. 5. 21).

53 우용정, 「鬱島記」 외 부록.

54 우용정, 「올도에 있는 일본인 조사요령 (鬱島在留日本人調査要領 - 韓日人分日査問)」.

으므로 배계주는 영수증을 발급하거나 징계할 수가 없었다. 우용정은 일본인의 납세 현실을 아래와 같이 언급했다.

일본인에게 세금을 거두는 조목은, 도감이 새로 부임하던 초기인 병신년과 정유년<sup>55</sup> 두 해에는 간혹 벌금을 내라고 질책하고 화물을 살피 100에 2를 거두었는데, 몇 년 전부터는 도감 스스로가 통상하지 않는 항구에서 세금을 거두는 것이 옳지 않다는 것을 알게 되자, 일본인의 무시가 갈수록 심해져 사실상 납세하려 하지 않는다. 그러므로 그대로 놔두고 거두지 않는 것뿐이다.<sup>56</sup>

위의 기술로 알 수 있는 것은 울릉도감이 일본인 교역에 징세해 왔으나 그것이 불법임은 후에 알게 됐다는 것이다. 비개항장의 징세를 허락하지 않는다는 정부 훈령이 있었던 후로 일본인은 납세를 회피하려 했으나, 정부 훈령은 실행되지 못했고 오히려 정부 정책은 도감의 징세권을 인정해주는 방향으로 전환했다. 그 첫 조치가 1900년 「대한제국 칙령 제41호」의 ‘수세(收稅)’ 조항이고, 두 번째가 1902년 「울도군 절목」의 ‘수출입세’ 조항이다.

우용정은 울릉도 체류 시 긴급한 사안을 「고시(告示)」를 통해 시행하게 했다.<sup>57</sup> 10개의 조목 중 주목되는 것은, 화물 운반은 가능하면 울릉도 배로 하되 외국 선박으로 수송하더라도 그 화물은 일단 울릉도 회사 소속으로 하라는 것이다. 이는 일본인 화물이라도 울릉도 선박 회사에 소속되면 납세 절차를 따르지 않을 수 없으리라는 계산, 즉 일본인의 세금 탈루를 막을 의도에서인 듯하다. 배계주가 재직하던 초기인 1896년과 1897년에는 도감의 징세에 성실히 응하던 일본인들이 점차 ‘불법’임을 핑계로 납세를 회피하고 있어 이 조항을 넣게 된 것이다. 우용정은 개운환을 구입해 회사를 설립하게 했고 세금은 일체 도감의 약속을 따르도록<sup>58</sup> 했다. 이는 이전에 중앙 정부가 세금을 내부로 상납하라고 하던 것과는 달라진 양상이다. 우용정은 현지 조사를 함으로써 울릉도의 현실을 인정하고 필요한 대책을 강구한 것이다. 또한 그는 울릉도 주요 재원인 미역세가 10%에서 전라도민의 청원으

## 연구논문

로 5%로 감세된 상황을 다시 10%로 회복했다. 이 부분은 「울도군 절목」에서도 10%로 유지됐다. 조선세는 1파(把)<sup>55</sup>에 5냥인데 전라남도 연해민은 매년 10척 내외를 건조하고 있었지만, “다시는 배를 만들어서는 안 된다는 뜻으로 정식(定式)을 만들어야 할” 것임을 예고했고, 이 부분 역시 「울도군 절목」

55 1896년과 1897년을 말함.

56 우용정, 「後錄」.

57 - . 돛단배를 사두어 뱃길에 편리하게 하고 토산물을 운반해 무역할 것.

- . 울릉도에 배를 사둔 뒤에는 섬의 물산을 울릉도의 배로 드나들며 무역하되, 만일 외국선박에 적재할 경우 그 물화(物貨)는 모두 울릉도 회사의 것으로 속하게 할 것.

- . 본국인과 외국인을 막론하고 나무를 베어 배를 만드는 것은 일체 엄금할 것.

58 「鬱島船運」, 『황성신문』, 1900. 6. 20 잡보.

59 「만기요람」 재용편 3 양선록안. 양선척(量船尺)은 영조척(營造尺)의 반을 기준하며 10척(尺)을 파(把)라 한다.

60 아카쓰카는 인구를 100명 안팎이며 주로 시마네현 사람으로 봤다.

61 우용정의 「後錄」으로 6월 9일 보고서와 함께 제출된 것임.

62 김면수의 「後錄」에 의하면, 6월 4일 풍범선 4척이 정박하는 것을 목격했는데, 이들은 벌목을 위해 온 배로서 라포테가 해관 관리를 보내 배 이름과 선호(船號)를 적으려 하자 다른 항구로 가서 정박했다고 한다. 이로써 면허 없이 불법으로 들어와 벌목과 어로를 하는 선박이 늘고 있었으며 부산해관 이 이를 파악하고자 했었음을 알 수 있다.

63 「照駁收稅」, 『황성신문』, 1900. 9. 14 잡보. 일본 공사의 조복 내용이다.

64 「交涉局日記」, 『舊韓國外交關係附屬文書』, 第7卷, 광무 4년 9월 5일.

65 「내부래거안」, 8, 1900년 9월 15일 기안.

에도 명시되어 있다. 우용정은 도감이 도민을 통솔 하려면 사환과 급료 등의 권한 부여가 필요하다고 봤다. 우용정이 조사할 당시 일본인의 가호는 57호고 인구는 144명,<sup>60</sup> 정박해 있는 배는 모두 11척인데 왕래하는 상선은 정해진 숫자가 없는 것으로 파악됐다.<sup>61</sup> 11척의 배는 거주민 소유로 상선은 제외된 듯한데 통어기에 오는 어선과 벌목용 풍범선<sup>62</sup>을 포함한 것인지는 알 수 없다. 이때 울릉도민과 일본인이 합동으로 포경하고 있다는 사실도 밝혀졌다.

우용정의 조사 후에도 한국 정부는 일본 정부에 울릉도의 일본인 철수를 요청했으나 일본은 거부 의사를 밝히면서 도감이 세금을 징수했다는 내용을 거론했다. 나아가 일본은 “울릉도에 온 일본인에게 세금이나 거두고 돌려보내지 말라”<sup>63</sup>고 요청했다.<sup>64</sup> 이는 일본이 수세 관행을 거론하며 나아가 이를 빌미로 거주권을 주장하려 한 것이다. 이에 외부(外部)는 ‘조약’을 거론하며 ‘수세’가 이치에 맞지 않는 일이라고 회답했다. 외부는 내부의 방침에 역행하고 있는 것이다. 통어 장정에 의거한다면 범법한 일본인을 영사관으로 보내 조치해야 하지만, 그럴 만한 여건이 되지 않는 한국 정부로서는 퇴거를 거부하는 일본 공사의 조화를 받고도 달리 좋은 계책이 없었다.<sup>65</sup> 울릉도 재류 일본인의 퇴거가 점점 요원해지는 가운데 일본에서 직접 도항해오는 자들이 출

현했다. 이들은 독도에도 도항해 상어를 잡았다. 1900년을 전후해 오이타현[大分縣] 어선<sup>66</sup>에 의해 독도에서 상어잡이가 행해진 듯하지만, 울릉도 수출 품목에는 들어 있지 않다.

1900년 부산항을 통해 각 방면으로 수출된 해관 통계에 의하면, 대일 수출품 중 말린 전복이 68,150근, 우뭇가사리가 78,560근이고, 대청(對淸) 수출품 중 말린 전복이 500근으로 되어 있다. 이는 부산항을 통한 전복과 우뭇가사리의 대부분이 일본으로 수출됐음을 말해준다. 1900년 아카쓰카 쇼스케는 울릉도 조사 뒤 「울릉도 조사개황 및 산림조사개황 보고 건」을 하야시 공사에게 보고했다. 이 가운데 ‘수출입’ 부문을 보면, 수출품에는 콩, 보리, 전복, 우뭇가사리, 끈끈이 등이 보이고 미역은 포함되어 있지 않다. 이 보고서에서 1897~1899년 사이의 수출품 중 전복과 우뭇가사리는 다른 화물과 마찬가지로 관행대로 2%의 세금을 납세해야 하는 품목이다. 앞에서 도감이 검사인 2인을 보내 수출 화물에 징세한 사실을 일본인이 진술했으므로 위의 3년간 수출품에도 2%를 납세했을 것임은 분명하다. 화물 중 곡물은 ‘한인이 산출한 것’인 반면, 해산물은 ‘일본인이 직접 채취해 가져가는 것’으로 되어 있다. 그런데 “하역지 및 목적지가 섬은 도동, 일본은 사카이[境], 바칸[馬關], 쓰루가[鶴賀], 하마다[濱田] 등으로 사카이가 그 70%를 차지한다”고 했듯이<sup>67</sup> 울릉도와 독도에서 포획된 것은 울릉도에서 바로 일본(주로 사카이)으로 수출됐다. 당시 울릉도 출어자들이 독도에서 조업했을 가능성은 일본 학자도 인정하고 있는 바다.<sup>68</sup> 따라서 1900년경 수출품에 포함된 전복과 우뭇가사리에는 독도산도 포함되어 있다고 봐야 한다.

## 2. 「대한제국 칙령 제41호」, ‘수세’ 조항 삽입

1900년에 우용정이 울릉도를 조사할 때 도민과 일

66 박병섭, 2009, 앞의 책, 47쪽. ‘조선어업협회’에 의한 「상어잡이 어선 조사표」와 1899년의 기사. 『지학잡지』기사 등을 종합해볼 때 규슈의 오이타현 어선은 1899년 3~4월에 울릉도를 기지로 상어를 쫓는 동안에 독도를 ‘발견’했다고 한다.

67 당시 부산항을 거쳐 가져가는 물품은 하카다[博多]로 나가는 것이 많았다.

68 가와카미는 울릉도에 와서 체류하며 잠수기로 전복과 우뭇가사리를 채취하던 자들이 독도에서도 조업했을 것으로 보고 있다(가와카미, 1996, 앞의 책, 201쪽).

69 『각부 청의서 존안』 17

70 『地學雜誌』 13집 149호, 1901.

71 1901년 8월 20일 제출됐는데 ‘스미스의 울릉도 시찰보고’, 『황성신문』, 1902. 4. 29 별보로도 보도됐다. 1902년 5월 14일 『山陰新聞』에도 ‘울릉도의 일본인’이라는 제목으로 게재됐다.

## 연구논문

본인의 갈등을 감지했지만, 도민들이 일용품을 일본 수입품에 의존하지 않을 수 없고 본토와의 왕래도 일본 선박에 의존할 수밖에 없는 상황에서 일 본인의 존재는 필요악이었다. 이 때문에 우용정도 도감이 정한 과세율 2%를 준수하게 해서 일본인의 교역을 묵인해주는 수밖에 없다고 봤다. 우용정은 조사 후 울릉도 관제 개편 작업에 착수해 10월 22일 '설군(設郡) 청의서'를 의정부에 제출했고,<sup>69</sup> 이 청의서는 10월 25일 「대한제국 칙령 제41호」로 제정됐다. 「대한제국 칙령 제41호」에는 울도군의 관할구역이 명시되어 있을 뿐만 아니라 세금 관련 조항도 삽입되어 있다. 4조에 “5등군으로 마련하되 지금은 이액(吏額)이 미비하고 모든 일이 초창기이므로 울릉도에서 수세(收稅)한 것 중에서 우선 마련할 것”이라고 한 것이 그것이다. 즉 울릉도를 군으로 승격시키는 것은 정부 차원에서 해주었으나 제반 경비는 울도군이 자체적으로 해결하라는 것이다. 지금까지는 칙령의 수세 조항에 주목하지 않았으나 이로써 정부가 비개항장의 수세 관행을 인정하지 않다가 합법화 해준 것이라는 점에서 의미가 있다. 한편 1901년은 ‘독도’어업과 관련해서도 하나의 전기가 되는 해다.

1901년 3월 일본은 ‘미발견의 한 섬 양코(獨島)’를 발견했다는 글을 소개했다. 잠수기선이 어류를 찾다가 발견한 양코(獨島)를 근거지로 정해 사방을 돌아다닐 때 수백 마리의 강치 때문에 어류를 포획하지 못했다는 내용도<sup>70</sup> 소개됐다. 비슷한 시기인 1901년 5월, 울릉도를 시찰한 부산해관 세무사 스미스(士彌須)의 보고<sup>71</sup>는 일본인 어업 현황을 담고 있다. 이 보고는 1900년 10월의 「대한제국 칙령 제41호」와 1902년 4월 「울도군 절목」 사이에 있던 보고라는 점에서 의미가 있다. 내용을 요약하면 다음과 같다.

당시 울릉도에 있는 일본인은 150명인데 조선이나 목재업, 상인들로서 울릉도를 영구 거주지로 여긴 지 7~8년이 넘었다. 해마다 3~6월까지의 일본인 남녀 300~400명이 사카이 지방에서 울릉도로 와서 어렵 혹은 벌목에 종사하며, 일부는 목재와 콩, 보리, 감자, 마 등을 실어 운송하는 일에 종사한다. 섬에 거주하는 일본 여자는 32명이다. 일본인은 규목을 벌채해 일본으로

수출하며 쌀과 소금, 장, 술, 식품과 기타 포목을 울릉도로 수입해 잡곡과 물  
물교환하거나 화폐로 바꾼다. 섬의 일본인은 벌목하면서 인장(認狀)을 받지  
않았으며, 목재와 곡식 등 각종 수출입에도 세금이 없다. 그리고 말린 전복  
과 해삼, 황두(黃豆) 300석 및 끈끈이 등의 물건은 모두 수출할 것들이었다.

위의 보고서로 알 수 있는 것은 일본인 어로자가 많이 증가한 점이다.  
1901년 당시 울릉도에는 재류인 150명 외에 통어자가 300~400명 더 있  
었는데 이들은 대부분 사카이에서 온 자들이었다. 1900년 아카쓰카 조사  
당시 일본인들의 선박 출항면장 및 여권은 대부분 원산 내지 부산으로 되  
어 있었고 이들은 원산이나 부산을 향해 가던 도중 기항한 자들로 시마네  
현 사람이 대부분이었다. 그런데 1901년 보고서에 보인 300~400명의 사람  
은 “일본에서 한국 연해 어장으로 곧바로 와서 감찰 없이 어업에 종사하는  
경우”<sup>72</sup> 즉 불법 도항자들이었다. 본래 영사관의 허가를 받은 어선은 개항  
지 관청에 허가를 제출하고 일 년간 면허감찰을 얻은 뒤 어업세를 한국 정  
부에 지급해야 하며 어업세는 승조원에 따라 3~10엔으로 정해져 있었다.<sup>73</sup>  
어선과는 달리 상선은 ‘중가’세로 납부하도록 되어 있다. 그런데 위의 보고  
서는 1901년에 일본인들이 화물에 ‘세금을 내지 않으려’한 정황을 보여준  
다. 정부가 「대한제국 칙령 제41호」로 울도 군수의 징  
세권을 합법화했음에도 일본인들이 세금을 내려 하지  
않았던 것이다.

1901년경 수출품에는 1897년의 수출품과 마찬가지로 말린 전복이 들어가 있고 해삼이 추가되어 있지만,  
오징어나 상어는 들어 있지 않다. 1901~1902년에 이  
르는 사이 일본인의 자원 침탈은 본국의 비호를 받아  
더욱 심해졌다. 우용정은 1900년 6월 조사 당시 일본  
의 침탈현황을 파악했고, “다시는 침어(侵魚)하지 않겠  
다”는 자복을 받아들였다.<sup>74</sup> 1902년 2월 일본은 울릉도  
의 일본인을 보호한다는 명목으로 경찰서를 신설하

72 『주한 일본공사관 기록』 14권, 「日韓貿易 振興擴張 등에 관한 件」, [別紙 2] 「朝鮮沿海漁業 保護 및取締에 관한 稟見」, 1900년 9월 1일.

73 여박동, 1993, 234쪽.

74 『江原道來去案』, 1901년 9월 일 보고서 제1호.

75 『江原道來去案』, 1902년 3월 13일 훈령 제1호.

76 우용정이 조사할 당시 언급된 전사능의 벌목 행위에 9조에서 그 방안을 언급하고 있는 것을 보더라도 「대한제국 칙령 제41호」의 구체적인 대책을 담은 것임을 알 수 있다.

고 부산의 니시무라[西村] 경위와 순사 3명을 울릉도에 주재시켰다. 한국 정부는 조약 위반과 관계된 사항을 동래 감리에 알려 처리하게 하는 한편<sup>75</sup> 납세를 회피하려는 일본인에게 그 의무를 상기시켰다. 그것이 바로 「울도군 절목」이다.

### 3. 「울도군 절목」의 세금 규정과 독도 전복

일본의 울릉도 침탈을 더 이상 방치하기 어렵다고 판단한 대한제국 내부는 1902년 4월, 배계주의 보고에 근거해 「울도군 절목」을 만들었다. 이 절목은 내부대신이 내각 총리대신 윤용선의 결재를 받은 뒤 군수에게 하달한 것으로, 문서에는 내부대신의 인장이 찍혀 있다. 모두 10조목으로 된 절목은 ① 일본인의 불법 벌목 및 반출엄금, ② 외국인에게 가옥과 전토 매매 금지, ③ 개척민의 세금 면제, 단 본토 복귀자는 전답 환수, ④ 관청 신축으로 인한 민폐 금지, ⑤ 군수 및 관리의 급료 규정, ⑥ 상선 및 수출입 화물에 징세, ⑦ 관선(官船) 마련을 위한 대책, ⑧ 기타 사항을 담고 있다. 이 절목은 「대한제국 칙령 제41호」를 보완하는 의미로 시행세칙을 제시하고 있다.<sup>76</sup>

우선 서두에는 “본 군(울도군)이 승격된 지 이미 2년이 지났는데도 전도(全島)의 서무(庶務)가 아직 초창함이 많은 가운데……”라고 「대한제국 칙령 제41호」의 연장선상에서 나온 것임을 밝히고 있다. 따라서 이 절목에 ‘석도’를 따로 명기하지 않은 것은 「대한제국 칙령 제41호」의 연장선상에서 나온 것이기 때문으로 봐야 한다. 당시 울릉도의 현안은 일본인이 행하는 무단 벌목과 가옥 매입, 행정 체제, 그리고 세수 문제였다. 일본인이 행하는 무단 벌목과 가옥 매입 문제를 해결하기 위해 정부는 “일본에서 넘어와 나무를 몰래 베어 가는 자들을 특별히 엄금할 것”과 “본도의 인민 중에 가옥과 전토를 외국인에게 몰래 매매하는 자가 있으면 일률(一律:사형)을 시행해야 할 것”을 규정했다. ‘사형’을 명시한 것이 당시 일본인을 대상으로 한 무분별한 가옥·전토 매입 상황의 심각성을 말해준다. 그다음에 주목해야 할 것은 아래의 ‘세금’ 관련 조목이다.

각도 상선(商船)으로 울릉도에 와서 물고기를 잡거나 미역을 채취하는 사람에게는 사람마다 10분의 1세(10%)를 거두고, 그 밖에 출입하는 화물은 물건 값에 따라 물건마다 100분의 1세(1%)를 거둬 경비에 보탬 것(各道商船 來泊本島 捕採魚蠶人等處 每十分抽一收稅 外他出入貨物 從價金每百抽一 以補經費事)

이는 오성일과 배계주 시절 성립된, 해채와 화물에 매긴 세금 규정을 확립한 것이다. 해채세는 주로 전라도인의 미역 채취에 부과하던 것인데 위 조목에는 ‘어류’가 추가되어 있다. 일본인이 행한 전복과 우뭇가사리 채포(採捕)도 ‘어류’ 조항에 포함되는지는 알 수 없지만, 10% 세율이 주로 미역에 부과된 점으로 봐서 일본인에 해당되는 조항은 아닌 듯하다. 그렇다면 전라도를 비롯한 조선 본토의 한인들이 상업활동을 목적으로 상선을 타고 와서 어로 활동을 한 것을 이른다 볼 수 있다. 뒤에 나오는 ‘출입하는 화물’ 역시 상선을 통하지만 당시 울릉도에서 육지로 수출하는 물품은 콩과 미역 등에 지나지 않고, 일본으로 수출되는 다른 품목들이 더 많은 것으로 봐서<sup>77)</sup> 일본 상선을 포함하는 것으로 봐야 한다. 또한 당시 상선의 선주는 대부분 일본인이기도 했다. 따라서 육지로 수출하는 미역은 조목의 앞부분에서 언급하고 있으므로 ‘출입하는 화물’은 각도로의 수출 화물을 포함하되 주로 대일 수출 화물을 가리키는 것이다. 우용정이 ‘그 밖에 출입하는 화물’은 일본인이 수송하는 화물에 매긴 이른바 ‘수출세’임을 밝힌 바 있고, 오성일도 수입세는 없다고 했기 때문이다. 우용정의 조사에서 시작해 칙령을 거쳐 절목이 나오기까지의 맥락으로 보건대, 절목에서 이르는 ‘출입하는 화물’에 매겨진 세금은 본토 수출 화물보다는 대일 수출 화물을 이르는 것이므로, 그런 의미에서 ‘수출세’<sup>78)</sup>라고 한 것으로 보인다. 대일 수출 화물 가운데 주종은 콩과 보리, 목재 그리고 해산물이었으며, 곡물도 조선 본토로 수출하는 것보다 일본으로 수출하는 양이 더 많은 것도 이를 방증한다. 다만 세율이 종전의 2%에서 1%로 감소했을 뿐이다.

1902년 5월 울릉도의 경부(警部) 니시무라 게이조(西村鉉象)는 부산 영사관의 시데하라 기쥬로(幣原喜重郎) 영사에게 「韓國 鬱陵島事情」<sup>79)</sup>이라는 보고

## 연구논문

서를 올렸다. 이 보고서에서 어업과 관련된 내용을 살펴보면, 556가구에 3,340명의 인구를 지닌 울릉도민은 농업에만 종사하며 어업에 종사하는 자는 적고, 물산 중 어류로는 전복(鮑), 말린 오징어(魷), 김(海苔), 우뭇가사리(天草), 미역(甘藷) 등이 있는데, 어업기는 보통 3~9월로 수확물은 전복과 말린 오징어, 김, 우뭇가사리, 미역 등 몇 종류에 불과하다고 한다. 어업자의 대부분은 구마모토현(熊本縣)의 아마쿠사(天草), 시마네현의 오키, 미에현(三重縣)의 시마(志摩)에서 온 자들이며, 일본인들이 채취된 해산물은 목재와 함께 일본인이 수출한다. 한인이 수출하는 품목은 콩과 땅콩, 보리와 황백나무 껍질, 소량의 끈끈이(鱒)에 불과하고 해산물은 없다고 했다.

위 보고서는 수출 해산물의 대부분을 일본인이 채포한 것임을 밝히고 있다. 잠수기선 8척과 해녀 배 2척, 잠수어부 배 1척이 온 해안을 전부 돌며 어

로했다고 한 사실로 봐서 수출품은 주로 전복과 우뭇가사리였을 것이다.<sup>80</sup> 그런데 전복 채취 구역을 놓고 “이 섬의 정동 약 50해리에 3소도가 있다. 이를 ‘량코 도’라고 한다. 우리나라 사람은 마쓰시마(松島)라고 칭한다. 거기에 다소의 전복이 있으므로 본도에서 출어하는 자가 있다. 그러나 이 섬에 음료가 없으므로 오래도록 출어할 수 없고 4~5일이 지나면 본도로 귀향한다.”고 했다. ‘본도로 출어하는 자’가 누구인지 명확하지 않으나, 지금까지 기록에서 한인의 어업 부진을 언급해왔고 일본인의 울릉도 근해 어업이 주로 전복이었다는 사실을 미루어 볼 때, 1902년 단계에 전복을 목적으로 한 ‘본도로부터의 출어자’가 한인일 개연성은 적다. 그리고 “이 섬에 … 4~5일이 지나면 울릉도로 귀향한다”고 한 것은 독도 도해가 계획적임을 시사한다. 1902년 당시에는 통어기에 일본에서 건너와 도동에 근거지를 둔 자들이 많았고<sup>81</sup> “수출입 화물은 모두 도

77 1902년 당시 수출 통계는 없지만, 오쿠하라(奥原)의 기록에 의하면 1904~1905년에 울릉도에서 육지로 수출된 품목의 가격은 총액 1만 원 이상이고, 일본으로 수출된 품목의 가격은 10만 엔 이상이다.

78 울릉도에서 화물에 매기는 세금을 일컫는 명목은 구문, 출항세, 수출(입)세, 화물세, 관세 등으로 다양하다. 우용정이 ‘수출세’라고 칭했다 할지라도 오늘날과 같은 수출관세를 의미한다고 보기는 어렵고 일종의 영업세적 성격을 띠는 것으로 보아야 할 것이다. 당시 이를 ‘수출세’라고 칭한 것은 외국으로 운반해가는 물품에 매긴 과세의 의미에서였다고 보인다.

79 일본 외무성자료 616-10, 『부산영사관 보고서 2』, 1902. 5. 30; 『通商彙纂』10책 제 234호, 1902. 10. 16에도 동일한 내용이 실려 있음.

80 吉田敬市, 1954, 앞의 책, 211쪽.

81 니시무라가 조사한 일본인 직업에 따르면, 340여 명 가운데 목재 관련자(100여 명)를 제외하면 잠수기업자와 선원, 선박 관련자 등 어업 관련자가 140여 명으로 가장 많다.

동에 모인다”고 한 것으로 보건대, 일본인이 독도에서 전복을 채포한 뒤 울릉도에서 세금을 납부하고 수출했던 것이다.

1900년과 1902년 일본인의 보고서에는 수출품에 독도 전복이라고 명시되어 있지는 않다. 그러나 당시 전복은 울릉도민의 수출품이 아니었고 일본인이 채취·수출한 품목이었다. 1890년대 후반부터 울릉도에 온 일본인 잠수기업자나 나잠업자의 목적은 전복 채취였고, 채취한 전복은 대부분 일본으로 수출했다.<sup>82</sup> 일본인이 독도에서도 전복을 채취했기 때문에 울릉도 수출품에 독도 전복도 포함되어 있는 것이다. 그리고 전복도 「울도군 절목」의 규정대로라면 과세대상이다. 1902년 단계에 군수는 1%의 세금을 징세하게 되어 있다. 「울도군 절목」에 독도의 해산물에 과세한다는 규정은 없지만, 「대한제국 칙령 제41호」의 세칙으로 나왔고 칙령에 이미 울도 군수의 관할 구역에 석도 즉 독도를 명시했기 때문에 절목에 석도를 명시하지 않았더라도 그대로 적용되어야 한다.

『韓海通漁指針』<sup>83</sup>의 ‘울릉도’에 의하면, 울릉도의 일본인 영구 거주자는 30명 정도, 어업은 잠수기 어업이며, 이전에는 300여 명 정도였는데, 1902년 봄에는 140~150명이 거주하는 정도였다. 이들은 대개 돛토리현(鳥取縣)에서 직접 도항한 자로 목재와 대두, 우뭇가사리 수출을 영업으로 했다. 니시무라 보고서에는 주요 수출품이 전복으로 되어 있는데 『韓海通漁指針』에는 우뭇가사리도 추가되어 있다. 특히 독도의 어업 부문에서 “한인과 우리나라 어부들은 이를 양코라고 부른다. … 이 섬에는 해마(海馬: 강치)가 매우 많이 서식하고 있다. 근해에는 전복, 해삼, 우뭇가사리 등이 풍부하다”고 했다. 즉 독도 강치를 언급하고 있으며, 근해의 수산물에 전복과 우뭇가사리 등을 포함하고 있으므로 후자의 해산물이 수출품 안에 포함됐을 가능성이 크다.

#### 4. 독도 강치에 대한 과세

1900년 이전 울릉도 수출품은 해산물 중에는 전복과 우뭇가사리가 주

를 이뤘고, 오징어는 없었다. 말린 오징어는 1902년에 보이다가, 1904년에는 주요 수출품이 됐다. 이 오징어잡이에는 한인도 참여한 것으로 되어 있다. 또한 1904년 수출품에서 중요한 것은 강치가 포함되어 있다는 점이다. 오징어와 강치가 수출품으로 등장하고 일본인 어로에 한인이 참여하게 됐음은 울릉도 내 한인의 어업 양상이 변화됐음을 말해준다. 그 배경으로 울릉도 인구의 비약적인 증가를 들 수 있다. 울릉도 한인은 1899년에 300명이었는데 1900년에 1,700명, 1901년에 3,000여 명으로 크게 늘었다. 일본인은 1900년에 100명 내외에서 1901년에는 임시 거주자를 포함, 500여 명으로 증가했다. 오징어의 발견은 일본인의 내도(來島)를 더욱 촉진시켰을 것이다.<sup>84</sup> 또한 상어와 고래에 이어 강치어장이 발견되자 채조(採藻) 외에는 특별한 어업을 하지 않던 한인들도 오징어잡이와 강치잡이에 나서게 했던 것이다. 당시 한인의 자본이나 선박 소유 현황으로 봐서 오징어잡이와 강치잡이를 주도할 수는 없었지만 어로에는 참여할 수 있었다. 근대기에 독도에서 강치잡이가 목격된 시기는 1897년 전후지만,<sup>85</sup> 한인이 참여한 시기는 1903년 전후로 보고 있다.<sup>86</sup> 한인이 독점적으로 행하던 해조류 채취에 일본인이

공동으로 참여하는 한편, 일본 잠수기업자들은 전복 채포를 위해 한인을 고용하기 시작했다. 이는 이전과는 다른 양상으로, 양국인의 울릉도 재주가 증가하면서 교류도 증가했고 이로 인해 협업 혹은 고용 기회가 증대됐기 때문이다. 오징어와 강치도 「울릉도군 절목」 대로라면 모두 과세대상이다.

울릉도에서 강치 수출 시기가 1904년인 것을 보면, 포획은 그 이전부터 시작됐음을 알 수 있다. 그런데 강치 포획은 강치들이 생식을 위해 독도에 군집해 있을 때뿐으로 그 기간에만 집중적으로 잡을 수 있다. 나카이 요자부로[中井養三郎]가 1903년에 강치잡이를 시도했지만 오키사람들의 강치잡이는 그보다 먼저 시작됐다.<sup>87</sup> 1904년 5월 1일 나카이 요

82 吉田敬市, 1954, 앞의 책, 211쪽.

83 1900년에 저술에 착수해 1903년에 발간했는데 '울릉도' 부분은 1901년에 집필한 것으로 보이고, 수정 내용은 1902년 봄에 관해서까지 기록되어 있다.

84 요시다 우이마시는 오징어 발견을 1903년으로 보고 있으나 니시무라 보고서에 따르면 1902년에 오징어가 보여 적어도 1902년 이전에 발견된 것으로 볼 수 있다.

85 奥原碧雲, 1907, 『竹島及鬱陵島』, 報光社.

86 나카이 요자부리가 강치를 잡기 시작한 시기도 1903년이다. 울릉도 사람들과 나카이의 독도 어로가 비슷한 시기인 점이 어떤 인과관계가 있는지 모르지만, 나카이가 독도를 알게 된 것도 울릉도에 왕복하던 중이었다.

자부호가 두 번째로 독도에 도착했을 때는 이구치 류타[井口龍太]와 이시바시 쇼타로[石橋松太郎]가 도항해 있었고 그 밖에 가토 주조[加藤重藏, 重造] 조외에도<sup>88</sup> 이와사키[岩崎]<sup>89</sup> 조까지 있어, 모두 5조가 어로를 했다. 이때 “이와사키 아무개가 울릉도에서 한인을 데리고 온”<sup>90</sup> 것으로 되어 있다. 한인이 포함된 이와사키 조는 1905년 3월에도 한인 7명, 일본인 3명, 배 2척으로 약 200마리의 강치를 포획했다.<sup>91</sup> 1905년 이와사키 조를 포함한 3조<sup>92</sup>의 일본인이 울릉도 재류민이라는 사실은 그중 한 사람인 와키타[脇田]가 1899년의 약조문에 등장할 뿐 아니라 1901년 일상조합(日商組合)의 의원 명단에도 들어 있는 것으로 알 수 있다.<sup>93</sup> 이와사키와 가토 만타로, 와키타가 울릉도 재류민이 아니라 오키 출어자라면 1905년 시마네현에 어업허가를 출원할 당시 13명의 신청자 명단<sup>94</sup>에 이름이 보여야 하는데 아무도 들어 있지 않다. 따라서 이 3인을 포함한 3조는 울릉도 재류자로서 독도로 출어한 자들이다. 특히 와키타의 경우는 울릉도에 살면서 자주 부산과 오키를 왕래, 일본 현지 사정에 밝은 인물이다. 이 때문에 그는 강치가 고수의 사업임을 알아 울릉도에서 한인을 데리고 가서 포획을 주도하고, 다시 울릉도로 와서 일본으로 수출했다.

1904~1905년간 울릉도의 강치 수출고를 표로 나타내면 아래와 같다.

연도	수출 품명	수량	출전	수량	출전
1904	강치 가죽	800貫	竹島及鬱陵島	800貫	通商彙纂 50호(鬱陵島現況)
	강치 기름	2石	竹島及鬱陵島	20斗	通商彙纂 50호(鬱陵島現況)
1905	강치 가죽	800貫	竹島及鬱陵島	1,275貫	通商彙纂 50호(鬱陵島現況)
	강치 기름	83상자	竹島及鬱陵島	414斗	通商彙纂 50호(鬱陵島現況)
	강치 절임	150貫	竹島及鬱陵島		
	강치 기름 찌꺼기			800斗	通商彙纂 50호(鬱陵島現況)

위에서 보듯이 울릉도 수출품에 강치가 들어가 있다는 사실은 위의 3조를 비롯한 사람들이 독도에서 잡은 강치를 울릉도로 가져와<sup>95</sup> 일본으로 수출했음을 의미한다. 강치 가격은 1904년에는 600엔(가죽), 26엔(기름)이었다.

## 연구논문

1905년에는 가죽이 700엔, 기름이 124엔이었다. 그러나 나카이가 포획한 강치는 독도에서 오끼를 거쳐 오사카로 수출됐으므로 울릉도 수출품과는 관계없으며, 따라서 세금도 없다.<sup>86</sup> 1905년 울릉도 수출품에 강치 절입이 추가된 것으로 봐서 가공업과 수출이 정착하고 있었음을 보여준다. 그러나 수출

품에 강치가 보이는 것은 1905년까지다. 울릉도의 일본인과 한인이 1905년 3~4월에도 독도로 출어했으므로 일본의 불법 편입에 이어 어렵합자회사가 행한 독점이 없었다면 이후에도 출어가 계속됐을 것이다. 그러나 나카이가 1905년 6월에 어렵합자회사 형태로 시마네현의 허가를 받았으므로 그 후 울릉도 재류자의 독도 출어는 없었다.

87 1903년 이전부터 하시오카 도모지로[橋岡友次郎]와 백부 이케다 요시타로[池田吉太郎] 및 구미 사람들이 독도로 출어해 강치와 해산물을 채포해온 것으로 되어 있으나(다케시마의 조사에 대해, 『昭和26年度 渉外關係綴』 제4권, 다무라 세이자부로는 1903년으로 보고 있다(감선희, 2010, 앞의 책, 121쪽), 나카이 요자부로는 1903년 5월 16일 독도에 도항했을 때 다른 어렵자가 한 사람도 없었고 귀항하려 할 때 이시바시 쇼타로와 이구치 류타가 인부를 데리고 와서 포획했다고 진술하고 있다(『메이지 37년 중 조사, 『竹嶋貸下海驢漁業書類』 제2권, 1897년 울릉도에서 난파선 수색을 위해 도항했던 어선이 독도에서 강치를 잡아 판 이래 포획을 계속했으므로 울릉도의 일본인들도 1900년을 전후해 강치잡이를 시도했을 가능성이 있다.

88 『메이지 37년 중 조사, 『竹嶋貸下海驢漁業書類』 제2권.

89 이와사키 츠조[岩崎忠藏]가 1889년 울릉도에 와서 전복을 채취하고 도민과 교역을 한 정상이 서경수의 보고서에 나온다. 시마네현 문서에도 저동의 이와사키 츠조가 보인다(다케시마 도항 때 감사했다는 인사장 초안, 『竹嶋貸下海驢漁業書類』 제2권, 인사장과 관련 없이 들어가 있는 것으로 봐서 착각인 듯하다).

90 외무부, 『독도문제개론』, 35쪽, 『메이지 37년 중 조사, 『竹嶋貸下海驢漁業書類』 제2권, 울릉도 개척민 홍재현의 1947년 8월의 증언에 의하면, 1903년경 4~5차례에 걸쳐 독도에 미역을 채취하거나 강치를 포획하려 간 적이 있다고 했다.

91 「다케시마 강치잡이 실황 각서, 『秘』竹島』 제3권.

1905년 7월 일본 외무성이 부산영사관보 스즈키 에이사쿠[鈴木榮作]로부터 보고받은 「울릉도 현황」에 의하면, ‘랑코도’의 강치잡이는 1904년경부터 울릉도민<sup>87</sup>이 시작했고 10명의 어부가 하루 평균 5마리를 잡았으며, 모두 3조, 30인이 이 사업에 종사하고 있었던 것으로 되어 있다.<sup>88</sup> 이는 앞에서 언급한, 이와사키 조를 비롯한 1905년의 3조와 일치한다. 또한 위 보고서에는 1904년 울릉도 수출품에 강치는 물론이고 말린 전복, 말린 오징어, 김, 미역이 들어가 있었으나, 1905년에는 말린 전복, 말린 오징어, 김, 미역 외에 전복 통조림이 추가되어 있다. 전복의 산출액은 1904년 50관, 1905년에는 9,100관으로 수출이 1904년에는 50근 그대로였으나 1905년에는 970근으로 줄어들었는데, 이는 통조림으로 수출했기 때문이다.

이들 수출품 역시 「울도군 질목」의 규정대로라면 과세 대상이다. 더구나 1904년과 1905년에 강치잡

이를 주도했던 이와사키와 와키타는 오랜 울릉도 채류자이므로 이들이 규정을 몰랐을 리는 없다. 그런데 오쿠하라 헤키운〔奥原碧雲〕은 1906년 당시 수출입품 어느 것에도 관세가 필요 없다고 했다.<sup>92</sup> 오쿠하라가 저술한 시기는 1906년 5월이고 심홍택 군수는 그해 3월까지 일본의 편입 사실을 모르고 있었으므로 「울도군 절목」대로 독도 해산물에 과세했을 것이다. 1906년 군수의 연봉은 700원인데 정부에서 교부받은 것은 없었다.<sup>100</sup> 이는 정부에서 군수가 도민과 일본인에게 징수해 재원을 충당하게 한 것이다. 심홍택이 일본 경부 설치<sup>101</sup>에 따른 폐해를 자주 보고한 점과 오쿠하라의 기록으로 미루어볼 때, 1906년 이후에도 「울도군 절목」에 규정된 대로 일본이 납세했는지는 알 수 없다.<sup>102</sup> 그러나 울릉도 수출품에 독도의 전복과 강치가 포함되어 있고 정부가 군수에게 징세권을 위임하는 내용을 「대한제국 칙령 제41호」 및 「울도군 절목」에 명시한 이상, 그리고 한국의 징세요구에 일본인이 자발적으로 납세를 약속한 이상 한국은 독도에 통치권을 행사한 것으로 봐야 할 것이다.

#### IV. 맺음말

「울도군 절목」의 ‘수세’ 조항은 1900년 「대한제국 칙령 제41호」의 연장선상에서 나온 것이다. 그리고 「대한제국 칙령 제41호」의 ‘수세’ 조항은 오성일과 배계주가 당시 성립한, 비개항장 교역의 ‘수세’ 관행을 정부가 인정해준 것이다. 수세 품목에는 한인이 채취한 미역과 조선(造船)용 목재, 곡물도 포함되어 있으나, 절목에서 말하는 ‘출입하는 화물’은 주로 대일 수출 화물을 가리키며 해산물도 포함한다. 해산

92 일본인과 한인 모두 8조, 70(65)여 명인데, 이 중 이와사키 조와 와키타 조, 우라고 조에 한인이 포함되어 있다. 우라고 조는 앞에서 나온 가도 만타로를 의미하며, 와키타는 와키타 쇼자부로〔脇田庄三郎〕 혹은 와키타 쇼타로〔脇田庄太郎〕로 나온다. 1900년 우용정이 조사할 때 배계주가 일본인 후쿠마와 자신을 중재시킨 인물로 거론했으며, 1906년 시마네현 시찰단원 일부가 와키타 집에서 휴식을 취하기도 했다. 시찰단이 돌아와 감사장을 보냈는데 와키타 코로〔脇田光郎〕로 되어 있다. 모두 동일 인물이다.

93 「韓國鬱陵島事情」, 『通商彙纂』 234호, 1902. 10.

94 김수희, 2009, 「울릉도·독도어장 이용과 어민들의 어업 활동」(동북아역사재단 연구보고서), 14쪽.

95 포획지인 독도에서 가족을 벗기고 기름을 만들어 울릉도로 싣고 왔는지는 명확하지 않다. 가족 염장에 많은 소금이 필요하고 기름을 내려면 솥을 걸 공간과 연료가 필요하다는 점으로 미루어볼 때 가족과 피지를 울릉도로 싣고 와 작업을 했을 수도 있다. 나카이 등이 염장해 바로 오키로 가져간 것과 달리 독도에서 울릉도는 가깝기 때문에 가족만 벗기고 염장하지 않은 채 가져왔을 수도 있다. 누가 작업을 했든 울릉도 수출통계에 들어 있음은 세금 납부처가 울릉도임을 말해준다.

물에는 전복과 우뭇가사리, 해삼, 오징어, 강치 등이 들어가 있고 세금 납부자는 일본인이었다. 전복과 우뭇가사리는 울릉도뿐만 아니라 독도에서도 채포됐고, 강치는 20세기 초에는 독도에서만 포획되는 동물이었다. 그런데 대한제국 정부는 이들 품목의 징세권을 울릉도 수장에게 위임했다.

일본이 수출 화물에 정한 한국의 징세권에 동의했고 그 화물에 독도산 해산물물이 포함되어 있다는 사실은 일본이 독도 징세권을 인정했음을 의미한다. 일본이 독도를 불법으로 편입한 1905년에도 울릉도의 한인은 일본인의 강치 포획에 참여했으며 이때 포획된 강치는 일본으로 수출됐다. 나카이 요자부호가 대하원 제출을 계획하던 1904년 가을 독도가 한국령일지도 모른다고 생각한 배경에는 해도의 기록뿐만 아니라 1904년 당시 울릉도에서 독도로 출어한 한인과의 조우로 인한 인식이 작용했을 것이다.

지금까지 일본은 독도 강치잡이에 일본인이 한 일을 고용함으로써 비로소 한인이 독도를 인지하게 됐으며, 일본인의 강치어로야말로 일본의 독도 실효지배를 의미한다고 주장해 왔다. 그러나 이는 자원 침탈 과정에서 성립된 일본인의 납세관행을 간과한 논리다. 일본이 나카이 등 자국민의 강치 어업을 한국이 단속하지 않았음을 들어 자국의 실효지배를 주장하는 것은 개인의 행위를 국가적 지배로 호도하는 것일 뿐만 아니라 징세권이 있던 한국 입장에서 보면 침탈이다.<sup>96</sup> 일본인들은 1880년대 후반부터 울릉도 거주권과 경제활동을 보장받기 위해 벌목료와 납세를 지원했으며, 1890년대 후반에는 수출세 명목으로 2%의 세금을 납부했다. 이는 일본인들이 한국의 징세권에 동의해 성립된 관

96 참고로 적으면, 1904년 나카이를 비롯 한 어업자들이 6척의 배로 잡은 강치는 모두 2,760마리, 가족 7,690관이었고, 나카이는 1905년에 1,003마리, 절인 가족 3,750관, 기름 총량 3,200관(320상자)이었다. 『리양코』 섬영도 편입과 대어 요청 설명서, 『竹島一件書類』 제1권; 유미림, 2009, 앞의 책, 23쪽.

97 울릉도민이 한인만을 가리키는지 분명하지 않으나 1905년 3조 30여 명 중 한인이 19명, 일본인이 13명이다. 일본인의 주도하에 일본인은 선박과 자금을, 한인이 포획을 담당할 것 같다. 포획법은 총살, 그물, 작살, 때려잡기였다.

98 『通商彙纂』 50호(1905년 9월 3일, 관보 9월 18일); 『鬱陵島現況』, 1905, 7. 31.

99 유미림, 2009, 『독도와 울릉도, 변역 및 해제』, 75쪽, 한국해양수산개발원. 오쿠하라는 비개항장의 수출품에도 관세라는 명칭을 붙이고 있다.

100 유미림, 2009, 앞의 책, 71쪽.

101 『주한 일본공사관기록』 25권. 5. 경찰 개선(1905년 1월 13일), 일본은 경찰관 채용 시 '수세' 업무능력을 고려하도록 권했다. 이로 미루어 볼 때 울릉도에서 일본인들의 납세 회피가 시작되는 시기가 경부 설치 시점과 비슷하다는 점은 흥미롭다.

102 1906년 3월 17일 시마네현은 울릉도의 와키타에게 23일 시찰단의 순시 건을 알려주면서 안내를 부탁하는 편지를 보냈다. 이때 와키타는 독도 편입사실을 알았을 것이며, 이후 납세를 거부했다면 이런 정황이 영향을 미쳤을 것이다.

행이다.

그러나 일본은 청일전쟁에서의 승리로 세력이 강해지자 비개항장 통상이 불법이라는 조약을 빌미로 납세관행을 지키지 않으려 했다. 이에 한국 정부는 우용정을 파견해 조사했고, 우용정은 도감이 실행해온 수세 관행을 확인했다. 우용정의 보고를 받은 대한제국은 「대한제국 칙령 제41호」에 ‘수세’ 조항을 명기함으로써 관행이던 징세권을 공식적으로 인정해주었다. 그런데 정부가 부여한 징세권을 일본인들이 준수하지 않으려 하자, 다시 「울도군 절목」을 내려 시행을 촉구한 것이다.

「울도군 절목」이 나온 1902년대 일본 기록을 보면, 해산물은 일본인이 수출한 것으로 되어 있고 여기에는 독도 전복도 포함되어 있다. 1904년의 수출품에는 오징어와 강치도 들어가 있는데 이때부터 본격화한 한인의 독도 어업이 그대로 지속됐더라면, 한국의 실효지배 양상은 달라졌을 것이다. 1905년에 일본이 불법으로 독도를 편입한 뒤 어업합자회사를 설립하자, 한인이 포함된 울릉도로부터의 강치어로는 중언을 고할 수밖에 없었다. 나카이 요자부로가 독도 강치를 일본으로 가져간 것과는 달리, 울릉도의 한인과 일본인은 울릉도에서 수출했다. 따라서 이때의 강치는 다른 해산물과 마찬가지로 군수에게 세금을 납부하고 수출되어야 하는 품목이다. 한인이 독도에서 경제활동을 해온 것은 우리 땅임에 비추어 당연한 일이며 이에 징세한 것 역시 한국이 독도에 영토주권을 행사했음을 보여주는 분명한 증거인데 그 납세자가 일본인일 때야 말해 뭐하겠는가.

일본이 한국의 수세 요구에 응했다는 것은 독도가 한국 영토라는 사실을 일본이 인정했음을 의미한다. 1877년 태정관 지령의 존재를 알 리 없는 일반인들이 납세를 관행으로 성립시켰다는 사실은 이를 더욱 확실시한다. 수세 관행은 일본인들이 1880년대~1905년에 이르기까지 울릉도 및 주변 해역에서 행한 경제활동에 가해진 한국의 징세권에 동의함으로써 성립된 것으로 이는 이들에게 독도가 일본 영토라는 인식이 없었기 때문이다. 일본이 강해짐에 따라 울릉도의 일본인들이 세금을 회피하려 한 흔적은 보이지만 그때에도 독도가 일본 영토라고 주장한다거나 일본 영토이므로 세금을 납

## 연구논문

부할 수 없다고 항의한 흔적은 보이지 않는다. 따라서 이는 일본이 1905년 시점에 독도가 무주지였으므로 편입했다고 주장하는 이른바 선점론의 허구성을 드러내 주는 것이기도 하다. 1906년이 되면 울릉도 수출품에 더 이상 세금이 부과되지 않았다고 하는데, 이는 일본의 제국주의화에 부수된 현상일 뿐, 이전의 납세 사실까지 부정할 수 있는 것은 아니다. 1906년 이후 일본인의 무관세는 자신들이 성립시킨 수세관행을 스스로 위반한 것으로, 「대한제국 칙령 제41호」와 「울도군 절목」의 규정에 의거해 볼 때 정당하지 못한 행위다. 그러나 이런 식으로 일본인이 납세를 회피할 때 한국이 법적 강제를 취하기에는 이미 한국은 반식민지 상태였고, 독도는 일본이 불법으로 편입한 상황이었다.



동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

103 1905년 6월 이전 나카이 요자부로의 독도 어로는 일본 관할권의 증거가 되지 못한다. 나카이라는 개인의 점유 행위를 국가가 편입 조치를 취해 주안한 것이 실효지배라고 일본이 주장하듯이, 나카이의 어로는 개인의 행위에 지나지 않기 때문이다. 그뿐만 아니라 나카이가 독도를 울릉도의 부속 도서라고 인정한 상태에서 어론했다면 이는 불법행위다. 1903~1905년 사이 나카이가 독도강치에 대해 일본 정부에 납세했다면 그 합법성은 차치하고 일본의 실효지배 증거가 된다고 주장할 수 있으나, 편입 이전에는 그런 사실이 보이지 않으며 허가제가 된 뒤에는 토지 사용료로 대신했다.

## 국문 초록

한국의 독도 영유권 주장에 대응하는 일본의 논리는 ‘석도’가 ‘독도’임을 입증하라는 데에서 1905년 일본 편입 이전에 한국이 ‘실효지배’했음을 입증하라는 것으로 바뀌고 있다. 국가가 일정 지역에 자국의 법령을 적용하거나 경제활동에 과세함으로써 실질적인 통치권을 행사하는 것을 ‘실효지배’라고 정의할 경우, 한국이 1905년 이전 독도 산물에 과세한 사실이 밝혀진다면, 한국의 독도 실효지배는 입증된다. 그것을 밝혀줄 수 있는 사료가 바로 「울도군 절목」이다. 이 절목은 수출 화물에 세금을 납부하도록 규정하고 있는데 세금을 납부하는 자는 일본인이었다.

원래 울릉도에서는 일본으로 수출하는 화물에 1890년대 말부터 과세를 해왔다. 비개항장인 울릉도에서의 교역은 불법이었으므로 일본인은 울릉도 수장에게 세금을 내고 그 대가로 경제활동을 묵인받았던 것이다. 울릉도에서의 ‘수세(收稅)’ 행위는 관행이 됐고, 결국 대한제국 정부는 「대한제국 칙령 제41호」에서 이 관행을 인정했다. 「대한제국 칙령 제41호」 이전에 도감은 이른바 수출세 명목으로 초기에는 화물값의 2%를 세금으로 거뒀는데, 수출 해산물에는 전복과 우뚝가사리가 포함되어 있었다. 1902년에 독도로 전복을 채포하려 간 기록이 있으므로 일본인은 독도전복의 세금을 울도군 수에게 납부한 것으로 볼 수 있다.

울릉도에서 일본의 세력이 강해지면서 일본인은 수세 관행을 회피하려 했다. 이에 대한제국은 1902년 「울도군 절목」을 만들어 군수의 징세권을 다시 한 번 보장해주었다. 일본으로 수출된 해산물에는 전복과 우뚝가사리뿐만 아니라 1904년에는 오징어와 강치도 추가됐다. 특히 강치는 독도에서만 포획되는 동물이다. 독도가 일본에 불법으로 편입된 후 강치 포획이 허가제로 바뀌기 전까지 울릉도의 일본인은 강치 포획을 주도해 수출액의 1%를 세금으로 납부한 뒤 일본으로 수출했다. 이런 ‘수세’ 관행은 1905년 이전 일본이 독도를 한국 영토로 인정했음을 보여주는 것이자 한국이 독도를 ‘실효지배’하고 있었음을 보여준다.

## 연구논문

〈주제어〉

독도, 실효지배, 강치, 수세, 울도군 절목

## ABSTRACT

### The Traditional Practice of Tax Collection and the Effective Control over Dokdo

Yoo, Mirim

Director, Korea-Asia Cultural Institute

The Japanese logic in the contention of Korean sovereignty over Dokdo has recently changed. Japan forced Korea to prove that “Seokdo” is “Dokdo,” but forces to prove that Korea had controlled Dokdo effectively before being annexed by Japan in 1905. The definition of “effective control” is given when a country exercises its substantial sovereign power by being subject to its laws or taxing economic activities. It is proven that Korea controlled Dokdo effectively when it is shown that Korea had taxed Dokdo products before 1905. The “Guidelines for Ul-do County” (鬱島郡節目) is one of the historical records that clarifies these facts. The guidelines prescribed the payment of export duties on export goods. People who paid these export duties were Japanese.

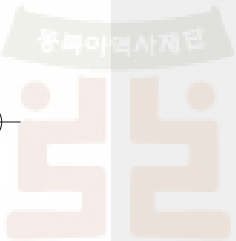
Ulleungdo had put taxes on export goods to Japan since the late 1890s. Since the trade in Ulleungdo, which was not a treaty port, was illegal, Japanese economic activities were arranged as paying taxes to the head of Ulleungdo. His taxation became traditional practice and, finally, the Daehan Empire government permitted these practices in Imperial Ordinance No. 41. The head of Ulleungdo collected 2% of the commodity price as a tax in the early days. Abalone and agar were included in the exported marine products. Since Japanese went to Dokdo to pick abalone, they might have paid taxes on these abalone in Dokdo to the magistrate of Ul-do County.

Japanese in Ulleungdo would not pay taxes, as their power became stronger. Accordingly, the Daehan Empire guaranteed the right of the magistrate’s taxation, issuing the “Guidelines for Ul-do County” in 1902. In 1904, cuttlefish and sea lion were added to the marine products exported to Japan. In particular, sea lions were captured in Dokdo only. People in Ulleungdo captured and exported sea lions to Japan after paying 1% of the amount of export as a tax to the Magistrate of Ul-do County until the capture of sea lions changed to the license system after Dokdo was illegally annexed by Japan.

This traditional practice of “tax collection” before 1905 reveals that Japanese considered Dokdo as Korean territory. Thus, this proves that Korea controlled Dokdo effectively.

〈Keywords〉

Dokdo, effective control, sealion, tax collection system, “Guidelines for Uldo County”



동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

## 연구논문

### 참고 문헌

[1차 사료]

『各司謄錄』.

『江原道關草』.

『江原道來去案』.

『각부 청의서 존안』.

『舊韓國外交關係附屬文書』 第2卷, 海關案 2.

『舊韓國外交關係附屬文書』 第5卷, 統署日記 3.

『내부래거안』.

『독립신문』.

『鬱島記』.

『鬱島郡隘目』.

『주한 일본공사관 기록』.

『韓國水産行政及經濟』, 1905.

『황성신문』.

[한국어 문헌]

김선희, 2010, 『다무라 세이자브로의 「시마네현 다케시마의 신연구」 번역 및 해제』, 한국해양수산개발원.

농상공부, 『韓國水産誌』 3집.

박구병, 1966, 『韓國水産業史』, 태화출판사.

박구병, 1975, 『한국어업사』, 정음사.

박배근, 이창위, 2007, 『독도 영유권에 관한 일본 국제법학자의 주장분석』, 한국해양수산개발원.

박병섭, 2009, 『한말 울릉도·독도 어업』, 한국해양수산개발원.

송병기, 2010, 『울릉도와 독도 그 역사적 검증』, 역사공간.

외무부 편, 1955, 『독도문제개론』.

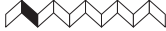
- 유미림, 조은희, 2008, 『개화기 울릉도·독도 관련 사료 연구』, 한국해양수산개발원.
- 유미림, 2009, 『「독도와 울릉도」 번역 및 해제』, 한국해양수산개발원.
- 유미림, 최은석, 2010, 『근대 일본의 지리지에 나타난 울릉도·독도 인식』, 한국해양수산개발원.
- 윤광운, 김재승, 2007, 『근대 조선 해관연구』, 부경대 출판부.
- 이중학, 2000, 『한일어업관계조사자료』, 사운연구소.
- 장수호, 2011, 『조선시대 말 일본의 어업침탈사』, 블루엔노트.
- 한국수산사 편찬위원회, 1968, 『한국수산사』, 수산청.
- 한우근, 1970, 『한국개항기의 상업연구』, 일조각.
- 강재순, 2010, 『『韓國水産誌』 편찬단계(1908년)의 전통어업과 일본인어업』, 『동북아문화연구』 27집.
- 김수희, 2009, 『울릉도·독도 어장 이용과 어민들의 어업 활동』, 동북아역사재단 연구보고서.
- 김수희, 2011, 『개척령기 울릉도와 독도로 건너간 거문도 사람들』, 『한일관계사연구』, 38집.
- 김순덕, 1986, 『1876~1905년 관세정책과 관세의 운용』, 『한국사론』, 15.
- 박구병, 1967, 『한·일 근대어업관계연구』, 『부산수대 연구보고』, 7-1.
- 박구병, 1983, 『어업권제도와 연안어 장 소유·이용형태의 변천에 관한 연구』, 『부산수대 논문집』 30.
- 박찬식, 2008, 『개항 이후(1876~1910) 일본 어업의 제주도 진출』, 『역사와 경계』, 68.
- 박한민, 2011, 『1878년 두모진 수세를 둘러싼 조일 양국의 인식과 대응』, 『한일관계사연구』 39집.
- 여박동, 1993, 『근대 한일관계와 거문도 어업어민』, 『경영경제』 26집 2호, 계명대 산업경영연구소.
- 유미림, 2012, 『차자(借字)표기 방식에 의한 '석도=독도'설 입증』, 『한국정치외교사논총』 34집 1호.
- 윤광운, 2006, 『근대 부산해관 운영에 관한 사적 고찰』, 『국제 지역 연구』, 제10권 제1호.
- 윤소영, 2012, 『1900년대 초 일본 측 조선어업 조사 자료에 보이는 독도』, 『한국독립운동사 연구』 제41집, 독립기념관 한국독립운동사연구소.

## 연구논문

- 이영학, 2000, 「조선 후기 어세정책의 추이」, 『외대사학』 12, 외대 역사문화연구소.
- 이영학, 2000, 「조선 후기 어업에 대한 연구」, 『역사와 현실』 35, 한국역사연구회.
- 한우근, 1971, 「개항 후 일본 어민의 침투(1860~1894)」, 『동양학』 1, 단국대 동양학연구소.
- 허영란, 2006, 「19세기 말 20세기 초 일본인의 울릉도 도항과 독도 영유권 문제」, 『동북아역사논총』 13호.

### [일본어 문헌]

- 川上健三, 1996, 『竹島の歴史地理學的研究』, 古今書院.
- 奥原碧雲, 1907, 『竹島及鬱陵島』, 報光社.
- 葛生修亮, 1903, 『韓海通漁指針』, 黑龍會出版部.
- 제1권 : 『竹島一件書類』(明治 38~39年), 시마네현 총무과.
- 제2권 : 『竹島貸下·海驢漁業書類』(明治 38~41年), 시마네현 총무과.
- 제3권 : 『「秘」竹島』(明治 38~41年), 시마네현 총무과.
- 제4권 : 『昭和 26年度 涉外關係綴』, 시마네현 총무과.
- 關澤明清·竹中邦香 공편, 1893, 『朝鮮通漁事情』, 團團社書店.
- 吉田敬市, 1954, 『朝鮮水産開發史』, 朝水會.
- 岩永重華, 1904, 『最新 韓國實業指針』, 寶文館.
- 塚本 孝, 2007, 「다케시마 영유권분쟁의 초점」, 『다케시마문제연구에 관한 조사 연구 보고서』, 웹 다케시마문제연구소.
- 塚本 孝, 2012, 「다케시마문제연구회(1기) 최종보고서 비판에 대한 코멘트」, 『2기 다케시마문제연구회 최종보고서』, 웹 다케시마문제연구소.



# 남쿠릴열도 영토분쟁의 역사적 경위와 현황

: 일본 정부 대응을 중심으로

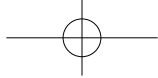
남상구 동북아역사재단 연구위원

동북아역사재단

## 1. 머리말

2012년 4월 11일 일본 도쿄에서 ‘일본의 영토를 수호하기 위해 행동하는 의원연맹’과 ‘다케시마(竹島)·북방영토반환요구운동시마네현민회의’ 주최로 ‘다케시마’ 문제 조기 해결을 요구하는 행사가 개최됐다. 아마구치 쓰요시(山口壯) 외무성 부대신과 나가시마 아키히사(長島昭久) 총리 보좌관, 국회의원 62명(본인 49명, 대리인 13명)이 참석했다. 동 행사에서 채택된 결의안에는 ① 2월 22일 ‘다케시마의 날’을 각의에서 결정하고, 전 국민적인 체제로 ‘다케시마’ 문제 조기 해결을 기할 것, ② 내각부에 영토를 수호하는 종합적 부서를 설치할 것, ③ 학교교육에서 ‘다케시마’ 문제를 적극적으로 다루도록 지도를 강화할 것, ④ 정부 공보 등을 통해 국민의 이해를 얻기 위한 계몽활동을 할 것, ⑤ ‘다케시마의 날’ 행사를 정부 주최로 실시할 것 등의 제안이 포함되었다. 3월 27일 일본 고등학교 교과서 검정 결과 발표, 4월 6일 외교청서 발표 후 개최된 동 행사에 대해 국내 언론은 일제히 강경한 어조로 비판했다.<sup>1</sup>

4월 11일 행사와 결의안은 독도를 중심에 놓고 보면 새로운 도발이지만,



남쿠릴열도(일본명 북방영토) 문제와 비교해 보면 이미 1980년대 이후 전부 시행되고 있는 것들이다. 이러한 점에서 일본 정부의 독도정책을 검토하기 위한 수단으로 남쿠릴열도 문제가 갖는 시의성은 매우 크다고 할 수 있다.

현재 일본이 영토 갈등을 일으키고 있는 지역은 남쿠릴열도, 센카쿠(尖閣) 제도(중국어명 다오위다오[釣魚島]), 독도<sup>2</sup> 3곳이나, 일본 정부가 문제 해결을 위해

적극적으로 외교 활동을 전개하고 있는 곳은 남쿠릴열도다. 이 점은 일본 정부 조직이나 예산에도 잘 나타나 있다. 남쿠릴열도 담당 부서로 내각부에 북방대책본부가 설치되어 있고 관련 예산도 약 21억 엔(2012년)이 책정되어 있다. 반면 센카쿠제도와 독도 관련 예산은 현재 명시적으로는 책정되어 있지 않다.<sup>3</sup> 정책면에서도 차이가 있는데, 센카쿠제도는 영토 문제 자체가 존재하지 않는다는 것이 일본 정부의 견해다. 그리고 남쿠릴열도를 적극적인 외교교섭 활동으로써 해결하려는 것과 달리 독도는 국제사회에 호소하는 방식으로 해결하려 하고 있다.

그러나 최근 들어 남쿠릴열도·센카쿠제도·독도가 세트론 거론되는 경향이 강화되고 있다는 점에 주의할 필요가 있다. 특히 일본 민주당 집권 이후, 자민당을 비롯한 야당이 민주당을 공격하기 위한 수단으로 영토 문제를 이용하면서 이러한 경향은 더욱 강화되고 있다.

한국 사회에서도 일본의 독도 영유권 도발 대응 방안으로 남쿠릴열도 문제를 안고 있는 러시아와의 연계가 공공연히 논의되고 있으나<sup>4</sup> 동 문제의 역사적 경위나 러일 간 교섭 과정을 향한 관심은 매우 일천한 것이 현실이다.<sup>5</sup> 국회의원이 국회에서 남쿠릴열도는 러일전쟁 결과 일본이 빼앗은 영토라는

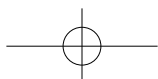
1 주요 언론 보도는 다음과 같다. “독도는 일본 땅 선동, 노다(일본 총리) 대놓고 나서나”, 『중앙일보』 2012. 4. 12), “일 정부 차원 영유권 주장 노골화” (세계일보, 2012. 4. 12), “日 極右의 독도 망나니짓 가볍게 보면 안 돼” (조선일보, 사설 2012. 4. 13), “日 독도 침탈 시위, 理性을 잃었다” (동아일보, 사설 2012. 4. 13).

2 일본 정부는 독도를 영토분쟁 지역이라고 주장하고 있으나, 한국 정부는 한국이 영백하게 영토주권을 행사하는 지역으로 외교나 사법에 의한 해결 대상이 아니라고 주장하고 있다.

3 일본 정부는 2013 회계연도 예산안에 독도 관련 국제사회 홍보비로 6억 엔을 포함시킨 것으로 알려졌다 (『조선일보』 2012. 9. 7).

4 “독도특위, 일·중·러 영토분쟁 ‘활용론’ 제기” (『연합뉴스』 2010. 11. 25).

5 남쿠릴열도 관련 일본의 입장을 놓고 국내의 연구는 극히 미미한데, 몇 안 되는 연구도 남쿠릴열도의 일본 방침에 대한 관심보다는 독도 문제를 향한 시사점에 초점을 맞추고 있고, 최근 남쿠릴열도를 둘러싼 러일 간의 외교 갈등이 첨예화되고 있음에도 이에 관한 심층적인 연구는 이루어지지 않고 있다. 남쿠릴열도 문제의 역사적 경위 및 러일 간의 입장을 비교한 선행연구에서 어느 정도 정리되어 있으나, 1차 사료보다는 2차 사료나 기존의 연구성과에 의존하고 있으며, 시기별 구체적인 정책과 그 변화에 대한 상세한 접근, 예를 들자면 정책 입안자 인터뷰 등은 실시하지 않았으며, 문제 관심도 정치적인 대응의 변화에만 한정되어 있다.



취지로 발언한 것은 대표적인 사례라 할 수 있다.

이 글의 목적은 첫째, 남쿠릴열도 문제를 향한 일본 정부 견해, 대응 조직, 예산, 정책 실태를 검토하는 것이다. 둘째, 남쿠릴열도 문제를 이해하기 위한 기초로 동 문제의 역사적 경위를 정리하는 것이다. 셋째, 2010년 메드베데프(Medvedev) 러시아 대통령이 남쿠릴열도를 방문한 일을 두고 일본 정부 및 언론 대응, 주변국들의 대응을 검토하는 것이다. 넷째, 독도 문제를 향한 시사점을 도출하는 것이다.

## II. 남쿠릴열도 문제에 대한 일본 정부의 대응

### 1. 기본 입장

남쿠릴열도란 현재 러시아가 실효적으로 지배를 하고 있는 일본 홋카이도[北海道] 북서쪽의 하보마이[歯舞群島], 시코탄[色丹島], 구나시리[國後島], 에토로후[択捉島] 4개 섬을 말한다. 일본 정부는 현재 북방 4개 섬 모두 쿠릴열도에 포함되지 않는다고 주장한다.<sup>6</sup> 따라서 북방 4개 섬을 남쿠릴열도로 표기하는 자체가 일본 정부의 주장을 부정하는 것이 될 수 있다. 이 글에서는 한국 정부와 언론이 실효지배를 하고 있는 국가의 표기를 우선시하고 있는 점을 고려해 남쿠릴열도로 표기한다.

남쿠릴열도 문제에 대한 일본 정부의 기본 입장은 다음과 같다.<sup>7</sup> 첫째, 남쿠릴열도는 일본인이 개척해 거주한 섬으로 역사적으로 한 번도 외국의 영토가 된 적이 없는 일본 고유영토라는 것이다(표1 참조). 둘째, 1945년 8월 제2차 세계대전 종료 직후 소련군에 의해 불법으로 점거되었다는 것이다. 셋째, 샌프란시스코강화조약에서 일본은 쿠릴열도에 대한 영토권을 포기했지만, 북방 4개 섬은 일본 고유영토로 쿠릴열도에 포함되지 않는

6 일본 정부의 '북방영토'에 대한 인식의 변화는 <붙임1>을 참고하기 바란다. 남쿠릴 열도의 범위에 대한 논의가 어떻게 바뀌어 왔는가에 대한 연구로는 和田春樹『北方領土問題を考える』(岩波書店, 1990년)가 대표적이다.

7 일본 외무성 홈페이지([www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/index.html)).

## 연구논문

다는 것이다. 그리고 미국 정부도 1956년 9월 7일 대일 각서를 통해 이를 공식적으로 인정했다고 주장한다.

일본 정부는 남쿠릴열도 반환은 국가주권에 관계된 중대한 과제로, 북방 4개 섬에 대한 일본의 주권을 확인하는 것을 조건으로 실제적인 반환 시기, 방법에는 유연하게 대응하고 현재 거주하는 러시아인의 인권, 이해관계 및 희망을 반환 후에도 충분히 존중하겠다고 주장하고 있다. 즉 영토교섭의 가장 큰 목적은 4개 섬의 주권이 일본에 있다는 것을 확인하는 데 있다.

〈표1〉 남쿠릴열도·사할린 영유권 추이

	발생요인	점유지역 및 점유국		특이사항
1855년 러·일 통상 및 국경조약	통상조약 체결	남쿠릴열도	일본	사할린 공동소유
		우루프 이북 쿠릴열도	러시아	
1875년 쿠릴열도와 사할린 교환	국제정세 변화에 따른 러시아와 일본 정부의 선택	쿠릴열도 전체	일본	
		사할린 섬 전체	러시아	
1905년 포츠머스 조약	러일전쟁 결과	쿠릴열도 전체 남사할린	일본	남사할린 기준 - 북위 50도 이하
		북부사할린	러시아	
1945년 알타회담	제2차 세계대전 결과	쿠릴열도 전체 사할린 전체	러시아	일본은 북방 4개 섬이 쿠릴열도에 속하지 않는다고 주장

일본 정부는 대러 외교의 기본방침으로 평화조약 체결과 일러행동계획을 내세우고 있다. 일본 정부는 러일관계의 최고 현안은 평화조약 체결 문제로, 북방 4개 섬의 귀속 문제를 해결하고 평화조약을 체결한다는 기본방침을 토대로 끈질기게 교섭을 추진하겠다고 주장한다. 일러행동계획<sup>8</sup>을 착실하게 실시해 폭넓은 분야에서 협력을 추진함으로써 영토 문제도 해결하겠다는 전략이다.

8 일러행동계획이란 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정권의 새로운 러시아 정책으로, 2003년 1월 고이즈미 총리와 푸틴 대통령이 정상회담을 거쳐 국제무대에서 정치대화 심화, 평화조약 교섭, 국제무대에서 협력, 무역 경제 분야에서 협력, 방위·치안 분야의 관계 발전, 문화·국민간 교류 촉진에 합의했다.

한편 남쿠릴열도 관련 러시아와 실무 교섭을 담당했던 도고 가즈히코[東郷和彦](조약국장·歐亞국장 역임)는 남쿠릴열도 문제는 역사, 경제(자원이 풍부한 도서 상설), 안보(러시아 잠수함 항로)의 문제로 나누어 볼 수 있는데, 가장 중요한 것은 역사 문제라고 주장한다.<sup>9</sup>

소련이 불가침조약을 일방적으로 파기하고 일본 ‘침공’ 및 만주에서의 민간인 학살 및 강간, 시베리아 억류(60만 명 중 10만 명 사망), 쿠릴열도 점령 등 소련이 행한 전쟁 피해의 연속선상에 남쿠릴열도 문제가 있다는 것이다. 따라서 남쿠릴열도 문제는 민족의 존엄을 회복하는 목적을 가진다고 주장한다. 한편 중러 국경문제 전문가인 이와시타 아키히로[岩下明裕] (정치학자)는 남쿠릴열도 문제는 국경선의 획정에 관한 문제로, 고유영토론을 내세워서는 문제 해결이 불가능하다고 주장한다.<sup>10</sup>

## 2. 관련 기관 및 예산

남쿠릴열도 문제 관련 일본의 대응 기관은 국가, 지자체, 민간단체로 나눌 수 있다. 국가기관으로는 내각부에 ‘북방대책본부’가 설치되어 있고 국토교통성과 외무성(구주국 러시아과)이 주무부서 역할을 한다. 외무성은 1977년부터 남쿠릴열도 문제의 역사적 경위, 관련 자료 등을 게재한 『우리들의 북방영토(われらの北方領土)』를 매년 발간하고, 홈페이지에도 독도(‘다케시마’), 동해(‘일본해’)와 더불어 ‘북방영토’를 메뉴로 띄워놓고 있다. 다만, 독도는 10개국 언어로 되어 있는 데 비해 남쿠릴열도는 일본어로만 되어 있다.<sup>11</sup>

지자체인 홋카이도에도 총무부에 ‘북방영토대책본부’가 설치되어 있다. 남쿠릴열도 반환 운동은 정부가 북방영토문제대책협의회 등 관련 단체를 지원하는 형태로 진행되어 왔다. 관련 단체 지원은 지자체에서도 이루어지고 있다.

남쿠릴열도 문제와 관련된 예산은 정부와 지자체(홋카이도)로 나눌 수 있다. 2012년 정부 예산은 21억 8548만 2,000엔<sup>12</sup>이고 2009년 홋카이도 예산은 6억 7454만 2,000엔<sup>13</sup>이다. 예산의 구체적인 내역은 <표 2>, <표 3>과 같다.

9 도고 가즈히코 인터뷰(2011. 8. 21).

10 岩下明裕 「北方領土「不法占拠」と「固有領土」の呪縛をどう乗り越えるか」『世界別冊 第816号』2011年.

11 일본 외무성 홈페이지([www.mofa.go.jp/mofaj](http://www.mofa.go.jp/mofaj)).

12 일본 재무성 홈페이지([www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2011/seifuan23/index.htm](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/seifuan23/index.htm)).

13 홋카이도청 홈페이지([www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/hrt/hp/siryoyosan.htm](http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/hrt/hp/siryoyosan.htm)).

## 연구논문

〈표2〉 남쿠릴열도 관련 정부 예산 (2012년)

(단위 : 1,000엔)

부서	예산	비고
1. 북방대책본부	2,072,811	
1) 북방대책본부	675,415	
가) 북방대책본부 운영에 필요한 경비	136,175	일반사무처리
나) 북방 영토 문제 대책에 필요한 경비	539,240	대책 기획 및 입안, 조정
2) 독립행정법인북방영토문제대책협회 운영비	1,325,973	동협회 업무 재원의 일부
3) 독립행정법인북방영토문제대책협회 시설정비비	71,423	동협회 시설 정비비 보조
2. 외무성 : 북방영토대책사업비 보조금	40,071	
3. 문부과학성 : 공립문교시설 정비비	62,000	북방영토 인접 지역 <sup>14</sup> 진흥 등 사업 보조율 차액
4. 후생노동성 : 수도시설 정비비	6,000	북방영토 인접 지역 진흥 등 사업 보조율 차액
5. 국토교통성 : 홋카이도종합개발 추진비	100,000	북방영토 인접 지역 진흥 등 사업 추진비 보조금
합계	2,185,482	

〈표3〉 홋카이도청 총무부 북방영토대책본부 '북방영토 복귀 대책' 예산 (2009년)

(단위 : 1,000엔)

사업명	2009년 예산	2008년 예산	증감	비고
반환요구운동 촉진비	4,429	5,057	△628	북방 영토 문제 개발사업, 홋카이도 도호쿠 국민대회 보조금 등
북방영토복귀기성동맹 보조금	64,549	65,761	△1,212	북방영토복귀기성동맹 보조
북방영토 인접 지역 진흥 등 기금적립금	175,145	172,741	2,404	북방영토 인접 지역 진흥 등 기금운용이익 적립
북방영토 인접 지역 진흥 등 보조금	280,000	275,000	5,000	북방영토 인접 지역 등의 진흥 사업 등 보조
지시마하보마이 섬 거주자연맹 보조금	29,076	30,077	△1,001	지시마하보마이 섬 거주자연맹 보조
북방성 묘비	15,795	16,256	△461	북방 4개 섬 성묘에 필요한 경비
북방 4개 섬 교류촉진비 보조금	40,406	43,528	△3,122	북방 4개 섬 교류 홋카이도추진위원회 보조
북방 4개 섬 교류 등 추진사무비	838	898	△60	북방 4개 섬 교류 실시 직접 경비
북방 4개 섬 교류센터 관리비	65,286	65,224	62	북방 4개 섬 교류센터의 관리운영 경비
합계	675,524	674,542	982	

### 3. 정책의 변화

일본과 러시아는 1956년 10월 소·일 공동선언에서 평화조약 체결 후 하보마이와 시코탄을 일본에 인도하기로 합의하고 국교를 회복했다. 2개 섬을

반환하면서 평화조약을 체결할 가능성도 있었으나 미국이 이에 강력히 반발함으로써 그 가능성은 사라진다. 남쿠릴열도 문제를 둘러싼 정책은 크게 냉전시기와 냉전 해체 이후로 나누어 볼 수 있는데, 일본과 러시아 정부 정책 개요를 시기별로 비교하면 <표4>와 같다.

<표4> 남쿠릴열도 문제에 대한 일본과 러시아 정부의 시기별 정책 개요<sup>15</sup>

국내외 정세	일본	러시아
냉전	정경(政經) 불가분 4개 섬 즉시 일괄반환론	영토 문제 존재를 부정
고르바초프 정권	확대균형 (1989년 우노 발언, 경우에 따라 정경 불가분)/4개 섬 즉시 일괄반환론	영토 문제 존재를 재확인
옌친 정권(~1992. 9 방일연기 전까지)	확대균형 시정권 용인론(일시적)	1956년 소·일 공동선언 인정 - 2개 섬 인도 후 나머지는 계속 협의
옌친 정권(~1996. 7 재선까지)	확대균형(러일관계 정체)	4개 섬 귀속의 문제임을 인정 (1993년 도쿄 선언) - 단, 구체적 해결책은 제시하지 않음
옌친 재선 후	중층적 접근(1996년 후반~)	공동경제활동 제안 (1996. 11, 러일외상회담)
NATO 확대(1997. 5)		유라시아주의 태두
러시아 G8 가입 (1997. 6) 이후	하시모토 총리 3원칙(1997. 7 신리, 상호이익, 장기적 관점)  크라스노야르스크 합의(1997. 11, '도쿄 선언에 기초하여 2000년까지 평화조약을 체결할 수 있도록 전력을 기울인다.')	
푸틴 정권(200.1~2008. 5) 일본 총리(2006. 9 아베 이후 1년 단위로 총리 교체)	이루크츠크 합의(2001. 3, 1993년 도쿄 선언에 기초해 4개 섬 귀속에 관한 문제를 해결하는 것으로 평화조약을 체결해야 한다는 점을 재확인)	
메드베데프 정권 (2008. 5~2012. 4)	정상회담(2009. 2, 귀속 문제의 최종적 해결이 될 수 있도록 작업을 가속화할 수 있는 추가적 지시를 한다는 데 의견 일치)  아소 총리 국회에서 러시아 '불법점거' 발언(2009. 5)	메드베데프 대통령, 구나시리 방문 (2010. 11)
푸틴 정권(2012. 5~)	노다 총리, 4개 섬 반환론 주장 '불법 점거' 표현 자제	푸틴 대통령, 타협점 모색

러일 간 교섭은 1956년 소·일 공동선언에서 하보마이와 시코탄 2개 섬을 일본에 인도하고 평화조약을 체결한다는 '2도 양도론'과 일본에 4개 섬 전부를 반환한다는 '4도 반환론'을 중심으로 전개되었다. 냉전기 일본 정

## 연구논문

〈표5〉 남쿠릴열도 문제 해결 방안 논의 개요

방안	주체	내용
쿠릴열도 전도 반환론	일본 공산당	쿠릴열도는 일본 고유 영토
4도 반환론	일본 정부, 관련 단체	4개 섬을 일본에 반환 - 4개 섬의 일본 귀속이 확인되면 반환 시기와 방법은 유연하게 대응하겠다고 주장
2도 반환론 (단계적반환론)	鈴木宗男(정치가), 東郷和彦(전 외교관), 佐藤優(전 외교관)	하보마이, 시코탄을 일본에 반환 후 구나시리, 에토로 후와 계속 협의
3도 반환론 (2도+α론)	岩下明裕(정치학자), 鳩山由紀夫(정치가), 河野太郎(정치가)	하보마이, 시코탄, 구나시리를 일본에 반환 에토로후의 러시아 영유권 인정
면적 2등분론 (3.5개 섬 반환론)	麻生太郎(정치가), 谷内正太郎(전 외교관)	하보마이, 시코탄, 구나시리, 에토로후의 서부를 포함시켜 북방 4개 섬을 면적으로 2등분
공동통치론	鳩山由紀夫(정치가), 富田武(정치학자)	구나시리, 에토로후에 대한 러일 양국의 주권을 인정하고 주민에게는 광범위한 자치권을 인정

부는 영토 문제 자체를 부정하는 소련을 상대로 ‘4도 즉시 반환론’을 주장했다. 일본 정부는 외교교섭으로 해결이 불가능한 상황에서 영토 문제의 존재를 홍보하는 데 중점을 두었다. 1973년 10월 23일 모스크바에서 개최된 소·일 외상회담에서 오히라 마사요시[大平正芳] 외상이 남쿠릴열도 문제를 국제사법재판소에 회부하자고 제안한 것도 이러한 정책의 일환이었다고 할 수 있다. 소련 붕괴 이후에도 ‘4도 반환론’이 일본 정부 정책의 기초지

만, 반환 시기나 형태는 유연성을 갖고 대응하겠다는 방향으로 바뀐다. 하지만 남쿠릴열도가 일본 고유영토로 러시아가 이를 불법으로 점거하고 있다는 주장은 변하지 않고 있는데 이것이 러일 간 영토 교섭의 결정적인 장애 요인이 되고 있다.<sup>16</sup> 이 문제를 놓고 도고 가즈히코는 “전후 영토 교섭 과정에서 어느새 ‘4개 섬 일괄(반환)뿐으로, 정의는 우리에게 있다’는 신화가 만들어지고, 언젠가는 이 신화가 실현될 것이라는 착각이 만연해, 현실을 직시하고 무언가 의견을 제시하면 ‘큰일난다’는 분위기가

14 북방영토 인접 지역이란 ‘북방영토문제 등의 해결을 추진을 위한 특별조치에 관한 법률’에 규정된 北海道根室市(하보마이군도 구역 제외), 野付郡別海町, 標津郡中標津町, 同郡標津町 및 目梨郡羅白町 구역을 말한다. (www.mofa.go.jp/mofaj).

15 1998년까지는 牧野愛博, 1998. 『尖閣・大ケシマ・北方 4島-領土問題テキストブック』, 朝日新聞社調査研究室 참조.

16 이와사타, 도고는 일본 정부의 이러한 주장이 러시아 정부가 일본 정부의 영토 교섭을 향한 진의를 의심하는 결과를 낳았고 주장한다.

일본을 뒤덮은 지 20년 이상 된다”<sup>17</sup>고 지적한다. 즉, ‘4도 반환론=정의’라는 주장을 견지하는 한 실질적인 교섭은 어렵다는 것이다.

현재까지 논의된 남쿠릴열도 문제 해결 방안을 정리하면 <표5>와 같다. 일본 공산당이 ‘쿠릴열도 진도 반환론’을 주장하고 있음에 주목해야 한다. 공산당은 독도나 센카쿠제도도 일본 고유영토라고 주장하고 있다. ‘4도 반환론’이 일본 정부의 원칙적인 견해이나 러시아가 지금까지 대응해온 방식을 고려하면 현실적으로 실현될 가능성은 매우 적다. 남쿠릴열도 문제 해결 전망이 불투명한 상황에서 동 문제 해결을 위한 현실적인 방안으로 4개 섬 반환을 전제로 한 ‘2도의 단계적 반환론’, 중러의 영토 교섭을 참고로 한 ‘50 대 50’이라는 해결 방안, 즉 ‘2도+a론’이 제기되고 있다.<sup>18</sup>

### III. 메드베데프 러시아 대통령의 남쿠릴열도 방문

#### 1. 방문 배경

2010년 11월 1일 메드베데프 러시아 대통령은 옛 소련을 통틀어 러시아의 국가원수로서는 처음으로 남쿠릴열도의 구나시리를 방문했다. 이후 러시아 정부의 고위 관료들이 연이어 남쿠릴열도를 방문했다. 이로 인해 일본과 러시아 간 남쿠릴열도를 둘러싼 교섭은 냉각기에 접어들었다. 메드베데프 대통령의 남쿠릴열도 방문 배경으로는 첫째, 일본 정부의 ‘불법점거’ 발언으로 인한 러시아의 일본 정부 불신을 들 수 있다. 2009년 2월 18일 아소 다로[麻生太郎] 총리와 메드베데프 대통령 회담에서 쌍방은 메드베데프 대통령이 지시한 ‘새로운, 독창적인, 틀에 얽매이지 않는 어프로치’로 작업을 계속한다는 것에 합의했다. 아소 총리는 기자회견에서 ‘면적등분론’을 지지하는 취지의 발언을 하기도 했다.<sup>19</sup> 동년 5월 12일에는 방일 중인 푸틴 총리가 아소 총리와의 회담에서 문제 해결을 위해 모든 옵션이 논의될 수 있을 것이라며, ‘면적등분론’도 검토 대상이라고 발언했다.<sup>20</sup>

그러나 2009년 5월 20일 아소 총리는 참의원 예산위원회에서 다니가와 슈젠(谷川秀善)(자민당) 의원의 질의에 “북방 4개 섬은 아직까지 한 번도 외국의 영토인 적이 없는 우리나라 고유영토입니다. 이것은 기본이라고 생각하고 있습니다. 전후 60년 이상이 지난 현재에도 여전히 러시아가 불법점거를 계속하고 있는 것은 매우 유감스러운 일입니다. 정부에서는 계속해서 북방 4개 섬의 반환 실현을 위해 지금 말씀하신 바와 같이 강한 의지를 갖고 끈기 있게 교섭을 해야 한다고 생각하고 있습니다”<sup>17</sup>라고 답변했다. 이에 러시아 외교부는 ‘용인하기 어렵다’는 성명을 발표했다. 2009년 6월 30일 중의원, 7월 3일 참의원에서는 ‘북방영토’를 ‘우리나라 고유영토’라고 표현을 바꾼 ‘북방영토문제등해결촉진특별조치법 개정 법안’이 가결되었다. 또 러시아 연방국가원(하원)은 “일본이 이 문제에 관한 모든 타협을 거부한다는 자세를 법적으로 확립했음을 의미하는 것으로, 러시아와 대화와 교섭을 해 나간다는 자유를 스스로 포기하는 것”이라고 강하게 비판했다.<sup>18</sup> 일본 정부는 2009년 11월 14일에도 스즈키 무네오[鈴木宗男] 의원의 질문주의서에 ‘러시아가 북방 4개 섬을 불법으로 점거하고 있다’는 답변을 각의 결정했다. 이에 러시아 외무성은 ‘양국 간 협력에서 정상적이고 상호 경의를 나타낼 수 있는 분위기 조성이 필요하다’는 ... 양 정상에 의해 확인된 상호이해에 반한다’며 ‘받아들이기 어렵다’는 취지의 성명을 발표했다. 즉 일본 정부는

러시아의 강한 비판에도 국내 정치를 고려해 ‘북방 영토는 일본 고유의 영토인데 러시아가 불법점거한다’는 기존의 견해를 유지하고, 여기에 러시아가 반발하는 양상이 되풀이되었다.

이러한 상황에서 메드베데프 대통령은 2009년 11월 16일 싱가포르에서 개최된 일러 정상회담 다음날, ‘제2차 세계대전의 결과에 지정학적으로 재검토하지는 않겠다’고 주장하면서도 일본에 대해서는 ‘별개의 문제’라고 발언<sup>19</sup>함으로써 일본과 교섭의 여지를 남겼다. 2010년 2월 러시아 외교부는

17 東郷和彦・保阪正康『日本の領土問題』角川書店, 2012年, 4쪽.

18 岩下明裕『北方領土問題 4でも0でも、2でもなく』中公新書, 2005年.

19 『朝日新聞』2009.2.19.

20 『毎日新聞』2009.5.13.

21 71회 - 参 - 予算委員会 - 21号(일본 국회 홈페이지, kokkai.ndl.go.jp).

22 国立国会図書館調査及び立法調査局『外国の立法(2011. 1)』2011.

23 『MNS産経ニュース』2009.11.18.

일본의 '북방영도반환대회'에 불쾌감을 표명했고 동년 7월에는 러시아군이 구나시리에서 군사훈련을 실시한다고 발표했다. 또한 7월 27일에는 '러시아군의 명예와 기념일에 관한 연방법' 개정을 통해 9월 2일을 '제2차 세계대전 종료의 날'로 제정했다. 9월 2일은 일본이 연합국의 항복문서에 조인한 날로, 이날을 기념일로 정한 것은 소련의 대일 참전 합법성을 강조하기 위한 것이었다. 동년 9월 중러 정상회담에서도 '제2차 세계대전 종결 65주년에 관한 공동성명'을 발표했다. 이러한 움직임은 남쿠릴열도에 대한 러시아의 실효 지배를 정당화하기 위한 것으로 2010년에 접어들어 러일 간 영토 교섭은 기존의 성과를 무시하고 양국의 원론적인 입장이 대립하는 상황이 계속되었다.

둘째, 러시아의 쿠릴열도 개발을 들 수 있다. 러시아는 석유 가격 급등에 의해 재정이 증가하고 체첸 문제가 일단락되면서 쿠릴열도 개발을 적극적으로 추진하였다. 2006년 8월 9일자 '연방목적계획: 사할린 주 소속 쿠릴열도의 사회경제적 발전(2007~2015)'을 보면 예산 540억 엔을 들여 교통망 설치, 연료에너지산업 발전, 어업산업 발전, 사회적 인프라 정비, 통신망 정비, 도로망 정비 사업을 추진할 계획이었다.<sup>24</sup> 이러한 쿠릴열도 개발을 배경으로 2010년 7월 5일 블라디보스토크를 방문한 메드베데프 대통령은 러시아와 아태지역 국가 간의 경제협력을 새로운 수준으로 끌어올리고 연말까지 이 지역에서 러시아의 영향력을 강화하기 위한 프로그램을 마련할 것임을 공표했다. 2010년 11월 1일 메드베데프 대통령의 남쿠릴열도 방문 이후 러시아의 쿠릴열도 개발은 가속화되고 있다. 2011년 2월 11일 라브로프 외상은 러일 외상회담 후 기자회견에서 남쿠릴열도 개발에 대해 '중국과 한국 등(제3국)의 투자를 환영한다'며 일본을 견제했다.

## 2. 메드베데프 대통령의 남쿠릴열도 방문 후 일·러 대응

### 1) 일본

메드베데프 대통령의 남쿠릴열도 방문에 일본 정부는 강력한 대응을

## 연구논문

내세웠으나 실제로는 러일 간 갈등이 확산되는 것을 방지하는 데 주력했다고 할 수 있다. 일본 정부는 11월 3일 주러 대사를 불러들이고, 11월 13일 간 나오토[菅直人] 총리가 요코하마에서 개최된 APEC 정상회담에서 직접 러시아 대통령에게 항의를 표했다. 그러나 주러 대사는 ‘소환’이 아닌 ‘일시 귀국’이라고 주장하고 5일 만에 귀국시키는 등 갈등이 확산되는 것을 피하려 했다.

마에하라 세이지[前原誠司] 외상은 2011년 2월 11일 러시아를 방문해 북방 4개 섬은 일본 고유영토로 그 반환이 일본의 입장이라며, 러시아 정부 요인들의 남쿠릴열도 방문에 유감을 표명했다. 이에 러시아 라브로프 외상은 북방영토의 날(2·7) 일본 측 발언이 양국관계의 분위기를 악화시킨다는 점을 지적했다. 결국 영토 문제를 둘러싼 양국의 입장 차이가 크다는 점만을 확인했다.

한편 일본 정부는 러시아 및 중국과의 영토 문제로 인한 갈등을 미국과의 관계를 복원·강화함으로써 해결하려는 태도를 보였다. 2010년 11월 13일 미일 정상회담에서 간 총리는 일본 입장을 미국이 지지하는 데 사의를 표시하고 “이 지역의 평화와 안전을 위한 미국의 존재, 미군 주둔이 더욱 중요해졌다”고 발언했다. 또한 ‘내년 봄 미국을 방문해 미·일 방위 협력의 새로운 가이드라인을 담은 미·일 안전보장 공동성명을 발표하기로 합의했다’고 발표했다.

한편 자민당은 물론이고, 공명당과 공산당 등 야당은 한목소리로 일본 정부의 대응을 ‘약체외교’가 초래한 결과라고 질타하고 강력한 대응을 요구했다. 자민당의 이시바 시게루[石破茂] 정조회장은 센카쿠제도 중국어선 충돌사건으로 일중관계가 악화된 점을 지적하고 “정부가 대응불능 상태에 빠진 것을 노렸다”<sup>25</sup>고 비판했다. 공명당의 야마구치 나쓰오[山口那津男] 대표는

“이러한 상황이 발생한 것은 센카쿠제도 문제가 영향을 주었다고 생각한다며 정부의 의연하고 냉정한 대응”<sup>26</sup>을 강조했다.

언론도 민주당의 ‘약체외교’를 비판했는데, 주

24 東郷和彦 「瀕死の北方領土交渉」 『世界』 岩波書店, 2011. 1), 55쪽.

25 『読売新聞(인터넷판)』 2010. 11. 1.

26 『読売新聞(인터넷판)』 2010. 11. 1.

언론은 메드베데프 대통령의 남쿠릴열도 방문이 2012년 러시아 대통령선거를 앞두고 ‘강한 지도자’라는 이미지를 만들기 위한 것으로, 푸틴 총리와 벌인 주도권 쟁탈전의 일환이라는 점을 들었다. 또한 간 정권이 센카쿠제도 문제에 대응하는 방식을 본 러시아가 남쿠릴열도를 방문해도 강력한 대응은 불가능할 것이라고 판단한 결과라며, 민주당의 총체적인 외교정책의 실패를 강조했다. 『요미우리신문(読売新聞)』은 사설에서 “민주당 정권은 작년 발족 이래 미군 후텐마기지 이전 문제로 일미관계에 균열을 가져왔다. 최근에는 센카쿠제도 근처 중국어선 충돌사건을 계기로 일중관계가 험악해진 것에서도 유효한 대책을 내놓지 못하고 있다. 러시아 측은 민주당 정권에 의한 외교정책의 혼미, 혼란의 발목을 보고 일본의 북방영토 4개 섬 반환 요구를 견제했다고 할 수 있다”<sup>27</sup>며, 민주당 정권의 외교정책에 대한 총체적인 불신을 나타냈다.

간 정권의 외교정책을 향한 비판은 민주당 정권의 지지율 하락으로 이어졌다. 산케이신문사(産経新聞社)·FNN 여론조사 결과(2010.11.20~21)를 보면<sup>28</sup>, 내각 지지율이 동년 9월(18~19) 64.2%에서 21.8%로 급락했다. 간 정권의 영토문제 대응에 대해서도 ‘부정적 평가’가 84.5%로 ‘긍정적 평가’ 6.5%보다 압도적으로 높게 나타났다.<sup>29</sup>

## 2) 러시아

메드베데프 대통령은 옛 소련 시대를 포함해 러시아의 국가원수로서는 처음으로 남쿠릴열도를 방문, 러일 간에는 영토분쟁 지역이 없으며 남쿠릴열도는 분명한 러시아 영토라고 천명했다. APEC 정상회의 참석을 위해 일본을 방문한 메드베데프 대통령은 11월 13일 “남쿠릴열도는 러시아 영토며 앞으로도 그럴 것”이라고 주장했다. 그리고 일본이 2007년부터 러일 간의 영토 문제 해법으로 제시한 이른바 ‘3.5개 섬 반환론’을 일축했다. 메드베데프의 방문에 이어 12월 13일 이고리 슈발로프 러시아 제1 부총리가 남쿠릴열도(구나시리, 에도로후)를 방문했고 고위 관료들의 방문도 이어졌다.

러시아 언론과 여론은 메드베데프 대통령의 방문을 지지했는데, 2010년

11월 15일 일간지 코메르산트는 익명의 소식통을 인용해 시코탄과 하보마이 2개 섬 반환방침을 변경, 향후 동 문제로 일본과 협상하지 않기로 했다고 보도했다. 12월 8일 러시아 국영 '전국 여론조사 센터'는 12월 4일에서 5일에 걸쳐 46개 지방에서 1,600명을 상대로 여론조사를 실시한 결과, 응답자의 약 80%가 남쿠릴열도 반환에 반대하고 있다는 결과를 공표했다.<sup>30</sup> 구체적인 내용을 보면, '4개 섬을 러시아 측에 남기고 협의를 끝낸다'는 답변이 79%로 2005년 보다 6% 증가했다. '해결을 후세대에 맡긴다'는 5%, '공동통치'는 4%, '4개 섬 인도', '2개 섬 인도'는 각각 2%였다. 메드베데프 대통령이 11월에 구나시리를 처음 방문한 것을 놓고서는 82%가 '올바른 행동이다'라고 응답했다.

### 3. 제3국의 대응

#### 1) 미국

국무성 크롤리 차관보는 2010년 11월 2일 기자회견에서 '남쿠릴열도에 대한 일본의 주권을 인정하고 있다'며 일본의 입장을 지지했으나, 일본의 시정관할이 아니기 때문에 미일안전보장조약의 대상은 아니라고 발언했다. 센카쿠제도의 주권은 인정하지 않으나 시정권은 인정해 미일안전보장조약의 대상이라고 주장하는 것과는 대조적이다. 오바마 대통령은 동 문제를 놓고 11월 13일 미일 정상회담에서 "미국과 일본의 동맹관계는 이 지역

의 안전과 평화의 토대이기 때문에 일본을 방위한다는 결의에 흔들림이 없다"며 미일 간 군사적 동맹의 중요성을 강조했다. 최근 아·태 지역에서 적극적으 로 영향력을 행사하고자 하는 미국은 일본 역할의 확대를 요구하고 있다.

#### 2) 중국

외교부 홍레이[洪磊] 대변인은 2010년 11월 2일

27 『読売新聞』, 2010. 11. 2.

28 『FNN Fuji News Network』(www.fnn-news.com/archives/yoron/inquiry101122.html).

29 2010년 9월 발생한 센카쿠제도 해상에서의 중국어선과 일본 순시선이 충돌한 사건에 대한 민주당의 대응과 관련한 여론조사(9·30)도 '적절한 대응이었다' 88.6%, '그렇지 않다' 6.4%로 국민여론이 비슷하다(출처 상동).

30 『産経新聞(인터넷판)』, 2010. 12. 9.

기자회견에서 ‘러일 양국 간의 문제로 우호적인 협의를 거쳐 적절하게 처리할 것을 바란다’며, 미국의 개입 가능성을 우회적으로 비판했다. 중국은 소련과 대립하던 1970년대 후반에는 일본을 지지했으나 1989년 중소관계 정상화 이후 명확한 입장 표명을 보류해 왔다. 하지만 중러 정상은 2010년 9월 서명한 ‘제2차 세계 대전 종결 65주년에 관한 공동성명’에서 일본의 영토 주장과 관련된 역사 문제에 공동 대응할 것을 시사했다. 또한 중국은 상하이협력기구(SCO), 아시안지역포럼(ARF) 등을 통해 러시아와 관계를 강화하는 방안을 적극적으로 모색하고 있다.

#### IV. 맺음말: 남쿠릴도 관련 최근의 동향 및 시사점

메드베데프 대통령의 남쿠릴열도 방문 이후 러일 간 영토 문제 교섭은 정체 상태를 벗어나지 못하고 있다. 일본 외무성은 2011년 11월 12일 미국에서 개최된 APEC 정상회담에서 노다 총리가 영토 문제를 해결하고 평화조약을 체결할 필요가 있다는 점, 양국이 합의한 사항을 토대로 교섭할 필요가 있다는 점을 지적했고, 양 정상은 문제 해결의 필요성을 재확인하고 상대를 존중하면서 논의를 계속하자는 데 합의했음을 강조한다.<sup>31</sup> 그러나 메드베데프 대통령은 정치보다 경제가 선행되어야 한다며 영토 문제 해결에 앞서 경제협력의 진전을 우선시하겠다는 견해를 분명히 밝혔다.<sup>32</sup> 메드베데프 대통령은 러일 간에는 평화조약 부재와 북방 영토 문제가 무겁게 억눌려 있으나, 제2차 세계대전 결과 섬은 러시아의 일부가 됐다며 입장은 불변<sup>33</sup>한다고 주장했다. 그리고 영토 문제 교섭을 놓고서는 ‘조용한 환경에서 협의를 계속하는 것이 중요하다’는 점을 강조했다.<sup>34</sup>

2012년 3월 4일 실시된 러시아 대통령 선거에서 푸틴 총리가 당선됐다. 푸틴 총리는 2012년 3월 1일 외국 언론과 가진 기자회견에서 남쿠릴열도 문제에 관해 무승부와 같은 받아들일 가능성이 있는 타협점을 찾아 ‘최종적으로는 해결’을 하고 싶다고 발언했다.<sup>35</sup> 이에 노다 요시히코(野田佳彦)

## 연구논문

총리는 3월 8일 중의원 예산위원회에서 ‘하보마이, 시코탄 2개 섬 반환에 의한 영토 문제 해결’을 부정하고, ‘4개 섬 전부 반환을 요구하는 입장에 변화가 없다’고 발언했다.<sup>36</sup> 일본 정부는 이와 더불어 남쿠릴열도 반환 교섭이 이제 시작됐음을 강조했다. 2012년 3월 2일 질문주의서 답변서에서 2010년 8월 10일 답변서와는 다른 형태로, ‘불법에 의한 점거’라는 표현 대신에 ‘법적 근거가 없는 형태로 점거되고 있다’고 표현한 것은 이러한 상황의 변화를 고려해 교섭을 실질적으로 진척시키려고 마련한 포석이라 할 수 있다.

남쿠릴열도 문제를 둘러싼 러일 간 대응이 독도 문제에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 일본 정부의 남쿠릴열도 반환 교섭은 러시아와 경제협력을 핵심으로 하고 있었으나 그 효력은 점차 감소되고 있다. 러시아 일간지 『코메르산트(Kommersant)』는 2010년 11월 15일 러시아 국영 가스회사 가즈포르의 알렉세이 사장이 ‘일본 대신 한국을(천연가스사업) 합작 대상으로 선택할 가능성이 있다’고 보도했다. 즉 한국과 중국이 러시아의 경제협력 대상으로 부상함에 따라 일본의 중요도가 상대적으로 하락하고 있다고 할 수 있다. 러일 간 영토 교섭은 일본이 동북아시아에서 차지하는 경제적 지위와 외교·안보적 역할의 변화를 반영하는 것으로 여기에 주목할 필요가 있다.

둘째, 러시아 대통령의 남쿠릴열도 방문과 센카쿠열도를 둘러싼 중일 간 갈등 고조, 일본 민주당 정권의 외교적 대응에 대한 국민의 불신감 팽배로 인해 향후 영토 문제가 일본 국내 정치의 주요 이슈로 부각될 가능

성이 높아졌다. 메드베데프 대통령의 남쿠릴열도 방문 후 산케이신문사(産経新聞社)·FNN 여론조사(2010.12.11~12)를 보면, ‘외교안전보장에서 신뢰할 수 있는 정당’은 자민당이 60.8%, 민주당 12.6%이고, 정당 지지율 역시 자민당 23.6%, 민주당 18.6%였다.<sup>37</sup> 결국 국민 여론을 의식하자면 각 정당은 영토 문제에서 원론적인 차원의 강경한 대응밖에 할 수 없는 처지에 놓였다고 할 수 있다. 2012년 8월 이명박 대통령의 독도 방문과 9월 일본 정부의 센카쿠

31 일본 외무성 홈페이지([www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_noda/apec\\_2011/fj\\_russia\\_1111.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_noda/apec_2011/fj_russia_1111.html)).

32 『朝日新聞(인터넷판)』, 2011. 11. 14.

33 『朝日新聞(인터넷판)』, 2011. 11. 14.

34 『朝日新聞(인터넷판)』, 2011. 11. 14.

35 『読売新聞(석간)』, 2012. 3. 2.

36 『読売新聞(조간)』, 2012. 3. 9.

37 『FNN Fuji News Network』([www.fnn-news.com/archives/loron/inquiry101122.html](http://www.fnn-news.com/archives/loron/inquiry101122.html)).

제도 국유화 방침 결정을 둘러싼 중일 간 갈등의 첨예화는 이러한 경향을 더욱 가속화시켰다.

셋째, 독도, 남쿠릴열도, 센카쿠제도 문제는 이제까지 개별적으로 취급되어왔다. 하지만 최근 들어 해당 국가가 서로의 대응 방식에 관심을 갖게 되었다. 이명박 대통령이 독도를 방문했을 때 러시아는 정부 차원에서 공식적인 반응을 하지 않았다. 그러나 《아사히신문(朝日新聞)》에 따르면 러시아의 『신동방 평론』이라는 잡지는 러일전쟁과 일본의 한국병합 역사를 언급하며 독도는 ‘일본 고유’의 영토가 아니라는 글을 게재했다고 한다.<sup>38</sup> 일본의 ‘영토 문제’를 놓고 주변 국가들이 대응하는 방식에 주목할 필요가 있다.

넷째, 최근의 일본-중국, 일본-러시아와의 영토 갈등은 양국 간 문제를 넘어 일본-미국, 중국-러시아를 축으로 한 동아시아 역내 세력 균형 재편과 연계되어 전개되는 양상을 보이고 있다. 따라서 동아시아 세력 균형의 변화라는 관점에서 독도 문제 대응방안을 수립하는 것이 필요하다.

38 『朝日新聞』 2012. 8. 25.

## 연구논문

### <붙임1> 남쿠릴열도 문제의 역사적 경위

연도	경위
18세기 말~19세기 초	일본(도쿠가와막부) 직할지로 개척, 실효적 지배권 확립
1855. 2	러·일 통상 및 국경조약(시모즈조약) 에토로후(埃通島)와 우루프를 경계로 양국 국경 확정
1875. 5	사할린·지시마교환조약(상트페테르부르크조약), 일본 사할린을 러시아에 양도하고 쿠릴열도(18개 섬)를 양도받음
1905. 9	포츠머스조약, 러일전쟁 직후 러시아로부터 북위 50도 이남의 사할린을 양도받음
1945. 2	알타회담, 소련의 참전 대가로 남사할린과 쿠릴열도를 양도하는 데 합의
1945. 8~9	소련, 남쿠릴열도(북방 4개 섬) 점령
1947~1948	소련, 남쿠릴열도 일본인 강제 퇴거(약 17,000명)
1951. 9	샌프란시스코강화조약, 일본 쿠릴열도와 북위 50도 이남의 사할린에 대한 영유권 포기 - 강화조약은 쿠릴열도의 지리적 범위를 명확하게 표기하지 않음 ※ 일본 정부는 현재 북방 4개 섬은 쿠릴열도에 속하지 않는다고 주장하고 있으나, 당시에는 일본 정부도 에토로후와 구나시리는 쿠릴열도로 인정하는 발언을 함
1956. 10	소·일 공동선언, 평화조약 체결 후 하보마이(歯舞)와 시코탄(色丹)을 일본에 인도한다는 내용을 명기 - 일본 측 교섭자의 영토 반환 요구 관련 훈령은 <①남사할린까지 ②북지시마까지 ③하보마이·시코탄 만>이라는 3가지 패턴이었음 - 흐루시초프가 2개 섬 반환을 제시했으나, 미국의 압력과 일본 정부 내부 문제로 4개 섬 반환을 요구해 교섭이 결렬됨
1960. 1. 27	소련 구로마이크 외상, 일미안전보장조약 체결과 관련해 하보마이·시코탄 2개 섬 반환 조건으로 일본 영토에서 외국 군대 철수를 요구
1961. 9	고르바초프 수상, 이케다 총리 앞으로의 서한에서 '영토 문제는 일련의 국제협약에 의해 이미 해결됐다'고 주장(냉전시기 소련의 일관된 견해)
1961. 11. 17	이케다 총리의 소련 수상 앞으로의 서한, '에토로후, 구나시리 두 섬에 대해 일본 정부는 어떤 권리도 포기하지 않았다'며, 정부 통일 견해로 '4개 섬 일괄 반환이 없는 한 조약의 체결은 불가능하다'는 입장을 강조
1964. 6	일본 외무차관 통달(通達), 에토로후와 구나시리 호칭이었던 '南千島'를 사용하지 않고 4개 섬을 반환 요구지로 일괄하는 '북방영토'를 사용하도록 지시
1973. 10. 23	일본, 오히라 마사요시(大平正芳) 외상이 외상회담에서 남쿠릴열도 문제를 국제사법재판소에 회부하자고 제안했으나 소련측이 거부
1981. 1	일본 정부, 각의에서 2월 7일을 '북방영토의 날'로 결정
1990. 7	미국 휴스턴에서 개최된 서미트에서 '소·일 관계 정상화를 위한 불가결한 조치로 북방 영토 문제의 조기 해결을 지지한다'는 취지의 의장성명 발표
1991. 4	러시아, 고르바초프 대통령이 남쿠릴열도가 평화조약에 의해 해결되어야 영토 문제의 대상이라는 사실을 문서 형식(공동성명)을 통해 확인 - "하보마이, 시코탄, 구나시리, 에토로후의 귀속에 대해 쌍방의 입장을 고려하면서 영토 획정의 문제를 포함한 평화조약의 작성, 체결에 관한 제 문제에 대해 상세하고 철저히 논의했다" [4개 섬의 명칭이 일러 간 합의문서에 처음으로 명기됨]
1991. 말	일본 정부, '4개 섬 반환 확인·반환 유연 대응'으로 노선 변경

1993. 10	러시아, 옐친 대통령이 '도쿄 선언'에서 남쿠릴열도 귀속 문제를 해결하고 평화조약을 체결한다는 방침 확인 - 영토 문제가 북방 4개 섬의 귀속 문제임을 명기하고 간접적인 표현이지만 '소·일 공동선언'의 유효성을 확인
1997. 11	크라스노야르스크합의, 하시모토 총리와 옐친 대통령은 영토 문제에 대해 '도쿄 선언에 기초해 2000년까지 평화조약을 체결할 수 있도록 전력을 다한다'고 합의
1998. 4	가와나(川内) 합의, 하시모토 총리와 옐친 대통령은 평화조약에 대해 '동 조약이 도쿄 선언 제2항에 따라 4개 섬의 귀속 문제를 해결하는 것을 내용으로 하고, 21세기를 위한 일러 우호협력에 관한 원칙 등을 포함시킬 것'에 일치
2000. 9	러시아, 푸틴 대통령 '1956년 소·일 공동선언은 유효하다(평화조약 체결 후 2개 섬 인도)'고 발언
2001. 3	이루크초크합의, 모리 총리와 푸틴 대통령은 크라스노야르스크합의에 기초해 평화조약 체결을 위한 노력을 총괄하고 평화조약 교섭의 새로운 기초 마련 - '1956년 소·일 공동선언이 평화조약 체결 교섭 프로세스의 출발점을 설정한 기본적인 법적 문서라는 점을 확인, 1993년 도쿄 선언에 기초해 4개 섬 귀속에 관한 문제를 해결하는 것에 의해 평화조약을 체결해야 한다는 점을 재확인, 구체적인 방향성을 가능한 가장 빠른 시점에서 결정한다는 데 합의
2003. 1	'일러행동계획 채택에 관한 양국 정상 공동성명', 고이즈미 총리와 푸틴 대통령은 북방 4개 섬의 귀속에 관한 문제를 해결하는 것에 의해 가능한 조기에 평화조약을 체결하고 일러관계를 완전히 정상화해야 한다는 결의를 확인하고 강한 정치적 의사를 표명 - '평화조약 교섭' 항목에서 1956년 소·일 공동선언, 1993년 도쿄 선언, 2001년 이루크초크 선언 및 기타 제 합의가 4개 섬의 귀속 문제에 대한 해결을 통해 평화조약을 체결한다는 점을 확인
2006. 11	일러정상회담(아베-푸틴)에서 양국정상은 '일러행동계획'에 기초해 폭넓은 분야에서 협력을 진행시켜 양국 간에 '공통의 전략적 이해에 기초한 파트너십'을 구축한다는 데 의견 일치 - 남쿠릴열도 문제에 대해서는 지금까지 달성한 여러 합의와 문서에 기초해 쌍방이 받아들일 수 있는 해결책을 모색하기 위해 정치 레벨과 사무 레벨에서 더욱 정력적으로 교섭한다는 데 일치, 양국 외교부 간 사무레벨 톱 사이의 '전략적 대화' 개시 합의
2009. 2	일러 정상회담(아소-메드베데프)에서 양국정상은 영토 문제에 대해, ① 이 문제를 우리 세대에서 해결한다, ② 지금까지 달성된 여러 합의와 문서에 기초해 작업을 진행, ③ 메드베데프 대통령이 지시한 '새롭고 독창적으로 틀에 얽매이지 않는 어프로치'에 따라 작업을 진행, ④ 귀속 문제의 최종적 해결이 될 수 있도록 작업을 가속화할 수 있는 추가적 지시를 한다는 데 의견 일치
2009. 5	아소 총리, 참의원 예산위원회에서 러시아에 의한 북방 4개 섬의 '불법 점거'가 계속되고 있다는 취지로 답변. 이에 대해 러시아는 '용인하기 어렵다'는 성명(러시아 외무성)을 발표하는 등 강하게 반발
2009. 6	일본 중의원에서 북방영토가 '우리나라 고유영토'라고 명기한 '북방영토문제등해결촉진특별조치법의 개정 법안'이 가결된 것에 대해, 러시아연방국가원(하원)은 '평화조약문제 해결을 위한 노력은 ... 개정 법안이 철회되지 않는 한 의미가 없다'는 성명을 채택
2009. 11	일본 정부, '러시아가 북방 4개 섬을 불법으로 점거하고 있다'고 각의 결정. 이에 대해 러시아 외무성은 '양국 간 협력에 있어서 정상적이고 상호 경의를 나타낼 수 있는 분위기 조성이 필요하다는 ... 양 정상에 의해 확인된 상호이해에 반한다'며 '받아들이기 어렵다'는 취지의 성명을 발표
2010. 2	러시아, 외교부가 일본의 '북방영토반환대회'에 불쾌감 표명
2010. 6	일러 정상회담(간-메드베데프)에서 메드베데프 대통령은 영토 문제는 양국관계에서 가장 어려운 문제지만 해결 불가능한 문제는 아니며, 쌍방이 받아들일 수 있는 건설적인 해결책을 모색하고자 한다고 발언

## 연구논문

2010. 7	러시아군이 구나시리에서 군사 훈련을 실시한다고 발표, 일본 정부는 러시아에 항의하고 훈련의 즉시 중지를 요청 러시아 9월 2일을 '제2차 세계대전 종료의 날'로 기념일을 제정하는 법 개정
2010. 9	러시아, 메드베데프 대통령 남쿠릴열도 방문 사전 예고
2010. 9	러시아 - 중국 정상, '제2차 세계대전 종결 65주년에 관한 공동성명' 발표
2010. 11. 1	러시아, 메드베데프 대통령 남쿠릴열도 구나시리 방문
2010. 11. 3	일본, 주러시아대사 일시귀국(11. 3~11. 7)
2011. 2	일러 외상회담에서 마에하라 외상은 북방 4개 섬은 일본 고유영토로 반환은 일본의 기본적 입장 이라는 점을 명확하게 전달함과 동시에 메드베데프 대통령을 비롯한 정부 요인들의 북방 4개 섬 방문에 대해 유감을 표명. 라브로프 외상은 종래의 러시아 입장을 주장하면서 2월 7일 일본 측의 여러 발언이 양국관계 분 위기를 악화시켰다고 지적하고 평화조약문제에 대해 전제 조건과 일방적인 역사 연쇄 없이 작업을 진행해야 한다고 주장. 양국 외상은 지금까지 양국 간의 여러 합의에 기초해 쌍방이 받아들일 수 있는 해결책을 모색하는 것이 필요하고 조용한 환경에서 협의를 계속한다는 데 의견 일치
2011. 5	러시아 노와이프 부총리 구나시리, 예토로후 방문, 2015년까지 84억 루블(240억 엔) 추가 지출 방침 시사
2011. 11	일러 정상회담(노다-메드베데프)에서 양 정상은 영토 문제 해결의 필요성을 재확인, 조용한 환경 하에서 해결을 위한 실질적인 논의를 하자는 데 일치
2012. 1. 26	러시아, 세르게이 라브로프 외상, 북방 4개 섬은 제2차 세계대전의 결과, 법적 근거에 기초해 러시아령이 됐다는 현실을 인정하도록 일본에 요구하겠다'고 발언
2012. 3. 1	러시아, 푸틴 총리(대통령 당선자), '무승부와 같은 받아들일 가능성이 있는 타협점'을 찾아 '최종적으로 해결을 하고 싶다'고 발언
2012. 3. 8	일본, 노다 총리, 중의원에서 '하보마이, 시코탄 2개 섬 반환에 의한 영토 문제 해결'을 부정하고, '4개 섬 전부 반환을 요구하는 입장에 변화가 없다'고 발언
2012. 5. 7	일본, 후지무라 오사무(藤村修) 관방장관, "일본 정부의 입장은 4개 섬의 귀속 문제를 해결해 평화 조약을 체결하는 것. 이것은 변함이 없다"고 발언
2012. 7. 3	러시아, 메드베데프 총리, 구나시리 방문 - 일본, 사사에 겐이치로(佐々江賢一郎) 외무성 사무차관, 아파나시예프 대사에게 메드베데프 총리의 쿠릴열도 방문은 최근 양국 간에 조성된 긍정적 분위기에 찬물을 끼얹는 행동이라고 항의

## 국문 초록

현재 일본이 영토 갈등을 일으키고 있는 지역은 남쿠릴열도, 센카쿠제도, 독도 3곳이지만, 일본 정부가 문제 해결을 위해 적극적으로 외교 활동을 전개한 곳은 남쿠릴열도다. 이 점은 일본 정부 조직이나 예산에도 잘 나타나 있다. 남쿠릴열도 담당 부서로 내각부에 북방대책본부가 설치되어 있고 관련 예산도 약 21억 엔(2012년)이 책정되었다. 반면, 센카쿠제도와 독도 관련 예산은 명시적으로는 책정되어 있지 않다. 정책 면에서도 차이가 큰데 센카쿠제도는 영토 문제 자체가 존재하지 않는다는 것이 일본 정부의 견해다. 그리고 남쿠릴열도를 적극적인 외교교섭으로 해결하려는 것과는 달리 독도는 국제사회에 호소함으로써 해결하려 하고 있다.

그러나 최근 들어 남쿠릴열도·센카쿠제도·독도가 세트론으로 거론되는 경향이 강화되고 있다는 점에 주의할 필요가 있다. 특히 일본 민주당 집권 이후 민주당의 대외정책을 비판하기 위한 수단으로 영토 문제에 민주당이 대응하는 방식이 공격의 초점이 되면서 이러한 경향은 더욱 강화되고 있다.

한국 사회에서도 일본의 독도 영유권 도발에 대한 대응방안으로 남쿠릴열도 문제를 안고 있는 러시아와 연계하자는 논의가 공공연히 다루어지고 있으나, 동 문제의 역사적 경위나 러일 간의 교섭 과정을 향한 관심은 매우 일천한 것이 현실이다.

이 글의 목적은 첫째, 남쿠릴열도 문제에 대한 일본 정부의 견해, 대응 조직, 예산, 정책의 실태를 검토하는 것이다. 둘째, 남쿠릴열도 문제를 이해하기 위한 기초로 동 문제의 역사적 경위를 정리하는 것이다. 셋째, 2010년 메드베데프 러시아 대통령의 남쿠릴열도 방문을 놓고 일본 정부 및 언론의 대응, 주변국들의 대응을 검토하는 것이다. 넷째, 이를 토대로 독도 문제에 대한 시사점을 도출하는 것이다.

〈주제어〉

남쿠릴열도, 북방영토, 역사적 경위, 정부대응, 메드베데프 방문

ABSTRACT

The Historical Development and the Current Status of the Southern Kuril Islands Dispute with Special Reference to the Response of the Japanese Government

Nam, Sanggu

Research Fellow, Northeast Asian History Foundation

Japan is engaged in territorial conflicts over three islands, the Southern Kuril Islands, the Senkaku Islands, and Dokdo. Among these, the Southern Kuril Islands dispute is the one against which the Japanese government has taken proactive diplomatic actions for a resolution, as shown in the organizational structure and budget of the government. A think tank was established under the Office of Cabinet in order to deal with the Southern Kuril Islands dispute, and approximately 2.1 billion yen in 2012 was allocated to the dispute. On the other hand, no budget has been specifically allocated to the Senkaku Islands and Dokdo issues. Such a difference also manifests itself in Japanese policy. The Japanese government's position is that no territorial issue exists in with regard to the Senkaku Islands. Further, Japan attempts to resolve the Dokdo issue by appealing to the international community while trying to address the Southern Kuril Islands dispute through aggressive diplomatic bargaining.

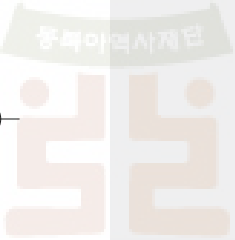
However, attention should be paid to the growing tendency in which the Southern Kuril Islands, the Senkaku Islands, and Dokdo are mentioned together. In particular, this tendency is strengthening further as the Democratic Party of Japan's response against the territorial issues has become a major means and source of criticism on its foreign policy since that party took power.

In South Korea, as well, a connection with Russia, which is involved in the Southern Kuril Islands dispute, is publicly discussed as a countermeasure against Japan's provocations over Dokdo. Yet the historical development of the Southern Kuril Islands dispute and the process of negotiation between Russia and Japan are not receiving proper attention.

This paper reviews the Japanese government's view, response organization, budget, and policy on the Southern Kuril Islands dispute, assembles the historical development of the dispute to lay foundations for our understanding of this issue, evaluates the responses of the Japanese government and media, and its neighboring countries against the Russian President Medvedev's visit to the Southern Kuril Islands in 2010, and, finally, draws implications for the Dokdo issue based upon these analyses.

〈Keywords〉

Southern Kuril Islands, Northern Territories, the particulars of history, government responses, Prime Minister Medvedev's visit

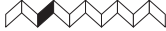


동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

## 연구논문

### 참고 문헌

- 김호동, 2010, 「일본의 북방영토 문제와 독도 문제의 차이점」, 『獨島研究』, 영남대학교 독도연구소, 제8호.
- 윤영미, 2010, 「탈냉전기 러·일 영토 갈등: 2도 반환 대 4도 반환 분쟁」, 『독도연구저널』, 한국해양수산개발원, 제12호.
- 이창위 외, 2006, 『동북아 지역의 영유권분쟁과 한국의 대응전략: 남부쿠릴열도(북방 4도) 및 센카쿠열도(다오위다오)를 중심으로』, 다운샘.
- 최장근, 2009, 「'북방영토'와 독도 문제의 성격 비교」, 『日本文化學報』, 한국일본문화학회, 제40집.
- 朝日新聞社調査研究室 牧野愛博, 1998, 『尖閣・죽도・北方4島一領土問題 テキストブック』.
- 国立国会図書館調査及び立法調査局, 2011, 『外国の立法(2011.1)』.
- 高橋和夫, 2012, 『日本の領土と領海』日本文芸社.
- 東郷和彦·保阪正康, 2012, 『日本の領土問題』角川書店.
- 東郷和彦, 2011, 『北方領土交渉秘録: 失われた五度の機會』新潮社.
- 孫崎享, 2011, 『日本の国境問題—尖閣・竹島・北方領土』ちくま新書.
- 岩下明裕, 2005, 『北方領土問題 4でも0でも・2でもなく』中公新書.
- 和田春樹, 1990, 『北方領土問題を考える』岩波書店.
- 岩下明裕, 2011, 「北方領土「不法占拠」と「固有領土」の呪縛をどう乗り越えるか」, 『世界別冊 第816号』.
- 東郷和彦, 2011, 「瀕死の北方領土交渉」, 『世界』, 岩波書店.
- 일본 국회 의회록 검색시스템(kokkai.ndl.go.jp).
- 일본 외무성 홈페이지(www.mofa.go.jp/mofaj).
- 일본 재무성 홈페이지(www.mof.go.jp).
- 일본 홋카이도청 홈페이지(www.pref.hokkaido.lg.jp).



# 한일회담과 독도

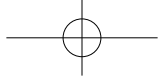
: 한국, 일본, 미국의 대응을 중심으로

조윤수 동북아역사재단 연구위원

동북아역사재단

## 1. 머리말

이 글의 목적은 한일 외교문서를 소재로 한일회담 과정에서 한국과 일본 그리고 미국이 독도 문제에 어떻게 대응했는지를 구체적으로 밝히는 것이다. 독도는 한일회담의 주제는 아니었지만 회담에서 자주 거론되었고 회담 타결 시점에서도 양국은 독도 문제를 놓고 의견대립으로 난항을 거듭하였다. 1950년대 한국과 일본이 한국의 독도 실효지배를 둘러싸고 어떻게 대응했는지, 1960년대 김종필 중앙정보부장과 오히라 마사요시[大平正芳] 외상에 의한 청구권 합의 이후, 일본이 제안한 독도 문제의 국제사법재판소 해결 방식에 한국 측은 어떻게 대응하였는지 분석해 보기로 한다. 한일회담 과정에서 일본은 독도가 한일 간의 분쟁 이슈이며 이 문제를 회담의 정식주제로 채택하여 해결 방침을 정해야 한다는 입장이었고 한국은 독도가 명백한 한국 영토이며 분쟁은 존재하지 않는다는 것이 기본적인 방침이었다. 따라서 양국은 독도 문제를 둘러싸고 침예하게 대립했다. 이처럼 한일회담과정에서 독도 문제로 대립하던 한일 양국은 어떠한 태도와 전략을 취하였을까? 그리고 양국이 독도 문제로 대립하고 있을 때 두 동맹국 사이에서 미국은 어떠



한 자세를 취했는지 한국 외교문서와 일본 외교문서를 바탕으로 분석한다.

독도와 관련해서는 많은 연구가 존재하고 있다. 그 중 외교문서 분석을 통한 연구로는 정병준, 최희식, 현대송, 호사카 유지[保坂祐二]의 연구가 있다. 정병준의 연구는<sup>1</sup> 미국 문서를 충분히 활용하여 독도를 둘러싼 국제관계를 집중 조명하였다. 그동안 독도 문제를 한일 양국 간의 역사적 영유권 문제로 인식한 것이 대부분이었는데, 정병준의 연구는 국제정치적인 측면에서 독도 문제를 취급하였고 그 과정에서 샌프란시스코 강화조약 체결 시 영국 정부의 입장을 소개하는 등 새로운 자료를 소개함으로써 연구를 한층 더 심화시켰다. 이러한 연구는 독도뿐만이 아니라 현대사 및 국제정치학적인 측면에서 큰 의의가 있으며 독도연구를 한 단계 높였다는 점에서 더욱 의미가 있다고 하겠다. 최희식은 1960년대 이후 한국 외교문서를 통해 첫째, 일본이 독도 문제에 전략적 가치를 높이 부여하지 않았고 국내적 측면에서 독도 문제에 접근했으며, 둘째 일본은 ‘분쟁 해결에 관한 교환공문’에 의해 독도 문제 결착을 위한 실마리를 확보하려 했으나 오히려 한국의 실효지배를 더욱 고착화시켰다고 주장했다.<sup>2</sup> 최희식의 연구는 한일회담 과정에서 일본은 독도 문제를 영유권 차원에서보다는 한일회담의 비준, 즉 국내정치적 측면에서 고려했다고 분석했다. ‘분쟁 해결을 위한 교환공문’이 한국의 실효지배를 고착화시켰다는 분석을 했다는 데에서 그 의의를 찾을 수 있다. 현대송은 교환공문을 통해 한국과 일본의 독도 주장을 분석하고 있으며 독도 문제를 바라보는 한국의 민족주의에 대하여 분석하고 있다.<sup>3</sup> 현대송은

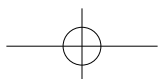
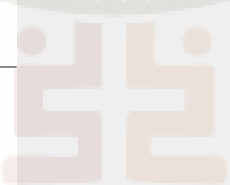
한국과 일본의 미디어를 활용해 독도에 관한 양국의 인식을 분석했을 뿐만 아니라 분쟁 해결에 관한 교환공문 과정을 처음으로 분석했다. 호사카 유지의 연구는 ‘분쟁 해결을 위한 교환공문’에서 양국의 해석 차이를 집중조명하면서 일본이 한일회담에서 독도 문제를 국제사법재판소에 회부하는 것을 포기했다는 새로운 해석을 했다는 점에서 의의가 있다.<sup>4</sup>

하지만 선행연구에서 한일 양국의 독도 영유권을

1 정병준, 2010, 『독도 1947: 전후 독도 문제와 한·미·일관계』, 돌베개. 독도 문제에 대한 한국인의 인식이 시작되었다. 일본이 독도에 집착하게 된 배경, 샌프란시스코 강화조약 과정에서 독도에 대한 인식 등을 분석하였다.

2 최희식, 2009, 「한일회담과 독도 문제」, 『일본공간』.

3 현대송, 2006, 『領土ナショナリズムの誕生』, ミネルヴァ書房.



둘러싼 논쟁과정을 자세하게 추적하고 있지는 않다. 지금까지 대부분의 논문은 1960년 이후 한일회담 과정에서의 독도 문제만을 다룬 뿐 한일회담 과정, 특히 초기 단계에서의 독도에 대한 한일 양국의 논쟁은 제외되어 있다.

초기 협상 과정에 나타난 양국의 시각은 현재 한일 간 양국의 논쟁과 거의 비슷하다. 그렇기 때문에 독도에 대한 양국의 인식과 협상 전략의 변화를 면밀히 분석할 수 있다. 기존의 선행연구에서는 회담 과정에서 일본은 독도에 대해서 높은 전략적 가치를 부여하지 않았다고 한다. 그렇지만 일본이 한일 회담 당시 취한 독도에 대한 입장이 처음부터 일관된 것인지, 아니면 변화된 것인지에 대해서는 분석하고 있지 않다. 최근 한국과 일본의 외교문서가 공개되어 양국의 외교문서를 교차 검토함으로써 양국의 해석 차이에 대한 비교도 가능해졌다.

이 글에서는 한일 양국의 외교문서를 소재로 독도 영유권을 둘러싼 한일 양국 정부의 논쟁을 시기별로 상세하게 추적, 독도 문제에 대한 양국의 전략을 검토하기로 하겠다.

## II. 한일회담 시기 독도에 대한 한·미·일 대응

### 1. 1950~1959년: 독도 실효지배를 둘러싼 한일 대응

1945년 8월 일본 패전 이후 독도 문제가 한일 간 외교 문제로 부상하게 된 것은 한국 정부가 평화선 선포를 하면서부터다.<sup>5</sup> 그렇다면 1952년 1월 평화선 선포 이전 일본은 독도를 자국 영토로 인식했다는 것이고 한국은 평화선 선포를 통해 대내외적으로 독도가 한국 영토임을 알렸다고 할 수 있다. 1952~1954년까지는 독도 주변에서 한일 간 물리적 충돌까지 발생한 한일 갈등이 가장 고조된 시기였다.

전후 일본이 펼친 독도정책은 1952년 평화선 선포 후 3개월이 지난 시점에서 구체화되었다. 맥아더 라인 설정으로 일본 어민은 독도 주변수역에 출어

하지 못했다. 그러나 샌프란시스코 강화조약이 체결된 후 일본 정부는 지방 정부 차원에서 법률 개정과 독도 주변수역 조사를 실시했다.<sup>4</sup> 그리고 1952년 6월 19일 독도 주변수역 해수면 어업을 오키[隱岐] 섬 어업협동조합연합회에 허가하고 그동안 금지했던 강치잡이를 일본인 세 명<sup>7</sup>에게 허가했다. 그동안 맥아더 라인의 영향으로 일본어선 접근과 조사가 어려웠지만 법률 개정해

합법적으로 독도 주변수역 조사와 어업 활동을 재개한다는 취지였다.

일본 정부 차원에서 구체적인 독도 대책요강이 나온 것은 1953년 6월이었다.<sup>8</sup> 관계성청 간에 6월 2일·5일·9일 세 차례에 걸쳐 회의가 이루어졌으며 이를 토대로 대책요강이 마련되었으나 구체적으로 어떠한 내용이 있었는지는 공개된 문서에 먹칠이 되어 있어 알 수가 없다. 그러나 그 후 시마네 현청이 독도에 불법으로 표주(標柱)를 세우고 해상보안청 순시도 이 시점에서 시작됐던 것으로 보아 이러한 내용이 포함되어 있다고 추측된다. 시마네 현청은 네 차례나 일본 표주를 설치했다. 일본 정부가 실시한 첫 번째 시도는 1953년 6월 27일에 이루어졌다. 표주 내용은 '시마네현 오치군 고카무라 다케시마[島根縣穩地郡五箇村竹島]'였으며 이와 함께 무단채취를 금하는 표찰을 세웠다. 그러나 한국 정부가 불법으로 규정하고 바로 철거하자 8월 7일 다시 표주를 세웠고 이것 또한 한국 정부가 철거하자 10월 6일과 23일에 표주를 재설치했다.<sup>9</sup> 일본 해상보안청 또한 '다케시마'에 들어가는 것을 금지한다는 표찰을 세웠는데 당시 일본 외무성 가와카미 겐조[川上健三] 사무관<sup>10</sup>은 해상보안청 순시에 동승했다.<sup>11</sup> 이 같이 1952년과 1953년 일본은 몇 차례에 걸쳐 불법

4 호사가 유지, 2011, 「독도를 둘러싼 국제 사법재판소 및 교환공문 문제고찰」, 『한일 군사문화연구』 11권.

5 평화선 선포에 대해서는 조운수, 2008, 「평화선과 한일어업협상」, 『일본연구논총』 제28호, 207~218쪽 참조.

6 1952년 5월 16일 현(縣)규칙 제29호에 따라 「시마네현 해면 어업 조정 규칙(51년 8월 29일, 현 규칙 제88호) 중 일부를 개정해 강치 고기잡이를 지사 허가어업으로 지정하였다. 그리고 1953년 5월 28일에 시마네현 수산시험선 시마네마루[島根丸]가 대마도 난류 개발조사를 위해 독도 근처에서 조사를 했다. 일본 외교문서, 1124, 「XV 독도」, 『한일국교정상화 교섭의 기록(XV)』.

7 일본인 이름은 외교문서에 먹칠돼 있음.

8 위의 문서.

9 위의 문서.

10 가와카미 겐조[川上建三](1909~1995) : 교토대학 문학부 사학과(지리학 전공)를 졸업한 후 대만에서 교편을 잡았다. 이후 참모본부, 대동아성에서 근무했고, 전후 외무성 조약국 참사관, 소련공사를 역임했다. 가와카미는 패전 직후부터 외무성에서 일본 주변 섬 관련 역사지리학적 조사·연구에 전념해 왔다. 가와카미 사무관은 후에 「다케시마의 역사지리학적 연구」(A5판 304쪽, 1966년 8월, 古今書院 간행)를 펴내 교토대학에서 문학박사 학위를 취득했다.

11 일본 외교문서 1124, 「XV 독도」, 『한일국교정상화 교섭의 기록(XV)』.

으로 상륙했는데, 이들은 이것을 정당한 행위라고 여겼다.

이러한 일본 독도 침범사건에 대한 1차 조사는 경상북도 울릉경찰서에서 실시했고 그 보고는 주로 내무부를 거쳐 외무부에 전달되었다.<sup>12</sup> 일본이 독도에 자주 불법 침범함으로써 한국 위령비와 영토표석이 파괴되었고, 일본이 자국 영토표석을 독도에 설치했으며 특히 헤쿠라(へくら) 호와 벌였던 총격사건은<sup>13</sup> 한국 내에서도 크게 보도되었다. 이에 한국에서는 정부가 독도에 대한 영토 수호를 위해 강경한 대응과 단호한 조치를 해야 한다는 여론이 등장하게 된다. 한국 의회, 경상북도 의회는 독도가 한국 영토임을 대내외적으로 시급히 선포해야 하며 일본이 행한 침략 행위에 강력 대응해야 한다고 정부에 건의하였다. 첫 번째 건의는 1953년 7월 8일 한국 민의원 외교위원회에서는 ‘독도침범사건에 대한 대정부 건의문’ 발표였다.<sup>14</sup> 내용은 한국 주권 보장을 위해 산악회를 포함한 강력한 현지조사단을 독도에 파견하는 것을 원조하고 한국인 어민 보호를 위해 적극적 조치를 취한다는 것이었다. 같은 날, 독도 문제 관련 관계자회의가 해군법무감실에서 열렸다. 참석부서는 외무부 정무국, 국방부 해군과 해군법제위원회 위원 박관숙 교수, 법제처 제1국장, 내무부 치안국이 참석했다. 당시 회의에서 일본 도발과 관련해 결정한 사항은 “독도에 등대를 설치하고 해군함선이 향후 일본관현이 세운 표석을 조사하며 해군 수로부에서 독도에 측량표를 세우도록 한다. 또 역사적·지리적 조사를 비롯한 광범위한 조사를 시작하고<sup>15</sup> 그 총괄은 외무부에서 한다는 것”이었다.<sup>16</sup> 회의 결과에 따라 1953년 7월 9일 한국은 독도가 한국 영토임을 명시

12 경찰이 언제 독도 경비를 시작했는지에 대해서 최근 논란이 있다. 한국 외교문서에서는 1952년 일본이 자주 독도를 불법 침범하자 1953년 3월 8일 외무부 장관이 국방부 장관에게 보낸 문서에서는 “독도가 어장 기지로서 중요할 뿐 아니라 국방상 중요한 아국 영토임은 명확한 사실임에도 이를 자국령으로 발언하고 있으니 당부에서 대책을 강구하여 아국 영토임을 주장하는 동시에 침복에 따른 장애가 없도록 함이 好策 일가 사료하여 이에 oo(사료에서 해독 불가) 통보함”이라고 설명하고 있으며 이후 울릉경찰서에서 1953년 6월 일본이 독도에 불법 침입해 일본 영토 표주를 설치한 것을 6월 25일·27일, 7월 1일 조사한 것으로 보아 울릉경찰서에서 독도를 1953년도에는 경비한 것으로 추측 가능하다.

13 경북경찰국 보고에 따르면 “1953년 7월 12일 오전 5시 40분 미국이 제조한 것으로 인정되는 일본 시마네현 400톤급 경비 순시선(30여 명 탑승 중 7~8명은 권총 휴대)이 아국 영토를 침범함에 따라 울릉경찰서 사찰주임 외 2명이 어민 보호와 선박 단속 차 순시 중 선박을 발견해 그 선박을 단속하려고 헤쿠라 호에 승선하려 했으나 도망침으로써 발포·제지했지만 체포에 이르지 못하였다”라고 보고하고 있다. 한국 외교문서, 741. 11JA, 1953년 7월 14일, 「일본선박 영해침범사건 발생의 건」, 「독도 문제 1952~1953」, 당시 단속은 최헌식 경사가 진행했는데 그는 울릉군 남면 도동 배성희의 발동선에 같이 탑승했던 것으로 보인다. 보고에 따르면 발동선에서 일박한 후 독도를 향해 오전 선박을 발견하고 감시 중 오전 5시 40분 선박은 순라반의 위치에 서남방 약 300m 거리 해상에 도달하였을 때 일본기 계양을 위해 서행하고 정박하

하고 독도 관리를 확고히 하는 의미에서 우선 등대와 측량표 설치 가능성이 가능하다는 결론을 내렸다. 그리고 등대 설치에 교통부<sup>17</sup>와, 측량표 설치에 국방부와 내무부에 협조 요청을 했다. 독도 등대 설치에 교통부에서 그리고 측

량표는 내무부를 거쳐 경상북도에서 주관한 것으로 보인다<sup>18</sup>. 경상북도는 측량표 설치 자체에 관계 대외적인 관계 측면에서 곤란하므로 우선 영토표식을 설치한다고 내무부와 외무부에 보고했다.<sup>19</sup>

이러한 한국 측 대응에 일본 정부는 1954년 독도 주변 어업권을 더욱 강화하는 조치를 취했다. 1954년 2월 26일 일본인 두 명에게 독도 인광채굴권을 허가했고, 같은 해 오키시마 어업협동조합연합회는 미역 2,000관, 전복·소라 약 100관을 채취했다고 기록하고 있다.<sup>20</sup> 그러나 일본 측 독도 불법 순시와 더불어 독도 주변수역에서 일본인 조업은 갑자기 줄었다. 그 이유는 한국 정부가 경비선 파견을 발표한 1954년 6월을 기점으로<sup>21</sup> 그 이후 일본인이 행한 독도 불법 어업과 순시가 현격하게 줄어든 것으로 보인다. 이는 해상보안청이 펼친 독도 주변 순시를 봐도 알 수 있다. 일본 해상보안청은 독도 순시와 관련해 1953년부터 외무성에 ‘다케시마 현황조사에 관하여’라는 보고서를 매년 보냈다.<sup>22</sup> 1953년 6월 이후에서 1965년 10월까지 독도 순시는 51회에 걸쳐 이루어졌다. 해상보안청은 1953년 16회, 1954년 14회, 1955년 6회, 1956년 2회, 1957년 3회, 1958년 3회, 1959년 3회, 1960년에서 1965년까지는 각각 1회씩 순시했다. 1960년부터 1회씩 순시한 것은 관계부처 협의에 따른 것이었다. 이 횟수를 보면 해상보안청 순시가 1953년

기에 경사 최현식이 당시 일본인과 의사소통을 하기 위해 민간인 울릉중학교 교사 교사를동행했다고 보고하고 있다. 한국 외교문서, 741. 11JA, 1953년 7월 14일, 『일본 선박 독도침범사건에 관한 건』, 『독도 문제 1952~1953』.

14 한국 외교문서, “경상북도는 7월 10일 한국 영토표식과 위령비를 파괴한 사건을 야만적 행위라고 비판하고 이는 한국을 무시한 태도인 동시에 침략 근성이 다시 시작했다고 생각할 수밖에 없으므로 영토를 수호하기 위해 단호한 조치가 필요하다고 건의했다”. 한국 외교문서, 741. 11JA, 단기 4286년 7월 8일, 『독도침범사건에 관한 대정부건의문』, 『독도 문제 1952~1953』.

15 ‘독도 문제연구위원회(위원장 이병도)’에서 독도 관련 사료 조사를 실시했고 이러한 사료 조사를 통한 역사적 근거는 일본 구상서에 대한 반박서 작성 시 이용되었다. 독도에 관한 일본 조사는 이형식, 2011, 『패전후 일본학계의 독도 문제 대응 1945~1954』, 『영토해양연구』, 창간호 참조.

16 한국 외교문서, 741. 11JA, 1952년 7월 8일, 『독도 문제에 관한 관계자회의 경과』, 『독도 문제 1952~1953』.

17 1953년 8월 교통부는 등대 설치를 즉시 할 수는 없다는 어려움을 보고했다. 독도에 등대를 설치하고 관리하기 위해서는 등대를 관리하는 사람을 위한 식자재와 업무용 물자를 보급해야 하고 월 1회이상 연료 보급을 위해서라도 우선 예산 확보가 필요하다는 보고서를 교통부 장관은 외무부 장관에 보냈다. 한국 외교문서, 741. 11JA, 1953년 8월 27일, 『일본관현의 독도 불법침범에 대한 회보에 관한 건』, 『독도 문제 1952~1953』.

과 1954년에 집중돼 있고 독도에 관한 일본 측 불법 상륙도 9회나 되는데 이는 모두 1953년과 1954년 5월 전에 이루어졌다. 이는 1954년 한국 정부가 독도를 적극적으로 방어하기 시작하면서 일본 독도 침입은 횡수가 줄어들었다. 이것은 한국 내무부가 1954년 6월 17일 독도에 연안경비선을 파견했고 7월 29일에는 독도에 경비대를 상주시키겠다고 발표한 직후라고 볼 수 있다.

경비대 상주 이후 한국 정부는 독도정책을 점차 강화해갔다. 1954년 8월에는 1년 동안 준비해 독도에 등대를 설치하고 한국 주재 미국·영국·프랑스·중국(타이완) 외교대표에게 통고했으며, ‘대한민국 경상북도 울릉군 독도’라고 새겨진 비석을 세우기도 했다. 1954년 한국 정부는 독도 우표 3종을 선보였는데 이것이 일본 신문에도 크게 보도되자 일본 의회에서는 독도에 자위대 파견과 재군비 논의까지 필요하다고 언급하는 등 강경론이 부상했다.<sup>23</sup>

한국이 이렇게 적극적으로 강력하게 독도 수호 의지를 보임으로써 일본의 독도 불법 상륙은 더 이상 이루어지지 못했으며, 평화선 선포를 계기로 독도 등대 설치, 경비원 파견, 우표 발행 등 독도가 한국령임을 대외적으로 알리게 되었다. 이러한 한국 조치에 당황한 일본은 국내적으로 독도 문제가 의회에서 자주 등장하게 되었다.<sup>24</sup> 그러나 1950년대 후반 중단된 한일회담이 재개되는 움직임이 보일 때는 의회 내 발언도 줄어든 것으로 보인다.

## 2. 1960~1963년 청구권 협상 타결 직후: 제3국 조정안과 국제사법 재판소 제소

1960년대 들어 일본 정부가 독도 관련 일본 입장

18 내무부는 1953년 8월 24일 독도 실효적 관리를 위한 측량표 설치는 내무부 업무 일부로서 내무부가 주관부서라 생각한다고 회신하고 이를 경상북도에 의뢰했다. 교통부는 1953년 8월 27일 독도 등대 설치는 독도가 우리 영토임을 내외적으로 알리는 것은 지당하나 무인 혹은 유인 간수 등대를 막론하고 막대한 예산 획득과 직원을 배치해 실효적으로 관리가 필요하므로 이른 시일 내 등대를 세우는 것은 곤란하다고 보고했다. 한국 외교문서, 741. 11JA, “일본관현의 독도불법침범에 관한 건”, 『독도 문제 1952~1953』.

19 한국 외교문서, 741. 11JA, 1953년 12월 31일, “독도측량설치의건”, 『독도 문제 1952~1953』.

20 일본 외교문서 1124, 『한일국교정상화 교섭의 기록(XV)』, “XV독도기록”.

21 일본 외교문서 1124, 위의 문서.

22 해상보안청은 사용선 선박명, 거리, 사진, 일본 측 실시 상황, 한국 측 시설, 동향, 외교조치 비교로 기입해 보고서를 제출했다. 일본 외교문서 1124, 위의 문서.

23 1954년 4월 12일 참의원의무위원회에서 쓰루미 유스케(鶴見佑輔) 의원 질의.

을 처음으로 정리하게 된 것은 1962년 3월 최덕신 외무부 장관과 고사카 젠타로[小坂善太郎] 외상과의 회담을 준비하면서였다.<sup>25</sup> 당시 일본 정부가 내세운 독도 관련 공식 입장은 독도 문제에 한국 측이 국제사법재판소에 응소하도록 설득하는 것이었다. 일본이 독도 문제 해결은 한일회담과는 별도로 진행한다는 방침을 정했던 1950년대 중반과는 달리, 1960년대에는 독도 문제를 국제사법재판소에 제소하려는 움직임이 다시 강하게 나타났으며 한국과 협의를 통해 국제사법재판소 방식을 관철시킨다는 방향으로 선회했다.

1962년 일본은 국제사법재판소 제소를 세 차례 정치회담에서 제안했다. 첫 번째는 1962년 3월 제1차 정치회담에서였다. 고사카 외상은 최덕신 장관에게 공식적으로 독도 문제를 국제사법재판소에 제소하자고 제안했다. 그러나 최 장관은 독도는 국제법적으로도 역사적으로도 한국 영토로 논의의 여지가 없으며 지금 단계에서는 그 문제보다도 회담 현안문제 해결을 위한 논의가 시급하다는 것을 강조했다.<sup>26</sup> 두 번째는 1962년 10월 23일 이케다 하야토[池田勇人] 총리와 김종필 중앙정보부장이 만난 회담이다. 이케다 총리는 독도 문제는 한·일 국교 정상화가 타결될 때 반드시 합의되어야 하며 이는 절대 조건이라고 김종필 부장에게 설명했다.<sup>27</sup> 세 번째는 ‘오히라·김’ 메모<sup>28</sup>로 대일청구권 문제가 합의된 후에 개최된 1962년 11월 12일 김종필 오히라 마사요시[大平正秀] 회담에서였다. 오히라 외상은 국교정상화 교섭에서 ‘양국 국내 정치 문제로 독도 문제를 완벽하게 해결하는 것이 어렵다면 국교정상화 교섭 후에는 반드시 이 건을 국제사법재판소에 제소한다는 약속을 한국 측이 해주기를 바란다’라

24 정미애, 2011, 「한일회담기 독도에 대한 일본의 인식과 대응의 변화: 일본의 국회기록을 중심으로」, 『영토해양연구』 Vol. 1(창간호), 117~122쪽에서 독도 발언 빈도는 오시대내각기 16회, 17회, 19회, 하토야마 내각기 22회, 24회, 반면 기시내각기는 줄어들었다.

25 일본 외교문서 718, '1962년 3월 7일 한일정치 절충에 임하는 일본 측의 기본방침'.

26 한국 외교문서 723. 1JA정 『1962. 3. V. 2』, 114쪽. '한일 간 외상회담 제1차 회의내용 요약'.

27 일본 외교문서 1825. '이케다 총리 김종필 한국 중앙정보부장 회담 요약'.

28 김·오히라 메모 내용은 다음과 같다. 1) 무상: 한국 측은 3억 5,000만 달러(오프어카운트 포함), 일본 측은 2억 5,000만 달러(오프어카운트 불포함)/이것을 양자가 3억 달러(오프어카운트 포함)로 10년 기간 조기제공 가능 조건으로 양 수뇌에게 건의한다. 2) 유상(해외경제협력기금): 한국 측은 2억 5,000만 달러(이자율 3% 이하, 7년 거치, 20~30년 상환)/이것을 양자가 2억 달러(10년 기간 조기제공 가능 조건, 이자율 3.5%, 거치 7년, 20년 상환)로 양 수뇌에게 건의한다. 3) 수출입은행 차관: 한국 측은 별개 취급을 희망, 일본 측은 1억 달러 이상을 프로젝트로 신장 가능. 이것을 양자가 합의하여 국교정상화 이전이라도 협력할 수 있도록 추진할 것을 양 수뇌에게 건의한다. 이원덕, 1996, 『한일 과거사 처리의 원점』, 173쪽.

고 김종필 부장에게 압력을 가했다.<sup>29</sup> 이 회담에서 김종필 부장은 갑자기 독도 문제 관련 제3국조정안(mediation)을 제안한다. 김종필 중앙정보부장이 제안한 ‘제3국조정안’ 발언 내용은 일본 외교문서에서도 발견된다.<sup>30</sup>

김 부장은 이 건을 국제사법재판소에 제출하는 시기가 비록 2, 3년 후라 하더라도 승패가 분명히 가려질 것으로 예상되므로 적당하지 않으며 오히려 제3국(김 부장은 미국을 염두에 둔 모양이었다)조정 에 맡길 것을 희망한다. 이렇게 함으로써 제3국이 한일관계를 고려하면서 조정 타이밍과 내용을 탄력적으로 처리할 수 있게 될 것이다.

이것은 정부 훈령에는 없는 내용이었다. 1962년 11월 12일 오히라 외상과 회담을 앞두고 박정희 당시 국가재건최고의장 훈령은<sup>31</sup> ‘일본 측에서 독도 문제를 다시 제기하면 이 문제가 한일회담 현안 문제가 아님을 지적하는 동시에 일본 측이 이 문제를 제기하는 것은 한국민에게 일본이 일으킨 대한 침략 경과를 상기시킴으로써 회담 분위기를 경화시킬 우려가 있음을 지적할 것’이었다. 김종필 중앙정보부장이 왜 제3국조정안을 갑자기 제기했는지는 명확하지 않다. 기존 연구에서는<sup>32</sup> 김종필 부장이 독단으로 결정했을 확률이 높다고 한다. 다만 한국 외교 문서에 따르면 ‘김 부장 의도는 국제사법재판소 제소를 위해 강력하게 요구하는 일본을 피하고 사실상 독도 문제를 미해결 상태로 유지하기 위한 작전상 대안으로 시사한 것이라고 생각됨’이라고 기록돼 있다.<sup>33</sup> 이같이 상부에 보고하는 문서에 분명하게 ‘독도 문제를 미해결 상태로 유지하기 위한’이라고 명확하게 보고한 것으로 보아 김종필 부장이 일본 방문 전 독도 문제를 정부 내에서 의논했을 가능성이 높다. 그러나 한일회담에서 독도 문제가 제기되었을 경우 독도 문

29 일본 외교문서 1826, 1962년 11월 12일, ‘오히라 대신과 김 부장 제2회 회담에서 오히라 대신 발언요지(안)’.

30 일본 외교문서 1826, 1962년 11월 12일, ‘오히라대신 김종필 한국 중앙정보부장 제2회 회담 기록’.

31 한국 외교문서 724.41JA 796, “대일 절충에 관한 훈령”, 『김종필 특사 일본 방문 1962. 10~11』.

32 최희식 교수는 제3국조정안은 김종필의 독단이었을 확률이 높다고 이야기한다. 김종필은 대일협상이라는 외교 최전선에 있는 존재로서, 일본과 진행한 협상에 유연성을 부여하고자 했던 것으로 청구권 협상에서 우위를 확보하고자 하는 전술적 판단에서 이루어졌다. 이는 영남대 김영수 교수와 의견교환을 통해 이러한 해석이 이루어졌다고 설명하고 있다.

제를 미해결 상태로 둔다는 정부의 방침은 찾아볼 수 없다. 다만 구체적으로 김종필의 발언을 ‘독도 문제를 미해결 상태로 유지하기 위한 작전상의 대안’으로 표현한 것으로 보아 일본이 독도 문제에 대하여 강하게 주장할 경우 독도 문제는 미해결 상태에 둔다는 합의가 있었을 것으로 추측하는 것은 가능하다.

그 후 한일회담에서 한국 측 협상단의 독도 전략은 김종필 부장이 이야기한 ‘제3국조정안’을 공식적인 입장으로 분명히 하고 있다. 김종필 부장이 제안한 ‘제3국조정안’을 두고 오히라 외상은 생각해볼 만한 안이라고 하면서 ‘제3국으로는 미국을 지적하고 연구해보겠다’라고 했다.<sup>34</sup>

그러나 일본은 ‘제3국조정안’을 회의적으로 판단했다. 1962년 12월 26일 한일회담 예비교섭 제21회 회합에서 일본은 다시 국제사법재판소에 한국이 응소할 것을 요구했다.<sup>35</sup> 일본은 모든 현안을 일괄타결하며 동시에 독도 문제는 국교정상화 후에도 국제사법재판소에 위임하는 것이 공평한

타협안이라고 다시 제안했다. 그러나 한국 측은 제 23회 회합에서 독도 문제에 제3국조정이라는 방식을 제의한 것은 일본 측 사정을 최대한 고려한 결과며, 그 이상에 해당하는 방식은 생각할 수가 없다고 설명<sup>36</sup>했다. 이 부분과 관련해 한국 외교문서를 확인하면 1963년 12월 10일 독도 영유권 경위 설명<sup>37</sup>에서 한국 측은 ‘독도 문제는 한일회담 의제가 아니므로 회담과는 별도로 해결할 것을 원칙으로 하지만 한일회담 타결이라는 대국적 견지와 일본 국내 사정을 고려하여 1962년 제2차 김종필·오히라 회담에서 제기된 제3국 거중조정 외 다른 방법이 없으며 이것이 공식적 입장’임을 밝히고 있다. 한일회담 예비절충 기간 동안 독도 문제 관련 논의는 매우 다양했다. 일본 측 오노 부총재는 독도 공유설을 제안<sup>38</sup>하기도 했지만 일본은 결국 독도 문제 해결은 국제

33 한국 외교문서 724.41JA.796, 1962년 11월 13일, 『김종필 특사 일본 방문 1962. 10~11』.

34 한국 외교문서 724.41JA.796, 앞의 문서.

35 일본 외교문서 652, 1962년 12월 26일, 『한일예비교섭 제21회 회합기록』.

36 일본 외교문서 652, 『한일예비교섭 제 23회 회합에서 한국 측 발언요지』.

37 한국 외교문서, 741. 1JA, 1963년 12월 10일, “독도 문제의 경위”, 『독도 문제 1960~1964』.

38 한국 외교문서, 723. 1JA, “제6차 한일회담: 제2차 정치회담 예비절충-본회의 V4 회의록, 20~25쪽, 한편 우시로구 국장은 독도 문제가 해결될 때까지 공동 이용하는 것을 제안하며 한국 정부 의견을 구하기도 했다. 한국 외교문서, 723. 1JA, “속개 제6차 한일회담 본회의 개최를 위한 예비교섭 및 본회의”.

사법재판소에서 해야 한다는 뜻을 굽히지 않았다. 1964년까지 일본 공식 입장은 ‘조정기관에 의한 조정’ 즉 ‘국제법상 협의 조정(conciliation)’으로 일정한 기간(예컨대 1년) 동안 해결하지 못할 시에는 국제사법재판소에 제소하지는 입장을 취하고 있다. 한국 측은 이 문제와 관련해 “이 문제는 국민감정에 직결되는 만큼 현재 이측 입장에서 후퇴함이 없이 ‘제3국조정(mediation)’ 방법을 그대로 견지하기로 한다”<sup>39</sup>고 기록하고 있다. 그리고 이와 관련해 한국 외교문서에는 이렇게 설명한다.

이측은 일측 집요한 추구를 회피하는 동시에 가급적 현상유지를 피하여 독도 영유권을 기정사실화하는 길을 마련하기 위해 ‘제3국에 의한 조정’이라는 대안을 제시했다.

여기에 첨언하는 참고 각주는 ‘일측은 제3국에 의한 조정이 일정기간(예컨대 1년) 동안에 결말을 보지 못할 시에는 국제사법재판소에 제소하지는 입장을 취하고 있다. 그러나 현재 국제사법재판소에는 일인 판사가 임명되어 있어 그 분위기가 우리에게 불리할 뿐 아니라 국제사법재판소에 제소하면 이 재판소 규정에 따라서 판결 전에 우리 측이 이미 독도에 설치한 시설과 경비원을 철거해야 할 우려도 있는 동시에 북괴가 이해관계 있는 당국으로서 참가를 주장할 우려도 있으므로 국제사법재판소에 제소한다는 안은 이측으로서는 수락할 수 없다’<sup>40</sup>라고 설명하고 있어 한국 측은 일본이 주장하는 ‘국제사법재판소에 의한 해결’ 방식은 절대로 받아들이지 않는다는 것을 강조했다.

1962년 당시 한국 협상단이 독도 문제와 관련해 ‘제3국조정안’, ‘거중조정’ 등 안을 내놓고 있다. 이러한 방침 또한 한국 정부가 한일회담에서 독도 문제를 미해결로 둔다는 것을 상정하지 않는 이상 나올 수 있는 대안이다. 즉 일본이 해결을 강력하게 요구하고 있는 독도 문제를 국제사법재판소에 제의하자고 강하게 제기하자 한국 측은 독도 문제에서는 최대한 구체적인 해결방안을 찾지 않고 미해결 상태로 두면서 독도에 대한 실효지배를

계속하는 것이 협상의 목표였던 것으로 추측된다. 이는 1962년과 1964년까지 한일회담 과정에서 찾아볼 수 있다.

### 3. 1964년~1965년 한일회담 타결과 분쟁해결을 위한 교환공문

사토[佐藤榮作] 내각기 일본 국회에서 독도 논의 대부분은 ‘독도 귀속 문제와 관련해 확실한 전망이 없는 한 회담을 타결할 수 없다’는 분위기가 조성되었고, 시이나[椎名] 외상 또한 ‘일본은 다케시마 귀속 문제에 확실한 전망이 없는 한 전면회담을 종료하지 않을 방침’이라며 한일회담과 독도 문제를 연결시켜 일괄 타결할 방침임을 천명했다. 이같이 1964년 독도 관련 일본 입장은 매우 강경해졌다. 일본 측은 한일회담 타결까지 독도 문제 관련 어떤 대안도 없다면 협상 타결이 불가능하다는 것을 한국 정부에 끊임없이 강조했다. 그럼에도 1964년 4월 작성한 ‘일한기본관계문제 처리방침(안)<sup>41</sup>’에서 ‘독도 문제는 별도 협정으로 처리하는 것이 바람직하지만 체결되지 않을 시 어떤 규정 설정을 고려해볼 만하다’라고 언급하고 있다. 즉 일본은 회담 타결을 위해서라면 국제사법재판소 방식만을 고집하지 않겠다는 것

이 외교문서상에 등장하기 시작했다. 1965년 2월, 일본은 독도 문제와 관련해 국제사법재판소 회부 문제는 한국 측이 강경하게 반대해 어렵다고 인식하고 있었다. 이는 1965년 2월 아시아국에서 작성한 문구에 ‘국제사법재판소 외 해결방법이라고 할 수 있는 방식도 연구해볼 필요가 있다’<sup>42</sup>고 한 지적에도 잘 나타나 있다.

1965년 3월 이동원 장관과 시이나 외상이 진행한 회담에 동석한 우시바 노부히코[牛場信彦]<sup>43</sup> 심의관이 독도 문제를 언급하자 김동조 대사는 ‘거중조정’ 외 방법이 없다고 생각한다고 진술하고 가까운 시일에 논의를 시작하자고 했다는 보고서<sup>44</sup>가 일본

39 한국 외교문서, 723.1JA 현 1963~1964, 『한일회담 각현안문제에 관한 아족 최종입장결정』, 32~33쪽.

40 한국 외교문서, 723.1JA 현 1963~1964, 위의 문서.

41 일본 외교문서 1847, ‘1964년 4월 14일 일한기본관계문제의 처리방침(안)’.

42 일본 외교문서, 1127 ‘1965년 2월 9일당면의 일한 제 현안의 취급 현황에 관한 건’.

43 우시바 노부히코[牛場信彦, 1909~1984] 일본의 외교관, 주 버마 대사관 참사관, 외무성 경제국장, 주 캐나다 대사, 외무심의관, 외무차관을 역임.

44 일본 외교문서, 728, 1965년 3월 11일, 제목 없음.

외교문서에 계속 등장하고 있다. 여기서 말하는 거중조정이 법적인 구속력이 없음은 이미 여러 학자들이 밝혔다.

1965년 3월 24일 사토[佐藤] 총리는 이동원 외무부 장관과 만난 회답에서 “다케시마” 문제는 현재 해결할 수 없다 할지라도 어떠한 방향으로 갈 것인지 확실히 하면 좋겠다고 생각한다”<sup>45</sup>고 언급했고, 같은 날 시이나 외상 또한 이 장관에게 “세 안건(주:어업, 법적지위, 청구권 문제) 조약문이 확고해졌을 때, 정치적 견지에서 ‘다케시마’ 문제 해결 목표를 설정하고 그 토대 위에서 모든 것을 일괄 조인하고 싶다”<sup>46</sup>고 언급했다. 이처럼 시이나 외상을 비롯하여 사토 총리에 이르기까지 한일회담 협정에 어떤 식으로라도 독도 문제를 언급하지 않고서는 협정 타결이 어려움을 계속 강조했다.

1965년 4월 3일 합의사항에 임시조인한 후 사토 총리는 이동원 외무부 장관에게 “한일 간에 남아 있는 이야기는 독도 문제뿐이며, 이는 국교정상화 전에 해결 목표를 정하고 싶다”고 이야기했다. 그 후 4월 13일 수석 대표 회답에서 김동조 대표는 “향후 최대 난제는 독도 문제다. 일본 국제사법재판소 위탁은 물론이고, 김종필 ‘거중조정안’조차 한국에서는 받아들여 지지

〈표 1〉 분쟁해결에 관한 한일 양국 제안표<sup>49</sup>

날짜	한국 측	일본 측
6월 17일	교환공문 안 양국의 분쟁, 합의하는 제3국조정	의정서 안 ‘다케시마’ 그 외 분쟁, 중재위원회에 의함
6월 18일		교환공문 안 양국 간 분쟁, 중재위원회에 의함
6월 20일		교환공문 안 양국 간 모든 분쟁, 합의하는 중재에 맡김
6월 21일	교환공문 안 양국 간에 생기는 분쟁, 합의하는 수단으로 조정	교환공문 안 (시이나·이 회답에서)
6월 21일 밤		동상 교환공문 안 양국 간 분쟁, 합의하는 수단으로 조정 혹은 중재
6월 22일		교환공문 양국 간 분쟁, 합의하는 수단으로 조정

## 연구논문

않고 있다”<sup>47</sup>고 일본 측에 설명했다. 이런 상황에서 분쟁 해결에 관한 교환 공문 교섭을 시작했다.

1965년 6월 17일 시작된 교환공문 교섭은 김동조 대사, 연하구 아주국장, 우시바 노부히코 심의관, 우시로구 토라오[後宮虎男] 아시아 국장이 모여 진행했으며 난항을 거듭했다. 처음 일본 측 안은 ‘독도’를 문구에 포함시켰으며 그 해결방법으로 중재과정에 구속력을 두는 것을 원했다. 일본은 ‘분쟁 해결에 관한 교환공문’은 ‘독도’ 문제에만 한정하여 협상했을 것으로 보인다.<sup>48</sup>

1965년 6월 17일, 일본이 제안한 ‘분쟁 해결에 관한 교환공문’안은 다음과 같다.

### 제1조

양 계약국 간 모든 분쟁은 금일 서명한 모든 조약, 협정의 해석 또는 실시에 관한 분쟁 및 ‘다케시마’ 주권에 관한 분쟁을 포함하며 먼저 외교상 경로를 통해 해결을 도모하기로 한다.

### 제2조

1. 제1조 규정에 따라 해결하는 것이 불가능한 분쟁은 다른 평화적 방법에

의한 해결이 양 계약국 정부 간에서 합의되지 않는 한(15-221), 제3조 규정에 기초하여 구성되는 중재위원회에 결정을 위탁하기로 한다.

2. 중재위원회는 양 계약국 정부가 분쟁 위탁에 관하여 체결하는 중재계약에서 별도 합의를 행한 경우를 제외하고는 국제법 원칙 및 적용 조약 규정에 따라서 위탁받은 분쟁에 관하여 결정을 내리는 것으로 한다. (이하 생략)

6월 17일 회담에서 한국은 협정문 안에 ‘독도’를 포함하는 것을 강하게 반대했다. 6월 18일, 일본은 한국 측 안을 받아들여 ‘독도’를 협정안 문구에서

45 일본 외교문서 1124, 「XV 독도」, 『한일 국교정상화 교섭의 기록(XV)』.

46 일본 외교문서 1124, 위의 문서.

47 일본 외교문서 1124, 위의 문서.

48 위의 문서, 「XV 독도」, 『한일국교정상화 교섭의 기록(XV)』에 따르면 “일본은 처음에 ‘교환공문 의정서안’ 방식을 취했으나 이미 어렵, 그 외에 전 조약협정 가운데 중재사항을 정리해 규정하는 구상이었으나 분쟁해결이 ‘독도’에 한정되어 내용이 간단해졌고 또한 한국안도 형식도 교환공문안이었기 때문에 여기에 응하는 형태로 바꾼 것이다”라고 기록되어 있다.

49 일본 외교문서 1124, 「XV 독도」, 『한일 국교정상화 교섭의 기록(XV)』.

삭제하는 대신, '외교상 경로를 통해 해결할 수 없을 때에는 중재위원회에 맡긴다는 취지를 담은 교환공문 안을 한국 측에 제시했다.

그 후 6월 19일 김동조 대표가 외무부 장관에게 보낸 협정문 관련 보고서<sup>50</sup>에서 독도 문제를 다음과 같이 보고했다.<sup>51</sup>

일본 정부가 국내적으로 특히 국회에서 현안 타결 시에는 독도 문제도 반드시 처리한다는 입장을 명백히 천명하여온 바 있어, 일본 측이 본건에 관하여 끝까지 입장을 고수할 시에는 본건에 관하여 일본 측과 여하히 타협할 것인지, 정부 방안을 지시하여 주시기 바람.

6월 19일 김동조가 보고한 교환공문 한국 측 안은 수기로 작성한 것으로서 그 내용은 다음과 같다.<sup>52</sup>

1. 한일 간 제 분쟁은 별도 규정이 있을 시를 제외하고는 외교교섭으로 해결하도록 한다.
2. 외교교섭으로 해결하지 못한 분쟁은 양국이 합의하는 중재절차에 따라 해결하도록 한다.

여기에서 더욱 놀라운 것은 한국 협상단이 '중재'라는 단어를 포함시키고 있다는 것이다. 일본 측이 독도 문제를 국제사법재판소에 제소할 것을 포기하지 않고 요구하자 일본 사정을 고려해 한국 협상단이 '중재'라는 단어를 포함시킨 것이다. 그러나 이와 관련한 본국 지시는 '계속해서 한국 입장을 고수하라'는 것이었고 이동원 장관은 한국대표단에 '일본 측에 국내(한국 국내) 형편이 융통성을 허용하지 않음'을 양지하라고 지시<sup>53</sup>하자 한국대표단은 이동원 장관이 일본을 방문할 때까지 협상을 중단했다.

50 한국 외교문서, 「7차회담 본회의 및 수석대표회담」, 374쪽.

51 한국 외교문서, 「7차회담 본회의 및 수석대표회담」, 375쪽, 문서에는 "우리 정부의 기본 방침을 고려해 최광수 동북아과장 편으로 보낸 방식에 기초하여 본직 자유재량으로 안문을 작성하고 일측과 협의 결정하여도 가하온지 훈령하여주시기 바람"이라고 서술하고 있다.

52 한국 외교문서, 723.1JA 본 1964~1965, 「7차회담 본회의 및 수석대표회담」, 374쪽.

53 위의 문서, 381쪽.

54 일본 외교문서, 1124, 「XV 독도」, 「한일 국교정상화 교섭의 기록(XV)」.

55 일본 외교문서, 1124, 위의 문서.

56 한국 외교문서, 「7차회담 본회의 및 수석대표회담」, 390쪽.

## 연구논문

이렇게 하여 교환공문 교섭은 1965년 6월 21일 이동원 장관과 시이나 외상 회담으로 이어졌다. 6월 21일 이동원 장관은 시이나 외상 회담<sup>54</sup>에서 박정희 대통령의 말을 인용해 “박 대통령은 독도 문제를 한일회담 의제에 포함시키지 말도록 지시했고 이 건은 한국 정부 안정과 운명에 관계되는 중대한 문제며 만일 한국이 수락할 수 있는 해결책이 없다고 하면 한일회담을 중지해도 좋다는 말까지 나오고 있다”고 언급했다. 그러나 시이나 외상은 한 치의 물러섬이 없이 독도 문제에 대하여 강하게 주장했다. “일본 측으로는 독도 문제를 포함하여 모든 문제를 일괄 타결한다는 것은 지상명령이다”라고 하자, 이동원 장관은 “일본에 섬 자체 가치에 실리가 있는 것은 아니기에 어떻게든 서로가 국회에 설명할 수 있는 방식을 찾아내고 싶다”고 언급했다.

6월 21일 밤, 한국 측이 제안한 교환공문 안은 ‘양국 간에 생기는(生ずる)’ 분쟁, ‘합의하는 수단으로 조정(調整)’을 제안했다. 한국 외교문서에는 나타나지 않지만 일본 외교문서 분석 결과 정부 훈령으로 최종 안은 두 가지를 포함시키라는 것이었다고 추측된다. 그러나 6월 22일 협상 조인 오전에 양국이 합의한 안은 다음과 같다.

양국 간 분쟁은 먼저 외교상 경로로 해결하기로 하고, 이것에 의해 해결할 수 없는 것은 다른 단계 합의가 있는 경우를 제외하고는 양국 정부가 합의하는 수단에 따라 조정 혹은 중재에 의해 해결하기로 한다.<sup>55</sup>

이러한 실무 최종안과 관련해 이동원 외무부 장관은 국무총리에게 6월 22일 새벽 4시에 다음과 같이 서한을 보냈다.<sup>56</sup>

1. “달리 규정이 있는 경우를 제외하고, 양국 간 분쟁은 우선 외교상 경로를 통하여 해결하기로 하며, 이에 의해 해결할 수 없을 시에는 양국 정부가 합의하는 조정 절차 또는 중재 절차에 의하여 그 해결을 도모하기로 한다.
2. 이상과 같이 양해사항을 한 것은 일본이 종래에 주장한 독도란 문구 삭제

만에 의한 독도 문제 해결을 위한 것으로 당초 일본이 요구하였던 절치상 합의 관련 시간적 구속, 법적 구속 이측의 결정에 대한 복종 의무 등을 완전히 해소시킨 것임. 따라서 아국의 합의가 없는 한 중재수속은 물론이고 조정수속으로도 밟지 못하게 되는 것이며 독도 문제의 해결은 실질적으로 이측의 합의 없이는 영원히 미해결의 문제로 남게 되는 것임.

그러나 이러한 문구를 박정희 대통령은 반대했던 것으로 추측된다. 일본 외교문서에는 이 장관이 박 대통령과 통화한 결과 ‘양국 간에 생기는 분쟁’을 협정문 안에 삽입시킬 것과 ‘중재’라는 단어는 삭제해줄 것을 강하게 주장했다고 기록하고 있다.<sup>57</sup> 일본은 한국에서 주장하고 있는 문구 중 양국 간에 ‘생기는’이라는 단어를 절대로 받아들일 수 없다고 강하게 반대했다. 일본 측 외교문서에는 후지사키 마사토(藤崎萬里)<sup>58</sup> 조약국장이 일본 측은 ‘생기는’을 받아들이기보다는 최악에는 ‘중재’를 ‘조정’으로 바꾸자고 하려 했다는 메모가 남아 있다.<sup>59</sup> 즉 마지막 단계에서 한국이 ‘생기는’과 ‘조정’ 두 가지를 계속 주장할 시 타협하여 일본 측은 ‘생기는’이라는 문구 대신 ‘조정’이라는 문구를 받아들인다는 입장이었다. 반면, 한국은 양국 간에 ‘생기는’이라는 단어를 넣는다면 ‘중재’라는 문구는 받아들일 수 있다고 대응했다.

이렇게 양국 협상단이 한 치의 양보도 없자 이 문제를 총리가 결정하기로 하고 한국 측은 총리에게 ‘생기는’이라는 문구를 삽입할 것을 요청했다. 기존에 사토 총리가 ‘독도’라는 문구를 최종 단계에서 지웠다고 하는데<sup>60</sup>, 이는 사실이 아니라는 것을 외교문서에서 알 수 있다. 총리에게 보고하기 전인 1965년 6월 18일 한국 정부 대표단이 강하게 반대해 ‘독도’라는 문구가 삭제된 것이다. 결국 마지막 단계에서 이 문제는 사토 총리와 가진 회담을 통해 결정되었다. 다른 하나는 우리 측이 마지막 단계에서 ‘중재’라는 단어를 포함시키고 이에 만족하려고 했으나 본국

57 일본 외교문서, 1124, 「XV 독도」, 『한일 국교정상화 교섭의 기록(XV)』.

58 후지사키 마사토(藤崎萬里) : 외무성 조약국장, 주 네덜란드 대사, 주 타이 대사, 일본 최고재판소 재판관 역임. 외무성 조약국과 장 시에는 미일강화조약 수상연설 초고 작성, 조약국장 시에는 한일조약 담당.

59 일본 외교문서, 1124, 「XV 독도」, 『한일 국교정상화 교섭의 기록(XV)』.

60 오재희 인터뷰, 2008, 『일본공간』, 4월호.

61 일본 외교문서, 1124, 위의 문서.

62 위의 문서.

## 연구논문

과 통화한 결과 본국에서 이를 거부하고 끝까지 두 안을 관철시켜야 한다고 지시해 결국 ‘중재’라는 단어를 삭제할 수 있었다는 것이다.

1965년 6월 22일 협정 조인식을 몇 시간 앞둔 사토 총리와 이동원 외무부 장관 회담에서 사무당국은 조인용 교환공문 두 가지를 제안하기로 했다. 한국 교환공문안과 관련해 사토 총리는 다음과 같이 발언했다.<sup>61</sup>

독도 문제는 일본에도 중대하며 지금까지 일본안조차도 예상을뛰어넘는 양보였기 때문에 나오서는 불만이지만 대국적 관점에서 이를 승인하기로 한 실정이기 때문에 더 이상 양보는 불가능하다. 이미 양국 간 분쟁으로 ‘독도’를 명시적으로 언급하지 않기로 정하고 있기에 현재 문제도 포함되도록 해석할 수 있는 안을 받아들이기 바란다.

이렇게 결국 ‘생기는’을 조약 문구에 삽입하려는 한국 측 주장은 관철되지 못했다. 일본 측으로서도 한일회담 타결과 관련해 국내 비준 문제가 있기 때문에 한국 측 주장대로 ‘생기는’을 받아들이는 것은 일본의 국내 사정상 불가능했다.

결국 교환공문 교섭은 협정 조인식 25분 전에 확정되었다. 한국은 분쟁 해결을 위한 교환공문 협정안에는 ‘독도’라는 문구가 없다는 것을 근거로 독도는 이 분쟁 해결을 위한 교환공문의 대상이 아니라고 주장한다. 일본은 논의 과정을 근거로 ‘독도’가 교환공문 대상에 포함된다는 입장이다. 기존 연구에서 이미 밝혀진 것처럼 한일회담은 정치적으로 타결되었다. 따라서 그 해석에서 한국과 일본이 자국에 유리하게 해석될 수 있는 여지가 남아 있는 것은 이미 여러 연구에서 분석돼왔다.

1965년 국회 비준을 앞두고 8월 9일 특별위원회에서 교환공문과 관련해 이동원 장관은 다음과 같이 말했다.<sup>62</sup>

분쟁 해결을 위한 ‘노트’ 교환이 있었던 것은 사실이나 여기에 독도 문제가 포함되어 있지 않다는 것을 시이니 외상 그리고 일본 사토 수상이 양해했습니다.

1965년 당시 한일회담에서 독도 관련 한국 정부 입장은 독도는 명백한 대한민국 영토며 그것에는 타협 여지가 없다는 것이었다. 이는 지금도 변함 없는 사실이며 앞으로도 변하지 않을 것이다. 그럼에도 한국 협상단은 독도 문제 관련 ‘제3국조정안’, ‘거중조정’ 등 안을 내놓고 있다. 이것은 앞서도 설명했지만 한일회담에서 독도에 대한 한국 측 협상단의 전략은 독도 문제는 미해결 상태로 둔다는 것이었기 때문에 가능한 주장이었다. 만약 한국 정부가 1965년 한일회담에서 일본과 독도 문제를 해결하려고 했다면 그 목표는 일본에게서 독도가 한국땅이라는 것을 인정받는 것이어야 했다. 그러나 당시 정부는 한일회담 기간동안에 일본으로부터 독도가 한국땅이라는 것을 인정받는다 것은 불가능하다고 판단했을 것이다. 즉 1965년 당시 독도가 한국 영토며 실효지배를 계속하는 상황에서 일본이 현상변경을 하지 못하도록 하는 것에 협상 목표를 두었다고 판단된다. 일본이 독도 문제를 국제사법재판소에 제소한다는 것에 강하게 집착하고 있다는 것을 고려하여 법적 효력이 없는 ‘조정’을 내세워 이 문제를 해결하려고 한 것이다. 1965년 6월 22일 박정희 대통령과 한 통화에서 박 대통령은 ‘중재’라는 단어를 삭제할 것과 “양국 간 ‘생기는’ 분쟁을”에서 ‘생기는’을 삽입할 것을 강하게 요구했으나 두 가지 모두 이루어지지 못했다. 그러나 ‘중재’라는 단어를 삭제한 것은 법적 구속력이 없다는 점에서 매우 큰 성과를 거두었다고 볼 수 있다.

한국 정부는 미국을 통한 ‘거중조정’이나 ‘제3국조정안’이 실질적으로 움직이는 것이 힘들다고 판단했음이 틀림없다. 한일회담에서 독도 문제를 미해결로 남겨둠으로써 결국 일본은 한국 실효지배 관련 어떤 현상변경도 할 수 없으며, 현재 상황을 인정할 수밖에 없는 구조로 만든다는 전략이 있었다고 여겨진다. ‘교환공문’ 협상과정에서 일본은 마지막 단계에서까지 독도를 전면적으로 내세우며 그 해결을 요구했으나 한국은 독도 문제 관련 최소한만 반응한 채 협상을 매듭지을 수 있었다는 점에서 한국 측 전략은 성공했다고 볼 수 있다.

#### 4. 독도 관련 미국의 입장

일본은 1951년 8월 러스크(D. Rusk) 극동 담당 국무차관보가 양유찬 대사에 보내 서한이 독도의 한국 영유권을 부정했다고 주장한다.<sup>63</sup> 그러나 미국이 정부 차원에서 이 내용을 공식화한 적은 한 번도 없다. 일본이 이를 근거로 미국이 독도를 일본 영토로 인정했다고 주장하기 위해서는 그것이 미국무성 공식 입장을 밝혀야 할 것이다. 샌프란시스코 강화조약 체결 당시로 거슬러 올라가 분석해보면 미국은 입장이 여러 번 바뀌었다는 것을 알 수 있다. 한일회담에서 시간이 흐를수록 미국은 오히려 일본이 독도 문제에 집착하는 데에 강한 거부감을 보인다. 이는 1965년 5월 25일 하비브(P. C. Habib) 참사관이 우시바 심의관을 내방한 자리에서 논의된 내용에서도 유추해볼 수 있다. 하비브 참사관<sup>64</sup>은 ‘미국이 독도 문제와 관련해 조언하는

데 독도 문제가 한일회담에서 거론된다면 회담 타결이 어렵다’고 하면서 한국 정부가 독도 문제 해결을 위해 교섭에 나선다는 것은 현 상황에서 불가능하며 한국을 잘 아는 사람 입장에서 일본 측 시각이 지나치게 편협하다고 지적했다.<sup>65</sup> 이는 미국 정부 입장이 러스크 극동차관보 주장의 연장선상에 있는 것은 아니라는 것을 확실히 보여주고 있다. 하비브 참사관의 발언이 미국 정부가 취하는 공식 입장인지는 확인하기 어렵다. 그러나 미국은 독도 문제가 한일관계 전반에 영향을 미쳐 회담 타결에 방해가 된다는 것을 우려하고 있었음을 보여주며 이는 현재 미국 입장이기도 하다. 미국으로서는 한일관계가 중요하기 때문에 독도 문제의 영향으로 한일회담이 결렬되는 것을 우려하고 있다. 이러한 미국 입장이 일본에 전달되어 일본 독도정책에 변화를 가져왔을 수도 있다. 1965년 6월 12일 마에다 리이치[前田利一]

63 러스크 국무차관보가 양유찬 대사에 보내 서한 내용에 “독도 또는 리양쿠르 암으로 알려진 섬 관련, 통상 무인인 이 바위섬은 우리 정보에 따르면 조선의 일부로 취급된 적이 결코 없으며, 1905년경 일본 시마네현 오키도지청 관할 아래 있다. 이 섬은 일찍이 조선이 영유권 주장을 했다고는 볼 수 없다”는 내용이 있다. 국사편찬위원회, 2008, 『독도자료 II -미국편-』, 110~111쪽.

64 Philip Charles Habib(1920~1992): 뉴욕 출생. 캘리포니아대학교에서 철학박사학위를 취득했다. 1949년 에스파냐·캐나다 주재 대사관에 근무했고 1962~1965년 한국 주재 대사관 정부담당 참사관, 이후 국무성 동아시아·태평양담당 차관보, 국무성 부참사관보 등을 역임했다. 1971년에서 1974년까지 한국 주재 대사로 근무했고, 국무차관보(1974년)를 거쳐 1976년에 정부담당 국무차관에 취임했다.

65 일본 외교문서, 1693, ‘한미국대사관 하비브 참사관의 의견에 대하여’, 국민대학교 일본학연구소, 2009, 『일본 공문서 조사분석 연구사업 결과보고서』, 참고.

조사관이 외무대신에게 보낸 공문 역시 독도 문제를 한국 측이 회담에서 거론하기 어렵다고 보고했다. 독도 문제가 거론된다면 협상 타결이 어려워질 우려가 있다고 설명한다.<sup>66</sup>

일본은 샌프란시스코 강화조약 체결에서 시작해서 한일회담 기간 내내 독도 영유권 문제를 미국에 의지해왔다. 1950년대 초반 일본은 평화선 문제를 포함한 한일 간 분쟁 해결을 우선적으로 미국에 의존한 것으로 보인다. 또한 미국의 힘을 빌려 독도를 일본 영토로 인정받으려는 움직임도 있었다.<sup>67</sup> 당시 일본은 독도 문제를 유엔에 상정하고 국제사법재판소에 제소하는 두 가지 방법을 미국과 긴밀하게 논의한 것으로 보인다.<sup>68</sup> 그리고 미국에 샌프란시스코 강화조약과 관련해 독도 영유권 해석을 요청했으나 미국은 한일 간 분쟁에 적극적으로 관여하는 것은 피하려 했다. 이러한 미국의 태도는 한일교섭 시기까지 계속 유지되었다. 머피(Robert Daniel Murphy) 차관보는 일본이 독도 문제와 관련해 미국이나 한국과 빈번히 외교교섭을 하는 것보다는 당분간 권리 주장을 유보하면서 한국 측 주장을 무시하도록 권고하고 있다. 즉 미국은 일본이 독도 문제에 적극적으로 교섭하는 것을 자제하도록 유도하고 있다.

일본이 독도 문제를 유엔에 상정하는 것을 포기하는 것도 미국의 영향을 받은 것이었는데, 이는 1953년 10월 28일 사와다 렌조[澤田廉三] 유엔대사 보고에 잘 드러나 있다. 사와다 대사가 로지(Henry Cabot Lodge Jr), 머피, 로버트슨(Walter S. Robertson) 등과 회담한 결과 이승만 대통령에게서 받는 인상과는 별개로, 한국 정치가 안정될 때까지 미국은 한국 입장을 지지할 수밖에 없음을 일본 측에 설명했다. 1960년대 이후 미국은 독도 문제로 한일관계가 훼손되어 동북아가 불안정해지는 것을 막는 데 중점을 두었다는 것으로 분석할 수 있다. 미국은 한일회담 타결이 자국 동아시아 전략에 유리하다고 판단했기 때문에 협상

66 일본 외교문서, 661, '1965년 6월12일, 일한교섭(아주국장과의 회담)'.

67 미일안정보장조약 실시를 위해 설립된 미일합동위원회에서 미군의 폭격훈련 구역으로 독도를 지정하여 일본 외무성이 이 내용을 공시하는 등 미국이 독도를 일본 땅이라고 인정하고 있다고 한국을 압박했다.

68 1950년대 일본 ICJ 제소 과정과 유엔 상정은 국민대학교 일본학연구소, 2009, 『일본 공문서 조사분석 연구사업 결과보고서』; 조윤수, 2011, 『한일회담(1951~1965)시기 일본의 독도정책 분석: 일본 외교문서 분석을 중심으로』, 참고.

69 한일회담에서 미국 전략은 이종원, 1996, 『동아시아 냉전과 한미일관계』, 도쿄대학교 출판회 참고.

타결 과정에 관여한 것으로 보인다.<sup>69</sup> 일본은 독도를 놓고 국제사법재판소 제소와 한국과의 전쟁, 혹은 미국에 의한 현상변경을 기대해볼 수 있지만 결국 회담 과정에서 미국은 영토 문제에 있어서는 어떤 입장도 취하지 않는 중립임을 밝혔고 이러한 미국의 방침은 현재에도 계속된다고 할 수 있다.

### III. 맺음말

기존의 한일회담에서의 독도 관련 연구가 1960년대 이후에 집중되어 있는 반면 본 연구에서는 한일회담 전 과정에서 한일회담 과정에서 한국과 일본, 그리고 미국의 독도에 대한 입장을 분석해 보았다.

한국은 1952년 1월 평화선 선포로 대내외적으로 독도가 한국 영토임을 선언했다. 1950년대 초반 한국은 전쟁 중이었음에도 1954년 7월에 경비대 파견, 영토 표석 축조, 독도에 등대 건립, 독도 우표 발행 등 독도 관련 적극적인 조치와 대응으로 일본이 독도를 더는 침범하지 못하도록 했다고 볼 수 있다. 그러나 한일회담 시기 이러한 독도를 둘러싼 한일 마찰로 한일관계는 악화되기도 했다. 1958년 중단된 한일회담이 재개될 때 일본은 한일 회담과 독도를 별개로 진행하기로 결정하지만 김종필·오하라 회담에서 대일 청구권 관련 합의가 이루어진 후 일본은 독도 문제를 국제사법재판소에서 해결하는 방법이 유일하며, 한일회담과 동시에 타결되지 않으면 한일회담 타결 후 국내 비준이 어려울 수 있다고 한국 측에 압박을 가했다. 한국은 독도가 한국 영토임을 분명하나 한일회담이라는 협상 타결을 위해 일본 측이 제시한 ‘국제사법재판소 제소’ 대안으로 ‘제3국조정안’을 한일회담에서 공식 입장으로 정한다. ‘제3국조정안’은 한국이 독도 문제를 미해결로 둔다는 입장으로, 어떤 법적 근거나 그 근거에 따른 책임과 의무를 두지 않는 것을 의미했다. 즉 한국 입장에서 제일 좋은 것은 한일회담에서 일본이 독도 관련 한국 영유권을 인정하는 것이었으나 그것은 현실적으로 불가능했다. 따라서 일본이 주장하는 국제사법재판소 제소 대신 ‘제3국조정’을 대안

으로 제시하여 회담에서 독도를 미해결로 놔두고 영원히 대한민국 실효지배를 기정사실화하는 전략을 택한 것으로 보인다. 김종필이 오히려 외상과의 회담에서 제기한 '제3국조정안' 또한 김종필 부장이 일본을 방문하기 전 논의했을 가능성이 높다고 추측된다. 한일회담 마지막 단계인 '분쟁 해결을 위한 교환공문' 교섭에서 일본은 '독도', '중재'라는 단어를 고집했고, 한국은 양국 간에 '생기는', '조정'이라는 단어를 주장하고 '독도'를 문구에서 삭제할 것을 요청했다. 일본은 '독도', '중재'라는 단어는 한국 측에 양보했고, 한국은 '생기는'이라는 단어를 포기해 결국 교환공문은 '양국 간 분쟁, 합의하는 수단으로 조정'이라는 문장으로 탄생하게 되었다. '분쟁 해결을 위한 교환공문'은 결국 양국이 국내정치 문제로 해결할 수 있는 선에서 정치적으로 타결되었다. 그러나 한국 측 전략대로 한일회담에서 한국은 독도 문제를 미해결 상태로 두면서 한국 영유권을 기정사실화하는 데는 성공했다고 볼 수 있다.

독도 관련 미국 입장은 미국 동아시아 정책과 일맥상통한다. 현재 미국은 한국, 일본과 동맹국이다. 동아시아 안보를 위해 한일 간에 갈등과 마찰을 빚고 있는 것은 미국 동아시아 전략에 어긋나기 때문이다. 독도 관련 미국 전략은 철저한 중립이다. 그러나 미국이 펼치는 동아시아 전략은 수정될 가능성을 언제나 가지고 있다. 국제사회는 영원한 적도, 영원한 친구도 없는 비정한 현실이다. 이는 샌프란시스코 강화조약 초안 작성에도 잘 나타나 있다. 이렇게 미국이 펼치는 독도정책을 면밀히 살피기 위해서는 실질적으로 미국 공문서를 면밀히 검토해야 할 것이다. 한국과 일본 공문서를 통해서 미국 입장을 정리하는 것에는 한계가 있다. 이와 더불어 1950년대 한국 독도 경비사에는 논란이 있다. 이것은 한국 외교문서뿐 아니라 울릉도를 경비했던 민간인, 독도를 지킨 경비대원의 인터뷰, 경찰 문서를 통해서 앞으로 규명되어야 할 과제다.

## 연구논문

### 국문 초록

이 글에서는 한일회담 기간에 이루어진 한국과 일본이 추진한 독도 대응을 분석해보기로 한다. 한국 정부는 평화선 선포를 계기로 독도가 한국 영토임을 대외적으로 확인했다. 평화선 선포 후 일본은 독도 실효지배를 위해 독도 문제를 놓고 국내적으로 강경한 정책을 펼쳤으나 한국이 적극적으로 대응해 이를 막았다. 이같이 한일회담 기간 동안 한국과 일본이 펼친 독도 대응을 1951~1960년, 1961~1965년 그리고 1965년 한일회담 타결 시 이루어진 분쟁 해결을 위한 교환공문 교섭 세 단계로 나누어 분석해보기로 한다. 한일회담에서 의제가 아니었던 독도 문제가 왜 한일회담 과정에서 논의됐는지, 일본이 펼친 독도정책은 무엇이었으며 한국은 이에 어떻게 대응했는지 구체적으로 살펴본다.

한일회담 과정에서 일본은 독도가 한일 간 분쟁 이슈며 이 문제를 회담 정식주제로 채택하여 해결 방침을 반드시 정해야 된다는 입장이었고, 한국은 독도가 대한민국 영토며 분쟁이 존재하지 않는다는 것이 기본적인 입장인 만큼 양국은 침묵하게 대립했다. 이처럼 날카롭게 대립하던 양국이 한일협정을 어떻게 타결하게 되었을까? 그리고 양국이 독도 문제로 대립하고 있을 때 두 동맹국 사이에서 미국은 어떠한 입장이었는지 한국 외교문서와 일본 외교문서를 통해 비교해본다.

〈주제어〉

독도, 다케시마, 한일회담, 일본 외교문서, 한국 외교문서, 분쟁 해결을 위한 교환공문, 평화선

## ABSTRACT

### The South Korea–Japan Talks and Dokdo: The Responses of South Korea, Japan, and the United States

Cho, Younsoo

Reserch Fellow, Northeast Asian History Foundation

This research analyzes the reactions of South Korea and Japan in regard to the Dokdo issue during the South Korea–Japan talks in 1965. The South Korean government publicly confirmed that Dokdo is part of Korean territory by declaring the Peace Line. Japan pursued strong domestic policies in order to take effective control over the island following the proclamation of the Peace Line, yet South Korea’s aggressive counteraction prevented Japan from changing the reality that South Korea exercises effective control over the islets. This paper analyzes the response of South Korea and Japan against the Dokdo issue during the South Korea–Japan talks in three periods: from 1951 to 1960; from 1961 to 1965; and the year 1965 when the “Exchange of Official Documents to Solve Disputes” was defined at the conclusion of the bilateral talks. This paper examines the reason why the Dokdo issue, which was not part of the agenda of the talks, was discussed, what was Japan’s policy on Dokdo, and how South Korea responded.

During the South Korea–Japan talks, Japan maintained its stance that Dokdo is the subject of a territorial dispute between the two countries, which needs to be adopted as an official agenda of the talks to find solutions, whereas South Korea’s basic position was that Dokdo is Korean territory, thus no dispute exists regarding the island. The two countries were engaged in a fierce, confrontation with each other due to this territorial issue until the end of the talks. This paper examines how South Korea and Japan managed to conclude the Korea–Japan treaty through the bilateral talks, which faced continued difficulties, and to study the stance taken by the United States when its two allies were confronting each other over Dokdo, by referring to the diplomatic documents of the two nations.

#### 〈Keywords〉

Dokdo, Takeshima, the South Korea–Japan Talks, Japanese diplomatic documents, South Korean diplomatic documents, Exchange of Official Documents to Solve Disputes, the Peace Line

## 연구논문

### 참고 문헌

#### [1차 사료]

- 한국 외교문서, 2005, 『한일회담 외교문서』, 외교사료관.  
국민대학교 일본학연구소, 2008, 『한일회담 외교문서 해제집 1-5』, 동북아역사재단.  
일본 외교문서, 2008~2009, 『한일회담 외교문서』, 동북아역사재단.  
국사편찬위원회, 2008, 『독도자료-미국편』.

#### [한국어 문헌]

- 동북아역사재단 연구지원과제 연구결과보고서, 2009, 『전후 일본 공문서 조사 분석 연구사업』(독도-09-일본공문서 01), 동북아역사재단.  
오재희, 2008, “인터뷰: 격동의시대, 한국 외교한복판에 서서”, 『일본공간』, 통권 3호.  
이원덕, 1996, 『한일과거사 처리의 원점』, 서울대학교 출판부.  
이형식, 2011, 「폐전후 일본학계의 독도 문제 대응(1945~1954)」, 『영도해양연구』, 창간호.  
정미애, 2011, 「한일회담기 독도에 대한 일본의 인식과 대응의 변화」, 『영도해양연구』, 창간호.  
정병준, 2010, 『독도 1947』, 돌베개.  
조윤수, 2011, 「한일회담(1951~65) 시기 일본의 독도정책 분석」, 『동북아역사문제』, 11월.  
조윤수, 2012, 「한일회담과 독도: 한미일의 대응」, 『동북아역사문제』, 11월.  
최희식, 2008, 「한일회담에서의 독도 문제」, 『일본공간』, 통권 3호.  
호사카유지, 2011, 「독도를 둘러싼 국제사법재판소 및 교환공문 문제고찰」, 『한일군사문화연구』, 11권.

#### [일본어 문헌]

- 川上健三, 1966, 『竹島の歴史地理学的研究』, 古今書院.  
李鍾元, 1996, 『東アジア冷戦と韓米日關係』 東京大学出版会.  
玄大松, 2006, 『領土ナショナリズムの誕生:「独島/竹島問題」の政治学』, ミネルヴァ書房.



# 접경 지역에 대한 예술적 접근

장윤정 아트컨설턴트/DMZ 학술위원  
이호진 인천 가톨릭대학교 회화과 교수

동북아역사재단

## 1. 머리말

한국은 분단국가로서 분쟁 소지가 있는 영토와 해양이 존재한다. 분단국가 상징으로 남은 DMZ(Demilitarized Zone) 일원 접경 지역에서 북한과 남한 간 긴장 관계는 이어져왔다. 또 삼면이 바다로 이루어진 반도국 특성으로 발생하는 해양 접경 지역에서도 주변국들과 대치가 오랜 기간 이루어져왔다. 접경 지역은 국가의 대외적, 정치적 목적에 따라 이용 형태가 달라질 수 있으며, 그로 인한 제한적 성장은 지역 사회와 국가의 불균형 성장을 초래해 왔다. 역사적으로 접경 지역은 이질적 문화가 충돌하는 경계로서 긴장을 유지하는 동시에 평화를 갈망하는 잠재적 욕구가 내재한 곳이다.

세계 평화와 친환경적인 정서로 급변하는 세계정세에 맞춰, 한국 접경 지역도 더 이상 냉전 시대의 구식 유물로 방치하는 소극적인 지역 발전이 아닌, 새로운 영역에서 가치를 창출할 수 있는 방법론이 필요하다.

접경 지역 발전을 국가 브랜드 성장 기회로 본다면, 문화예술과 조화롭게 이뤄진 융합은 긴장 속에서도 접경 지역 명소화를 가능하게 한다. 따라서 낙후된 지역사회와 주민 안정화, 상생공존을 추구하는 접경 지역 문화를

이끌어내는 것이 바람직하다. 한편, 접경 지역 관련 정책 또는 기존 인프라를 적극적으로 활용하고 지역 특색을 살려 지역 고유성과 주체성을 극대화하는 작업을 선행해야 한다.

이 글에서는 접경 지역에 문화예술을 접목한 사례들을 들어, 평화 통일을 기반으로 하는 DMZ에 관한 문화예술적 브랜드 가치와 함께, 접경 지역을 문화예술적 완충지대로 살릴 수 있는 활성화 방안을 제시하려 한다. 문화예술의 개념은 다소 추상적일 수 있으나, 엄연히 사회라는 객관적 배경하에 정립하고 활용할 수 있는 자원이다. 이 글에서는 접경 지역에 대한 지역과 국가, 나아가 세계적인 차원에서 평화 정착 방안으로 문화예술과의 융합을 통해 새로운 화합 도구로 거듭날 수 있는지 논의하려 한다.

## II. 육상 접경 지역과 예술적 접근 사례

### 1. 접경 지역의 문화예술적 브랜드 가치

접경이란 경계를 나타내는 지역으로서 국가 영역을 나타냄과 동시에 국가 간 갈등과 분쟁 원인을 제공한 역사적 산물로 볼 수 있다. 접경 지역은 많은 제약 요소 때문에 근접성이 약해지고 경제 발전이 저해받는다. 대표적인 한국 접경 지역인 DMZ 일원 또한 남한과 북한이 대치하고 있는 군사 관계 탓에 잠재 자원이 풍부함에도 지역 활용도가 원활하게 이루어지지 못했다. 2008년 개정된 ‘접경 지역 지원법’으로 DMZ 일원에 관심이 높아지고 있다. 이에 따라 냉전의 산물로 여기던 DMZ 일원이 자연 생태라는 천연 자원과 더불어 잠재적인 국가 문화예술 브랜드로서 가치 창조하는 방안이 연구되고 있다. 종전(終戰)이 아닌 휴전(休戰)으로 반세기 이상을 남북한이 대치하는 경계인 DMZ는 이제 무력 도발이 아닌 평화를 나타내는 상징으로 국제사회에서 이미지를 쇄신하고 있다.

그 목적으로 DMZ에 관한 한반도 문제를 여러 문화예술 활동으로 틈틈이

알리고, DMZ 일원을 문화예술 특구로 바꾸고자 과주 ‘헤이리 예술마을’ 임진각 ‘평화누리’와 같은 종합적 문화예술을 체험하고 공유할 수 있는 접경 지역 문화예술 공간으로 만들고 있다. 2010년 경기개발연구원과 강원 발전연구원은 공동 연구 결과로 DMZ 일원의 자원 가치는 대략 최대 21조 9,144억까지 추정할 수 있다고 발표한 바 있다.<sup>1</sup> 이러한 추정 가치가 과소 평가되었다는 비판과 함께 브랜드 가치만 따져도 67조 원이라는 연구도 있다.<sup>2</sup> 현대 사회가 ‘문화 공유’를 추구하는 추세인 만큼, 문화예술을 바탕으로 한국 접경 지역을 독창적인 국가 브랜드로서 구축하겠다는 적극적인 자세가 필요하다.

## 2. 접경 지역 예술 활용 사례

한국과 같이 분단으로 아픔을 겪은 통일독일은 1961년 베를린 장벽이라는 콘크리트(Concrete) 벽의 경계를 만들어 서독과 동독을 완전히 분리했다. 철저하게 민간인의 출입을 금지하던 한국 휴전선 경계와 다르게 일반인 접근이 가능했던 베를린 장벽은 통일을 염원하는 동독과 서독의 사람들에 의해 통일을 향한 무언의 항쟁을 벌이는 예술적 낙서 장소가 되는 결과를 낳았고, 1989년 베를린 장벽 붕괴 후, 장벽 일부를 복원, 예술가들이 협업해 보존함으로써 냉전 시대 과거 청산 유적이 아닌 통일독일을 대표하는 문화 가운데 한 부분으로 받아들였다.

이념적 접점을 벌이던 접경 지역이 예술과 융합해 새로운 국가적 브랜드로 활용된 통일독일 사례와 무인도가 될 위기에서 ‘예술의 섬’으로 재탄생한 세토 내해(瀬戸内海) ‘세토우치 국제 예술제(Setouchi Triennale)’ 사례는 예술이 독창적이고 새로운 영토 확장 의미를 부여할 수 있음을 시사한다.

### 1) 독일의 베를린 장벽

통일독일은 한국과 같이 공산주의와 자본주의로 서로 다른 이념 체제 갈등 탓에 분단됐던 국가다. 베를린 장벽은 서베를린을 동베를린과 그 밖에

## 연구논문

있는 동독에서 분리하려고 세운 155km 장벽이었다. 냉전을 상징하고 독일 분단을 상징하던 베를린 장벽은 한국 접경 지역인 DMZ와 다르게 일반 생활권 지역을 가로질러 만들었다. 그 결과, 일반인 접근이 비교적 쉬웠고, 수많은 사람이 그라피티(Graffiti: 벽이나 화면에 스크래치 기법 또는 스프레이 페인트를 분무기로 뿜어 그린 그림이나 문자 형태를 띤 예술 장르) 형식 벽화들을 20여 년에 걸쳐 만들어내는 특이한 상황을 낳았다.



〈그림 1〉 1986, 베를린 장벽 de.wikipedia.org/wiki/Datei:Bethanien06.jpg

그라피티가 순수 예술 장르로 귀속된 지 한 세기도 되지 않는 짧은 역사를 갖는 데에서 볼 수 있는 것처럼, 미적 완성을 이루는 작업보다 사회적인 이슈를 대변하고, 더 적극적이고 직접적인 표현을 구사하는 시각적인 사회

소통예술 수단이라 할 수 있다. 그라피티를 처음으로 시작한 미국에서는 이를 개인 영역 표시를 위한 도구로 썼는데, 베를린 장벽 그라피티 행위는 ‘베를린 그라피티’라고도 불릴 만큼 정체성이 강하고, 특정 예술가가 창조한 것이 아니라 무수한 대중이

1 최성록, 박은진 2010, 「DMZ일원 주요 자원의 보전가치 추정연구」, 강원발전연구원 경기개발연구원.

2 김재한 경제희, 2010, 「비무장지대 가치 인식의 계량적 분석」, 『통일 문제 연구』, 제22권 2호.

자발적으로 참여해 한시적인 소통으로서 예술 행위가 아닌, 지속적인 소통 행위가 시각 예술을 거쳐 하나의 문화를 이끌어 나갈 수 있음을 보여주었다. 정치에서 보이는 직접적인 언어 소통 행위가 아닌, '통일'이라는 공통적인 염원을 토대로 삼아 베를린 장벽을 매개체로 하여 접경 지역에서 소통하는 사회적 행위가 가능함을 보여주는 일례다. 남녀노소를 불문하고, 장르에 상관없이 하나의 주제만으로 수십 년간 같은 매개체에 다양하게 표현된 사례는 극히 드물다.

이 같은 사례는 예술이 단순한 시각 표현이 아닌, 사회적인 통념에 반하는 이념 사상적 토대를 만들고 나아가 대외적인 호소력을 내포할 수 있다는 사회적 요인을 부각했다. 특정 영토분쟁을 가시화해 대중이 더욱 친밀하고 쉽게 접근할 수 있는 공통적인 분모를 창출하는 결과를 낳았다. “예술은 단순한 행위 형태가 아닌 사회적인 행위다. 예술은 소통을 위한 하나의 형태로서 환경적인 요인과 영향에 따라 그 어떤 형태로도 다시 태어날 수 있다.”<sup>3</sup> 추상 표현주의 대가인 마크 로스코(Mark Rothko c. 1903~1970)는 예술이 극히 사회적인 행위며 환경 요인 등으로 재탄생될 수 있음을 시사한 바 있다.

통일독일이 되어 베를린 장벽이 허물어진 지금도, 벽 일부를 복원해 베를린 시내 곳곳에 기념비 형태로 서 있는 모습을 볼 수 있다. 그뿐 아니라, 베를린 장벽 붕괴 직후인 1990년, 베를린 시내의 중심부에 남은 베를린 장벽 1.3km에는 21개국 작가 118명이 평화를 기원하며 그린 벽화들로 만든 이스트사이드갤러리(East Side Gallery, 동쪽 미술관)가 있다. 이스트사이드갤러리는 VBK(The Verein Berliner Künstler)와 BBK(Bundesverband Bildender Künstlerinnen und Künstler)라는 두 독일 예술가 단체가 통일독일을 기념하고 평화로운 통일을 지속적으로 염원하려고 세운 야외 갤러리다. 야외 갤러리로서는 세계 최대 규모이며, 전 세계 이들에게 평화적인 미래를 제시하는 목적성을 띤 갤러리로서 예술가들에게 개방되어 기존 베를린 장벽이 만들었던 소통 영역을 지켜가고 있다. 이스트사이드갤러리는 인간이 강제로 만든 국경 지대의 아픔을 고스란히 물려받은 분단 독일과 새로운 통일독일을 이어주는 매개체로서 단순한 지역적 경계 상징물이 아닌, 이념과 문화를 대변하는 영역

이며, 현재에도 베를린을 대표하는 상징물로서 전 세계가 관심을 두고 있다.

베를린 장벽의 과거와 현재 모습은 과거 무력 분쟁만이 정당한 영토 권리를 만드는 것이 아니라, 개인 영역에서 비롯되어 나온 추상적인 문화나 예술이 국가적인 영역 확보를 세계정세에 대변할 수 있음을 보여준다.

분단의 시련을 겪었던 독일은 분단의 상징인 접경 지역 베를린 장벽을 현재까지도 일부 보존해 한때 역사적으로 비극적 상징물이 될 수도 있었던 베를린 장벽을 독일 국민이 공유할 수 있는 노스탤지어(Nostalgia)로 전환, 범국민적 문화를 공유한 국가 예술 브랜드로 유지하고 있다.

## 2) 낙후 지역의 예술 활용 사례: 일본의 세토우치[瀬戸内市] 국제예술제와 에치고츠마리[越後妻有] 대지예술제

군사적 긴장 상태인 접경 지역은 아니지만, 극히 낙후되던 연안 지역을 다시 활성화한 성공 사례로서, ‘섬과 예술의 조합’이라는 독창적인 시도로 세계적인 명성을 만든 일본의 ‘세토우치국제예술제’가 있다.

세토우치국제예술제는 1934년 일본 최초의 국립공원으로 지정된 세토 내해 7개의 섬에서 열리는 국제 예술제다. 예술제는 인구 고령화와 인구 감소로 침체한 섬이 활력을 되찾아 지구촌 곳곳에 희망을 주는 것을 목표로 한다. 1960년대 일본 산업의 고도성장에 따라 일본 중요 해상 교통로이기도 했던 세토나이카이[瀬戸内海]는 60만 톤이 넘는 산업폐기물이 매립되면서 지역 주민에게 외면당하는 실정이었다.

세토우치국제예술제는 3년마다 열리는 트리엔날레(Triennale) 예술제다. 다카마츠항[高松港]을 거점으로, 죽기 전에 꼭 가 봐야 할 7대 관광 명소로 알려진 예술의 섬 나오시마[直島]를 포함하여 데시마[豊島], 메기지마[女木島], 오기지마[男木島], 쇼도시마[小豆島], 이누지마[犬島], 오시마[大島]를 연계해 2010년에 ‘예술과 바다를 돌아보는 100일간의 탐험’이라는 주제로 개최했다. 세계

유수 예술가와 건축가, 일본 안도 다다오(c. 1941~), 한국 이우환(c. 1956~)과 서도호(c. 1962~), 프랑스 크리스티앙 볼탕스키(Christian Boltanski c. 1944~), 덴마크

3 Rothko, Mark, 2004, *The Artist's Reality: Philosophies of Art*, New Haven, Yale University Press, 10쪽.

올라푸르 엘리아슨(Olafur Eliasson c. 1967~) 등이 참여해 총 18개국 75명의 예술가로 구성됐다. 세토우치국제예술제에서 추구하는 ‘바다의 복권(復權)’은 예술과 결합한 건축물 조성, 고령자들이 대부분인 섬주민 활력 증진, 세계 예술성과 지혜를 한 장소로 모으는 기회 창출, 지역 고유 민속 및 과거 가치 재고, 예술제에 참가하는 세계인과 교류, 다음 세대를 짊어질 아이들과의 관계 구축을 주요 내용으로 한다.<sup>4</sup>



〈그림 2〉 나오시마 지중미술관 [www.benesse-artsite.jp/en/naoshima](http://www.benesse-artsite.jp/en/naoshima)

세토우치국제예술제가 열리는 세토나िका이 내해 7개 섬 가운데에서도 ‘예술의 섬’이라 불리는 나오시마가 있다. 제1회 ‘세토우치국제예술제’에 맞춰 2010년 6월 개관한 세계적인 한국 아티스트 이우환의 첫 개인 미술관이 있는 곳이기도 하다. 나오시마 역시 세토우치 내해에 있는 다른 섬처럼 불과 20년 전까지만 해도 면적 7.81km<sup>2</sup>에 8,000명이 거주하는 도서 지역이자 전형적인 기업마을이었다. 하지만 계속되는 산업 폐기물 때문에 환경 오염이 증가하고 입주한 미쓰비시 나오시마 공장의 수출이 감소하는 등 심각한 재정 상황과 인구 부재 현상을 낳았다. 이러한 현실적인 어려움을 타개하고자 일본 교육 기업인 베네세(Benesse Corp.) 그룹이 섬 절반을 사들이고, 나오시마후쿠다케미술관재단[直島福武美術館財團]을 설립했다.<sup>5</sup> 재단을 설립하고 ‘섬과 예술’이라는 개념을 담은 철저한 지역 재활성화 전략을 추진해 사람이 섬에서 예술과 소통하는 새로운 점점 영역을 만들었다.

세토우치국제예술제 외에도 나오시마를 관광하려고 오는 관광객 수는 2009년에 35만 명, 2011년에는 50만 명으로 집계됐다. 3,300명이 사는

## 연구논문

작은 섬 나오시마에서 연간 관광객 수십만 명을 유치하고 관리할 수 있는 이유는 ‘예술의 섬 나오시마’를 장기 프로젝트로 진행하기 때문이다. 짧은 기간에 행하는 부가가치 창출이 아니라, 지역이 가진 산업폐기물 처리와 같은 고질적인 사회 문제와 지역경제 기반을 마련하고자 나오시마후쿠다케 미술관재단과 긴밀하게 협조해 지역 주민을 위한 영구적인 안식처를 목적으로 한다.

나오시마 섬 안에는 자연경관을 해치지 않기 위해 땅속으로 지어진 지중 미술관[地中美術館], 산과 바다에 둘러싸인 계곡에 있는 이우환 미술관, 자연과 예술 일체를 지향해 호텔과 미술관 경계를 헐어버린 베네세 호텔, 그리고 인구 감소로 방치된 폐기물들을 예술 작품으로 변환해 다시 삶의 일부로 만드는 아트하우스 프로젝트가 있다.

이 중에서도 나오시마 섬 남부의 산 위에 있는 지중미술관은 2004년 후쿠다케미술관재단의 주도하에 안도다다오건축연구소[安藤忠雄建築研究所]의 건축 설계로 설립됐다. ‘자연과 인간을 생각하는 장소’라는 개념에 착안해, 기존 경관을 유지하도록 산 위에 있는 계단식 밭 형태를 띤 옆면 터 지하에 미술관을 만들었다. 기하학적 문양의 개구부(開口部)를 제외한 모든 미술관 시설은 지하에 있다. 여기에서는 개구부에서 들어오는 풍부한 자연 채광을 작품에 받아들이면서, 시각(時刻)에 따라 작품이 달라 보이는 특이한 체험을 할 수 있다. 클로드 모네(Claude Monet c. 1840~1926), 월터 드 마리아(Walter de Maria c. 1935~), 제임스 터렐(James Turrell c. 1943~)의 단 세 작품만 전시했으며,

공간마다 건축과 예술 작품, 자연이 일체가 되는 경험이 가능하다. 나오시마 섬 프로젝트는 섬 전체가 모든 환경과 경계를 이루는 영역을 가지지만, 그 경계를 허물어 예술이 섬이라는 자연 전체에 녹아들 수 있게 하는 새롭고 유기적인 형태를 만들었다.

나오시마 섬 자체로만 본다면 한국에서도 흔히 볼 수 있는 도서(島嶼) 가운데 하나지만, ‘섬과 예술’이라는 예술 브랜드 하나를 섬 전체에 반영함으로써,

4 김선희, 백경진, 2010. 주요 기본 원칙은 새로운 문명을 받아들이는 것에 익숙한 세 토나िका이 지역 섬들의 문화적 정통성 영위, 자연 요소와 자연적 지형의 적극 수용, 지역 주민 관심과 참여 확대, 빈터 및 빈집을 활용한 예술 작품 창출, 도보와 버스 이동을 권하는 기존 인프라 활용, 연육교 등 빠른 연결성, 접근성보다는 바닷길을 이용한 섬 이동 확대다.

5 [www.benesse-artsite.jp](http://www.benesse-artsite.jp).

성수기에는 1일 평균 관광객이 만 명이 넘어갈 만큼, 단순히 지리적인 영도 표기가 아닌 ‘예술의 섬’이라는 독보적인 문화적 영도임을 각인시킨 성공 사례다.

이와 유사한 사례로, “인간은 자연에 내포되어 있다”는 기본 이념이 담긴 프로그램으로 구성된 일본 대지예술제는 ‘세토우치국제예술제’와 같이 지역 인구 고령화와 저출산 및 도시로 떠난 인구 유출로 점점 낙후하는 소외 지역의 부흥을 꾀하는 데 목적이 있다.

대지예술제는 일본 니가카현 남단에 있는 도오카마치시와 쓰난마치라는 두 개 지방 단체를 묶은 면적 760km<sup>2</sup>의 에치고쓰마리라는 지역에서 3년마다 개최하는 세계적인 규모를 지닌 국제 예술전이다. 대지예술제, 또는 에치고쓰마리트리엔날레(Echigo-tsumari Triennale)로 불리는 국제 예술전은 2000년부터 이 지역에 내재한 다양한 가치와 예술을 매개로 해 전 세계에 알리고, 지역 재생 활성화를 목표로 하고 있다. 도시와 지역, 아티스트와 사토야마(마을에서 가까워 인간 생활과 밀접한 관계가 있는 산림), 젊은이와 고령자 간 교류와 협동이 낳은 예술 작품 약 200점은 마을, 논, 빈집, 폐교 등을 무대로 삼아 에치고쓰마리 지역에 분산 배치돼 있다.<sup>6</sup> 장장 4년이라는 준비 기간과 예산 30억 원으로 시작한 에치고쓰마리예술제는 첫 회 16만 명을 시작으로 5회째인 2012년에는 45만 명의 관객을 동원하는 기염을 토했다. 이에 따른 광고 효과는 약 200억 원, 경제 효과는 약 1,200억 원에 달하는 것으로 추산된다. 예술제에서 전시하는 예술 작품들은 상설 전시하며, 현지 주민이 관리하고 에치고쓰마리 자산 가치로 영원히 남는다. 조몬 시대에 만든 토기를 발굴할 만큼 오랜 시간 농경지로 사용하던 에치고쓰마리 지역은 예술과 자연의 경계를 허물고 새로운 발판을 마련한 사례다.

세토우치국제예술제와 대지예술제는 지역 사회가 황폐해지는 것을 막기 위한 자구책으로 시작했지만, 섬 또는 대지라는 물리적 자원 영도를 바탕으로 문화 시대를 사는 21세기 트렌드 흐름을 간파하고 철저하게 계산된 장기적인 전략으로 문화 경제 부흥을 이루어낸 새로운 방법론을 제시한 사례다.

<sup>6</sup> www.echigo-tsumari.jp.

### Ⅲ. 수상 접경 지역과 예술적 접근 사례

한국은 유인 도서(島嶼)와 무인 도서를 합쳐 대략 4,000개의 도서로 둘러싸인 반도 국가로서 해양 접경 지역 주변국과 긴장 관계가 시시때때로 나타나며, 특히 최동단에 있는 독도는 항상 영토가 위협받는 상황에 놓여 있다. 접경 지역에 효율적으로 예술을 접목한 상호 공존 공간 창조는 이러한 긴장 상태를 완화하는 역할을 한다. 자국 해양 접경 지역을 경계 대상이 아닌, 신발전 지대 이미지로 만들어 국제사회에 호소할 수 있는 계기를 마련하며 지역에 평화적 구도를 제시한다.

해양 접경 지역과 연계해 나타날 수 있는 형태로서 문화예술적 접근 방법론 가운데 하나는 환경 예술(Environmental Art)이다. 대지 예술(Land Art/Site-Specific Art)로도 부르는 환경 예술은 작품이 가진 완결성보다 주변 환경, 즉 자연에서 요소를 빌려 표현하는 예술 형태, 또는 역사적, 정치적, 사회적 정황 등을 고려한 자연 친화적인 형태의 예술을 일컫는다. 접경 지역에 환경 예술을 조합하면 자연과 예술의 일체 현상을 창조할 수 있다. 환경 예술이라는 장르 예술은 개인의 창조성을 넘어서, 주위 환경에 이미 존재하는 자연, 또는 문명에서 도움을 받아 미학적인 표현에 치중하기보다는 주위 환경과 유기적인 삶 일부분을 시각화해 재탄생시키고 재정의하여 주변 환경과 사회에 관심과 소통을 유도하는 집합적 산물이다.

주변 환경과 예술을 결합해 사람이 살아가는 현실에서 사람들이 인지하지 못하던 대자연의 일부분, 혹은 사람이 사는 환경의 특정 사물에 미학적으로 접근해 재탄생을 시도하여 삶 일부로 다시 결부시키는 것이다. 환경 예술 특성상, 시각적인 설치 전시는 한시적인 형태로 존재하며, 다시 본래 모습으로 돌아가게 되는 행위를 기본으로 해서 자연은 소유할 수 없음을 보여주는데, 이는 생태 환경 보전 기본 원리와 같다. 개인 창조물임에도 환경에 따른 제약을 받아 결국 사회 일원으로 만들 수밖에 없는 환경 예술 행위를 놓고 대중은 더욱더 관대해지고 개인 창조물이 아닌 사회적인 문화를 반영한 예술 구조물로서 받아들이며 문화를 공유한다.

환경 예술의 대표적 예술가 부부인 크리스토와 장 클라우드(Christo c. 1935~ & Jeanne Claude c. 1935~2009)의 「천으로 싸인 폰네프 다리(The Pont Neuf Warpped, Paris 1985)」, 「천으로 포위된 섬들(Surrounded Islands, Miami 1983)」 등은 우리가 무심코 지나친, 혹은 버려둔 사물과 자연이 지닌 존재성을 각인시켜 특정 지역과 영역을 표시하는 예술 행위의 성공적인 사례로 남았다.



〈그림 3〉 천으로 싸인 폰네프 다리 © 1985 Christo

특히 「천으로 싸인 폰네프 다리」는 단순히 다리 전체를 천으로 감싸면서 희미하게 변한 자연과 인간 영역을 다시 한 번 각인하는 적극적인 관찰 행위에 관한 표본이다. 다리가 교량 역할을 계속했음에도 사람들은 그 영역과 실체를 종종 잃어버린다. 천으로 싸인 다리는 일정 기간 후에 다시 본연의 모습을 찾아 사람들이 영위하는 영역에서 다시 함께 존재하는 일부 분으로 돌아간다. 인간이 가진 단순한 존재 인식과 더불어, 인간과 자연 간 경계를 재정의하며 국가 간 영토분쟁뿐 아니라 자연과 경계에서도 영역을 확보하고 확장해 나가려는 인간의 무의식적인 욕구를 시각화했다. 폰네프 다리는 파리에서 가장 유서 깊은 다리 건축물로서 파리시와 무려 9년간

## 연구논문

협상한 끝에 진행한 프로젝트다. 전체 다리를 덮기 위해 4만m<sup>2</sup> 길이의 천을 사용했으며, 제작은 설치 허가를 받은 1985년 8월 25일에 시작해 같은 해 9월 22일까지, 준비 기간까지 합쳐 1년여에 걸쳐 진행했다. 설치 후 첫 2주 동안 무려 300만 명이 몰려들었다. 역사적 예술적 의미를 동시에 갖게 하는 크리스토프와 장 클라우드 작품은 ‘모든 사물은 아름다워야 한다’는 미학적 이론에서 시작한다. 「천으로 싸인 폰네포 다리」는 존재하던 과거의 모습을 천 뒤로 가린 채, 인간을 비롯한 주위 환경과 새로운 모습으로 교류를 시작한다. 자연과 닿아 있는 경계, 인간과 닿아 있는 경계를 눈으로 직접 확인할 수 있게 드러내었다. 「천으로 싸인 폰네포 다리」는 미술사적으로도 큰 의미가 있지만, 예술 작품으로 일시적인 랜드마크 현상을 만들어 국가 브랜드 이미지를 만들고, 이로써 관광 자원이 잠재적인 활용이 가능함을 확인한 사례다.



〈그림 4〉 나선형 방파제 © 김재한

크리스토프와 장 클라우드 작품이 우리 주위에 이미 존재하는 환경과 영역에 대한 재인식이었다면, 미국의 조각가이자 대지 예술 조각가로 불린 로버트 스미슨(Robert Smithson c. 1938~1973)은 기존 환경에 새로운 영역을 부여하고, 인위적인 행위를 가해 환경에 변화를 주는 도전을 했다. 대표작인 「나선형 방파제(Spiral Jetty)」는 1970년 미국 유타(Utah) 주 그레이트 솔트 호수(Great Salt Lake)에 인위적으로 만든 자연 방파제다. 총길이 460m, 너비 4.6m

에 시계 방향으로 된 「나선형 방파제」는 온전히 자연에서만 얻을 수 있는 모래, 자갈과 같은 자연 소멸 가능 자원으로만 만들었다. 처음 인위적으로 방파제를 만들었을 때에는 극심한 가뭄으로 호수 수위가 낮아져 완전한 나선형 방파제의 모습을 볼 수 있었으나, 몇 년 후 홍수 탓에 작품 전체가 호수 속으로 모습을 감춘 일이 생겨났으며, 그 후 30년이 지나 호수가 적정 수위로 돌아왔을 때 마치 원래 존재하던 자연의 일부분처럼 다시 표면 위로 나타났다. 이 대지 예술이 가진 의도는 자연 영역에서 인위적으로 자연과 공존하는 영역 확장의 가능성을 보여주는 사례다. 아이러니(irony)하게도, 인위적으로 만든 지형물이지만, 많은 사람에게 랜드마크(land mark)로써 기능하고 있으며, 관광 자원으로도 계속 활용된다. 하지만 작품이 자연 재료로 만들어진 점, 자연에 오랜 시간 노출된 점 등으로 조금씩 호수에 의해 마모되고 있다. 이에 따라 작품을 영구히 보존하기 위한 보수 작업을 주장하는 의견을 두고 논쟁이 진행되고 있다.

주변 환경과 관계를 우선해 만드는 환경 예술은 공공미술 개념을 도입한 확장의 의미가 있다. 주변 환경을 매개체로 한 공존은 필수 요소며, 예술과 지역 간 자연스러운 조합으로 공감대를 형성할 수 있다. 공감대 형성은 지역 발전에서 지역 주민과 유대 관계를 긴밀히 결합할 수 있고, 외부 인적 자원을 쉽게 유입할 수 있는 계기를 제공한다.

## IV. 한국 접경 지역의 문화예술적 접근 사례 및 제안

### 1. 접경 지역의 예술적 접근 사례

베를린 장벽이 붕괴된 뒤 한국은 실질적으로 세계 유일의 분단국가로 남았다. 분단의 상징으로 오랫동안 인식된 DMZ 일원은 잠재성을 가진 관광 자원을 내포한 지역으로서 연구 목적 외에도 DMZ를 평화지대로 조성하려는 시도가 끊임없이 이루어지고 있다. 군사적 경계 지역으로 반세기가 넘게

## 연구논문

일반인 출입을 통제했던 DMZ는 자연 생태 보고 현장으로서 유네스코 생태 보전 지역 등재를 추진하고 있으며, 선사시대부터 근현대까지 역사 유적 및 문화재가 산재한 잠재적인 문화 자원 산물이라 볼 수 있다. 관광 추세 또한 안보 자원 관광객 위주에서 개인, 가족 단위의 생태·문화 관광으로 변하고 있다. 국민의 문화적 욕구가 상승하면서 특수 지역인 DMZ 일원에서도 문화 코드를 원하는 수요가 늘고 있다. 단적인 예로, 2000년부터 연간 문화·예술 행사 관람률이 급격히 증가했다.

그에 비해 문화예술적인 면에서 국가적 브랜드 가치는 적절한 평가조차 이루어지지 않는 실정이다. 현대 사회 기술이 발달함에 따라, 기존 DMZ 역할에 재정의의를 요하는 시대 흐름에 맞춰, DMZ는 국방 안전만을 기하는 과거의 냉전 시대 산물이 아닌 국가적 문화 브랜드로서 잠재적인 가치를 인정받아야 하고, 평화지대로서 대외적인 이미지 구축이 필요하다.

DMZ의 명확한 이해를 돕고, 비극적 상징에서 긍정적인 평화 지대로의 이미지 개선을 위해 체계적인 문화예술 전략과 개념을 확고히 해야 한다. DMZ 일원 자원 개발은 국가 균형 발전 요소로서, DMZ와 그 접경 지역 간 지역 발전을 토대로, 상생 공존하는 형태로 이뤄지는 것이 이상적이다.

DMZ 일원을 문화예술 특구로 개발하고자 DMZ 관련 전시 기획, DMZ 일원 지역 문화예술 콘텐츠 개발 및 기존 지역 재활성화 방안 등이 논의되고, 여러 형태로 시도됐다. 2005년에 열린 'DMZ 2005 국제 현대 미술전'은 DMZ에 대한 국제사회 이해 전반을 돕고, DMZ가 나아가야 할 방향을 재해석한 전시다. 체코, 중국, 이스라엘, 미국, 터키, 독일 등 국제 작가 초대전으로 구성된 이 전시는 DMZ에 대한 정치, 사회, 경제, 문화, 그리고 지정학적 특수성과 재해석을 서로 교류하고 이해함으로써 DMZ를 주제로 한 공동 작업을 시도하여, 이들이 각기 다른 지역적 문화 배경을 가지고 있으면서도 국가적인 고립 형태라는 특수한 상황에 대한 이해도를 높이는 데에 있었다. 전시 장소는 DMZ 인근 오두산 통일전망대, 헤이리 예술마을, 통일 동산 등 경기도 일대와 서울에 걸쳐 15개 지역으로 DMZ 일원 범위에 대한 인식을 자연스레 넓히고, 공고히 하는 계기를 만들었다.

DMZ 일원 지역의 문화예술적 지역 활성화의 대표적 예로, 파주의 대안 마을 ‘헤이리 예술마을’을 들 수 있다. 접경 지역이라는 특수한 환경에 문화 토양을 마련하겠다는 취지로 370여 명에 달하는 예술인이 참여해 만들어 낸, 다양한 예술 장르를 한곳에 집대성한 공동체 형태의 예술마을이다. 마을은 창작공간, 전시공간, 공연공간, 축제공간, 교육공간, 담론공간, 판매공간, 국제교류공간, 창작주거공간 등으로 구성됐다. 지역 사회와 공감대 형성을 바탕으로 한다는 뜻으로 경기도 파주역 일대에 내려오는 전래 농요 ‘헤이리 소리’에서 마을 이름을 명명하였다. 1997년에 헤이리 아트벨리 건설위원회를 창설해, 한국토지공사가 조성한 ‘통일동산 개발 촉진지구’ 내 한 블록을 공동 매입한 뒤 갤러리, 박물관, 작업실, 주거 공간을 건축해 2003년 입주를 시작했다. 마을 설계 단계에서 접경 지역 생태 환경을 보전 한다는 뜻을 같이해 주어진 자연환경을 최대한 살리는 건축설계를 지향했다. 또한, 헤이리 단지 전체를 녹지 네트워크로 연결해 보행자 도로와 단지 내 공원, 휴식 공간 역할을 하게 했다. 이는 환경 예술 응용 형태로 받아들여지며, 헤이리 단지 전체는 기존 경관을 유지한 채 자연과 연계성을 이어나간다고 여겨진다. 헤이리 예술마을을 성공적으로 조성할 수 있었던 배경에는 예술인 참여를 자발적 유도해 낸 강력한 리더십과 공동체 의식이라는 절묘한 조화가 있었다. 따라서 다양한 국제 교류 행사를 추진하고 문화, 예술가 집합으로 접경 지역에 대한 문화와 예술의 허브(hub)를 구축할 수 있는 시너지 효과를 기대한다. 헤이리 예술마을은 종합 예술 공동체라는 새로운 가능성을 제시한 것뿐 아니라, 임진각 평화누리 공원, 통일동산까지 연계하는 아트벨리를 형성하는 데 발판이 될 수 있는 점에서 시사하는 바가 크다.

경기도 파주 일대에는 헤이리 예술마을과 더불어, 안보 관광 단지인 파주 통일동산지구를 활성화하는 방안으로 파주출판문화단지, 파주영어마을 등의 문화예술 콘텐츠를 이용한 지역 활성화를 추진해 왔다. 파주출판도시 는, 국가산업단지로서 조세제한특별법상 세금 감면 등 혜택을 주고 국내 굴지의 출판기업에 이주를 장려해, ‘책과 건축이 만나는 생태환경도시’라는

## 연구논문

테마로 문화단지를 완공하였다. 단지 안은 다양한 테마 구역으로 나누어지며, 송효상, 민현식, 김영준과 같은 국내 유명 건축가 60여 명이 참여하여 ‘비움’이란 테마로, 출판문화와 건축문화를 유기적 결합해 만든 국내 유일한 사례로 꼽는다. 파주출판도시조합은 1단계 사업이 종료된 시점인 2007년에 업종 간 시너지 효과를 상당 부분 냈다고 평가했으며, 2011년에 2차 사업 구상 및 입주가 모집을 완료, 2015년 완공을 목표로 공사를 진행하고 있다. 2차 건설 역시, 국내 유명 건축가 조성룡, 김인철 등이 참여, ‘영혼의 도서관’이라는 문화 공간을 조성할 예정이다. 영혼의 도서관은 우리가 일반적으로 아는 도서관의 개념이 아닌, 일반 서적을 비롯해 문화유산 정보 교환, 아시아 지역 문화 교환, 전시 기능까지 갖춘 좀 더 활발한 국내의 문화예술 교류에 목적을 둔다.

파주 통일동산지구 활성화를 위해 계속되는 위와 같은 사례들은 접경 지역의 친밀도를 높이고 지역 근접성을 향상시켜 더 폭넓은 네트워크를 구축하게 한다.

접경 지역과 예술의 조합은 단지 DMZ 일원에만 국한되지 않고 더 광범위한 범주를 가질 수 있다. 일례로 김수자의 ‘지, 수, 화, 풍(Earth, Water, Fire, Air)’ 시리즈 「영광원자력발전소 아트프로젝트」는 자연스럽게 환경 문제를 대두시킬 뿐만 아니라, 일반인 출입을 금지하던 원자력 발전소라는 현대 한국 산업 역량 결정체와 예술 간 결합으로 자연과 인간을 하나의 연결 고리로 이은 새로운 영역의 시작을 보여줬다.

김수자의 「영광원자력발전소 아트프로젝트」는 전라남도 영광원자력발전소에서 2010년에 시도됐다. 영광원자력발전소는 해양과 접경 지역에 있는 관계로, 외부의 침입에 대비해 군과 경찰이 합동으로 경계 작전에 임하는 국가 보안 관리 시설이다. 출입 금지 영역과 예술이 만나 생소한 접경 지역에서 인지도를 높이며 부가가치를 창출했다. 기존 김수자의 멀티채널 비디오 작품 시리즈인 ‘지, 수, 화, 풍’을 연계해 국립현대미술관과 김수자의 협업으로 탄생한 환경예술 프로젝트다. 총 8개 시리즈로 구성된 이 작품은 자연을 구성하는 지, 수, 화, 풍을 핵심개념으로 해서 각 물질적 요소가 유기

적으로 결합하며 생성, 변화, 소멸한다는 내용이다.<sup>7</sup> 기존 국내 미술 전시 패러다임인 미술관 영역을 벗어나 새로운 영역에서 시각 미술을 확장한 시도로서, 사람이 접근할 수 없는 금지 구역에서 펼쳐진 예술적 향연은 사람들이 미처 인지하지 못한 채 살아온 새로운 영역과 접점을 보여주는 계기가 됐다. 또한 금지 구역이 예술과 조합을 이루며 인적 교류가 풍부해지는 가능성을 만든다.



(그림 5) 영광원자력발전소 지, 수, 화, 풍 아트프로젝트 © 김수자

영광원자력발전소는 한국의 4개 원자력 발전소 가운데 호남 지역이 가진 아름다움을 고려한 위치와 지역 발전 기여도를 밑받침으로 선정됐다. 김수자의 비디오 작품을 영광 앞바다로 나가는 부분과 맞닿은 방류제(일종의 방파제로서 원자력 발전으로 과열된 바닷물을 식히는 역할을 겸함)에 설치해, 가장 자연과 가까운 곳에서 자연과 인간이 만 들어낸 기술이 만나는 지점을 예술 영역으로 교차하는 새로운 방법론을 제시했다.

7 국립현대미술관, 2010, 「영광 원자력발전소 아트프로젝트 2010」, 국립현대미술관, 6쪽.

8 김재한, 경제희, 2010, 위의 글.

## 2. 접경 지역의 예술적 제안

한국 최대 접경 지역인 DMZ가 가진 가치는 브랜드만으로 67조 원이라는 추정이 있다.<sup>8</sup> 그럼에도 자산 가치를 실현하려는 행동은 다소 소극적이고 제한됐음을 부인할 수 없다. 베를린 장벽은 한때 국경선이란 의미가 있는 역사의 산 증거물이었지만, 현재는 관광자원 명소로서 베를린 장벽을 거점으로 문화예술 인프라를 구축해 부가가치를 창출하고 있다. 베를린 장벽이 기념비적인 명소로서 예술적인 브랜드 가치를 가질 수 있었던 이유는 정부 차원의 적극적인 지원과 예술인들의 자발적인 참여 등 베를린 장벽에 대한 브랜드 가치를 고찰하고 구축하는 데 통합적인 지원 체계가 뒷받침되었음을 들 수 있다.

현대 사회는 무력적인 분쟁보다는 문화예술을 토대로 한 국가 브랜드 가치를 높여, 국제사회를 배경으로 이루어지는 자율 경쟁 속에서 확고하게 위치를 찾는 것이 효율적인 방안이라 하겠다. 한국은 놀라운 산업 발전을 이루며 경제 대국으로 들어서고 있는 이 시점에서, 분단국가로서 DMZ 일원의 평화 구축, 이미지 개선, 지역 활성화를 통해 균형적인 발전을 이루어 나가야 한다.

도태한 접경 지역 활성화를 위해서 신개발 지역으로 탈바꿈할 수 있는 계기를 마련해야 한다. 다른 지역보다 생태, 환경 자원 가치 측면에서 풍부한 자원을 보유한 접경 지역은 잠재된 문화 자원 활용도를 극대화할 수 있다. 이 점을 고려해 문화예술 특구로 나아갈 수 있는 몇 가지 방향을 제시한다.

첫째, 지역을 특색화할 수 있는 DMZ만의 전략적 주제다. 앞에서 언급한 일본의 세토우치예술제 ‘예술의 섬 나오시마’ 프로젝트는 기존 자연자원에 예술을 도입해 혁신적인 지역 창조 패러다임이라는 결론을 도출해냈다. 종합 예술 접근보다 시각적 예술이라는 한 분야와 섬을 결합해 ‘섬을 살린다’는 본연의 취지에 맞춰 생활 속에 존재하는 ‘예술의 섬’나오시마 단일 브랜드화를 성공시켰다. 현재까지 세계적으로 유일무이하게 많은 벤치마킹

사례를 남기고 있다. 섬 자체가 가진 브랜드 가치를 인근 지역 고부가 가치 창출로 이어가고 있는 것이다.

DMZ라는 상징적인 문화에는 평화와 생태 환경 보전이 담겼다. 평화는 가시화되지 않는 추상적인 의미로서, 사람들에게는 볼거리와 사회적 활동을 북돋워줄 시각적인 도움이 필요하다. 통일동산이나 통일전망대, 임진각 관광단지, 평화누리 같은 시설은 평화 통일 의식을 고취하는 역할을 한다. 하지만 이러한 일차적인 발상은 공감대를 형성하기 어렵다. 예를 들어, '환경을 지키는 평화적인 움직임'이라는 주제로 국제 예술제를 임진각 관광단지에서 개최해, 국제사회에서 지역 인지도를 높이고 인적 교류를 활성화할 수 있다. 예술제는 한 지역에만 국한된 형태가 아니라 DMZ 일원 관광객을 위한 효율적인 동선을 고려해 지역들을 연계하고 낙후한 접경 지역의 지역 활성화를 추진한다. 예술제에서 표현하는 예술은 다양한 형태를 보일 수 있다. 주위 환경과 상호작용을 효과적으로 나타낼 수 있는 환경 예술을 주로 하여, 특정 지역을 강조하는 시각 언어를 창조하고, 새로운 영역의 생성과 변화를 이끌어내는 방식이다.

둘째, DMZ 일원에 대한 통합적인 국가적 브랜드로서 인식이다. 한국은 실질적으로 유일한 분단국가로서 분단의 아픔이 존재하지만, DMZ 일원을 국가적 브랜드로 인식하는 국민의식을 고양해야 한다. DMZ 일원이 여러 지역에 분포한 점을 고려, 각각 지자체 성격을 갖지만, DMZ라는 연결 고리를 통해 본질적으로 하나의 네트워크를 형성할 가능성이 있다. DMZ 일원이 통합적인 브랜드로서 역할을 할 때, 국가적 브랜드로서 경쟁력은 향상할 수 있다. 파주 통일동산지구에서 시도하는 헤이리 예술마을과 파주 출판문화단지, 같은 지역 문화예술 콘텐츠 개발이 본보기다. 헤이리 예술마을은 자연과 예술인의 만남이라는 명확한 개념을 바탕으로 마을 하나의 브랜드로 만들어, 파주 통일동산지구의 한 부분을 예술적으로 고취했고, 파주 출판문화단지는 접경 지역에 문화를 접목한 독창적인 산업단지가 되었다. DMZ 일원에서 시도되는 지역 문화 콘텐츠를 통합해 상징할 수 있는 국가적 예술 브랜드를 만들어 국가 경쟁력을 갖는 방안이다.

## 연구논문

남북한 간 대치 상태는 휴전 상태로 반세기 이상 끌어온 만큼, DMZ 일원에 대한 국가적 브랜드 성장은 한국의 평화적 통일 추진 방안을 국제사회에 호소할 기회를 만들어, 세계 평화를 상징하는 공간으로 거듭날 수 있다. 평화 상징화 공간으로서 역할을 할 경우, 평화 및 환경 관련 국제기구와 국제회의 등을 유치해 DMZ 일원을 중심으로 글로벌 네트워크를 생산할 수 있다.

셋째, DMZ 일원 유대 관계 형성이다. DMZ 일원 지역 발전에 지역 간 이해와 상호 유대 관계가 필요하다. DMZ 일원은 국가 안보와 평화, 자연 생태 보전이라는 공통된 과제를 안고, 지역 낙후성 극복에 분투해 왔다. 지역 간 정보 교환과 문화 공유는 지역 활성화와 DMZ 일원을 국가 브랜드로 성장하게 하는 꼭 필요한 요소이며, 서로 어우러지는 평화 공간을 연계, 하나의 문화 코드로 만들어 상호 공존을 꾀할 수 있다. 일원화된 문화 코드는 예술과의 융합을 추진할 수 있다. 각 지역을 상징하는 환경 예술 작품으로 예술제 형태를 갖추거나, 예술가 참여를 유도해 차례대로 DMZ 일원을 돌며, 예술 프로젝트를 만들어 장기적인 계획 예술 허브로 변화시켜 접경 지역 긴장을 완화한다. 예술에 기반을 둔 국가 브랜드 인식은 오랜 기간 공감대를 만드는 것이 중요하다.

## V. 맺음말

본 연구는 접경 지역과 예술 간 상충적인 조화를 통해 일어나는 국가 브랜드 구축과 부가가치 창출에 대한 이해를 넓히고, 한국의 접경 지역인 DMZ 일원과 그 외 영토와 해양이 문화적 트렌드의 완충지대로 자리매김할 가능성을 제시하고자 했다.

DMZ 일원이 청정 자연 생태계 자원과 문화유산 산재 등 여러 방향으로 문화예술적 발전 가능성을 내포하고 있음은 지속적으로 제기되었다. 접경 지역은 소외된 환경 속에서 국가 발전과 공존하던 구조였으므로 국가 발전을 위해 균형이 갖춰져야 한다.

현재 대내외적으로 민감한 한국 상황을 고려할 때, 접경 지역에 대한 국민의 올바른 인식과 평화 상징물로서 전환, 인접 지역과 화합 및 발전은 한동안 안고 가야 할 과제임에 분명하다. 문화와 예술은 오랫동안 만들어온 인류의 유산으로서, 앞으로 만들어가야 할 자산이기도 하다. 지역이 가질 수 있는 의미는 여러 가지겠지만, 같은 문화를 공유한다는 것은 이미 공감대를 가지고 생활한다는 뜻으로 문화를 바탕으로 한 예술과 사회는 긴밀한 유대관계가 있다. 한국의 접경 지역은 분단을 나타내는 것만이 아니라, 사회적 문제이자 생활의 일부임을 인지하고 지역 활성화를 만들어야 한다. 예술과 접경 지역 조합은 가장 정적이면서도 감성의 매개체가 될 수 있는, 예술과 경계의 긴장을 늦출 수 없는 지역 간 조합으로서 상충한 면을 가질 수 있다. 하지만 앞에서 살펴본 사례들과 같이 상호 보완 작용을 해 새로운 가치를 창조할 경우 도래(到來)하는 대내외적 영향력은 크게 작용한다. 접경 지역 활성화에서 문화예술의 부가가치 실현은 지역 문제를 세계 공통 관심사로 조명받고, 평화라는 세계 공통어를 실현하고자 하는 데 있다.

## 연구논문

### 국문 초록

한국은 분단국가로서 남북한 군사 긴장 관계가 지속돼온 가운데, 냉전의 산물이라 여기던 비무장지대(DMZ) 접경 지역에 대해 자연 생태 보고 현장이라는 천연자원과 잠재적인 국가 문화예술 브랜드로서 가치를 창조할 수 있다는 가능성이 연구되고 제시됐다.

접경 지역 발전을 국가 브랜드 성장 기회로 본다면, 예술과 온화한 방식으로써 융합은 긴장이 지속되는 접경 지역의 명소화를 가능하게 한다. 낙후한 지역사회와 주민 안정화 및 상생 공존을 추구하는 접경 지역 문화를 이끌어 내, 새로운 영역에서 가치 창출을 이뤄낼 수 있는 패러다임이 필요하다.

이 글에서는 접경 지역 예술 접목 사례들로 국가 브랜드 구축과 부가가치 창출에 대한 이해를 넓히고, 평화 통일을 기반으로 하는 DMZ의 문화예술적 브랜드 가치와 함께, 접경 지역을 예술적인 완충지대로 살릴 수 있는 활성화 방안을 제시하고자 한다.

〈주제어〉

문화예술, 예술, 접경 지역, 비무장지대, 국가 브랜드, 지역 활성화

## ABSTRACT

### The Approach of Art in Border Regions

Chang, Yoonjeong

Independent Art Consultant/Research Fellow, The Academy of DMZ Sciences

Lee, Hojin

Professor of Fine Arts, Incheon Catholic University

With military tensions continuing over fifty years in the divided country, Korea has been questioning the potential values of building a good national brand of cultural arts possibly derived from the DMZ (Demilitarized Zone) considered as the product of the Cold War.

The harmony of border regions and cultural arts in a temperate manner shows the unique culture of those areas and provides the stage for creating value for all. Pursuing such a new paradigm comforts the border regions and fulfills the need of the win-win coexistence for the country.

A study of establishing a buffer zone of arts suggests regional revitalization in understanding wide arrays for creating added value through combining arts and border regions.

#### <Keywords>

Cultural arts, arts, border region, DMZ (demilitarized zone), national brand, regional revitalization

### 참고 문헌

국가경쟁력강화위원회, 2010, 「한반도 생태평화벨트 조성방안: DMZ 일원 활성화」,

국가경쟁력강화위원회.

김범수, 2009, 「접경 지역 신발전지대 구축 전략 구상 연구」, 강원발전연구원.

김선희, 백경진, 2010, 「섬과 예술의 융합을 통한 지역 활성화와 바다의 회복: 일본 세토우치국제예술제 추진 사례」, 국토연구원.

## 연구논문

- 김수자, 2010, 「영광원자력발전소 아트프로젝트 2010」, 국립현대미술관.
- 김재한 편, 1999, 『DMZ : 발전적 이용과 해제』, 소화.
- 김재한 편, 2000, 『DMZ II : 횡적 분단에서 종적 연결로』, 소화.
- 김재한, 경제회, 2010, 「비무장지대 가치 인식의 계량적 분석」, 『통일 문제 연구』, 제22권 2호.
- 송태갑, 곽광구, 2011, 「일본 나오시마의 섬 가꾸기 프로젝트 및 시사점」, 『리전인포』 240호.
- 양중희, 2005, 『문화예술 사회학』, 도서출판 그린.
- 윤홍열, 2000, 『사회문화와 그래피티 일러스트레이션』, 세진사.
- 전영옥, 2006, 「신문화도시 전략과 시사점」, 『Issue Paper』, 삼성경제연구소.
- 최성록, 박은진, 2010, 「DMZ 일원 주요 자원의 보전가치 추정연구」, 강원발전연구원, 경기개발연구원.
- Beardsley, John, 1998, *Earthworks and Beyond : Contemporary Art in the Landscape*, New York : Abbeville Press.
- Buchanan, Mark, 2007, *The Social Atom*, New York: Bloomsbury USA.
- Fineberg, Jonathan, 1995, *Art Since 1940*, Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Grande, John, 2004, *Art Nature Dialogues : Interviews with Environmental Artists*, New York : State University of New York Press.
- Kagan, Sacha, 2011, *Art and Sustainability : Connecting Patterns for a Culture of Complexity*, Bielefeld : Transcript Verlag.
- Lucie-Smith, Edward, 1997, *Visual Arts in the Twentieth Century*, New York: Harry N. Abrams.
- Mirzoeff, Nicholas, 2009, *An Introduction to Visual Culture*, New York: Routledge Press.
- Rothko, Mark, 2004, *The Artist's Reality : Philosophies of Art*, New Haven, Yale University Press, 10.
- [www.benesse-artsite.jp](http://www.benesse-artsite.jp)
- [christojeanneclaude.net](http://christojeanneclaude.net)
- [www.echigo-tsumari.jp](http://www.echigo-tsumari.jp)
- [www.kimsooja.com](http://www.kimsooja.com)
- [setouchi-artfest.jp](http://setouchi-artfest.jp)

## 지리·영토 교육: 발전하고 있는가?

조세프 스톨트만 웨스턴 미시간 대학교<sup>1</sup> 교수  
번역 김하양 동북아역사재단

동북아역사재단

### 서론

동북아역사재단의 초청으로 지리 분야 중등교사, 교과서 집필진, 대학교수로 구성된 미국 대표단이 한자리에 모여 지리·영토 교육 논의를 시작한 것이 어느새 3회(2012년 회의)를 맞았다. 미국 대표단은 2009년과 2011년 학술회의에 참석한 바 있다. 먼저 지리학 핵심개념인 영토의 맥락을 중심으로 한국에서 개최된 학술회의로부터 도출된 성과를 언급하고자 한다. 다음으로 2009년과 2011년의 학술회의에 참석했던 미국 대표단을 대상으로 한 설문 조사 결과를 바탕으로 참석자들이 한국에서의 경험을 토대로 도모했던 활동을 설명할 것이다. 본 학술회의가 시작된 지 3년밖에 되지 않았기 때문에 많은 이야기를 하기는 어렵지만 이 회의가 담당하고 있는 역할을 회의에서 도출된 몇 가지 주요 성과와 함께 지리·영토 교육의 맥락에서 논하고자 한다.

<sup>1</sup> 이 논문은 2012년 7월 18일 제3회 『지명과 지리 교육에 대한 국제학술회의』에서 발표된 기조논문임을 밝혀둔다.

## 핵심개념으로서의 영토

2009년 학술회의에 참가했던 미국 교사들은 한국의 지리연구 및 교육의 핵심개념으로서 영토가 지니는 중요성이 어느 정도인지 충분히 인식할 수 있었다. 미국 교사들에게 이러한 개념은 익숙하지 않은 것이었다. 이들의 발표를 통해 현재 학교지리의 연구 대상이 되고 있는 영토와 경계 문제가 미국 초·중등 학습자료에 반영되는 경우가 많지 않다는 것과 미국 중등교과서가 6·25전쟁 시기와 냉전시대의 지정학을 제외하면 한반도에 대한 내용을 거의 다루고 있지 않다는 사실이 드러났다. 통제경제와 공산주의를 유지해온 북한은 정규 교과내용에 포함되었다. 중·고등교과서에서 남한의 경제발전, 국제무역, 수준 높은 인재개발의 배경에 관한 내용은 거의 다루어지지 않았으며, 한반도와 일본열도 사이에 위치한 해양 지명을 둘러싸고 한국이 일본을 상대로 제기하고 있는 영토 문제에 대한 정보도 포함되지 않았다. 미국 교사들에게는 한국의 학교지리에서 영토를 핵심적인 개념으로 다루고 있다는 사실 자체가 흥미로운 것이었다. 이에 미국과 한국의 참석자들은 양국의 학교지리 교육에 포함된 개념으로 영토가 지니는 중요성을 논의하게 되었다. 한국 참석자들을 영토가 한국의 국가이미지와 장소성의 중요한 구성요소라고 주장하였으나 영토에 대한 시각이 이들 국가의 지리적, 역사적, 정치적 프레임에 통합되지 않은 미국 교사들은 이와 같은 견해를 보이지 않았다. 20세기 후반까지 영토는 대학의 지리학 전공에서 큰 관심을 받지 못하였다.

일반적으로 지리학자들의 연구주제는 장소의 특수성과 관련된 것들이며(Rediscovering Geography Committee, 1997), 특히 장소에 대한 연구에서는 영토와 영토성이 다뤄질 수 있다. 영토는 땅, 물, 공기를 포함하는 지구 및 사람들 간의 광범위한 유대관계와 정신적·물리적으로 자신들의 땅이라고 여기는 특정 장소에 대한 문화적이고 역사적인 애착까지 모두 포괄하는 개념이다. 영토에 적극적인 의지를 내포한다는 점에서 영토성의 의미는 영토의 의미와는 약간 다르다. 즉, 영토성은 '특정한 지리영역에 대한 지배력의

행사와 주장을 통해(사람, 물건, 관계의) 행동과 상호작용에 영향을 미치거나 통제하려는 시도'로 정의된다(Sack, 1981:55). 다시 말하면 영토는 핵심개념이고 영토성은 그 개념의 응용이다. 영토와 영토성은 모두 연계, 의사소통, 정보의 흐름 그리고 갈등과 협력에 영향을 미치는 방식을 통해 기능하기 때문에 때에 따라 호환적으로도 사용될 수 있다(Brunn & Leinbach, 1991). 영토를 포괄하는 장소에 대한 기본적인 지식은 갈등과 협력에 대한 보다 폭넓은 이해로 이어지기 때문에 핵심개념으로서의 영토는 초·중·고등학생에게 매우 중요한 내용이다.

지난 수십 년간 미국 지리학 연구에서 영토의 개념이 차지해온 비중은 어느 정도나 될까. 사실 지리학이라는 학문과 지리학자들은 영토와 관련한 의사결정과 그러한 결정의 공간적·정치적 결과에서의 전통을 공유한다. 미국지리협회(American Geographical Society) 회장과 존스 홉킨스 대학(Johns Hopkins University) 총장을 역임한 저명한 지리학자 아이제이어 보먼(Isaiah Bowman)은 제1차 세계대전 당시 유럽의 경계획정에 중요한 역할을 담당하였으며 영토와 경계획정에 대한 논의 시 미국위원회(American Commission)에 지도 등의 지리학적 증거를 제공하였다. 제1차 세계대전 이후 유럽의 지도는 전쟁 전과 비교하여 상당 부분 수정되었다. 유럽과 과거 오스만 제국이 지배하던 서남아시아 지역을 포함하는 새로 제작된 지도에는 새로운 경계, 영토, 국가들이 등장하였다. 지리학자들은 제1차 세계대전의 영토 관련 결정과 정책 수립에서 중요한 역할을 담당하였다.

그러나 정치지리학은 지리학 내에서도 신생 학문이었고, 이론적으로 잘 정립되어 있거나 검증된 방법론을 보유하고 있는 상태도 아니었다. 20세기 저명한 지리학자 리처드 하트숀(Richard Hartshorne)은 미국위원회의 지리학자들의 공헌이 '지리학자들이 사실적 지식에 얼마만큼 기여를 할 수 있는가와 관계없이, 그들의 미성숙한 정치지리적 사고로 평가절하될 입장에 놓였다'며 당시 상황을 진술하였다(Hartshorne, 1950:103). 1950년 미국지리학회(Association of American Geographers) 연설에서 하트숀은 정치지리학의 주요 요소인 영토와 영토 문제를 여러 번 언급하였다. 1949년에 미국지리학



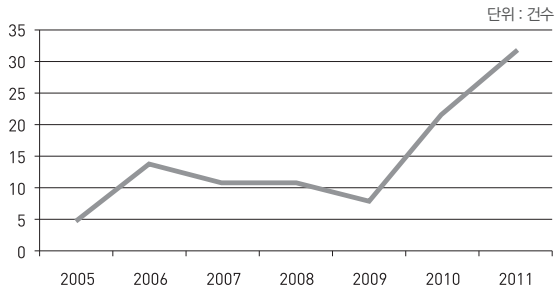
회 회장으로 활동한 하트슨은 지리학계가 영토의 물리적인 형태보다는 기능적인 측면에 더 관심을 기울여야 한다고 생각했다. 영토 또는 국가의 물리적 형태는 정치지리적 논의의 출발점으로 인식되었다. ‘규모, 형태, 위치, 경계, 자연지역, 문화지역, 다른 계통의 사람들이 사는 지역, 수도의 위치’를 포함해야 한다는 하트슨의 주장도 중요하지만, 이는 영토연구의 연계 및 국가적·국제적 관계와 비교하면 정치지리학에 있어서 그다지 흥미로운 활용 방안은 아니었다(p. 99).

1950년대 이후 30년 동안 정치지리학 및 영토 개념을 향한 관심이 확대되었다. 데이비드 나이트(David Knight)는 전문 지리학자들이 영토의 중요성에 더욱 관심을 기울여야 한다고 생각하였다(Knight, 1982). 그는 특히 미국에서 대부분의 정치지리학 연구가 선거 패턴에 기반한다는 결론을 내렸다. 정치지리학이 선거 기간에 중요한 주제고, 10년마다 이루어지는 인구조사에 따른 선거구 변경과 관련한 미국 정계의 정치적 논의의 원천이기는 하지만 선거에 영토에 의해 정의된 정치적 패턴과 과정이 반영되지는 않았다. 그러한 상황에서 나이트가 제안한 보다 광범위한 시각과 영토의 기능적인 측면이 반영되면서 미국 정치지리학의 중요한 주제로서 영토에 대한 관심이 고조되었다. 지리학자들은 기능적 경계, 연계, 경계에 중점을 두었으며, 특히 식민지 이후의 정치적 변화와 국가적 차원을 넘어 세계적 차원에서 논의되기 시작했던 당시의 영토 문제에 주목하였다(Brunn, 1981; de Blij, 1962; Glassner & de Blij, 1980; Gottman, 1973).

1990년대에는 동유럽의 분열로 경계가 재편됨에 따라 정치지리를 다루는 연구소가 설립되었다. 영토와 경계의 역학분석으로 정치지리학은 진화를 거듭하였다. 동유럽 발칸 지역의 독립 및 민주화 시기에 민족적, 문화적, 역사적, 자연지리적 고려를 바탕으로 영토경계를 수립하는 과정에 지리학은 직접적으로 관여하지 않았으며, 공공정책에 영향력을 행사하지도 않았다. 이러한 결정들은 지역 사람들이 중요하게 여기던 장소에 대한 전통과 애착의 지리적 기억을 바탕으로 이루어졌다. 이를테면, 세르비아인들은 민족성을 바탕으로 다수의 세르비아인이 거주하는 보스니아-헤르체고비나



(Bosnia-Herzegovina) 동부 영토에 대한 권리를 주장했는데, 그러한 문제는 분쟁 지역을 둘러싼 전투 이후에야 해결되었다. 전쟁이 끝난 이후에도 발칸 반도에서는 독립국들의 영토 경계획정 논의가 계속되고 있다(Attree, 2011).



〈그림 1〉 영토를 주제로 한 발표 경향 (2005~2011년 미국지리학회 학술회의)

지리학에서의 영토에 대한 관심은 지속적으로 커졌으며, 최근의 학술논문과 연구에서는 중요한 부분을 차지하고 있다(Murphy, 2001; Sidaway, 2008). 영토 개념에 대한 관심 또한 높아졌으며, 유럽, 아시아, 서남아시아, 아프리카의 탈민족주의 및 민주화를 거치면서 보다 광범위한 학술적 인식을 얻게 되었다. 학술 포럼에서 영토를 주제로 한 학술논문 수가 증가한 것은 지리학에서 영토 문제에 대한 관심이 커졌음을 알 수 있게 해 준다. 예컨대 2005~2011년 사이에 개최된 미국지리학회(Association of American Geographers) 연례 학술회의에서 나타난 영토를 주제로 한 발표의 경향은 영토에 관한 미국 지리학계의 관심이 지속적이고도 실질적으로 증가하고 있다는 점을 시사해 준다(〈그림1〉 참조).

## 교과서에 나타난 영토의 개념

지리학에서 영토 개념에 대한 관심이 높아진 것은 학술적 연구에 따른 하나의 경향이었다. 그렇다면 초·중등교육에서는 영토 개념이 어떻게 활용

되었을까? 동북아역사재단이 후원한 2009년 학술회의를 준비하는 과정에서 미국 대표단은 초·중·고등학교 교과서에 나타난 영토 개념의 패턴을 분석하였다. 그 결과 영토에 대한 내용이 포함된 교과서는 그리 많지 않았으며, 갈등의 해결과 협력 증진의 차원에서 영토가 담당하는 역할에 대한 설명 또한 전무하다시피 했다.

미국 초·중·고등학교 교과서에서는 영토를 중요한 지리 개념으로 다루고 있지 않았다. 다만, 소수의 지리·사회과 교과서에서 영토가 가볍게 언급될 뿐이었다. 지리교과 국가표준안(National Content Standards in Geography)<sup>2</sup>에 의거하여 출판된 *Geography for Life*의 초판에서 영토가 비중 있게 다루어지지 않은 것이 위와 같은 현실을 초래했을 수 있다. 교사와 출판사를 대상으로 ‘학생들이 어떠한 지식과 기술을 습득해야 하는가’에 관한 가장 일반적인 지침을 제공했던 이 표준안은 지리학 핵심개념으로서의 영토에는 큰 관심을 두지 않았다. 예컨대 영토에 대한 개요는 ‘표준안 13: 사람들 간의 협력과 갈등이 지표(Earth’s surface)의 분할과 통제에 어떻게 영향을 미치는가(p. 169)’에 포함되어 있다. 이 표준안에 따르면 초등학생은 ‘영토 단위의 종류(p. 130)’를, 중학생은 ‘우리나라의 다양한 영토분할(p. 169)’을, 고등학생은 ‘영토 및 자원 갈등에 있어서 관점의 차이 및 이해관계의 차이, 그리고 영향(p. 210)’을 이해하고 있어야 한다. 영토 개념의 다양한 기능적 활용이 포함된 고등학교 표준안을 제외하면 1994년의 표준안은 영토의 기능적인 측면보다는 물리적인 측면에 중점을 둔 것으로 볼 수 있다.

2012년에 *Geography for Life*의 제2판이 출간되었는데, 제2판(Gallagher & Downs, 2012)에서는 영토 개념이 차지하는 비중이 커져 지리 교육에서 영토가 지니는 존재감과 중요성이 확대되었다. 표준안 13에 포함된 표현은 그대로 유지되었으나 그 형식이 변경되어 표준안의 핵심주제 또는 개념이 강조되었다. 표준안 13을 정의하는 세 가지 핵심주제는 영토분할, 협력, 갈등인데, 이 표준안은 핵심주제와 관련하여 학생들이 초·중·고등학교 교육을 통해 습득해야 하는 지식과 기술이 무엇인지를 명확하게 정의하였다.

2 1994년 지리 교육 표준화 프로젝트[Geography Education Standards Project, 1994].

제2판은 한반도, 비무장지대 그리고 한국 측 군사분계선에서 바라본 북한의 모습 등을 가르칠 것을 권장한다. 내용에 관한 구체적인 권고사항은 교육에서 그 주제가 갖는 중요성뿐만 아니라 영토 개념 이해를 위한 학습 주제로서의 중요성 또한 반영한다. 표준안에 구체적인 예시가 포함되었다는 사실은 기능에 중점을 둔 사회·지리과 교과 과정의 핵심개념으로서 영토가 지니는 중요성을 강조해 준다. 한편, 국가시험에서 기준 점수를 충족한 학생들에게 대학교 학점을 부여하는 AP(Advanced Placement) 인문지리의 정치지리 과목에 영토 개념이 포함되어 있다(College Board AP, 2011).

동북아역사재단이 후원한 2009년과 2011년의 학술회의가 개최된 때는 미국 지리 교육에서 영토에 대한 관심이 고조되었던 시기였다. 이때의 학술회의는 교육 과정의 핵심개념으로서 영토에 대한 관심을 높이는 데 기여했다고 말할 수 있다. 학술회의에 참여했던 미국 교사들은 한반도 지리를 가르칠 때 영토라는 개념이 지니는 중요성이 무엇인지 이해할 수 있었고, 동해 표기문제에 대해서도 배울 수 있었다. 참석자들은 각자의 수업에서 독도와 동해 표기문제를 문화적·지리적·역사적인 측면에서 중요한 문제로 비중 있게 다루게 되었고, 그러한 주제에 대한 전문성 또한 갖추게 됨으로써 다른 교사들도 관련 정보를 얻을 수 있게 해주었다. 두 차례의 학술회의를 통해 미국 대표단은 지리·영토 교육을 지리수업의 핵심요소로 삼게 되었고, 한반도의 사례는 영토 및 지명 문제를 가르치는 데 하나의 좋은 사례가 되었다.

## 영토 교육: 발전하고 있는가?

2009년과 2011년의 지리·영토 교육 학술회의에 참석했던 미국 대표단은 ‘동북아역사재단이 후원한 학술회의와 현장연구에서 무엇을 얻었는가’라는 질문에 참여하였다. 설문 조사의 첫 번째 주제는 ‘학술회의에서 얻은 정보, 자료, 현장연구와 관련된 경험을 활용하여 다른 교사들의 전문성

증진에 어떻게 기여했는가'였고, 두 번째는 '학술회의와 현장연구 후에 얼마나 많은 학생에게 동해 표기문제, 독도, 비무장지대에 대해 가르쳤는가'였으며, 세 번째는 '교과서에 담긴 내용 외에, 학술회의와 현장연구를 통해 알게 된 최신 정보 중에서 학생들에게 가르친 것은 무엇인가'였다. 총 27명으로 이루어진 대표단 중 21명이 설문 조사에 참여했다.

## 지리·사회과 교사 전문성 증진 관련 설문 조사

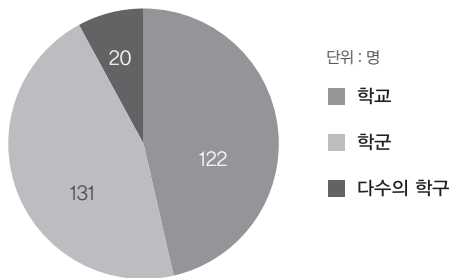
동북아역사재단이 후원한 학술회의에 참석한 대표단은 다음과 같은 세 가지 기준에 따라 선발되었는데, 첫 번째는 지리·사회과 담당 교사, 두 번째는 소속 학구 또는 주(州)에서 우수교사로 인정되는 자, 세 번째는 다른 교사들의 전문성 증진에 기여하는 자였다. 학술회의 이후의 워크숍을 통해 이루어진 설문 조사에는 학술회의에 참여했던 교사들이 한반도에 관한 지식과 정보를 공유함으로써 한반도에 대한 다른 교사들의 전문성 증진에 얼마나 기여하였는가에 대한 질문이 포함되었다. 영토 교육에 관한 교사 전문성 증진은 지역사회, 주(州), 국가, 국제적 차원의 전문성 증진과 기타 전문성 증진 관련 프로그램으로 분류된다.

미국의 전문성 증진은 지역사회, 주(州), 국가 및 국제적 차원의 네 가지로 구분된다. 지역사회 전문성 증진은 참여 교사의 지리적 범위가 학교 및 지역사회와 가깝다. 만약 동북아역사재단의 대표단이 학교에 전문성 증진을 제공한다면 지역사회 전문성 증진으로 분류될 것이다. 가장 광범위한 것은 여러 국가의 교사가 참여하는 국제적 차원의 전문성 증진이다. 앞으로 제시될 그래프들은 전문성 증진의 규모와 서비스 영역을 기준으로 하였다.

## 학교와 학구 차원의 성과

미국 대표단은 소속 학교와 학구에서 동료 교사들에게 적극적으로 한국에서의 경험을 통해 습득한 내용을 설명하였다. 이들은 한국에서 접한 현장연구와 수업관찰을 통해 상당한 수준의 전문성을 얻었다는 평가를 받았으며, 그들의 경험이 각 학교와 학구의 중요한 자산이 될 것이라는 평가도 있었다. <그림 2>는 한국에서의 경험을 바탕으로 한국 영토와 지리 문제에 대한 정보를 공유하기 위해 개최한 워크숍에 미국 교사 273명이 참석했음을 보여준다. 몇몇 학구는 다른 다수의 학구가 함께 참여할 수 있도록 워크숍을 후원하기도 하였다. 이러한 형식의 워크숍, 즉 ‘한국에 관한 동료 지도(peer teaching)’에서 흥미로웠던 부분은 자신의 경험을 나누고 소속 학교와 학구의 변화를 도모하고자 했던 대표단의 열정이었다. 대표단 중 다수는 학술회의에 참가했다는 이유로 동료 교사들부터 ‘특별한’ 교사라는 평가를 받았다고 한다. 또한 대표단은 한반도, 특히 한국 지리와 독도, 동해 표기문제에 대한 지식의 증진으로 동료교사들로부터 전문성을 인정받을 수 있었다.

학교 및 학구 단위 교사 전문성 증진 (273명 참여)

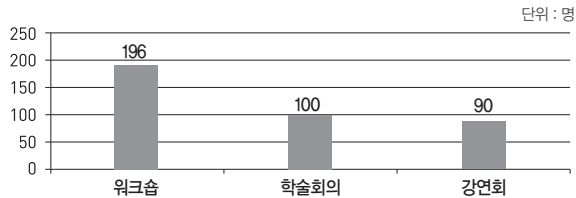


<그림 2> 지리·사회과 교사 대상 지역 전문성 증진 프로그램 - 한반도 지리

## 주(州) 차원의 성과

한반도에 관한 미국 교사 전문성 증진 프로그램은 주(州) 차원에서도 조직되었다. 주(州)별로 개최된 워크숍의 내용은 보통 국가 교육표준안과 학년별 성취기대 수준에 따라 구성되었으며, 다양한 학교와 학구에서 많은 교사에게 광범위한 논의와 응용의 기회를 제공하였다. 대표단은 주(州) 수준에서 개최된 16회의 학술회의, 워크숍, 강연회에 방문하여 377명의 교사들과 함께 한반도 지리에 대한 의견을 나누었다. 주(州)별 학술회의에서는 교사를 대상으로 한 발표와 함께 학생들을 가르칠 때 사용할 수 있는 교재의 활용에 대한 워크숍이 이루어졌다. 주(州)별 강연회에서 심층적으로 다루어야 할 주제가 있는 경우에는 교육 내용과 교수법 증진 프로그램이 며칠에 걸쳐 강도 높게 진행되었다. <그림 3>에서 볼 수 있듯이 워크숍에서 교사가 고등학생에게 학문적인 자극을 줄 수 있는 지역적, 계통적 인문지리학 기초수업에 관한 내용을 다루었다. 한반도는 워크숍에서 다루어진 몇 가지 주제 중 하나였는데 대표단의 직접적인 경험(한국 학생들과 한국의 지리에 대해 논의하고 현장연구에 참여하는 등의 활동)이 워크숍의 수준을 한층 높여주었다.

주 단위 교사 전문성 증진(377명 참여)



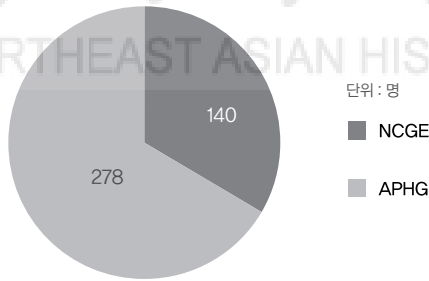
<그림 3> 지리·사회과 교사 대상 주(州) 단위 전문성 증진 프로그램 - 한반도 지리

지리연합네트워크(Geography Alliance Network)는 주(州) 단위로 개최되는 교사 전문성 증진 프로그램을 지원한다. 지리연합에 참석한 교사와 동북아 역사재단이 개최한 학술회의 및 현장학습에 참여한 교사는 이 네트워크를 통해 다른 교사들의 전문성 증진에 기여할 수 있었다.

## 지역과 국가 차원에서의 성과

지역과 국가 수준의 전문성 증진 프로그램은 지리 교사가 구체적으로 교수학습 내용을 준비할 수 있게 해주는 AP 인문지리 교사 준비 프로그램 APHG(Advanced Placement Human Geography Teacher Preparation Program)과 같은 국가 수준의 학술회의나 프로그램이 결합하여 이루어진다. 서울에서 개최된 지리·영토 교육 학술회의에 참석했던 미국 대표단 중 몇 명은 이러한 지역 및 국가 수준의 전문성 증진 프로그램에 참여하여 한반도 지리, 동해 표기, 독도에 대한 지식을 공유하였다. 매년 개최되는 미국지리교육학술회의 NCGE(The National Conference on Geography Education)는 지리교사들이 한자리에 모여 논문을 발표하고 토론과 워크숍을 갖는 자리이며 대표단이 주도한 지역 및 국가 수준의 학술회의에는 교사 393명이 참여하였다(그림 4) 참조.

지역 및 국가 단위의 전문성 증진 프로그램 (393명 참여)



〈그림 4〉 지리·사회과 교사 대상 지역 및 국가 수준 전문성 증진 프로그램 - 한반도 지리

## 국제적 차원의 발전

한국 학술회의에 참가했던 미국 대표단은 국제 포럼에 참여할 수 있는 기회도 갖게 되었다. 지역과 국가의 경계를 초월하여 지리·영토 교육의 내용과 방법론에 대한 논의가 이루어지는 국제포럼은 매우 중요하고 의미

있는 자리다. 동북아역사재단이 후원한 학술회의는 이와 같은 국제적 수준의 논의가 지니는 긍정적인 효과가 무엇인지 잘 보여주었다. 이러한 국제 학술회의는 지리 교육이 다루어야 하는 핵심개념과 국제적 문제와 관련한 지식을 공유할 수 있는 기회를 제공하였다. 2009년에는 워싱턴 DC에서 국제기구 지도자와 대사들이 모이는 국제회의가 개최되었는데, 이 자리에서도 동해 표기문제가 다루어졌다. 이 회의는 정식 강의 형태로 이루어지지 않았으나 참석자들은 전문 지리 교사로부터 표기문제, 영토 문제 그리고 문화에 대한 지식을 공유할 수 있었다. 최근에 시작된 인도국제연구소(India International Institute)와의 교류협력을 통해서도 다양한 국제 문제를 다룰 수 있을 것으로 기대한다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 한반도 지리-미국 대표단과 한국의 국제적 연계 (2009)

국제 학술회의	활동	참석자
마셜 레거시 연구소(Marshall Legacy Institute) (워싱턴 DC)	초청연사 : 동해 표기문제	250명의 미국 및 기타 국가 대사, UN(United Nations) 미국대사, 유엔아동기금(United Nations International Children's Emergency Fund) 사무총장
지리학 연구 관련 인도 국제 연구소 (India International Institute for Geographical Studies)	국가 정체성	10명

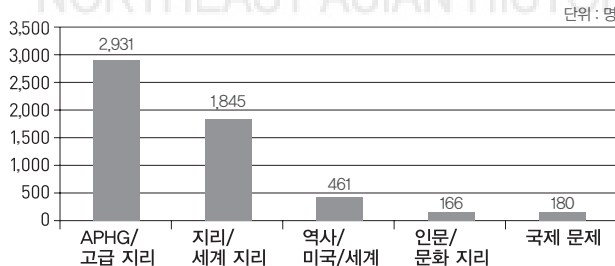
## 비공식 교육을 통한 대중과의 접촉

한국 대표단은 비공식적으로 또는 공식적으로 정해진 학교교육 과정과는 별개로 지리·영토에 대해 가르칠 수 있는 기회를 가졌다. 한국 대표단 중 1인은 35명의 중학생으로 구성된 월드 익스플로러(World Explorer)에서 수업을 했는데, 이 학생들은 방과후 프로그램인 청소년 클럽(Boys and Girls Club)의 일원이었다. 또한 지역 내 문화센터에서 청중 50명을 대상으로 한반도 지리에 대한 강의를 할 기회가 있었다. 강의는 한국에서 경험한 현장 연구, 논문, 연구성과를 바탕으로 진행되었으며, 특히 동해 표기문제, 독도,

북한 핵개발 등의 문제가 다루어졌다. 대표단으로 선발되어 한국의 학술회의에 참석한 교사들은 그 가치를 인정받아 학교 이사회와 관계기관에 초청받아 보고 경험한 내용을 발표하기도 했다. 이러한 발표내용을 지역 방송국에서 방송한 경우도 있었고 대표단 중 두 명은 지리 관련 출판물에 논문을 제출하기도 하였다.

### 학생들에게 한반도에 대해 가르치기

새로운 지식의 습득, 현장연구, 낯선 나라의 생활양식에 대한 관찰 등의 경험을 통해 교사는 학생들에게 최대한 현실적인 측면에서 자신의 경험을 설명해줄 수 있는데, 이러한 목적 달성을 향한 대표단의 강한 의지가 설문조사 결과를 통해 잘 드러났다. 한반도 지리, 한국 문화, 동해 표기문제, 독도와 관련한 정보를 접한 중·고등학생의(대표단 중 초등교사는 없었음) 수는 총 5,889명이었다(〈그림 5〉 참조).



〈그림 5〉 한반도 지리, 동해, 독도 관련 수업을 받은 학생 수(총 5,889명)

### 한반도 관련 전문 학술회의 및 발표

대표단은 2010년과 2011년 연례 지리 교육 학술회의에서 발표를 했으며, 2012년 학술회의에서도 한국에 대한 발표를 할 예정이다. 2012년에는 환

태평양 지역의 해양 지명 문제를 주제로 미국 사회과 심의회 (NCSS:National Council for the Social Studies)에서 발표할 계획이다. 동해 표기문제에 관한 발표가 이루어진 학술회의는 다음과 같다.

- 조지아 주 사바나(Savanna, Georgia)에서 개최된 2010 미국 지리 교육 심의회(National Conference Geography Education)의 주제로 한국 해안 지리가 포함되었다. 17개의 발표(한국 학자들의 논문 포함), 환영연회, 만찬이 있었고 류광철 대사가 기조연설을 했다.
- 오리건 주 포틀랜드(Portland, Oregon)에서 개최된 2011 NCGE에서는 한국의 지리 관련 발표가 두 개나 있었다. 하나는 한국 학자의 발표였고, 다른 하나는 미국 대표단 중 두 명이 하는 공동발표였다.
- 텍사스 주 산마르코스(San Marcos, Texas)에서 개최될 2012 NCGE의 프로그램에 한국 해안 지리가 포함될 것이며, 한반도, 동해, 독도에 관한 7개의 발표가 있을 예정이다.
- 워싱턴 주 시애틀(Seattle, Washington)에서 개최될 2012 NCSS에서는 환태평양의 지명문제와 동해 표기문제에 관한 발표가 있을 것이다.

## 대표단의 발표주제

미국 대표단은 귀국 후 정확한 자료와 정보를 바탕으로 한반도에 관한 발표를 준비하였다. 다른 교사들에게 수준 높은 전문성 증진 기회를 제공하기 위해서는 믿을 수 있는 정확한 정보원을 확보해야 했다. 정보 수집을 위해 논문, 학술회의 참여, 현장 방문 시 작성한 기록과 사진, 그리고 동북아역사재단이 배포한 인쇄물과 영상자료, 동북아역사재단 홈페이지가 주로 활용되었다.

전문성 증진, 비공식 강연, 학교 수업에서 가장 많이 다루어진 주제는 한반도 지리와 역사, 비무장지대, 동해 표기문제, 독도 등이었고 기타 주제

로는 삼성, 현대, 경주 고분군 방문, 현장 방문 시 관찰한 한국의 농업과 상업, 서울과 경북공 현장연구, 서울 시내에 있는 청계천과 산책로, 한국전쟁 박물관 등이 있었다.

## 요약

2009년과 2011년 지리·영토 교육 학술회의에 참가한 미국 대표단의 후속 활동과 설문 조사 결과를 요약하면 다음과 같다.

1. 학술회의에서 한국 학자들이 발표한 영토 개념에 대한 관심이 증폭되었다. 사실 그동안 미국의 지리 교육에서 영토 개념은 큰 관심을 받지 못했다. 한반도 역사와 지리는 영토의 중요성을 지속적으로 증명해주었고, 미국 대표단은 이를 통해 중요한 교훈을 얻을 수 있었다. 국가 지리 교육 표준안인 *Geography for Life* 제2관은 영토의 핵심주제와 그러한 주제를 보완해주는 보충자료로 큰 관심을 받고 있다.
2. 학술회의에 참여하기 전 미국 대표단은 동해 표기문제 및 독도에 관해 거의 알지 못했다. 문제에 대한 지식의 직접적인 습득은 특히 학생들에게 이러한 상황과 관련된 지식을 전달해야겠다는 의지를 이끌어내는 데 매우 중요하게 작용하였다. 동해 표기문제는 대표단이 가장 많이 택한 강의 주제 중 하나였다.
3. 비무장지대 방문이 한국 방문일정의 하이라이트였다. 대표단 대다수가 중등교육을 통해 비무장지대를 배우기는 했으나 뉴스에 가끔 등장하는 주제일 뿐이었다. 비무장지대를 가까이에서 바라본 대표단은 비무장지대가 지닌 갈등, 긴장, 영토의 본질에 깊은 인상을 받았고, 같은 영토, 언어, 문화사를 공유했음에도 두 개의 상반된 이념 때문에 분단되어 있는 한민족의 상황을 잠시나마 경험할 수 있었다.
4. 대표단은 귀국 후 학술회의를 통해 한반도 지리에 대한 지식과 정보를

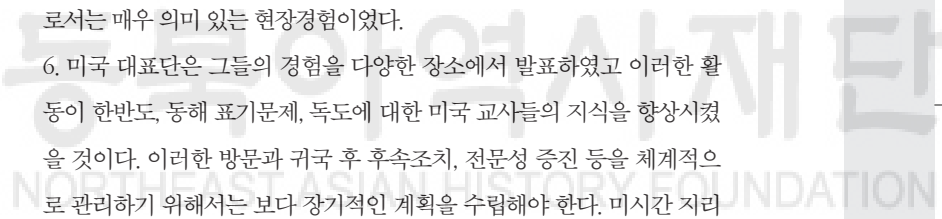


수천 명의 학생과 교사에게 전달하였다. 구체적으로 증명할 수는 없지만 교육적 맥락에서 이루어지는 이와 같은 정보의 확산이 지닌 효과가 확실히 증명되었다. 전문성 증진을 위한 행사에 참여하는 교사들에게는 학교수업을 지원하기 위한 수준 높은 학습자료가 필요하며, 특히 이러한 학습자료를 제공하는 특화된 웹사이트가 구축되어야 한다. 이를 위해 한국과 미국의 교사들이 협력하여 온라인상에서 열람이 가능한 웹 기반 학습자료를 개발할 수도 있을 것이다(Solem, 2012).

5. 귀국 후 교사의 역할로 돌아간 미국 대표단의 반응을 통해 지리를 배우고 가르치는 데 현장연구가 지니는 중요성이 다시 한번 확인되었다. 한국인들과 만나 대화하고 한국 문화를 관찰하고 경험해본 것 그리고 ‘한국인으로 살아간다는 것’이 어떤 의미를 지니는지 알게 된 것은 미국 대표단으로서 매우 의미 있는 현장경험이었다.

6. 미국 대표단은 그들의 경험을 다양한 장소에서 발표하였고 이러한 활동이 한반도, 동해 표기문제, 독도에 대한 미국 교사들의 지식을 향상시켰을 것이다. 이러한 방문과 귀국 후 후속조치, 전문성 증진 등을 체계적으로 관리하기 위해서는 보다 장기적인 계획을 수립해야 한다. 미시간 지리연합(Geography Alliance of Michigan)의 주도하에, 전국연합네트워크(National Alliance Network)가 한국에 대한 연구에 참여하는 등 미국 지리연합네트워크를 통해서도 이러한 계획을 수립할 수 있을 것이다. 또한 이를 통해 귀국 후 전문성 증진을 위한 프로그램에 열정을 보이는 연합 소속 교사를 선발하고 초청할 수도 있을 것이다.

‘지리·영토 교육이 발전하고 있는가’라는 질문에는 ‘그렇다’고 답하고 싶다. 미국 대표단이 성과를 보았다고 생각한다. 미국 대표단은 다른 교사들에게 한국에 대한 지식을 전파할 수 있는 준비가 되어 돌아왔다. 한국에서의 학술회의와 현장방문은 21세기의 한반도에 대한 흥미롭고도 의미 있는 경험과 정보를 제공해주었다. 가장 큰 성과는 대표단이 각자의 교실로 돌아가 학생들에게 가르친 내용의 질적 향상으로, 교실에서 사용할 수 있는



한반도 관련 학습자료에 대한 기대에서도 영토 교육의 발전을 엿볼 수 있다. 이 모든 것이 동북아역사재단이 개최한 학술회의의 성공을 보여주는 지표인 것이다.

### 참고 문헌

- Attree, L., 2011, *Drawing Boundaries in the Western Balkans: A people's perspective*, London: The Grayston Centre.
- Brunn, S., 1981, Geopolitics in the shrinking world: a political geography of the twentyfirst century, In A. Burnett & P. Taylor (Eds.), *Political Studies from Spatial Perspectives*, Chichester: John Wiley.
- Brunn, S. & Leinbach, R. (Eds.), 1991, *Collapsing Space and Time: Geographic Aspects of Communications and Information*, London: Harper Collins Academic.
- College Board AP, 2011, *Human Geography Course Description*, New York: College Board.
- de Blij, H. J., 1962, *Forced wedding: Federation in the Rhodesias and Nyasaland. In Africa South*. Evanston IL: Northwestern University Press.
- Gallagher, S. & Downs, R. (Eds.), 2012, *Geography for Life* (2nd ed.), Washington, DC: National Council for Geographic Education.
- Geography Education Standards Project, 1994, *Geography for Life*, Washington, DC: National Geographic Research and Exploration.
- Glassner, M. & de Blij, H., 1980, *Systematic Political Geography* (3rd ed.), New York: John Wiley.
- Gottman, J., 1973, *The Significance of Territory*, Charlottesville: The University Press of Virginia.
- Hartshorne, R., 1950, The functional approach in political geography, *Annals of the Association of American Geographers*, 40, 95~130.

- Knight, D. B., 1982, Identity and Territory: Geographical Perspectives on Nationalism and Regionalism, *Annals of the Association of American Geographers*, 72(4), 514~531.
- Murphy, A., 2001, "Territoriality, morality and international law: Thoughts on the Hendrix's 'Moral Theory of State Territory,'" *Geopolitics*, 6(2), 163~168.
- Rediscovering Geography Committee, 1997, *Rediscovering Geography: New Relevance for Science and Society*, Washington, DC: National Academy Press.
- Sack, R., 1981, Territorial bases of power, In A. Burnett & P. Taylor (Eds.), *Political Studies from Spatial Perspectives*, New York: John Wiley.
- Sidaway, J., 2008, The geography of political geography, In K. Cox, M. Low & J. Robinson (Eds.), *The Sage Handbook of Political Geography*, Thousand Oaks, CA: Sage, 41~56.
- Solem, M., 2012, Geographical Education: The Quest for Geographic Literacy and Beyond, In J. P. Stoltman (Ed.), *21st Century Geography: A Reference Handbook*, Los Angeles: Sage.

#### 저자 소개

조세프 스톨트만(Joseph P. Stoltman)  
Western Michigan University

조세프 스톨트만은 미국 웨스턴 미시간 대학교 지리학 및 교육학 담당 교수다. 현재 학부와 대학원에서 지리학 및 교육학을 강의하고 있으며, '지리 교육: 자연지리학' 전공 박사과정 학생들을 지도하고 있다. *21st Century Geography: A Reference Handbook*(Sage Publishing, 2012)의 에디터였던 스톨트만 교수는 미시간 지리연합(Michigan Geographic Alliance) 공동집행자(2009)와 미국 지리교육협의회(National Council for Geographic Education) 회장을 역임했으며, *Geography for Life*(National Geography Content Standards) 제2판 저자 중 1인이다. 2010년과 2014년에는 미국 교육 과정 평가원(NAEP)에서 지리 분야 프로그램 조직 및 검토위원으로 활약하였다. 스톨트만 교수는 미국 지리교육위원회(NCGE)에서 수여하는 George J. Miller Award상을 비롯하여, 미국지리학회(AAG) 지리 교육 분야에서 수여하는 Gilbert Grovesnor상, 호주 왕립지리학회(Royal Geographical Society of Australasia: Queensland)에서 수여하는 James Park Thomson Medal을 받았으며, 웨스턴 미시간 대학교에서는 영예로운 학술상을 수상하였다.

# 시마네현 ‘죽도(竹島)문제연구회’ 제2기 최종보고서 검토

윤유숙 동북아역사재단 연구위원

2005년 6월 발족한 시마네현[島根県] ‘죽도(竹島)문제연구회’의 제1기 최종보고서가 2007년 배포된 이래 올해 3월 『제2기 ‘죽도(竹島) 문제에 관한 조사연구 최종보고서』가 발표되었다. 2007년 제1기 최종보고서의 내용은 그간 일본의 일부 학자들에 의해 주장되었던 논리를 정론화하려는 시도로, 그것이 일본 정부에 의해 채택될 경우 기존의 자국 논리에 적극적으로 활용될 것이 우려된 바 있었다. 그리고 그 우려는 현실화되어 보고서 내용의 일부가 일본 외무성의 ‘죽도(竹島) 문제를 이해하기 위한 10포인트’에 그대로 차용되는 결과를 낳았다.

주지하는 바와 같이 현재 독도 문제는 그것이 한일 외교관계에서 차지하는 비중이나 양 국민의 관심도 등 모든 면에서 2007년과는 비교가 되지 않을 정도로 가열되어 있다. 상황이 이러한 만큼 제2기 최종보고서의 전반적인 내용을 제1기 보고서와 비교, 검토하여 향후 독도 문제의 향방에 시사점으로 삼는 것은 유의미할 것이다.

먼저 보고서에 수록된 논문을 주제별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1905년 독도 영토 편입 조치의 법적 타당성을 ‘무주지 선점론’ 관점에서 검토하였다. 1905년 2월 22일 독도를 시마네현 소속으로 한 일본



정부의 조치에 대해 한국이 이견을 제기하고 있으나 일본이 독도가 일본 영토임을 주장하는 것은 근대 국제법에 근거한 것이라는 반론이다. 저자 나카노 테츠야[中野徹也]는 ‘한국이 일본제국주의에 의해 독도를 강탈당했기 때문에 국제법적으로 독도는 일본 영토가 아니라고 주장하고 있지만, 한국도 1876년 강화도조약에 서명하여 국제사회의 일원이 되었기 때문에 그러한 주장이 성립되지 않는다’고 주장하였다.

둘째, 한국 측 주장이 형성된 역사적인 경위와 관련하여, ‘독도가 독립의 상징이라는 한국의 주장은 정치적으로 만들어진 것’이라고 주장하였다. 후지이 겐지[藤井賢二]는 ‘독도는 일본의 한반도 침략으로 희생된 최초의 영토라는 한국 측의 주장을 비롯해서 여러 가지 근거들이 1953년에서 1954년 사이 한일관계가 긴장 상태였을 때 인위적으로 만들어진 것이며, 독도의 일본 영토 편입을 일본의 조선 침략의 일환으로 풀이하는 것 자체가 잘못되었다’고 주장하였다. 또한 ‘한국이 평화선을 선포한 것은 한국 스스로에게 연합국의 위치를 부여하고 일본을 패전국으로 대하려는 태도 즉 일본에 대한 우월의식이 작용한 가운데 평화선 수역 내에 독도를 포함시킨 것이며, 평화선이 국제법적 근거가 결여되어 있기 때문에 이승만 정부가 입장을 계속 바꿨다’고 주장했다.

셋째, 일본의 초·중·고등학교에서 진행되고 있는 ‘죽도(竹島)’ 교육의 현황과 방향을 세부적으로 검토하였다. 시마네현의 경우 고등학교의 ‘죽도(竹島)’ 교육은 2008년부터 100% 실시되었고, 2009년부터 초·중학교에서 학습이 의무화되었다. 특히 ‘죽도(竹島)문제연구회’(2기)는 2011년 5월 고등학교에 있어서 ‘죽도(竹島)’ 학습의 방향을 검토하는 ‘검토회’를 조직하여, 고등학교 학급 활동에 관한 지도안, 고등학교 교과지도안(지리역사과, 공민과의 5종류)을 작성하였다.

넷째, 에도시대부터 쇼와시대에 걸쳐 독도

1 제1기 보고서와 제2기 보고서의 모두(冒頭)에 삽입된 시모조 마사오의 「최종보고에 즈음하여[最終報告にあたって]」의 핵심내용은 다음 세 가지로 요약된다.

- ① 한국이 독도라고 주장하는 고문헌상의 ‘우산도’와 대한제국칙령 제41호의 ‘석도(石島)’는 모두 독도가 아니다. 고문헌상의 ‘우산도’는 울릉도 주변 소도인 ‘죽서’(한국의 현재 지명:죽도)이고, 대한제국칙령 제41호의 ‘석도(石島)’는 ‘관음도’이다.
- ② 한국 측의 독도 영유권 주장은 ‘우산도가 일본의 송도(獨島)라는 안용복의 진술에 기인한 억지주장에 불과하다.
- ③ 태정관지령의 ‘죽도(竹島) 외 일도(一島)는 본방(일본)과 관계없다’에 현재의 독도는 포함되어 있지 않다.

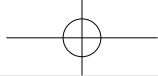


문제에 관련된 오키 사람들의 궤적을 통사적으로 정리, 소개하였다. 스키하라 다카시[杉原隆]는 이 논문에서 울릉도·독도 문제에 관련된 주민 개개인의 역할, 집안 내력, 심지어 그들 후손의 현재 상황까지 구체적으로 소개하였는데, 울릉도·독도와 관련, 종래 연구를 통해 이미 널리 알려진 인물이 아니라 오키의 일반 주민들의 행적을 자세하게 다루고 있는 점이 특징이다. 이것은 울릉도·독도가 역사적으로 오랜 세월 동안 오키 주민들의 삶과 밀착된 지역이었다는 점, 즉 전근대에 일본(오키 도민)이 독도를 실질적으로 이용하고 있었음을 우회적으로 부각시킴으로써 독도의 역사적 권원이 일본에 있음을 강조한 셈이다.

마지막에 부록으로 수록된 「‘죽도(竹島)문제연구회’(제1기) 최종보고서 비판에 대한 코멘트」에서 쓰카모토 다카시[塚本孝]는 영남대학교편 『독도 영유권 확립을 위한 연구』(경인문화사, 2009)에 게재된 정갑용씨와 최장근씨의 논문, 총 2편의 내용에 대한 비판 의견을 개진하였다.

첫째, ‘독도가 역사적으로 계속 한국령이었고 대한제국은 독도에 대한 영역주권을 계속적, 평화적으로 행하여 왔다’는 주장에 대해, 쓰카모토는 ‘대한제국이 영토주권을 계속적으로 행사했다는 자료의 부재(不在)’를 문제삼았다. 1900년의 대한제국칙령에는 ‘석도’만 있을 뿐, 독도라는 명칭은 1906년 울도군수의 보고에 최초로 등장하는데 1906년 시점에서 대한제국이 독도를 ‘관리·통치’한 사실을 입증하는 기록이 없다는 것이다. 즉 독도가 역사적으로 한국령이었는지 확실하지 않다는 결론이다.

둘째, 연합국 총사령부의 지령(SCAPIN-6777 및 1033)은 독도를 일본의 영토에서 배제한 것이 아니라 독도에 대한 일본의 시정권(施政權)을 정지한 것이고, 그 효력은 점령 종료(일본의 주권회복=평화조약의 발효)에 의해 실효(失効)되어, ‘별도의 조치’는 평화조약에서 독도의 일본 보유가 확정된 것이라는 주장이다. 즉 한국 측은 ‘평화조약에 명시적으로 독도가 일본의 영토라는 것을 나타내는 규정이 없다’고 주장하지만 탈레스 참여 이후의 초안(1950년 8월~)에서는 ‘일본이 방기하는 영토’를 규정하는 방식으로 바뀌었다는 논리이다. 평화조약에 독도가 언급되지 않았으므로 독도는 ‘일본이 방기하는 영토’가



아니라는 결론이다.

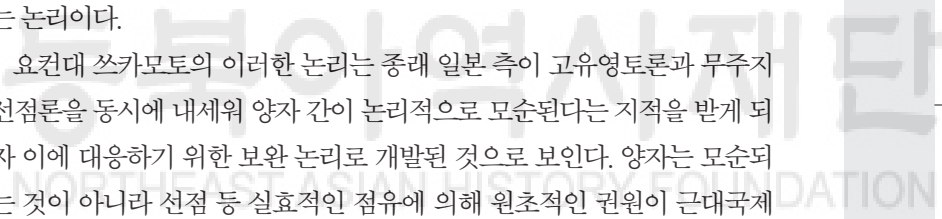
셋째, 쓰카모토는 ‘독도는 단순히 선점에 의해 취득한 것이 아니다. 17세기에 정부(막부)의 공인하에 국민의 활동에 기초한 역사적인 권원(權原)을 소유한 영토에 대해, 1905년 영토 편입 각의결정과 시마네현 고시, 그 후 일련의 행정권 행사(실효지배, 국가권능의 표시)를 통해 일본은 영유의사를 재확인하였고, 일본의 영유권을 근대국제법상으로도 확실하게 했다’고 주장한다.

즉 ① 1905년에 취해진 일본 정부의 독도 영토 편입 조치는 국제법상으로 선점(先占)의 요소를 구비하고 있다, ② 역사적인 권원을 갖고 있는 영토에 관해 해당 국가가 선점 등 실효적 점유에 기초한 영역 취득 수속을 밟아, 불확실한 원초적(原初的) 권원을 근대국제법상의 권원으로 전환시키는(또는 원초적인 권원이 ‘실효적인 점유에 의거한 권원’에 의해 보장됨) 것은 충분히 있을 수 있다는 논리이다.

요컨대 쓰카모토의 이러한 논리는 종래 일본 측이 고유영토론과 무주지선점론을 동시에 내세워 양자 간에 논리적으로 모순된다는 지적을 받게 되자 이에 대응하기 위한 보완 논리로 개발된 것으로 보인다. 양자는 모순되는 것이 아니라 선점 등 실효적인 점유에 의해 원초적인 권원이 근대국제법상의 권원으로 전환되고, 원초적인 근원이 오히려 보장되는 효과가 발생한다는 논리이다.

제2기 최종보고서의 특징은 고유영토론과 독도 선점 논리, 양자를 여전히 유지하면서 서로를 융합시켜서 모순을 제거하려는 시도가 현저하게 보인다는 점이다. 앞서 언급했듯이 스기하라의 논문에서도 역사적으로 오랜 세월 동안 오기 주민들이 독도와 울릉도를 실질적으로 이용해왔다는 점이 강조되었다. 그리고 17세기 일본인의 울릉도·독도 어업활동, 근대의 강제 어업 등의 경제활동에 실효적 점유·국가 관할이라는 국제법적인 해석을 부여함으로써 독도는 일본이 역사적인 권원(權原)을 소유한 영토라는 측면을 오히려 강화한 측면이 없지 않다.

또 하나 최종보고서의 목차를 비교해보면, 제1기 보고서는 에도시대부터 시작해서 시간 축에 따라 논문을 수록하고 있는 데 비해 2기 보고서는 메이저



시대와 전후의 독도 문제 논문을 가장 앞에 배치하고 있으며 이 시기를 다룬 논문의 편수도 3편에서 4편으로 증가하였다(부록 참조). 이는 일본 측의 주장, 즉 ‘근대 한국 정부가 독도를 지배한 근거가 취약’한 점을 부각시키고 ‘평화선의 국제법적 근거가 결여되어 있음’을 강조하기 위한 의도로 풀이된다.

한편 제2기 보고서는 제1기 보고서의 내용을 그대로 반복하고 있지만 다음과 같이 몇 가지 차이점도 보인다.

첫째, 독도 문제뿐만 아니라 동해 표기 문제를 새롭게 언급하여 ‘독도 문제에서 파생된 동해 표기 문제에도 한국의 역사 인식에 오류가 있다’고 비판하고 있는 점이다. 한국이 ‘동해 표기 문제의 실정을 모르는 제3자를 대상으로 동해 호칭의 정당성을 얻기 위한 활동을 추진한 결과 동해와 일본해의 병기가 2000년 3%를 밑돌던 것이 2009년에는 30%에 육박하게 된’ 사실을 소개하였다.

둘째, 현재 일본에는 시마네현에 ‘시마네현 죽도(竹島)문제연구회’가 존재할 뿐 ‘죽도(竹島)’ 문제를 전문적으로 연구하는 기관이 없는 상황인데, ‘죽도(竹島)와 같이 국익에 직결되는 영토 문제는 일개 지방자치체가 연구할 것이 아니라 정부가 중심이 되어 추진해야 할 성격의 것’이라는 점을 강조하였다. 독도 문제의 ‘연구와 외교적인 대처’라는 양 측면에서 일본 정부에 좀 더 적극적인 지원과 대응을 촉구하는 구절로 풀이된다.

2012년 8월 이명박 대통령의 독도 방문 이후 일본 정부는 독도를 국제사회에 적극적으로 홍보하겠다는 방침을 세웠다. 12월 16일 중의원 선거에서 압승한 자민당의 아베 신조(安倍晋三) 총재는 선거 공약에서 영토·주권·역사 문제 연구기관을 신설하여 일본의 주장을 계발(啓發)하고 보급, 홍보하는 데 주력할 것이라는 의사를 천명했다. 이 연구기관이 신설될 경우 그 활동에 ‘죽도(竹島)문제연구회’의 연구성과가 토대로 기능할 것이 자명하다. 독도를 둘러싼 한일 양국의 기류가 이처럼 현저하게 표면화된 지금 ‘죽도(竹島)문제연구회’의 연구결과에 대한 면밀한 분석과 그에 대한 대응논리의 개발이 요구되지 않을 수 없다.

더구나 일본에서는 본격적인 독도 교육이 실시되기 시작했다. 이에 따라 일본 학생들은 독도가 일본 땅이라는 사실을 당연하게 받아들이며 성장해갈 것이다. 일본의 학교에서 독도 교육의 실시가 기정사실화된 이상 향후 우리의 독도 교육도 교재개발, 교사에 대한 독도 교육, 독도 워크시트 및 어플 개발 등 구체적이고 장기적인 차원에서의 대처가 필요하다.

〈부록〉 1기·2기 최종보고서의 목차 비교

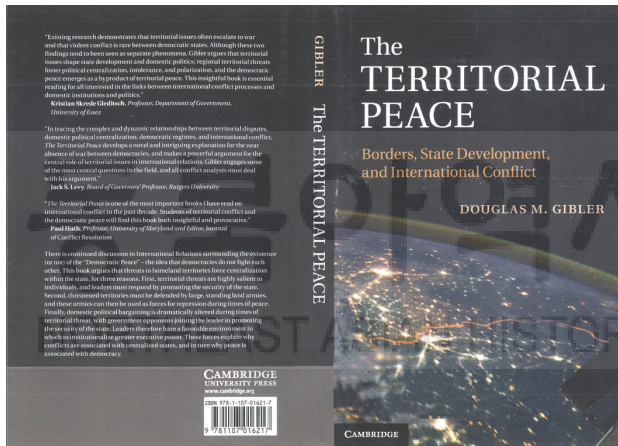
주제	1기 보고서	2기 보고서
역사적 권원	<b>1. 에도시대의 '죽도(竹島)' 문제</b> • 大谷家, 村川家 관계 문서 재고 • 八右衛門, 金森建策, 松浦武四郎의 '竹嶋之圖'에 관하여 • 鳥取현립박물관소장 竹島·松島 관계 자료	<b>4. 그 외</b> • 에도에서 쇼와시대에 걸쳐 '죽도(竹島)' 문제에 관련되었던 오키 사람들의 궤적 • 鬱陵島友會와 『鬱陵島友會報』
국제법	<b>2. 메이지시대의 '죽도(竹島)' 문제</b> • 영토 편입에 관한 제 문제와 資·史料 • 奥原碧雲 '죽도(竹島)' 관계 자료를 둘러싸고 <b>3. 샌프란시스코 평화조약의 '죽도(竹島)' 취급</b>	<b>1. 메이지시대의 '죽도(竹島)' 문제</b> • 1905년 일본에 의한 '죽도(竹島)' 영토 편입 조치의 법적 성질-무주지 선점설을 둘러싸고 <b>2. 전후의 '죽도(竹島)' 문제</b> • 한국 정부에 의한 '죽도(竹島)' 영유 근거의 창작 • '죽도(竹島)' 문제에서 한국 주장의 형성 • 이승만 라인 선언과 한국 정부
자료	<b>4. 그림·지도로 본 '죽도(竹島)' 문제</b> • 시마네현립 古代이즈모역사박물관 소장 '죽도(竹島)' 관계 지도 • 그림·지도로 본 '죽도(竹島)' (II) • 부록) 울릉도조사보고	<b>5. 자료편</b> • 한국의 고등학교용 역사교과서 『한국사』(2012년 판)의 '죽도(竹島)' 문제 관련 번역 • 전후(平成期) 시마네현의 조치 등에 관해
독도 교육	<b>5. 학교교육에서의 '죽도(竹島)' 문제</b> • 중학교교과서의 '죽도(竹島)' 기재 상황 변화와 금후의 과제 • 오키의 町교육위원회 발행 후루사토 교육부 교재('죽도(竹島)' 기술 발체)	<b>3. 학교에서의 '죽도(竹島)' 교육</b> • 소·중학교에서 '죽도(竹島)'에 관한 학습 추진 상황 • '죽도(竹島)' 학습 리플릿(중학생용) 작성과 활용에 관해 • 고등학교, 특별지원학요의 '죽도(竹島)'에 관한 학습의 추진 상황 • 고등학교의 '죽도(竹島)' 문제 학습에 관해

# 민주주의와 영토분쟁

Douglas M. Gibler, 2012, *The Territorial Peace: Borders, State Development, and International Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press

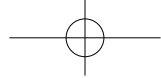
Peace Science Society International, 2011, Politics of Territorial Threat and Rivalry, Conflict Management and Peace Science, Vol. 28, No. 3

김재한 한림대 정치행정학과 교수



## I. 영토분쟁 이슈화

2012년 8월 이명박 대통령 독도 방문 무렵부터 독도와 센카쿠[尖閣]열도(列島)(중국명 댜오위다오[釣魚臺])와 관련한 일본, 중국, 한국 반응을 국내 정치적으로 해석하는 경향이 강해졌다. 2012년 12월 한국 대통령 선거를 앞뒀을 때는 남북한 간 북방한계선(Northern Limit Line: NLL)에 대해 국내 정치적 차원에서 논쟁이 오갔다. 이를 전망이라도 한듯 19세기와 20세기 각국 영토분쟁을 국내 정치와 연계해 분석한 새로운 이론서 두 종이 나왔다. 국제



평화학회(Peace Science Society International) 학회지 『갈등관리평화학(*Conflict Management and Peace Science*)』 2011년 여름 특집호, 그리고 더글러스 기블러(Douglas M. Gibling)가 저술해 2012년 10월 출간된 『영토평화론(*Territorial Peace*)』이 그것이다.

영토 문제는 국제 갈등을 일으키는 주된 원인이다. 앞서 말한 두 도서를 보면 인접한 국가 간 전쟁 빈도는 그렇지 않은 국가보다 무려 35배로 더 높았다. 국경 지역 가운데 일부는 민족 자부심과 정체성을 상징한다. 이런 상징은 정치 엘리트들이 조작한다. 민족 정체성으로 국제 갈등이 불거지고 정체성 상징인 특정 영토를 둘러싼 이견이 국제 분쟁을 촉발한다.

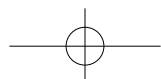
특정 영토는 상징성뿐 아니라 군사기지, 항로 노선, 천연자원 등 전략적 가치 때문에 분쟁이 생긴다. 앞서 말한 두 도서를 보면 전략적으로 가치 있는 국경 지역 가운데 81%에서 갈등이 일어났음을 알 수 있다. 국경 지역에 전략적 가치가 있다면 대부분 분쟁화된다. 즉 영토 문제가 분쟁을 일으키는 충분조건이라고 할 수 있다. 물론 국제 분쟁 가운데 영토 문제 때문에 발생한 경우는 25%에 불과했으므로 영토 문제가 분쟁의 필요조건은 아니다.

## II. 민주평화론

민주국가 간에는 대부분 전쟁을 벌이지 않는다. 반면에 민주국가는 비(非)민주국가와 전쟁을 주저하지 않을 뿐더러 비민주국가와 불리한 전쟁을 승리로 이끈 예가 많다. 1816~2001년 비민주국가 간 분쟁 1,640건 가운데 전쟁으로 비화한 경우는 91건(5.5%)이었고, 민주국가와 비민주국가 간 분쟁

894건 가운데 34건(3.8%)이 전쟁으로 비화했다. 이에 비해 민주국가 간 분쟁 134건 가운데 전쟁으로 비화한 경우는 2건(1.5%)에 불과했다.<sup>1</sup> 민주국가 간 전쟁은 잘 일어나지 않는다는 이론을 민주평화론(Democratic Peace)으로 부른다.

1 Bruce Bueno de Mesquita, James Morrow, Randolph Siverson and Alastair Smith, 2004, "Testing Novel Implications from the Selectorate Theory of War," *World Politics*, Vol. 56, No. 3, pp. 363~388.



영토 문제가 전쟁으로 악화하는 과정을 설명하는 문헌들은 당사국(當事國) 가운데 적어도 한곳에 강경파가 득세한다고 말한다. 브루스 부에노 데 메스카타(Bruce Bueno de Mesquita)는 민주국가에서 영토 문제가 전쟁으로 비화하지 않는 이유를 설명했다. 민주국가 지도자는 자기 지지자를 포함한 전 국민에게 배분할 수 있을 정도로 큰 국가이익에만 관심을 둔다. 전략적 가치가 없는 영토에는 강경하게 대응하지 않으므로 결국 민주국가가 더 평화적이라고 주장한다.

『영토평화론』은 이러한 민주평화론을 대체 혹은 보완하는 이론이라고 스스로 주장한다. 민주주의 여부를 전쟁·평화 대신 영토분쟁 여부와 연계하고 있다. 또 『갈등관리평화학』 특집호도 민주주의국가가 평화적 해결 방식을 공유하므로 서로 전쟁을 치르지 않는다는 민주평화론을 비판한다. 민주 국가들의 갈등 이슈가 본질적으로 전쟁으로 비화하지 않는 이슈이므로 전쟁이 발발하지 않을 뿐이라고 주장한다.<sup>2</sup>

전쟁 발발에 대해 민주주의가 주는 직접적인 효과를 정확히 드러내려면 전쟁 발발에 영향을 주는 다른 요인이 민주화에도 미치는 영향을 고려해야 한다. 두 도서에서 언급하는 요인은 영토분쟁과 대립이다. 외국이 영토를 위협하면 내부적으로 결속하게 되어 민주화는 잘 진전되지 않는다. 민주화는 영토에 관한 심각한 이슈가 없거나 해결된 이후에나 이루어진다고 말한다. 뒤집어 말하자면 민주국가들은 심각한 대외 이슈가 없으므로 전쟁에 잘 개입하지 않는다는 뜻이다. 마찬가지로 민주화가 진척되지 못한 국가들이 주변국과 전쟁을 많이 하는 듯 보이는 것도 비(非)민주국가의 비민주성 대신에 영토 이슈와 대립이 전쟁 발발 가능성을 높이기 때문이다. 즉 민주주의 여부는 전쟁 발발 가능성과 직접 관련이 없다는 의미다.

영토분쟁과 대립이 전쟁의 주요 요인임은 어떤 면에서 당연한 사실이다. 이미 싸울 때는 대립 관계로 인식될 때가 잦고, 따라서 영토분쟁과 대립이 잦을수록 전쟁이 일어날 가능성이 크다는 경험적 발견은 당연하다. 여기서 주목할 점은 민주주의는 전쟁 억지에 대한 직접적 효과가 없다는 주장이다.

### Ⅲ. 대외 갈등과 국내 정치적 효과

외부 위협은 국내 정치 역학 관계를 바꾼다. 외부 위협은 내부 협력을 이끄는 경향이 있다. 내부 단결을 위해 속죄양/희생양(scapegoat)을 만든다는 속죄양 가설, 내부에서 비판받을 때 관심을 외부로 돌려 위기를 모면한다는 전환 이론(diversionary theory), 외부 위협이 내부 결속을 일으킨다는 내부 집단/외부 집단(in-group/out-group) 가설 또는 갈등/결속(conflict/cohesion) 가설, 대외 위기 시 국기(정부) 중심으로 단결한다는 국기집결(rally-round-the-flag) 현상, “서로 미워하는 오나라 사람과 월나라 사람이 같은 배를 타서 풍랑을 만나면 왼손과 오른손처럼 서로 구한다”는 오월동주(吳越同舟, “夫吳人與越人相惡也 當其同舟而濟過風 其相救也如左右手”-孫子兵法 九地篇) 등은 대외적 갈등이 미치는 대내적 효과에 관한 고전 이론들이다.<sup>2</sup>

만일 내부 집단이 한 단위로 인식되고 그 구성원이 단위 보존을 가치 있게 인식하며 어느 정도 결속력이 있고 외부 위협이 그 집단의 부분이 아닌 전체를 위협한다고 인식하면, 외부 갈등은 내부 집단에 결속을 가져온다고 말한다. 만일 그러한 조건을 충족하지 않으면, 외부와의 갈등은 내부 갈등을 증폭시킬 수 있다. 외부 갈등으로 내부가 결속됨을 인지하고 내부에서 공격받을 때 이를 차단하고자 고의로 외부 갈등을 일으키는 방법이 속죄양 가설이고 전환 이론이다.

집에서 키우는 개나 사파리에서 키우는 곰은 같은 우리에 있는 다른 동물과 서로 싸우다가도 더 강한 동물이 등장하거나 더 강한 동물이 울음소리를 내면 서로 협력한다. 이는 인간 사회에서도 보편적인 현상이다. 정쟁

(政爭)도 국가 위기 시에는 자의든 타의든 완화된다.

외부 위협이 내부 갈등을 줄인다 하더라도 지속적이지는 않다. 대외 긴장으로 내부를 영원히 단속할 수는 없다. 미국 등 서방 강대국과 대립해 정권을 비교적 오래 유지했던 이라크 후세인과 리비아 카다피 모두 결국은 불행한 죽음을 맞았다.

2 Steven Miller and Douglas Giber, 2011, “Democracies, Territory, and Negotiated Compromises,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 28, No. 3, pp. 261~279.

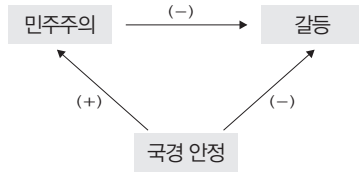
3 김재한, 2012, 『정치마케팅의 전략』, 한림대학교 출판부.

『영토평화론』의 영토적 위협과 정치적 행위에 관한 장(章)은 36개국 정치적 관용 수준을 각국 여러 조건과 비교했다. 영토 문제를 겪는 국가에서 대중은 정부 정책 방향에 어긋난 행위를 관용하지 않는 경향이 있었다. 즉 영토 위협을 받은 국가 내부 여론은 더 통일성을 띠고 민족주의적이며 강경했다. 이런 국가 여론은 국가 정책에도 변화를 줬다. 다른 갈등과 달리 영토 위협은 급속한 군 장병 수 증가와 깊은 관련이 있었다. 비(非)영토적 위협 상황에서는 군 장병 수 증가 효과가 빨라야 5년 후에 나타나는 사실과 대비되었다. 군 병력 증대는 국내 인사에 대한 정부 여당의 탄압 정도와 깊은 관련이 있었다.

적극적인 대중과 강력한 군대는 여야 관계를 포함한 제도적 장치를 더욱 중앙집권화시킨다. 1975~2000년 정당 간 양극화(polarization) 수준에 대한 분석은 영토적 위협이 행정부 수반을 중심으로 하는 정치적 권위를 증대시켰다는 점을 드러낸다. 영토 위협은 단기적으로 야당이 정부 여당과 다른 목소리를 내지 않도록 했고, 장기적으로는 국가 지도자가 펴는 정책에 반대할 수 있는 제도적 장치를 축소했다. 정부 정책에 견제하거나 반대할 수 있는 정치적 행위자의 수가 영토 위협 존재에 따라 감소한다는 발견은 영토 위협이 견제와 균형에 따른 제도적 장치를 위축하고 중앙집권화를 견고하게 했음을 보여준다.

#### IV. 영토평화론

영토분쟁은 근본적인 해결이 어려우므로 영토분쟁을 겪는 국가는 그렇지 않은 국가보다 주변국과 갈등이 더 잦다. 동시에 영토분쟁을 겪는 국가는 민주화가 덜 된다. 『영토평화론』이 1816~2000년까지 사례를 분석한 결과, 인접국 간 국경 안정과 양국 민주주의 수준은 통계적으로 유의한 수준의 양(+)에 해당하는 관계였으며, 무력 충돌 여부는 민주화 수준과는 직접 관계가 없었고 대신 국경분쟁 여부와 통계적으로 유의하게 관련이 있었다.



출처 : 『영토평화론』

즉 영토분쟁은 민주주의와 평화에 역행하는 반면, 영토분쟁 부재 시에는 민주주의와 평화가 공고화된다. 이 두 가지 경로 탓에 민주주의와 평화는 서로 직접 관련이 있는 것으로 오해받는다. 『영토평화론』은 주장한다. 민주주의와 평화 관계에서 빠트린 변수가 바로 국경 안정이며 이 부분이 더 중요한 요인이라는 것이다.

『영토평화론』은 1816~2000년 사례로 인접국 간 영토분쟁이 가장 합의하기 어려운 분쟁이며 국경이 안정화된 국가일수록 협상으로 분쟁을 해결하려는 경향이 있다고 얘기한다. 그렇지만 국경 안정 변수를 통제된 상태에서 ‘민주국가냐 독재국가냐’ 하는 변수는 분쟁을 평화적으로 해결하는 데에 유의한 영향을 주지 않는다고 말한다. 더구나 어떤 국가가 전쟁에서 승리할 가능성은 그 국가가 민주적이냐는 사실보다 국경이 안정되어 있느냐 하는 사실과 더 관련이 있었다.

## V. 영토분쟁 해결

근대국가체제가 출범한 이래 영토분쟁이 평화적으로 해결된 사례는 없다. 영토 이슈는 매우 중요한 전쟁 발발 요소다. 포클랜드/말비나스(Falklands/Malvinas) 영토분쟁을 가진 영국과 아르헨티나처럼, 한때 전쟁을 수행하기도 했지만 대부분의 시기를 전쟁 없이 비교적 협력 관계를 유지하는 사례도 있다. 영토분쟁 자체를 평화적으로 완전히 해결한 사례는 드물지만 영토분쟁이 있음에도 전쟁으로 전개되지 않은 사례는 많다. 이는 신뢰구

축방안(CBM: confidence building measure)을 활용한 영토분쟁 극복 사례로 설명된다.<sup>4</sup>

동아시아 지역은 각종 영토분쟁으로 점철되어 있다. 외국학자는 동아시아 지역의 영토분쟁이 심각한 수준임에도 전쟁은 발발하지 않은 사례로 분류한다. 동아시아의 영토적 이슈가 전쟁으로 연결되지 않은 것을 CBM으로 설명해야 할지, 아니면 민주화로 설명해야 할지 또는 확장억지(extended deterrence)로 설명해야 할지 엄밀한 분석으로 판단해야 할 것이다.

평화적으로 해결했다고 평가하는 영토분쟁 가운데 하나는 통일독일 사례다. 엄밀히 말하면 소규모가 아닌 대규모 세계대전을 두 차례나 겪었기에 오히려 영토분쟁을 평화적으로 해결할 수 있었다고 볼 수도 있다. 제2차 세계대전에서 패배한 독일이 폴란드나 프랑스와 국경을 합의한 배경으로 여러 가지를 언급할 수 있다. 먼저, 통일이라는 국가적 대사(大事)를 앞두고 대외적인 양보가 필요했으며, 또 유럽통합으로 독일-프랑스 국경 지역이나 독일-폴란드 국경 지역의 국적(國籍)이 덜 중요해졌다. 무엇보다 패전국 독일이 가해(加害)국 차원의 정책을 추진한 점이 중요하다. 독일 국내 정치에서 내부 반성과 외부 타협을 주장한 정파들이 탄탄한 지지 기반을 가져서 이런 정책을 펼 수 있었다. 마찬가지로 이유로 동북아공동체 추진 그리고 일본과 중국 국내 정치가 한국과의 영토 문제에 큰 영향을 준다.

독도 영토분쟁화 시도는 일본 반(反)민주적 단체가 수행할 때가 잦다. 이란 주재 일본대사를 역임한 일본 방위대학 마고사키 우케루(孫崎亨) 교수가 쓴 『일본의 영토분쟁 - 독도·센카쿠·북방영토(日本の國境問題 - 尖閣・竹島・北方領土)』는 일본 우익이 이익을 얻고자 영토 문제를 이용한다고 설명한다. 일본 민주주의의 증진은 독도 문제 안정화에 도움을 줄 것이다. 인접국 국민 모두를 적대시하는 방안은 효과적이지 못하다. 당사국 내부의 양심적 목소리가 존중되도록 만드는 방안이 영토 외교의 출발점일 수 있다.

민주평화론이 맞든 영토평화론이 맞든, 민주주의는 평화적인 영토분쟁 해결에 직간접적으로 도움을

4 Krista Wiegand and Emilia Powell, 2011, "Unexpected Companions," *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 28, No. 3, pp. 209~229.

준다. 한반도를 둘러싼 영토 문제도 당사국 모두 민주화가 잘되어 있다면 결과적으로 전쟁으로 치닫지 않는다. 현상 유지에 가까운 모습으로 영토가 지속되는 것은 전쟁보다 평화이다.

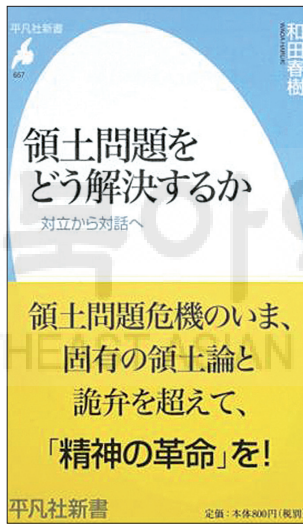


동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

## 영토 문제를 어떻게 해결할 것인가?

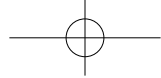
와다 하루키, 2012, 『영토 문제를 어떻게 해결할 것인가? - 대립에서 대화로』: 헤이본샤 신서,  
和田春樹, 2012, 『領土問題をどう解決するか - 対立から対話へ』: 平凡社新書

현대승 국민대학교 일본학연구소 연구교수



저자 와다 하루키(1938~)는 일본을 대표하는 지식인 가운데 한 사람이다. 러시아 역사의 권위자이지만 한국 민주화 운동에 직간접적으로 관여해 뚜렷한 족적을 남겼고, 한일 간 과거사 문제에서도 일본 정부의 논리를 정면으로 반박하는 등 국적을 초월하여 소신 있게 발언하는 ‘행동하는 양심’으로 일컬어지고 있다.

저자는 이미 북방 영토 문제에 관해서 1990~1999년까지 세 권의 저서(1990, 『북방 영토 문제를 생각한다[北方領土問題を考える]』:(이와나미서점 岩波書店):1991, 『개국-일로국경 교섭[開国—日露国境交渉]』(일본방송출판협회 日本放送出版協会):1999,



『북방 영토 문제[北方領土問題—歴史と未来』: (아사히신문사 朝日新聞社))를 냈을 만큼 영토 문제에도 조예가 깊은데, 이번에 『영토 문제를 어떻게 해결할 것인가?』라는 도전적 제목의 책을 세상에 내놓았다.

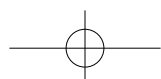
이 책은 서론과 결론을 제외하고 총 9장으로 구성돼 있다. 1장에서 '고유 영토론'의 기만성과 위험성, 2장에서 일본이 일으킨 전쟁과 패전 문제를 다루고 3~7장까지 주로 북방 영토 문제를 고찰하고 있다. 그리고 8장에서 독도 문제와 센카쿠 문제를 논하고 마지막 9장에서 영토 문제 해결책에 대한 견해를 밝히고 있다.

이 책은 저자 본인의 전문 분야이자 일본 국민의 관심사인 북방영토를 주 내용으로 하고 있지만, 요소요소의 논점과 논리에서 독도 문제와 직간접적으로 관련을 맺고 있어 한국 독자들도 충분히 관심을 가지고 읽어볼 만한 내용이다.

핵심적인 내용을 조금 더 살펴보면 다음과 같다. 서론에서는 영토 문제가 미해결인 채로 있는 것이 동북아시아의 긴장을 높이고 있다(p. 15)는 것을 지적하고, 미야자키 도텐(宮崎滔天)의 입을 빌려 일본이 안고 있는 3가지 영토 문제로 인해 '동북아시아에 우방이 없다. 이대로는 망국(亡國)이다'(p. 16)라고 일본 국민에게 경고하고 있다.

또한 지금 일본인에게 필요한 것은 “커다란 정신의 혁명, 사고(思考)와 윤리 혁명을 일으켜 과거의 사고(思考)와 태도에 관한 결함과 잘못을 모두 밝혀, 사회와 삶에 대한 문제점을 검토하고 새로운 협력과 공생(共生) 정신을 확립해 새로운 사회와 삶을 재건하는 것”(p. 17)이라고 주장하며 영토 문제에 대해 새로운 관점에서 접근, 해결에 임하도록 촉구하고 있다.

1장에서는 한·중·일 각국 정부와 학계에서 상투적으로 사용하는 '고유 영토(固有領土)'라는 용어에 대해 개념과 기원 그리고 일본 정부의 용어 사용 변천 등을 자세히 분석하고 있다. 저자는 고유영토에 대해 '선조부터 전래된 땅으로 지금까지 한 번도 외국 영토가 된 적 없이 계속 일본 영토로 있는 땅'(pp. 23~24)이라고 강조하는 개념으로, 일본 정부가 일본 본토를 뜻하는 영문 'Japan proper'를 '고유의 일본 영토'로 왜곡 번역하면서 사용한 것



으로 분석하고, 최초 용례로는 1945년 7월, 일본 패전 직전 고노에 후미마로[近衛文麿]가 평화 공작을 펼칠 때, 그의 참모였던 육군 중장 사카이 고지[酒井錦次]가 대(對)소련 제안을 작성하며 일본 영토를 ‘고유본토’라고 지칭한 것을 시효로 보고 있다.

저자가 이 장에서 지적하려는 부분은 ‘고유영토론’은 기만이며, 교섭 언어가 아니라 싸움 언어로서 위험성을 가지고 있기에 “영토 문제를 해결하려면 고유영토론은 버려야 한다”(p. 35)는 것이다. 정부뿐만 아니라 고유영토론을 무비판적·습관적으로 사용하는 학계와 언론계가 귀담아 들어야 할 경중이다.

이 책 전체를 관통해 저자는 일본이 안고 있는 3가지 영토 문제가 1945년 8월 일본 패전에 기인한 것을 전제로 하고 있다. 저자는 일본이 패전에 의해 남부 사할린(Sakhalin), 북쿠릴(Kuril)과 함께 북방 4도를 잃었다고 주장하고, 제2장에서 그 과정의 본질은 무엇인가, 전쟁은 무엇이었는가를 논하고 있다.

이 장에서 저자는 알타회담, 원폭 투하와 소련 참전, 그리고 포츠담 선언 수락으로 종전을 맞는 과정을 되짚어보며 일본 외무성이 팸플릿 『우리들의 북방영토[われわれの北方領土]』에서 밝힌 사실과 논리가 역사적 사실에 반하는 것으로, 북방영토 문제에 대해 왜곡된 주장을 한다고 비판하고 있다. (p. 65)

3~7장까지는 제2장에서 제기된 문제에 대해 역사적 사실을 밝히며 논증하는 부분으로 러·일 간 쿠릴열도(The Kuril Islands)의 지리적 인식, 에토로후[蝦夷] 섬과 구나시리[國後] 섬이 쿠릴열도(지시마[千島]열도)에 속하느냐 아니냐에 대한 문제와 1855년 러일통호조약부터 최근까지 북방영토의 역사를 간추려 전반적으로 다루고 있다. 이를 통해 저자는 일본이 샌프란시스코 강화조약에서 구나시리, 에토로후를 포기한 사실을 지적하고, 북방영토의 해결책으로 2도(하보마이[歯舞], 시코탄[色丹])의 반환과 2도(에토로후, 구나시리)의 공동 경영을 주장하고 있다.

북방영토 문제는 우리에게 ‘강 건너의 불’과 같을 수도 있으나 저자는 북방영토 문제 해결 원칙을 독도 문제와 센카쿠 문제 해결에도 적용할 것

을 주장하고 있어 우리에게는 각별한 주의가 요망된다.

저자는 영토 문제 해결에서 첫째, 지금까지의 조약, 선언을 활용할 것, 둘째, 현상(실효지배)을 존중할 것, 셋째, 양국의 이해(利害)를 조화시킬 것 등 3원칙을 제시하고 먼저 한·중·일이 영토 문제가 존재한다는 사실을 인정하고, 서로 문제 해결을 위해 대화에 나설 것을 주장하고 있다.

이러한 주장은 일본 사회 일각에서는 보편타당하게 보일 수 있으나, 한일 양국 정부 입장에서는 받아들이기 어려운 주문이기도 하다. 실효 지배하는 국가가 교섭 테이블에 앉는 것 자체가 정권 존망을 거는 일이기도 하거니와, 이를 받아들이기에는 여전히 한일 양국 시민 사회의 영토 내셔널리즘이 강렬하다.

그렇다고 해도 저자가 제시한 영토 문제 해결책을 일개 노학자(老學者)의 공상(空想)으로 치부하기에는 저자가 던진 물음은 너무도 무겁다.

일본 정부에는 “한국이 실효지배하는 독도에 대해 주권 주장을 단념하는 것 외에(독도 문제 해결의) 길은 없다. 결단은 빠르면 빠를수록 좋다”(p. 231)고 주장하는 저자는 우리에게 ‘한일 간 영토 문제가 있음을 인정하고 교섭 테이블에 앉아라. 교섭은 그를 위한 설득 과정이다’라고 웅변하고, ‘독도가 한국령이라고 일본 정부가 인정하면, 한국은 독도를 배타적 경제수역(EEZ)의 기점으로 하지 않을 것을 합의하라’고 주문하고 있다.

저자에게 우리는 어떻게 대답할 것인가? 많은 독자가 이 책을 읽고 그 대답을 내어놓을 수 있기를 기대한다.

# 영토·해양 일지

조운수 동북아역사재단 연구위원

2012년	국내	국외
6월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 28일 : 새누리당 간부 및 의원 7명, 독도 방문</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 26일 : 시마네[島根]현, '죽도(竹島)문제연구회' 한국 영토 표기의 인터넷 지도 수정을 요구, '독도'를 한국의 울릉군에서 시마네현 오키[隱岐]군의 섬으로 개정하는 등 2개 수정 요구</li> </ul>
7월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 31일 : 외교통상부, 2012년 일본 방위백서 발표에 대하여 즉시 시정 요구 발표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7일 : 일본 정부, 센카쿠열도(중국명 다오위다오) 국유화 방침 밝힘</li> <li>• 12일 : 일본 정부, 청융화(程永華) 주일중국대사를 불러, 중국이 센카쿠열도 인근 해역에 어업지도선을 파견한 것에 엄중 항의</li> <li>• 17일 : 일본 정부, 센카쿠열도 국유화 통치 강화를 위한 활용 계획 작성</li> <li>• 18일             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「중귀신원왕[中國新聞網], 중국이 필리핀, 베트남 등과 영유권 갈등을 빚고 있는 난사[南沙]군도 등의 지역을 관할하는 썬사[三沙]시 정부 구성을 마무리했다고 보도</li> <li>- 중국, 남중국해 영유권 분쟁 도서인 시사[西沙], 중사[中沙], 난사[南沙]군도를 별도의 행정구역으로 묶어 썬사[三沙]시로 승격시킴, 베트남이 시사, 난사 군도에 대한 관할권을 명시하는 내용의 해양법을 개정하자 이에 대응하는 차원에서 이루어짐</li> </ul> </li> <li>• 31일 : 일본, 독도를 '일본 고유영토'라고 명기한 2012년 일본 방위백서 발표</li> </ul>

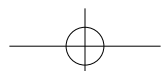


2012년	국내	국외
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10일 : 이명박 대통령, 한국 역사상 국가원수로서 처음 독도 방문</li> <li>• 12일 : 해양수산개발원과 유엔 및 외교통상부가 공동으로 유엔 해양 법협약 채택 30주년 기념 국제해양 법회의를 개최함</li> <li>• 19일 : 이명박 대통령, 독도 표지석 설치</li> <li>• 21일 : 국회외교통상통일위원회, '일본의 독도 영유권 주장 철회 촉구 결의안' 채택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1일 : 남중국해 휴어기 해제</li> <li>• 3일 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 휴어기가 해제되자 중국어선 1만 2,000여 척이 남중국해 출어에 나서</li> <li>- 일본 후지무라 오사무[藤村修] 관방장관은 한국군의 독도 주변 군사훈련 계획에 항의했다고 밝힘</li> </ul> </li> <li>• 6일 : 미 하원 외교위원회 아시아·태평양소위원회 간사 애니 팔에오마배가(민주) 의원, '남중국해 평화법'을 최근 발의했다고 밝힘</li> <li>• 10일 : 일본 겐바 고이치로[玄葉光一郎] 외상, 이명박 대통령의 독도 방문에 대해 무토 마사토시[武藤正敏] 주한대사를 '일시귀국' 조치, 신각수 주일한국대사에게 항의</li> <li>• 11일 : 일본 겐바 외상, 독도 영유권 문제를 국제사법재판소에 제소하겠다고 발언</li> <li>• 15일 : 일본 정부, 센카쿠 열도에 상륙한 홍콩의 활동가 14명을 체포 및 강제 송환시킴</li> <li>• 17일 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본, 이명박 대통령의 '독도 방문'을 항의하는 국회결의안을 만장일치로 채택함</li> <li>- 일본 겐바 외상, 신각수 주일한국대사에게 독도 문제에 대하여 한일 양국이 국제사법재판소에 공동 위탁하는 것을 제안, 한국 측이 동의하지 않으면 일본이 단독으로 제소할 방침이라고 발표</li> <li>- 일본 노다 총리, 이 대통령에게 항의서한 전달</li> <li>- 이즈미 준 일본 재무상, 이 대통령 독도 방문의 보복조치로써 한일통화스와프 규모 축소 가능성 언급</li> </ul> </li> <li>• 19일 : 도쿄도 의원 10명, 허가 없이 센카쿠열도 상륙</li> <li>• 21일 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 온두라스와 쿠바, 양국 간 해양경계협정 체결</li> <li>- 일본 각료회의, 국제사법재판소에 제출할 한일 양국의 공동제소 제안서를 한국 정부에 전달하는 방침을 확인</li> <li>- 일본, 독도 문제에 대한 국제사법재판소 제소를 제안하는 '구상서'(외교공한)를 한국 정부에 전달</li> <li>- 무토 마사토시 주한대사 귀임</li> <li>- 마잉주 대만 총통, 일본 NHK 방송과의 회견에서 센카쿠열도 문제를 국제사법재판소에서 처리하는 것도 방법이라고 말함</li> </ul> </li> </ul>



동북아시아역사재단  
NORTHEAST ASIA HISTORY FOUNDATION

8월



2012년	국내	국외
<p>8월</p>	<p>• 28일 : 독립기념관, '독도는 조선 땅' 일본 지리 교과서 5점과 학생 및 일반인용 지리부도 2점 공개</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 22일                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본 겐바 외상, 참의원예산위원회에서 한국이 '죽도(竹島)'를 불법점거하고 있으며, 이명박 대통령의 '독도' 방문은 불법상륙이라고 주장</li> <li>- 일본 외무성, 도쿄 프레스센터에서 도쿄주재외신을 상대로 기자회견 개최, 일본 외무성이 제작한 '독도 문제 10문 10답' 등의 자료 배포</li> </ul> </li> <li>• 24일                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본 노다 총리, 센카쿠열도와 '죽도(竹島)' 문제에 냉정하고 침착하게 불퇴진의 각오로 임한다는 결의 표명</li> <li>- 일본 국회, 59년 만에 독도 결의문 채택                                      "시마네현의 '죽도(竹島)'는 일본 고유영토다. 이것은 역사적으로도, 국제법상으로도 의심할 여지가 없다. 따라서 '죽도(竹島)'를 불법점거하여 시설을 구축하는 등 한국이 '죽도(竹島)'에 실시한 어떠한 조치도 정당성을 갖는 것이 아니며 결코 용인할 수 없다. 지난 8월 10일에 이명박 대통령이 '죽도(竹島)'에 상륙했다. 일본은 이를 강력하게 비난함과 동시에 한국이 한시라도 빨리 '죽도(竹島)' 불법점거를 중지할 것을 강력하게 요구한다. 또 일본 정부는 단호한 결의를 갖고 한국 정부에 일관한 태도를 취하고 일본 정부가 일환이 되어 '죽도(竹島)' 문제에 관한 효과적 정책을 입안 실시해야 할 것이다"</li> <li>- 일본 노다 총리, 관저에서 열린 내외신기자회견에서 '죽도(竹島) 불법점거'라는 표현을 사용 이명박 대통령의 독도 방문도 '불법상륙'으로 규정</li> <li>- 스기야마 신스케[杉山晋輔] 일본 외무성 아시아 대양주 국장, 커트 캠벨 미 국무부 동아태 담당 차관보와 만나 독도 문제 제기</li> <li>- 일본 중의원, 한국 대통령의 독도 상륙에 항의하는 결의문 채택. '죽도(竹島)'는 한국이 불법점거하고 있다고 주장</li> </ul> </li> <li>• 28일 : 시마네현 의회의사당 별관에서 공산당을 제외한 현 의원 35인이 만든 '죽도(竹島)영토확립의원연맹' 회합을 가짐</li> <li>• 29일                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교도통신, 일본 정부는 '죽도(竹島)'가 일본 고유영토라는 입장을 알리기 위해 처음으로 홍보용 영상을 제작해 외무성 홈페이지에 올리는 한편 주요 동영상 사이트에도 게시할 예정이라고 보도</li> </ul> </li> </ul>

## 영토 · 해양 일지

2012년	국내	국외
8월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30일 : 외교통상부, 일본이 제안한 국제사법재판소 공동제소 요구를 공식 거부하고 주한일본대사관 관계자에게 '구상서'(외교공헌) 전달, 일본의 독도 영유권 주장은 대한민국의 주권 훼손 행위라는 점을 분명히 밝힘</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 29일 : 제43회 PIF(Pacific Islands Forum, 태평양도서포럼)에서 남태평양 7개국 도서국가 지도자들이 인접한 해역을 두고 해양경계협정을 체결. 해양경계협정 체결 국가는 쿡제도, 키리바시, 나우루, 니우에(네덜란드 자치 지역), 마셜제도, 투발루, 토켈라우(네덜란드 자치 지역)로서 이들은 양자협정 및 별도의 3개국 간 협정을 체결함</li> <li>• 30일 : 일본 겐바 외상, "매우 실망스럽다"며 일본은 국제사법재판소에 단독 제소하겠다는 입장을 표명</li> </ul>
9월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7일 : 한국군, 동해상에서 독도방어 훈련 실시, 해양경찰이 주도하고 해군이 지원함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2일 : 일본의 70대 노인, 센다이 총영사관에 "일본이 '독도'의 영유권을 주장하지 말고 한국과 영원한 신뢰와 우호관계를 구축하는 게 일본국익에 맞다"는 서한을 보내음</li> <li>• 3일 <ul style="list-style-type: none"> <li>- NHK 방송, 일본 정부가 센카쿠열도의 3개 섬을 20억 5000만 엔(약 296억 원)에 사들이기로 섬 소유자와 큰 틀에서 합의를 이뤘다고 전함</li> <li>- 일본 겐바 외상, TBS 라디오 프로그램에 출연해 에도시대부터 막부의 승인을 얻은 상인이 전복을 채취하고 강치를 포획했다고 주장. 1952년 독도가 일본령이었기 때문에 재일미군은 독도를 폭발훈련 구역으로 지정했다고 밝힘</li> </ul> </li> <li>• 4일 : 일본 외무성, 도쿄 프레스센터에서 외신기자들을 상대로 독도와 아시아·태평양경제협력체(APEC) 정상회의를 주제로 한 기자회견 개최, 사토 마사루 [佐藤勝]외무성 국제보도관, 회견 내내 일본은 '영토 문제'를 양자 간 대화로 해결하려고 한다고 주장했고, 국제사법재판소 제소도 평화적 수단의 일환이라고 강조</li> <li>• 5일 : 일본 정부, 센카쿠열도 3개 섬을 20억 5000만 엔(약 297억 원)에 사기로 소유주와 합의</li> </ul>

2012년	국내	국외
<p>9월</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8일: 박준용 외교부 동북아국장, 구라이 주한일본대사관 총괄공사와 만나 “우리 영토에서 우리의 판단과 필요에 따라 실시하는 훈련을 놓고 일본이 항의할 이유가 없다”고 일축</li>   <li>• 14일               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동북아역사재단, 독도체험관 개관</li> <li>- 서경덕 교수, 일본 외무성의 독도 광고에 대한 자료가 틀렸다는 정보를 외무성에 우편으로 발송</li> </ul> </li>   <li>• 18일~27일 : 교육과학기술부와 동북아역사재단, ‘독도 드나든 전 라인들’ 전시회 개최</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8일               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본 정부, 구라이 다카시[倉井高志] 주한일본대사관 총괄공사를 외교통상부 청사로 보내 독도 방어훈련에 항의</li> <li>- 아사히 신문, 일본 외무성이 ‘독도는 일본 땅’이라는 주장을 국제사회에 전하기 위하여 내년도 예산안 중 6억 엔(약 86억 원)을 홍보비로 책정했다고 전함. 일본 정부가 영유권 문제를 두고 홍보비를 예산에 편성한 것은 이번이 처음</li> </ul> </li>   <li>• 11일               <ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘죽도(竹島)는 일본 땅’이라고 주장하는 광고를 요미우리신문과 도쿄신문 등에 내보냄. 광고문구는 ‘이제는 알아야 할 때입니다. ‘죽도(竹島)’ 문제 기초지식’으로 일본 내 70여 개 신문에 순차적으로 게재할 예정</li> <li>- 일본의 센카쿠열도 국유화 강행에 따라 중국도 센카쿠열도에 영해기점 선언</li> <li>- 일본의 센카쿠열도 국유화와 관련, 중국이 보복조치로 파견한 해양감시선 4척이 12일 센카쿠 주변 해역에 접근하는 등 양국 간 긴장 고조</li> </ul> </li>   <li>• 12일 : 하시모토 도루[橋下徹] 오사카 시장, 창당 선언하고 당의 상징인 ‘로고’ 발표. ‘일본 재생, 미래에의 책임, 일본유신회’라는 제목으로 녹색 배경에 일본 열도를 흰색으로 그려놓았으며, 독도와 센카쿠열도를 일본 영토로 표시</li>   <li>• 13일 : 시마네현 의회, ‘죽도(竹島)’의 영유권 확립을 위해 정부에 ‘죽도(竹島)’ 문제를 취급할 전담부서를 조급히 설치하고 정부 차원에서의 ‘죽도(竹島)의 날’ 제정을 요구하는 결의를 찬성 다수로 가결</li>   <li>• 14일               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국 해양감시선 6척, 센카쿠열도 12해리 수역(약 22Km)에 진입</li> <li>- 시마네현, 제3기 ‘죽도(竹島)문제연구회’를 설치할 것을 결정. 외무성 등 정부와 연계활동을 벌일 것을 검토 중이라고 산인주오[山陰中央]신문이 보도</li> </ul> </li>   <li>• 15일~16일 : 중국 전역, 센카쿠열도를 둘러싼 영유권 분쟁이 커지면서 반일시위로 뒤덮임</li>   <li>• 18일               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 센카쿠열도 부근 해역에 중국 해양감시선 12척 진입</li> <li>- 일본 정부, 재외공관에 ‘죽도(竹島)’ 홍보지침 전달</li> <li>- 일본인 두 명이 센카쿠열도 우오쓰리시마[魚釣島燈台]에 상륙</li> </ul> </li> </ul>

영토 · 해양 일지

2012년	국내	국외
<p>9월</p>	<p>• 27일 : 김성환 외교부 장관, UN대 표부에서 열린 특파원 간담회에서 일본의 거둬들인 독도 영유권 주장을 놓고 “우리 입장은 언제나 단호했고 타협은 없다. 그것이 분명한 원칙”이라고 밝힘</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 19일 : 시진핑 중국 국가부주석, 리언 패네키 미국 국방장관과의 회담에서 일본 정부의 센카쿠열도 매입 비난</li> <li>• 23일             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 하시모토 오사카 지사, 오사카 시내에서 개최된 공개토론회에서 한국이 무력으로 실효지배를 하고 있는 것을 되돌리기는 쉽지 않으므로 공동관리를 목표로 해야 한다는 인식을 나타냄</li> <li>- 중국, 제주도 서남쪽에 있는 이어도에 대해 무인기로 상시적인 감시체제를 구축하겠다고 발표함</li> <li>- EU 본부가 있는 벨기에에서 사하라이랍민주공화국의 민족 단결의 날 행사가 80만 명이 넘는 사람들이 참가한 가운데 개최, 이 행사에서 사하라이랍 민주공화국은 현재 모로코 정부가 자국 연안에서 행하고 있는 자원탐사 및 어업 행사를 불법이라고 주장하며 시정을 요구</li> </ul> </li> <li>• 24일 : 일본해상보안청, 센카쿠열도 구배(久場島)섬 영해에 중국해감선 '해감 66호'와 '해감 46호' 2척이 들어왔다고 알림</li> <li>• 25일 : 센카쿠열도 주변 해역에서 일본 순시선과 대만 순시선 어선이 뒤엉켜 물대포 공방전이 발생, 이곳에서 물리적 충돌이 벌어진 것은 이번이 처음</li> <li>• 26일             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본 운봉길 의사 순국비에 “죽도(竹島)는 일본의 고유영토다”라고 쓴 나무말뚝이 발견. 한국에서 대사관 앞 소녀상에 말뚝을 박은 인물과 동일인으로 추정</li> <li>- 일본 노다 총리, UN에서 영토 문제 언급, 세계 각국이 국제사법재판소의 강제 관할권을 받아들여야 한다고 촉구. “이른 시일 내에 국제사법재판소의 강제 관할권을 수용하고 국제사법재판소 비가입국은 UN 국제해양법협약에 가입할 것을 촉구합니다. 일방적인 무력이나 위협으로 자국의 주장을 관철시키려는 것은 UN의 기본정신에 어긋나며 인류의 상식에도 반하는 것입니다.”</li> </ul> </li> <li>• 27일 : 프랑스 매체 렉스프레스, 인터넷판 분석 기사에서 독도를 둘러싼 한국과 일본의 갈등은 청산되지 않은 과거에서 비롯된 것이라며 자국의 이익만을 위해 독도 문제를 취급하는 일본의 태도를 질타함</li> <li>• 28일 : 일본 지식인과 시민단체 인사 1,270명, 영토 문제에 대한 일본의 자성을 호소하는 성명 발표</li> </ul>

2012년	국내	국외
10월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 29일 : 독도 봉우리 지명 공식 확정 동도-우산봉, 서도-대한봉</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8일 : 산케이신문, 중국군함이 통보 없이 센카쿠열도 해역을 통과했다고 보도</li> <li>• 23일 : 후지무라 오사무[藤村修] 관방장관, 22일 기자회견에서 한국 국회 국방위원회 소속 의원이 23일 '시마네현 죽도(竹島) 방문 시도에 대해 '만일 상륙한다면 참으로 유감'이라고 강조</li> <li>• 27일 : 교도통신, 일본 정부가 10월에 독도 문제의 국제사법재판소 단독 제소를 추진할 방침이었지만 한일관계가 개선되는 조짐을 보이고 있다고 판단해 11월 이후로 미루는 방안을 검토하고 있다고 보도</li> <li>• 29일             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국 뉴욕에서 '독도가 일본 땅'이라는 스티커와 팻말들이 발견</li> <li>- 중국 국방부, 센카쿠열도에서 해전을 벌이게 되면, 일본이 압도적으로 승리할 것이라는 일본 자위대의 시뮬레이션 결과에 대해 반발</li> </ul> </li> <li>• 30일 : 일본의 지방의회 47곳 중 33곳이 중앙정부에 센카쿠열도 문제에 더 강경하게 대응하고 영토주권 확보에 적극 나서라는 의견을 밝힘</li> <li>• 31일             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본 노다 총리, 임시 국회 개막 연설에서 영토분쟁은 법으로 해결해야 한다고 함. 구체적인 분쟁지역은 언급하지 않음</li> <li>- 중국 해양감시선 4척이 센카쿠열도의 일본 영해 12해리 안쪽에 진입, 어업감시선 2척이 일본이 주장하는 접속수역에서 발견됨</li> </ul> </li> </ul>
11월		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1일             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구글에 이어 미국의 애플사도 지도에 표기된 '독도'라는 단독명칭을 일본 측 항의로 '죽도(竹島)'와 함께 표기하기로 결정</li> <li>- 사사에 겐이치로[佐佐 江賢一] 신임 주미일본대사, 아사히신문과의 인터뷰에서 미국은 일본이 센카쿠열도를 국유화한 것에 반대하지 않으며, 차후 센카쿠열도에서 무력 충돌이 발생해도 미일안보협정에 따라 당연히 출동할 것이라고 밝힘</li> </ul> </li> <li>• 3일 : 교도통신, 중국이 일본에 센카쿠열도 해양 공동관리를 정기적으로 협의할 것을 요구하기로 했다고 보도</li> <li>• 4일 : 이란, 남부해안의 반다르에렝게(Bandare Lengeh) 항구의 3개 섬을 포함한 인근 섬들을 작전 지역으로 삼는 해군기지를 건설하겠다는 계획을 발표함</li> </ul>

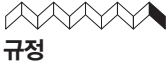
영토 · 해양 일지

2012년	국내	국외
<p>11월</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8일                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부산 국제 중고생 100여 명, 독도를 일본 땅인 것처럼 표기한 뉴스 워크사, 구글사에 항의편지를 보냄</li> <li>- 김황식 국무총리, 아셈 정상회의에서 역사적 정의를 왜곡할 목적으로 국제법 절차를 남용해서는 안 된다며 독도 문제를 국제사법재판소에 제소하려 하는 일본 비판</li> </ul> </li> <li>• 9일 : 국토해양위원회, 독도가 역사적, 지리적, 국제법적으로 대한민국 영토임을 밝히며, 영문 표기에 대한 일본의 주장은 우리나라 영토권 침해라는 항의서를 구글사 및 애플사에 전달하기로 했다고 밝힘</li> <li>• 13일 : 삼척시, 사업비 600만 원을 투입해 삼척시의회 청사에 독도 실시간 영상 서비스 시스템을 구축하기로 결정</li> <li>• 15일 : 국토해양부와 국토지리정보원, 독도지형도 가운데 정밀도가 가장 높은 디지털 지형도를 일반에 공개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5일 : 고무라 마사히코[高村正彦] 일본 자민당 부총재, 센카쿠제도, 독도 문제는 하루아침에 해결될 수 없다며 자민당이 집권해도 영토 문제에서는 급격한 변화나 해결을 추구하지 않을 것이라 밝힘</li> <li>• 6일                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본 정부, 독도 문제의 국제사법재판소 단독 제소 준비를 이달 말칠 예정이나 실행에 옮기지 않고, 당분간 '외교카드'로 남겨두기로 결정</li> <li>- 중국과 일본, 센카쿠열도 영유권 분쟁과 관련해 대화를 계속하기로 하는 방침을 확인. 일본의 센카쿠열도 국유화 이후 양국 외교 국장급 협의는 세 번째임</li> <li>- 미국과 일본 오키나와 근해에서 섬 지역 방어력 강화를 위한 대규모 합동 군사훈련을 실시</li> </ul> </li> <li>• 7일 : 일본 노다 총리, 아셈회의에서 센카쿠열도는 일본 고유영토이므로 애초부터 해결해야 할 영유권 문제는 존재하지 않는다고 주장, 이에 따라 양제총 중국 외교부장은 명나라 때부터 센카쿠열도는 중국이 지배했으며 전후질서와 원칙에 도전하지 말라고 전함</li> <li>• 14일 : 일본 지지통신, 스타인버그 미 부장관이 독도 문제와 센카쿠열도 문제는 '현상 유지'가 중요하며 일본이 독도 문제를 국제사법재판소에 제소하려는 움직임은 좋지 않다고 비판했다고 보도</li> <li>• 15일 : 중국 시진핑 정권, '해양굴기(海洋崛起) 대장전' 선언</li> </ul>

2012년	국내	국외
<p>11월</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16일 : 조선일보, 오바마 미 행정부가 일본이 독도문제를 국제사법재판소에 제소할 경우, 한국의 반일 감정이 상층해 한·미·일의 협력에 지장이 있을 것으로 보고 강하게 만류하여 결국 국제사법재판소 제소가 무산됐다고 보도</li> <li>• 19일 : 동남아시아국가연합정상회의에서 이명박 대통령, 원자바오 총리와 정상회담에서 한일 간의 독도 문제, 중일 간의 센카쿠열도 문제가 일본의 우경화에서 비롯됐다는 인식을 공유함</li> <li>• 21일 : 국토해양부, 이어도의 정확한 위치가 표기된 지도를 올해 말부터 공급할 예정이라고 밝힘</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 19일                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제사법재판소, 니카라과와 콜롬비아 간 해양영토분쟁에 판결을 내림. 니카라과가 제소한 이래 11년 만의 일임</li> <li>- 캄보디아에서 열린 제21차 동남아시아국가연합 정상회의에서 아세안 국가들은 중국에 영유권분쟁 해결을 위한 최고위급 공식회담을 조속히 개최할 것을 촉구한 반면, 중국은 아세안 전체가 아닌 개별 당사국과 직접 협상하는 것을 원한다며 기존 입장을 고수</li> </ul> </li> <li>• 21일 : 아세안의 '공동대응 계획'이 무산되고, 오바마 대통령은 동남아시아국가연합정상회의에서 중국의 반대에도 남중국해 영유권분쟁을 언급함. 중국과 영유권분쟁을 이슈로 제기하면서도 중국과 영유권분쟁 중인 국가의 편을 강하게 들지 않으므로써 중국과의 갈등은 피함</li> <li>• 22일                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 차기 일본 총리로 유력한 아베 신조가 시마네현이 독도 영유권을 지키기 위해 매년 실시하는 '죽도(竹島)의 날' 행사를 정부행사로 승격하는 등 극우적 내용의 공약을 제시함으로써 주변 국가들의 반발이 예상됨</li> <li>- 일본 정부, 한국 정부가 지난달 동도와 서도의 봉우리에 대한 공식 지명을 확정된 데 대한 대응으로 독도 봉우리의 지명을 자국 명칭으로 작명하는 것을 검토하기로 했으며, 독도 영유권 주장을 뒷받침하는 전담 연구 및 조사팀도 설치하기로 함</li> <li>- 중국이 최근 발간한 새 여권에 영유권분쟁 중인 남중국해 대부분을 자국 영토로 표기한 지도를 넣자 베트남 등 주변국들 거세게 반발</li> </ul> </li> </ul>

영토 · 해양 일지

2012년	국내	국외
11월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 26일                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경상북도, 내년부터 본격적으로 독도, 울릉도와 관련된 다양한 문화예술 콘텐츠를 발굴하고 문화 행사를 개최해 독도를 문화예술의 섬으로 만들 계획이라 보도</li> <li>- 정부, 우리 대륙봉이 오키나와 해구까지 이어졌다는 공식 입장을 담은 문서를 유엔에 제출하기 위한 절차를 마무리함</li> </ul> </li> <li>• 28일 : 영남일보, 국토지리정보원에서 독도, 동해 등 우리 영토를 프랑스, 스페인, 포르투갈, 아랍어로 표기한 세계지도 제작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 26일 : NHK, 일본 내각부가 실시한 여론조사에서 이명박 대통령의 독도 방문 이후 일본인들의 한국 호감도가 62%에서 39%로 급락함. 또 중국을 향한 감정도 더욱 악화되었는데 이는 독도와 센카쿠열도를 둘러싼 영토 갈등과 관련이 있다고 보도</li> <li>• 27일 : 니혼게이자이 신문, 일본 정부가 독도 문제를 국제사법재판소에 단독 제소할지 결정하는 것을 차기 정권에 넘기기로 정했다고 보도함</li> <li>• 28일 : 일본 자민당 외에 민주당 또한 총선 공약에 한국이 독도를 불법점거하고 있다고 명시</li> <li>• 29일                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국 해군이 서태평양에서 군사훈련 시작</li> <li>- 중국, 자국 영해라고 주장하는 남중국해 해역에 외국 선박이 무단 진입하면 역류 등 강제조치를 취할 수 있는 조례를 통과시킴</li> </ul> </li> <li>• 30일                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교도통신, 일본은 독도 영유권 주장을 중단해야 한다는 주장을 펼친 도미 류이치(土肥隆一) 의원이 일본 우익세력의 집중 공격을 받아 결국 민주당 당직에서 물러난 뒤 탈당했다고 보도</li> <li>- 분쟁 지역인 남중국해 대부분을 자국 영토로 표시한 중국의 새 전자여권과 관련된 파문이 베트남, 인도, 필리핀 등 아시아 각국에서 문제가 됨</li> <li>- 일본 자민당의 아베 신조, 센카쿠열도 방위를 위해 퇴역군함을 배치할 필요가 있다고 주장</li> <li>- 중국 해군 주력 함대가 28일부터 서태평양에서 공개적으로 동계훈련을 시작</li> </ul> </li> </ul>
12월		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3일                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 콜롬비아가 영유권에 관한 국제사법재판소의 판결에 불만을 표시하며 탈퇴</li> <li>- 미국 상원 의원들, 센카쿠열도가 미일안보조약 적용 대상임을 명시하기로 함</li> </ul> </li> </ul>



## 규정

### ( 『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 투고지는 게재가 결정된 논문이라 할지라도 심사위원회의 보완 요구가 있을 경우 이를 최대한 존중하여야 한다.

5. 편집위원회는 심사 결과를 투고자에게 서면 등의 방법으로 통보한다. 논문은 아래와 같은 항목에 의하여 심사한다.

- 1) 논문 제목의 적절성
- 2) 형식요건 및 체제의 정연성
- 3) 논리성 및 독창성
- 4) 학술적 가치
- 5) 인용자료의 적절성
- 6) 분량의 적절성
- 7) 요약문의 적절성

6. 편집위원회는 『영토해양연구』에 투고된 일체의 원고에 대해 심사 종료 후 돌려주지 않는다.

## (논문 심사 내규)

1. 편집위원회는 심사 결과를 다음의 네 가지로 처리한다.

1) 게재 가: 3인 모두 A로 판정한 경우

예 : (A, A, A)

2) 수정 후 게재 : 3인 모두 B 이상으로 판정한 경우 / 2인이 A로, 나머지 1인이 C로 판정한 경우

예 : (A, A, B) (A, B, B) (B, B, B) (A, A, C)

3) 수정 후 재심사 : 2인이 A와 B 이하로 판정하고 나머지 1인이 C로 판정한 경우 / 2인이 B 이상으로 판정하고 나머지 1인이 D로 판정한 경우 / 1인이 A나 B로 판정하고 2인이 C로 판정한 경우

예 : (A, B, C) (A, B, D) (B, B, C) (B, C, C) (A, C, C)

4) 게재 불가 : 2인 이상이 C나 D로 판정한 경우(A, C, C와 B, C, C는 제외) / 1인이 D로 판정하였는데 A가 포함되지 않은 경우

예 : (A, C, D) (A, D, D) (C, C, C) (B, B, D) (B, C, D) (C, C, D) (D, D, D)

5) 재심사 : 2인이 B 이상으로 정하였는데 1인이 D로 판정한 경우, D 판정 1건에 대해서만 심사위원을 교체하여 재심사함.

2. 편집위원회는 논문 편수가 『영토해양연구』의 수록 분량을 초과하거나 또는 편집위원회의 기획상의 우선순위 등의 사정에 따라 심사 통과 원고 가운데 일부를 필자의 양해하에 차기 호 또는 차차기 호에 실을 수 있다. 이 가운데 단순히 『영토해양연구』 수록 분량 초과만이 원인일 때에는 투고 및 심사 성적 순위로 해당 호 게재를 결정한다.

3. 심사 결과 통보는 심사위원이나 과정을 대외비로 한 상태에서 심사 결과와 수정 제의 및 게재 불가 사유를 통보한다.

## { 투고 요령 }

1. 『영도해양연구』는 전문적인 학술지로서 논문, 서평, 연구노트(단보 등), 회고와 전망, 영도·해양 관련 일지, 자료소개 등이 게재된다. 투고하고자 하는 원고는 4월 31일 또는 10월 31일까지 투고신청서와 함께 『영도해양연구』 편집위원회 앞으로 제출하여야 한다.
2. 원고는 반드시 컴퓨터 파일로 작성하여 『영도해양연구』 실무총괄담당자 메일(tas@nahf.or.kr)로 보내야 한다. 또한 최종 원고 제출 시 사진(해상도 300dpi 이상) 및 기타 자료는 별도 제출한다.
3. 원고분량은 200자 원고지 100장 내외를 기준으로 하되 충분한 논지 전개를 위해 부득이한 경우 50장 이내로 초과할 수 있다. 그림과 사진의 수량은 원고분량에 포함하지 않으나 논지 전개를 위해 필요한 최소한으로 제한한다.
4. 원고는 제목, 필자(소속기관, 직위), 머리말, 본문, 맺음말, 국문 및 영문초록, 국문 및 영문 주제어, 참고문헌(필요 시)의 순서로 구성한다.
5. 논문의 목차와 소제목은 머리말로부터 순서에 따라 I >1>1)>1)로 번호 매김을 한다.
6. 인용문헌은 가급적 각주로 표기하되 부득이한 경우에는 참고문헌의 방식을 활용할 수 있다.
7. 각주에서 현대문을 인용할 때에는 “필자”, “연도”, “논문”, “서책(출판사)”, “쪽수”의 순서로 한다. 앞서 인용한 문헌을 재인용할 때에는 바로 위의 문

헌을 인용할 경우에는 “필자”, “연도”, “위의 글(책)”, “쪽수”의 순서로, 바로 위 이전의 문헌을 인용할 경우에는 “필자”, “연도”, “앞의 글(책)”, “쪽수”의 순서로 인용한다.

예) 김홍도, 2010a, 위의 글, 78쪽.

홍길동, 2002, 앞의 글, 29쪽.

8. 각주에서 고중세 문헌을 인용할 때에는 “작자(필요시)”, “서책”, “편목”, “인용문”의 순서로 한다. 이중 고중세문헌은 필요할 경우 판본명이나 영인본명을 밝힐 수 있고, 인용문 중 전략, 중략, 후략 등은 “……”로 표기한다. 이외 본문 중의 인용문은 문장 가운데에 삽입되는 경우 “” 표시로 묶고, 인용문이 길어 문단을 나눌 경우에는 “” 표기 없이 서술한다.

예) 東北人, 『東北集』(東北文化社影印本). “東北有高士, 東北公賢裔鶴擁, 是人世”

9. 서양문헌을 인용할 때에는 책명은 이탤릭체, 논문은 큰따옴표로 표기하고 다음과 같은 순서와 방식으로 인용한다.

예) V. G. Childe, 1932, “Chronology of prehistoric Europe:a review,”  
*Antiquity* 6, pp. 206~212.

10. 참고문헌을 활용하는 경우에는 본문의 인용처를 밝히고자 하는 곳에 괄호를 치고 그 안에 필자와 인용문헌의 간행연도 및 필요시 인용 쪽수를 표기한다.

예) (동북인, 2006 : 24)



동북아역사재단

영토해양연구 Vol. 4

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

초판 1쇄 인쇄 2012년 12월 20일

초판 1쇄 발행 2012년 12월 31일

펴낸이 김학준

펴낸곳 동북아역사재단

등록 제312-2004-050호(2004년 10월 18일)

주소 서울시 서대문구 통일로 81(미근동 267) 임광빌딩

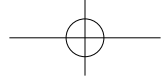
전화 02-2012-6065

팩스 02-2012-6189

ISSN 2234-3296

비매품

이 책의 출판권 및 저작권은 동북아역사재단에 있습니다.  
저작권법으로 보호를 받는 저작물이므로 어떤 형태나 어떤 방법으로도  
무단전제와 무단복제를 금합니다.



동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

