

Territory and Seas

영토해양연구

Vol. 13 Summer 2017



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

동북아역사재단
독도연구소



차례

연구논문

- 유미림 ▣ 대한제국기 관세제도와 「울도군 절목」의 세금, 그리고 독도 실효지배 6
박병섭 ▣ 「일본 영역 참고도」와 일본 외무성의 독도 정책 모색 44
정안기 ▣ 20세기 초엽 황초평(黃草坪)의 영토분쟁사(領土紛爭史) 연구 64
김원희 ▣ 국제법상 해양에 대한 역사적 권리의 성격과 범위
 - 필리핀과 중국 간 남중국해 중재재판을 중심으로 110
이기범 ▣ 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소의 관할권 문제에 관한 소고
 - 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정을 중심으로 138

사료해제

- 정영미 ▣ 독도 자료 발굴사 - 「독도문제」와 「삼국접양지도」 발굴 174

영토·해양 일지

정찬형 ■ 영토·해양 일지 194

규정 및 규칙

연구윤리위원회 구성·운영 규칙 198



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

외국 개항



- **유미림** | 대한제국기 관세제도와 「울도군 절목」의 세금, 그리고 독도 실효지배
- **박병섭** | 「일본 영역 참고도」와 일본 외무성의 독도 정책 모색
- **정안기** | 20세기 초엽 황초평(黃草坪)의 영토분쟁사(領土紛爭史) 연구
- **김원희** | 국제법상 해양에 대한 역사적 권리의 성격과 범위
- **이기범** | 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소의 관할권 문제에 관한 소고

대한제국기 관세제도와 「울도군 절목」의 세금, 그리고 독도 실효지배

유미림 한아문화연구소

I. 머리말

1905년 1월 28일, 일본 각의가 독도를 오키 도사(島司) 소관으로 하기로 결정할 때 내세운 명분은 “타국이 이 섬을 점유했다고 인정할 만한 형적이 없고……자국민이 이 섬에 이주하여 어업에 종사한 것이 관계서류에 의해 명백하므로 국제법상 점령의 사실이 있다고 인정되기” 때문이라는, 이른바 ‘무주지 선점’론이었다. 그리고 이에 의거하여 일본은 2월 22일 시마네현 고시 제40호로써 ‘다케시마’(독도) 편입 사실을 국내에 고시했다.

1900년 10월, 대한제국은 울도 군수의 관할구역에 ‘석도(石島)’ 즉 독도(獨島)를 포함시켜 군수로 하여금 울릉도, 죽도와 함께 관할하게 했다. 이른바 칙령(勅令) 제41호다. 이는 일본의 편입보다 4년여 앞서 이뤄진 최고 통치권자의 명령이었다. 그런데 일본은 칙령의 ‘석도’가 독도임을 부인한다. 나아가 석도가 독도라고 하더라도 대한제국이 1900년 이후 실제로 이 섬을 경영한, 이른바 ‘실효 지배’의 사실이 없다고 주장한다. 이에 비해 일본인의 지배 사실이 분명하므로 자국의 ‘편입’ 조치는 유효하다는 것이 일본의 주장이다.

* 논문 투고일: 2017. 3. 16. 심사 개시일:
2017. 4. 28. 게재 확정일: 2017. 5. 18.

이에 대하여 한국은 그동안 칙령의 석도가 독도임을 주장하고 이를 입증하는 데 주력해왔다. 그러는 가운데 2010년 10월 울릉군이 울도군 초대 군수 배계주의 후손으로부터 「울도군 절목(鬱島郡節目)」(이하 「절목」으로 약칭)을 입수하여 연구자들에게 배포한 일이 있었다. 필자도 뒤늦게 이를 입수하여 해석해보니, 「절목」이 대한제국이 칙령을 반포한 이후 울도군을 관리해왔음을 입증하는 사료로 여겨졌다. 특히 「절목」에 있는 세금 관련 내용을 일본 외무성 자료에 언급된, 독도 강치를 울릉도 수출 품목에 포함시킨 사실과 연결시켜보면, 독도에 대한 대한제국의 실효적 점유와 연결된다는 사실을 알게 되었다. 이에 그 내용을 발표했다. 그러자 역사학계로부터 비판이 제기되었다. 필자의 발표에 대한 한국 학계의 비판은 다음과 같다. 「절목」은

1 「절목」은 순 한글문이다. 배계주의 친필 문서가 외무성 문서(『鬱陵島における倭木關係雜件(明治 16~32)』秘第228號, 1898. 9. 16.)에 보이는데 한글을 혼용했으며 문장 수준이 유지하다. 이는 배계주가 「절목」을 작성할 만한 학문수준이 아니었음을 의미한다. 무엇보다 중앙정부 직인이 찍힌 공문서를 그가 작성했다고 보는 것 자체가 성립되지 않는다.

2 이에 대해서는 유미림, 2014, 「1900년 칙령 제41호의 제정 전후 울릉도 '수출세'의 성격」, 『영토해양연구』 통권 제7호, 동북아역사재단; 유미림, 2015, 「일본 사료 속의 독도와 울릉도」, 지식산업사; 유미림, 2016, 「공문서 작성 절차로 본 독도 관련 법령의 의미」, 『영토해양연구』 통권 제11호, 동북아역사재단; 유미림, 2014, 『『竹島問題100問100答』에 대한 비판』, 경상북도 독도사료연구회; 2016, 『『竹島問題100問100答 비판2』, 경상북도 독도사료연구회.

3 2016년 가을, 필자는 국제법 학자들 앞에서 발표한 바 있다. 이때 울도 군수의 과세와 실효 지배와의 관계가 국제법적으로 평가되었는데, 이 글에 제시된 견해와 문제 제기는 그때 제기된 것들이다.

하는 화물'인 강치는 독도 강치가 아니라 울릉도 강치다, 「절목」은 군수인 배계주가 작성했지만 그가 일본인에게 수출세를 받았다는 증거가 없을 뿐만 아니라 1902년에는 울릉도에 부임하지 못했으므로 「절목」은 시행되지 못했다는 것 등이다.

이런 비판에 대하여 필자는 매번 반론했다.² 한편 일본 다케시마문제연구회의 쓰카모토 다카시(塚本孝)도 필자의 주장을 비판한 바 있고, 이 역시 필자는 반론했다. 그런데 이번에는 국제법 학자들의 평가와 문제제기가 있었다.³ 국제법 학자가 평가한 내용은 다음과 같다. 분쟁 대상인 영토에서의 과세는 그 영토에 대한 실효적 지배의 증거로서 당사자들이 주장하고 국제법정에서 인정되어 왔으므로, 「울도군 절목」과 같은 징세에 관한 행정 시행세칙에 따라 독도에서 산출된 물품에 대하여 과세가 이루어지고 실제로 징세되었다면, 그것은 독도에 대하여 한국이 국가주권을 행사한 증거이며, 따라서 독도에 대한 한국의 실효적 지배의 증

거가 된다는 것이다. 그러나 한편에서는 문제제기도 있었다. 그것은 ① 울릉도에서 나가는 모든 산물에 군수가 과세(통항세)한 것이라면 그것은 독도 영유권과 직접적인 관계가 없을 수 있다. 그러므로 「절목」에 근거한 과세가 관세(=화물의 국경통과세)에 해당하는 것인지 통항세(=화물의 항만통과세)에 해당하는 것인지를 구명할 필요가 있다. ② 당시 관세와 통항세가 어떻게 개념적으로 구별되고 있었으며 실제로 어떻게 다르게 시행되었는지를 밝힐 필요가 있다는 것이다.

이런 문제제기는 일본 쓰카모토의 주장⁴과 유사한 것이기도 하다. 쓰카모토는 울도군에서의 과세행위가 울릉도에서 수출할 때 과금(課金)한 즉 울릉도 산품의 수출에 대한 과금이므로 독도 영유권과는 직접적으로 관계가 없다고 한 바 있기 때문이다. 즉 독도산품이라 하더라도 울릉도를 통과한 데 따른 과세이므로 독도와 직접적인 관계가 없다는 것이 쓰카모토의 논리다. 이는 위에서 한국의 국제법 학자가 언급한 ‘통항세’와 상통하는 주장이다. 한편 쓰카모토의 주장에 대하여 국제법 학자의 견해 가운데는 다음과 같이 반론한 경우도 있었다. 즉 “국가권능의 행사라는 관점에서 볼 때, 독도에서 수렵된 가공되지 않은 강치 자체에 수출세가 부과되고 징수된 것과 울릉도로 가져와서 가죽과 기름으로 가공된 물품에 수출세가 부과되고 징수된 것 사이에는 차이가 없다. 두 경우 모두 독도 산품에 대한 과세와 징세로서 독도에 대한 대한제국의 국가권능의 행사가 된다”는 것이다. 즉 그 논지는 강치가 독도 산물이고⁵ 그에 대한 대한제국의 과세라는 점에서 울릉도 통항 여부와는 관련이 없다는 것이다.

그러나 어쨌든 한편에서는 ‘통항세’를 운운하며 울릉도 통항에 대한 과세일 뿐이라고 절하하고 있는 한,

4 쓰카모토는 『竹島問題100問100答』(2014)에서 대한제국의 실호지배에 관하여 비판하기를, “그러나 「울도군 절목」의 이야기는 다케시마에서 포획한 강치를 울릉도에서 가공한, 이들을 섬 밖으로 ‘수출’할 때 과금(課金)한, 즉 울릉도 산품에 대한 과금이므로 다케시마에 대한 주권 행위라고는 말할 수 없다. 일본의 경우는 다케시마에 대한 직접적인 주권행위의 예가 있다. 이를 테면, 1905년의 편입 후 시마네현의 어업규칙을 개정하여 다케시마 어업을 허가제로 한 뒤에 감찰(鑑札)을 교부하여 국유지 사용료를 매년 징수했다(Q18 참조)”라고 했다. 원문은 다음과 같다.

“鬱島郡節目の話は、竹島で捕獲したアシカを鬱陵島で加工した、それを島外へ‘輸出’するに際して課金をした、つまり鬱陵島の産品ぬ對する課金であつて、竹島に對する主權行爲とは言えない(日本の場合は竹島に對する直接の主權行爲例がある。たとえば、一九〇五年の編入後、島根縣の漁業規則を改定し、竹島での漁業を許可制にしたうえ鑑札を交付して國有地の使用料を毎年、徴收した。(Q18 参照)”

5 심사 과정에서 강치가 독도만의 산물인지에 대해 여전히 의문을 표시한 경우가 있는데, 이에 대해서는 이미 필자가 논증한 바 있다(유미림, 2015, 앞의 책, 213~216쪽 참조).

이를 구명할 의무가 필자에게 있다. 다만 쓰카모토의 견해와 한국 국제법 학자의 논리가 일맥상통하는 듯하지만, 약간의 차이가 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 우선 쓰카모토의 주장은 의미가 다소 애매하다는 점이다. 그가 말하는 과금의 대상이 울릉도에서 가공된 산품, 즉 ‘가공’에 방점이 있는 것인지, 아니면 울릉도 수출품, 즉 ‘수출’에 방점이 있는 것인지가 애매하다. 그는 이때의 세금 명목을 통항세·수출관세 어느 것으로도 규정하지 않았지만, 전자를 의미한 것으로 이해된다. 그는 산품의 목적지가 일본이든 조선 내지든 울릉도 산품이 울릉도를 떠나 운송되는 것에 대하여 통항세(= 화물의 항만통과세)를 부과한 것이라고 주장한 것으로 보인다. 쓰카모토와 한국 국제법 학자의 견해에서 공통적인 것은 울릉도 수출화물에 부과된 세금을 ‘관세’가 아닌 ‘항만통과세’로 보고 있다는 점이다. 울도군에서의 세금을 관세로 보았다면 국가 주권 내지 영유권과 분리시켜 논하기가 어렵기 때문이다. ‘통항세’를 운운하는 경우도, 통항하는 화물에 대한 과세를 의미하는 것인지, 통항하는 선박에 대한 과세를 의미하는 것인지가 분명하지는 않지만, 전자를 의미하는 것으로 보아야 논리적으로 연결된다. 선박에 대해서는 톤세·항세 등 선박 자체에 착안한 여러 명칭의 선박등록세가 따로 있었기 때문이다.

비판자들의 논점은 필자가 절목의 세금을 ‘수출세’ 즉 수출관세로 연결시킨 사실에 있는 듯한데, 이에 재반론하고 필자의 논점을 분명히 하기 위해서도 당시의 관세제도를 고찰할 필요가 생겼다. 필자는 이전에 울릉도에서 이뤄진 수세관행이 「조일통상장정」을 준용한 것임을 언급한 바 있지만, 관세제도를 구체적으로 다룬 것은 아니었기 때문이다.

「절목」을 둘러싼 필자의 발표에 대하여 비판이 끊이지 않는 이유는 무엇일까? 「절목」은 1902년에 나왔지만, 그것은 1883년에 개척민이 입도한 이후부터 목격하기 시작한 일본의 침탈에 맞선 대응이자 변화해가는 울릉도 상황에 대한 정부 정책의 결과물이었다. 따라서 「절목」의 의미를 정확히 이해하려면 개항을 전후하여 전개된 일본의 침탈사는 물론이고 조일수호조규와 관세제도 등을 포함한 정치제도사에 대한 이해, 그리고 이들을 기록한

사료 해석능력을 구비해야 한다. 더구나 당시의 용어는 지금의 용어와 다른데다 번역 용어가 지금의 의미와도 달라 제도를 이해하는 것 자체에 어려움이 따른다. 이런 상황에서 「절목」을 둘러싼 논란을 불식하려면 역사학, 무역학, 경제학, 국제법적 지식은 물론이고 문맥에 대한 올바른 이해가 필요하다.⁶ 그러므로 비판이 따르는 데 대한 일차적인 책임은 이를 제대로 논증하지 못한 필자에게 있다고 할 수 있을 것이다. 그러나 이런 지식은 비판자들에게도 똑같이 필요한 것이 아닐까 한다.⁷

이 글에서는 개항기 관세제도 및 여러 통상조약을 고찰하여 과연 「절목」에서 말한 세금이 ‘통항세’인지, 나아가 「절목」의 ‘출입하는 화물’에 대한 세금⁸의 의미 가 무엇인지 구명(究明)하고자 한다.⁹

II. 통상조약의 체결과 관세제도

1. 「조일수호조규」(1876. 2. 26)와 무관세 무역규정 (1876. 8. 24)

「울도군 절목」의 세금의 의미를 밝히려려면 관세제도의 상관을 고찰해야 하는데, 우리나라에 도입된 관세제도는 개국 당시 수호조약 및 통상조약의 체결과 밀접히 연관되어 있다. 개국 이전 조일 간의 통상을 보면, 공무역은 공작미와 공목을 지급하는 왜관무역이 원칙이었고 사무역이라고 하는 것도 왜관 주변에서 일어나는 물물교환 정도에 머물렀다. 따라서 「조일수

6 필자 역시 이 부분에 어려움을 겪었다. 통상장정의 해석이나 수산 관련 내용 이해에서 방기혁 선생의 도움을 많이 받았다. 방기혁 선생은 경제학을 전공한 뒤 해양수산부의 수산정책 분야에서 오랫동안 종사해온 관료며, 『울릉도 독도 사수 실록』(2007, 비룡)의 저자다.

7 사료 및 역사적 사실에 대한 몰이해 속에서 비판이 제기되는 경우가 있다. 필자는 이 주제에 관한 한 많은 선행연구를 조사하고 관련 연구기관(한국조세재정연구원 등)에도 문의했지만 크게 도움을 받지 못했다. 비개항장에 대한 학계의 관심이 크지 않았던 데다 울릉도 상황이 매우 특수한 사례에 해당되기 때문에 이 주제에 딱 맞는 전공자가 드물기 때문이다. 이 때문에 식견 있는 전문가의 질정이 아쉬울 때가 많았다. 축적된 연구의 필요성을 절감하고 아울러 제현의 질정도 계속되기를 기대하지만, 한편으로는 새로운 사료가 발굴되지 않는 한 「울도군 절목」과 세금을 둘러싼 논란이 더 이상 전개되지 않기를 바라는 바이다.

8 「울도군 절목」에서 세금 관련 내용은 “각도의 상선(商船)으로서 울릉도에 와서 물고기를 잡거나 미역을 채취하는 사람에게는 사람마다 10분의 1세를 거두고, 그 밖에 출입하는 화물은 물건값에 따라 물건마다 100분의 1세를 거둬 경비에 보탬(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)”이라고 한 것이 이에 해당된다. 여기서 10%의 세금은 이전부터 해세율(海稅率)이 10%인 관행을 이어받아 미역에 부과한 세금을 말한다. 도감 배계주도 해채(海菜)에 대하여 10%의 세금을 징수하고 있었다. 따라서 이 글에서는 ‘출입하는 화물’에 대한 세금의 의미를 관세로서 주로 다루었다.

9 역사학자들에게는 불필요한 기술. 이를 테면 통상장정과 관세제도에 대해 구체적으로 기술한 이유는 국제법 학자들이 이 문제를 제기했기 때문이다.

호조규」를 체결할 당시까지 조선에서는 관세제도 자체가 생소했다. 조선에 관세제도가 이식된 것은 조선과 마찬가지로 관세제도에 생소했던 일본을 통해서지만, 일본은 구미 열강이 이식한 제도를 조선에 재이식한 것이었다. 그래서 초기에 관세주권 개념이 없던 일본은 미국과 맺은 불평등조약을 조선에도 그대로 강제했다. 조선은 1875년 9월 이른바 운요호사건을 구실로 개국을 강요당했고, 이후 「조일수호조규」를 체결했다. 이 조규의 제11관에 의거하여 1876년 8월 「조일수호조규 부록」(1876. 8. 24)과 함께 「조일무역규칙」도 체결했다.

「조일수호조규」는 제1 관에서 “조선국은 자주국이며 일본국과 평등한 권리를 보유한다”¹⁰는 규정으로 시작하고 있지만, 제10관에서 일본에 재류한 조선인에 대한 재판권은 인정하지 않으면서 일본인의 치외법권만을 일방적으로 보장하고 있다는 점에서 편무적이었다.¹¹ 특히 경제통상관계에서의 불평등 조항은 부속문서인 「조일수호조규 부록」과 통상잠정협약인 「조일무역규칙」(일본명은 「조선국이 의정한 제 항구에서의 일본인민 무역규칙(朝鮮國議定諸港ニ於テ日本國民人貿易規則(修好條規附錄ニ附屬スル通商章程))」)에 기술되어 있다.

「조일무역규칙」의 주요 골자는 ① 일본 상선(商船)의 출입과 화물 출항(수출) 및 입항(수입) 수속에 관한 세칙(1-5칙) ② 양곡의 수출입에 관한 것(6칙) ③ 항세(港稅) 규정에 관한 것(7칙) ④ 아편 금수(禁輸)에 관한 것(10칙) 등이다. 이는 1858년에 조인된 「미일무역장정」을 모방한 것이기도 하다.¹² 「조일무역규칙」은 일본 상선과 관련된 부분으로서 제1 칩에서는 입항절차를, 4칙에서는 출항절차를, 그리고 7칙에서는 항세를 규정했다. 군함과 관선, 통신선을 제외한 모든 상선은 조선에 입항할 때 증서를 제출해야 하며 수출할 때는 수출허가증을 받아야 한다는 사실을 적시했다. 항세 부과 역시 상선¹³에 한정했다. 관선(官船)에 대한 항세 면제 규정은 이후 다른 나라와의 통상장정에서도 그대로 보인다.

10 이 글에서 조약 번역문은 『고종실록』, 『舊韓末條約彙纂』(1876~1945)(상권, 중권)과 『조약으로 본 한국 근대사』(최덕수 외, 2011, 열린책들) 등을 참조하고 필요한 경우 필자가 윤문했다.

11 한일 수호조규의 불평등성 조약관계에 대해서는 김경태, 1972a, 「丙子開港과 不平等條約關係의 構造」, 『梨大史苑』 제11집 참조.

12 미일무역장정과와의 차이에 대해서는 최태호, 1979, 「개항 이후 해관지배를 둘러싼 열강의 각축」, 『東洋學』 9, 단국대학교부설 동양학연구소, 23쪽 참조.

13 상선에 부과되는 세금은 선박의 돛대수(連桅樁, 單桅樁)에 따라 1면 50전에서 5엔까지다.

일본은 「조일무역규칙」을 체결할 때 의정서도 함께 조인했다. 강수관의 정부 당상 조인희와 일본 이사관 외무대승(外務大丞) 미야모토 쇼이치(宮本小一) 간에 교환된 「韓日 貿易의 革弊에 관한 趙寅熙 宮本小一간의 議定書」(1876. 8. 24)에서 “일본 인민이 귀국에 수송하는 각 물건은 일본 해관에서 수출세를 부과하지 않고, 귀국으로부터 일본 내지로 수입하는 물산도 수년간 일본 해관에서 수입세를 부과하지 않기로 일본 정부가 내의(內議: 내각회의)에서 결정하였다”¹⁴고 함으로써 일본은 ‘무관세’ 원칙을 관철시켰다. 이에 대하여 조인희는 (귀국이 의도하는 바의 하나는) “화물 출입에 대하여 수년간 면세를 특허하자는 것임”¹⁵을 알았고 이를 따르겠다고 동의했다. 조인희는 관세제도에 대한 인식이 없었기 때문에 무관세 조약에 동의한 것이다.

무역규칙은 통상 국가 간 교역 범위와 관세 문제가 중심을 이룬다. 관세권은 국내시장과 산업의 보호를 위해서 필요할 뿐만 아니라 국가 및 국민 주권의 독립을 위해서도 필요불가결의 것이다.¹⁶ 1876년 시점에서 조선이 무관세 규정을 두게 되는 배경에는 위정자들의 국제법적 지식의 결여와 외교적 실무능력의 결핍이 작용했다. 「조일무역규칙」을 체결하기 전 1876년 6월 28일 태정대신 산조 사네토미(三條實美)는 훈령을 내려 “양국 모두 수출입세를 징수하지 않는다. 이것이 통상장정 중의 요지다. 그러나 조선 정부가 기어이 징세법을 강행하려 하면 답판하되, 용이하게 되지 않으면 조선 국에 수출입세를 증가(從價) 5분(分)으로 규정하고 징세법의 일관(一款)을 통상장정에 삽입할 것”¹⁷을 지시했다. 그는 조선이 수출입세를 요구할 것으로 예상하고 그 대응책을 제시해준 것인데 의외로 조선 측이 「의정서」에 대하여 아무런 항의도 하지 않은 채 무관세를 수용했던 것이다.

2. 무관세 타파를 위한 시도와 관세 자주권

조선과 일본의 교역량은 점차 증가하기 시작했지만 일본과의 무관세 협약 때문에 조선 정부는 일본인에

14 최덕수 외, 2011, 『조약으로 본 한국근대사』, 열린책들, 54쪽.

15 7월 6일(양력은 8월 24일)로 되어 있다.

16 김경태, 1972a, 앞의 글, 84쪽 참조.

17 김경태, 1972a, 위의 글, 83쪽; 崔泰鎬, 1991, 『近代韓國經濟史 研究序說』, 국민대학교출판부, 21쪽.

게 관세를 거둘 수 없었다. 그러는 한편 조선도 무관세 규정의 부당성과 관세의 기능을 인식하게 됨에 따라 관세권을 회복하려는 시도를 하게 된다. 그 일단이 1878년 9월 이른바 부산 두모진 수세사건이다. 동래부사가 부산 두모진에 해관을 설치하여 1878년 9월부터 부산을 거치는 수입상품에 대해 15~20%의 통과세를 징수하기 시작한 것이다.¹⁸ 이는 일본인 대신 대일 무역에 중시하는 본국 상인에게 소정의 세금을 부과하는 것을 골자로 했으므로 엄밀한 의미의 관세라기보다는 내국 통과세 내지 일종의 무역거래세였다.¹⁹ 이 조치로 인해 한국 상인의 왕래가 줄어들어 부산의 상업이 쇠퇴하고 일본 상인이 타격을 받게 되자, 일본은 정세(停稅)를 요구했고, 결국 조선은 일본 측의 무력 시위²⁰에 굴복하여 12월 정세를 결정했다. 일본은 이때 손해배상 7개조까지 작성했지만 결국에는 배상금을 요구하지 않았다.

일본은 조선에는 무관세 원칙을 강요했으면서 자국은 서구 열강과 조약을 체결할 때 저율 관세이긴 하지만 ‘무관세’는 아니었다.²¹ 일본은 1858년 「미일수호통상조약」 체결 이래 관세를 구속받았지만 수입품에 대해서는 차등 관세를 규정하는 한편 수출품에 대해서는 증가 5% 세율로 일괄 규정했다. 일본은 영국과 프랑스·네델란드·러시아와도 같은 조약을 맺었지만

이들과 문제가 생길 때는 미국 정부가 중재 역할을 하도록 조약에서 규정(2조)²²하기까지 했다. 일본이 1866년에 영불미란(英佛美蘭) 4개국과 체결한 「에도개세약서(江戶改稅約書)」도 수출입 모두 5분의 종량세(從量稅)로 개약되었지만, 관세권의 전면 부정에는 이르지 않았었다.²³ 청국도 남경조약(1842)에서 관세자주권이 제한되었고, 다음 해 추가조약에서 「進出口稅 一律值百抽五」의 협정세율 즉 증가 5분의 종량세가 규정되어 관세자주권을 박탈당했지만, 수입세는 유지되었다. 이렇게 볼 때 관세의 전면적 부인에 이른 국가는 조선을 제외하면 어느 국가도 없었다.²⁴

조선 정부도 점차 무관세의 부당함을 인지하게 되

18 김경태, 1972b, 「開港直後の關稅權回復問題」, 『韓國史研究』 8, 100쪽.

19 崔泰鎬, 1991, 앞의 책, 27쪽.

20 이에 대해서는 다보하시 기요시 저·김종학 옮김, 2013, 『근대 일선관계의 연구』 (상), 일조각, 609~612쪽; 김경태, 1972a, 앞의 글, 100~103쪽; 송규진, 2010, 「조선의 ‘관세문제’와 식민지관세법의 형성」, 『사학연구』 99호, 한국사학회, 194쪽; 최태호, 1991, 위의 책, 25~31쪽 참조.

21 송규진, 2010, 위의 글, 192쪽.

22 “일본과 유럽국 사이에 문제가 생겼을 때는 미국 대통령이 중재한다.”

23 김경태, 1972a, 앞의 글, 84쪽.

24 김경태, 1972a, 위의 글, 85쪽.

있고, 이를 시정하고자 1880년 수신사 김홍집을 파견하여 교섭했다. 수신사 김홍집은 하여장·황준헌과 접견하면서 관세 자주권 및 보호관세의 중요성을 인식하고 조언을 받았다.²⁵ 조선은 1881년 10월에도 일본과 관세교섭을 했으나 결실을 맺지 못하고 있다가 1882년 5월 중국의 권유로 미국과 통교하게 되었다. 그 결과 「조미수호통상조약」이 체결되었다. 이 조약은 최혜국 대우와 치외법권 등의 규정으로 불평등조약이긴 하지만, 수입 관세율의 상한선을 청국과 일본에 적용되던 7.5%(수입관세 5%+내지통행세 2.5%), 5%의 단일 세율보다 높은 10%와 30%로 규정한 것이었다.²⁶

1882년 9월에는 「조청상민수륙무역장정」이 체결되었다. 두 나라는 관세 문제는 개항장 무역과 육로무역을 별도로 규정했으나 개항장 무역은 “두 나라에서 이미 체결된 규정”에 따라 처리한다고 애매하게 규정했다. 육로무역에 대한 관세율은 15%의 증가세를 규정한 홍삼을 제외하고 증가 5%로 결정했고, 교역 장소로는 조선의 의주와 회령, 중국의 도문(圖們)과 훈춘(琿春)으로 했다.²⁷

한편 「조미수호통상조약」이 체결되자, 서구 열강들도 잇달아 조선과 통상조약을 체결하려 했다. 그리하여 1882년 6월에는 「조영수호통상조약」이 체결되었다. 그러나 영국은 자국에 유리하게 개정하기 위해 비준을 보류하고 있다가 조선이 일본과 1883년 7월 25일 「조일통상장정」을 체결하자, 입장을 바꾸어 1883년 전문 13개조로 된 조약 및 「부속통상장정」, 「세칙」, 「세칙장정」, 「선후속약」 등을 함께 11월 26일 조인을 완료했다(비준서 교환은 1884년 4월 28일). 「조영수호통상조약」은 조문은 「조미수호통상조약」의 체재를 모방한 것이지만, 「조일통상장정」과 대조해보면 영국의 실질적인 권익을 보장하는 데 주력한 것이 차이다.²⁸ 그 사이인 10월에 「조독수호통상조약」이 체결되었다. 이렇듯 「조영수호통상조약」(TREATY OF FRIENDSHIP AND COMMERCE BETWEEN GREAT BRITAIN AND KOREA)의 특징은 저율 관세를 규정한 것인데, 수입품에 대한 관세는 품목에 따라 다르지만 수출품은 증가 5%로 일괄과세하기로 했다.²⁹

25 송규진, 2010, 앞의 글, 195쪽.

26 송규진, 2010, 위의 글, 196쪽.

27 송규진, 2010, 위의 글, 198쪽.

28 국회도서관 입법조사국 발행, 1964, 『舊韓末條約彙纂』(1876~1945) (중권) 「입법참고자료 제26호」, 311쪽.

따라서 「조영수호통상조약」도 불평등조약이지만 이 조약은 이후 다른 조약의 원형이 되었다.

조영조약의 조인을 자극한 「조일통상장정」은 전문 42관으로 된 조약이다. 1881년 11월 수신사 조병호가 지참하고 간 원안은 35관이었다. 거류지 지대(地代)와 톤세를 증액하고 벌칙을 엄중히 한 것이 특징이었다. 또한 조선은 「해관세칙」에서 수입되는 일반상품에 대해서는 10%의 증가세, 수출품에 대해서는 5%의 증가세를 부과하기로 했다. 일본은 조선 측이 제시한 원안이 양국 무역의 실정을 무시한 것이라며 수정을 요구했고,³⁰ 그 사이에 조선은 이홍장의 중개로 미국과 수호통상조약을 체결했다. 이후 조선이 영국 및 독일과 체결한 조약은 이 「조미수호통상조약」을 기준으로 한 것이었다.

조선이 열강과 조약을 체결하는 과정을 보게 된 일본은 관세협정에 적극성을 보여 결국 1883년 7월 「조일통상장정」을 체결했다. 일본은 수출입세 5%의 증가세를 주장하던 것을 거두는 대신 수입세를 세 종류로 구분하여 부과하기로 했고, 수출세는 5% 증가세로 하기로 했다. 그리고 일본 상민에게 최혜국 대우를 부여하는 한편 조선 근해에서의 어업권까지 보장하는 것으로 타협했다.

위에서 보았듯이 조선이 일본 및 열강과 체결한 통상조약은 1882년에서 1883년에 걸쳐 대부분 성립되었다. 조선은 1882년 5~6월 사이에 미국·영국·독일과 차례로 조약을 체결했고, 청국과는 10월에 체결했다. 그러자 영국과 독일은 청국이 획득한 조약상의 특권을 균점(均霑)해야 한다며 비준을 거부하는 일이 있었다. 미국도 최혜국 대우 규정을 균점하려 했다. 이렇게

해서 열강은 각각 균점을 내세워 자국에 유리한 통상환경을 구축하려 했고, 일본 역시 통상장정 제42관에서 최혜국 대우 규정을 명문화했다.³¹ 이런 과정을 거쳐 조일관계는 1876년 8월의 조일통상장정협약의 무관세 규정부터 8년이 지나서야 비로소 무관세 체제에서 협정관세체제로 전환, 관세권을 회복한 것이다.³²

29 최덕수 외, 2010, 앞의 책, 868~898쪽.
송규진, 2010, 앞의 글, 201쪽에서 재인용.

30 다보하시, 기요시 저·김종학 옮김, 위의 책, 616~617쪽.

31 최덕수 외, 2011, 앞의 책, 153쪽.

32 다보하시 기요시 저·김종학 옮김.

조선이 일본을 비롯한 서구 열강과 체결한 통상조약은 불평등조약이긴 하지만, 관세법규가 체계화되기 시작했다는 데서 의미가 있다.

그렇다면 이들 통상장정³³에서는 관세를 어떻게 규정하고 있을까? 「조미수호통상조약」(1882. 5)과 「조일통상장정」(1883. 7), 「조독수호통상조약」(1883. 10. 27.), 「조영수호통상조약」(1883. 11) 등에서 관련 내용을 고찰하기로 한다. 「조영수호통상조약」 이후 독일, 이탈리아·러시아·프랑스·오스트리아·벨기에·덴마크와

2013, 위의 책, 621쪽; 송규진, 2010, 앞의 글, 189쪽.

33 이 글에서는 조일통상장정뿐만 아니라 수호통상조약을 포함하여 통상장정으로 통칭한다.

34 이 글에서는 각 조약명을 필요한 경우 약칭한다. 국회사서관 입법조사국이 1964년에 발행한 『舊韓末條約彙纂』(1876-1945)에는 모두 韓日, 韓美 등으로 칭했다. 실록(고종실록 13년 7월 6일 갑자)에는 朝日과 朝美로 표기되었음에도 불구하고 국회사서국 자료에 韓日, 韓美로 표기된 것은 현대어에 맞도록 표기한 것이지 원안은 아니다.

〈표 1〉 조약명³⁴

통칭(전문)	원문상의 호칭	조인(비준)	언어(소장) ³⁵
조일수호조규(12관)	修好條規	1876. 2. 27	한문·일문 (규 23001)
조일수호조규 부록(11관)	修好條規附錄	1876. 8. 24	(규 23002)
조일무역규칙(11칙) ³⁶ (韓日通商暫定協約)	한: 通商章程於朝鮮國議定諸港日本人民貿易規則 일: 朝鮮國議定諸港二於テ日本國人民貿易規則(修好條規附錄二附屬 スル通商章程)	1876. 8. 24.	한문·일문 (규 23021)
	修好條規 續約	1882. 8. 30(10.31)	한문·일본어
조미수호통상조약(14관) ³⁷	한: 朝美條約 (TREATY OF AMITY AND COMMERCE BETWEEN THE UNITED STATES OF AMERICA AND COREA)	1882. 5. 22 1883. 5. 19 비준서 교환	한문·영문 (규 23166)
조영수호통상조약 ³⁸ (12관 2항)	朝英通商條約 (Treaty of Friendship and Commerce between Great Britain and Korea)	1882. 6. 6. (1883. 11. 26. 조인)	한문·영문 (규 23364)
조청상민수륙무역장정(8조)	朝淸商民水陸貿易章程	1882. 8. 23(10. 27)	한문·영문 (규 23400)
조일통상장정(42관)	在朝鮮國日本人民通商章程 (朝鮮國二於テ日本人民貿易ノ規則)	1883. 7. 25 한성 조인. 9. 27 비준 10. 15 태정관 포고	한문·일문 (규 23024)
조일통상장정 부록 海關稅則	朝鮮國海關稅則	1883. 7. 25(8. 27)	(규 03023)
조독수호통상조약	朝獨修好通商條約	1882. 6. 30(1883. 11. 26)	한문·독문·불문 (규 23523)
조독수호통상조약 부록 통상장정(3관)	朝獨修好通商條約附屬通商章程	1883. 11. 26	

* 조선 측 조약의 원문상 호칭은 규장각 소장 문서에 의거하고, 영문은 『舊韓末條約彙纂』에 의거함.

조선이 체결한 조약은 「조영수호통상조약」의 복사판에 가깝다.³⁹ 당시 조선과 수호조약을 체결하려던 열강은 타국이 조선과 어떤 조약을 맺는가를 지켜보며 서로 영향을 주고받았다. 1881년에서 1884년 사이에 조선이 열강과 맺은 조약의 내용이 거의 유사하다는 사실이 이를 방증한다. 우선 각 조약의 통칭과 원문상의 호칭을 나타내면 <표 1>과 같다.

3. 관세 관련 용어와 통과세

우선 당시 관세 관련 용어의 개념을 올바르게 알아야 관세제도를 이해할 수 있다. 통상적으로 관세 개념은 광의와 협의의 개념으로 구분할 수 있다.⁴⁰ 즉 관세는 보통 국경(= 즉 관세선)을

35 '규'번호는 소장처로 규정각을 말한다.

36 「韓日貿易の 革弊에 관한 趙寅熙 宮本小一간의 議定書」.

37 부록으로 「호환 속약」이 있다.

38 수호통상조약 외에 「英約附屬通商章程」, 「稅則」, 「稅則章程」, 「先後續條」 등이 함께 체결, 조인되었다.

39 최덕수 외, 2011, 앞의 책, 231쪽.

40 정원훈 등, 1966, 『(최신)貿易外換辭典』, 삼일문화사. 개항기에 가까운 용어를 조사하기 위해 일부러 오래된 사전을 조사했다.

41 일본의 경우는 17~19세기에 지방영주가 주요 도로망에 관소(關所)라는 검문소를 설치하고 이곳을 통행하는 상인과 짐꾼에게서 소액의 통행료를 징수한 바가 있다. 관소가 이를 징수한다고 해서 '관세'라고 불렀는데, 이는 국제무역에 따른 국경관세와는 전혀 별개인 인도세 혹은 통과세에 불과하다(방기혁 선생 저문).

42 이하에서 '규칙'은 「조일무역규칙」, '조일'은 「조일통상장정」, '조영'은 「조영수호통상조약」, '조미'는 「조미수호통상조약」, '조독'은 「조독수호통상조약」을 약칭한 것이다.

통과하는 화물에 대해 부과하는 조세, 즉 국경조세(국경관세)지만, 과거에는 국내지방의 경계구역을 통과하는 화물에 대해 부과하기도 했다. 국경관세, 즉 관세는 수입관세와 수출관세가 있는데, 오늘날 수출관세는 대부분 폐지되었다. 그러나 개항 당시는 수출관세가 있었다. 다만 내국관세 즉 국내지방에서 부과되는 관세, 일종의 통과세는 우리나라에서는 역사적으로 사례가 없다.⁴¹

관세 용어를 포함한 조약문을 보면 원문이 중국어·일본어·영어 등으로 각각 다르게 작성되어 있는데 이를 번역한 용어가 다르고 또한 현재 사용하는 용어와도 다르기 때문에 개념에서 혼돈을 겪는 경우가 있다. 그러므로 우선 용어부터 정리할 필요가 있다.⁴² 이를 정리해보면 <표 2>와 같다.

<표 2>에서 보듯이 당시 용어는 오늘날의 용어와 다른 것이 많다. 우선 수출세 관련 용어를 보면, 당시 는 수출세·출구세로 칭했지만, 1964년에 번역할 때

〈표 2〉 통상장정에 나오는 용어들

현대용어	한문 원문*	일본어 원문(조일)	영어	번역**
관세	關稅	(海)關稅	duties of the Tariff(조영)	관세
화주	貨主	貨主	owner	화주
수출허가증	准單 報明(조영)	准單	application	신청서
적하목록	報單(進口報單)	積荷目錄		
수출입 화물	進出口貨物			
입항	進口	入港	Entrance of Vessels	입항
출항	出口	出港	Clearance of Vessels	출항
수입관세	進口稅	輸入稅, 進口稅		입항세
수출관세	出口稅	輸出稅, 出口稅		출항세
화물 양륙	上下貨物(조독, 조영)		landing and shipping of cargo	화물의 양륙 적재
항만입항료	船鈔	港稅(규칙) 噸稅(조일)	tonnage dues(조영)	
선박료	船鈔(조독, 조영)	船鈔		
톤세	噸稅(조미)	船鈔	tonnage dues(조영)	톤세
선박세	船稅(조독)		tonnage dues(조영)	선세
통과세	通過稅 規費(조영)	運送稅, 內地通關稅	transit duty(조영)	통과세(조영)
운반세, 통과세	運稅, 內地關稅	運送稅, 內地通關稅	transit duty(조영)	
수수료 ⁴³	規費(조영)		fees(조영)	수수료
현지 산물	土產 土貨(조독)	土宜(규칙)	native produce exported(조미) place of production(조영)	토산물, 본산지
부가세	부가세, 抽收稅(조영)		additional tax(조영)	부가세
소비세	厘(조영)		excise(조영)	소비세
증가세	從價稅	從價稅	ad valorem duty Of ten per centum(조미)	증가세

*표는 각 통상장정에 기재된 용어를 가리킴.

**표는 번역문을 일컫음. 이를테면 국사편찬위원회 사이트에 탑재된 『고종실록』, 『구한말 조약위찬』(1964)에 실린 것들임.

는⁴⁴ ‘출항세’로 칭했다. 이 때문에 ‘출항세’와 ‘통항세’를 혼동하는 경우가 있다. 오늘날 ‘출항세’의 의미는 선박의 출입에 관련하여 어떤 서비스가 제공된 경우 그 서비스의 비용 징구, 즉 선박 입출항료를 가리킨다. 즉 수출세와는 다른 것이다. 당시 무역에서의 과

43 「조영수호통상조약」에서 fee의 의미는 양륙을 위해 일몰 후나 공휴일 등 특별하게 업무를 수행하게 했을 때 부과하는 것을 의미한다.

44 국회도서관 입법조사국 발행, 1964, 『舊韓末條約彙纂』(1876~1945) (상권) 「입법참고자료 제18호」; (중권) 「입법참고자료 제26호」.

세는 크게 화물에 대한 과세와 선박에 대한 과세로 구분되는데, 항만을 통과하는 상선(商船)의 화물에 부과하는 것을 관세라고 한다. 각국은 모든 화물은 관세를 일단 납부하고 들어오도록 했고, 그렇게 해서 들어온 상품이 국내의 다른 지역으로 수송될 때는 다시 관세를 부과할 수 없도록 규정했다. 이를 나라에 따라 통과세·내지(內地) 관세·내국 통행세 등으로 다르게 칭했다. 수출입 관세가 국경선에서 부과되는 것이라면, 내지 관세는 국경 안에서 부과되는 세금을 가리킨다.

선박에 대한 과세는 외국 무역선이 개항장을 이용하는 데 따른 입출항 수수료로서 일종의 선박 등록세인데, 오늘날의 선박 입출항료·항만료(port charge)를 의미한다.⁴⁵ 이 요금은 세관이 징세하며 정액 또는 톤수·톤급·수송화물 등에 따라 부과된다. 명칭은 항세(港稅)·선세(船稅)·선초(船鈔)·톤세(噸稅)·‘tonnage dues’ 등으로 나라에 따라 다양하다. 그런데 선박에 대한 과세는 선주가 부담하는 수수료(시설 혹은 용역을 이용한 대가)의 성격로 지니므로 항만 당국이 징수하더라도 그 자체가 영토 주권 행사의 근거로서 인정되는 것은 아니다. 또한 관세 외에 수수료·부가세 등이 있지만, 이들은 일단 관세를 완납한 후에 국내에서 부과되는 세목이다. 이렇듯 용어는 비슷하지만 화물 출입에 대한 세금과 선박 등록에 대한 세금은 전혀 별개의 제도다. 「울도군 절목」에서 말한 “출입하는 화물에 대한 과세”의 의미는 선박의 등록 내지 통항에 따른 세금과는 아무런 관련이 없다는 점을 일단 지적하고 다음으로 넘어간다.

1) 관세와 상선

각국의 통상장정은 일차적으로는 상선이 수출입하는 물품에 대한 관세 규정과 밀무역 금지 조항을 두고 있다. 각국은 모두 조선에 입항하는 선박은 개항장을 통해야 하며 그렇지 않은 경우 밀무역으로 규정한다는 점을 명시하고 있다. 개항장을 통하지 않은 밀무역에 관한 한, 화물은 모두 몰수된다. 그런데 울릉도는 비개항장이다. 그러므로 원칙적으로는 모든

45 오늘날에는 화물입항료(cost for entrance of cargo)도 있다. 화주(貨主)가 부담하는 것으로 화물이 항만을 통과하는 대가로 지급하는 항만시설 사용료의 하나지만, 화물 출항료는 없다.

교역이 불법이다. 그럼에도 울릉도에서는 교역이 공공연히 이루어졌고, 이는 양국 정부에서 묵인되고 있었다. 그리고 이때 교역에 대한 대가 즉 세금 징수가 이루어졌는데 그 기준은 통상장정의 규정을 그대로 적용한 것은 아니었지만 적어도 통상장정을 준용한 것이었다. 조선이 개국 후 외국과 처음으로 통상하게 되었을 때 참고할 수 있는 것은 통상장정 외에는 달리 없었기 때문이다. 1887년에 외교·통상 문제가 발생했을 때 통리고섭통상사무아문은 해결할 수 있는 참고용 실무서로서 『각국약장합편(各國約章合編)』을 간행하여 지방관서에 배포하였다.⁴⁶ 이는 조약과 장정, 세칙 등을 묶어놓은 것이다. 즉 정부 차원에서 지방 관리들로 하여금 실무에 활용하도록 제공한 것이다.⁴⁷ 이 책은 간행되자마자 1888년 1월경 반포되었고, 이와 관련된 기록이 각 도의 관초(關草)에 보인다. 수취자는 각 도의 관찰사였다.⁴⁸ 이 책은 갑오개혁 이후에는 각 도의 감영뿐만 아니라 군청에도 내려졌다. 한 질은 군청에서 보관하고 나머지 3질은 향청·서기청·순교청(巡校廳) 등 실무자에게 내려졌다.⁴⁹

통상장정을 준용하기는 일본 측도 마찬가지였다. 일례로 1896년 가을, 일본 사이고경찰서는 현주소지가 竹島[울릉도]로 되어 있으며 무면허로 울릉도로 도항한 자 13명을 취조한 바 있는데, 이들의 밀무역 정황을 알아내고 관세법 위반자로서 처리하려 한 적이 있었다.⁵⁰ 이는 일본인들이 1896년 이전에 도항하여 정착하고 있었음을 보여주는 한편, 밀무역 위반의 기준을 통상장정에 두고 있었음을 보여준다.⁵¹ 1899년 9월, 해군성 중위 후루카와 신자부로[古川鈞三郎]가 일본인을 심문할 때도 일본인들은 “작년까지는 100분의 5였다”⁵² 라고 진술했다. 이 역시 일본인들이 당시의 관세제도

46 이 책은 각 조항과 절을 정리하여 1890년에 다시 간행되었으며 갑오개혁 이후 새로 외교업무를 담당한 외부에서 1898년에 『약장합편』으로 간행하였다. 『各國約章合編』의 판본은 모두 4종류다(유미영, 2016, 「19세기 말 『各國約章合編』의 간행과 지방반포에 대한 고찰」, 『서지학연구』 제66집, 289쪽).

47 유미영, 2016, 위의 글, 282쪽.

48 유미영, 2016, 위의 글, 290쪽.

49 유미영, 2016, 위의 글, 293쪽.

50 『鬱陵島における伐木關係雜件(明治16-32)』, 「西坤 第619호」(1896-9-21, 발신자는 사이고경찰서장 경부 久保庸臣, 수신자는 검사 別府惠人).

51 양국에서 통상장정이 적용되었음은 1902년 문서로도 알 수 있다. 4월 12일 하야시 공사는 1901년 부산해관의 관리가 울릉도를 조사한 후 제출한 복명서를 입수했음을 외무대신에게 보고하면서, 별지로 사본을 하나 더 첨부했다. 그것은 원산해관의 세무사 웨이크필드(C. E. S. Wakefield)가 밀수를 하다 적발된 일본인의 화물을 몰수하고 처벌하겠다는 내용을 원산영사관에 알리는 서한이다. 이때 웨이크필드는 “Regulation 35 of Trade Regulation of 1883”이라고 했으므로 (조일)통상장정 제35관에 의거하고 있음을 알 수 있다(외무성, 『稅關事務關係雜件』 第二卷 「鬱陵島二關スル稅關報告書寫在韓國公使ヨリ送付ノ件」 (1902. 4. 12)).

52 방위성 방위연구소, 1899, 해군성 『공문비고』, 함선3 권9 (아시아역사자료센터 소장. 레퍼런스 코드 C06091211000).

를 의식하고 한 발언임을 의미한다. 당시의 수출세는 대부분 증가(從價) 5분 즉 100분의 5세를 택하고 있었기 때문이다. 일본 및 조선과 체결한 각국의 해관세칙(海關稅則)도 마찬가지였다. 그런데 울릉도의 일본인들이 100분의 5를 세금으로 냈다고 한 것은 거짓말이었다. 1900년에 부산영사관보 아카쓰카(赤塚)는 울릉도에서의 수세 정황을 파악한 뒤 「수출세 건」⁵³으로 상부에 보고했다. 「수출세 건」의 첫 문장은 “수출품에 대해서는 전 도감 오상일(吳相鎔)과 섬에 있는 일본인 사이에 별지와 같은 조약문이 있어, 수출액의 2푼을 공으로, 수출할 때마다 수출세로서 도감에게 냈고, 현 도감 배계주도 오늘 날까지 이 조약에 따라 징세하고 있다”는 것이었다. 이는 일본인들이 증가 5%보다 낮은 2%의 세율로 납부하고 있었음을 의미한다. 또한 이는 일본 정부가 일본인들의 납세를 ‘수출세’로 칭하고 있었음을 보여준다.

울릉도감이 일상(日商)들과 약조한 바에 따르면,⁵⁴ “본도의 무역은 대두태(大豆太)를 [일본과 한국] 100분의 2종(從)으로 해서 일상이 납세하기로 허락한다”고 했다. 이는 양국인이 교역할 때 5%가 아닌 2%의 증가세를 적용하기

로 합의했음을 의미한다. 약조문에 등장한 사람들⁵⁵에는 개척 초기 입도자 가타오카 기치베(片岡吉兵衛)·와키타 쇼타로(脇田庄太郎)·하타모토 기치조(畑本吉藏)·아마노 겐조(天野源藏)·가도 만타로(門萬太郎) 등이 있다.⁵⁶ 이들은 1900년대까지 별목과 어업 종사자·중개상·수출입업자로서 계속 등장한다.

1900년에 일본 정부는 “수목 벌채에 관한 마땅한 방법을 세워 현재의 상황을 유지하는 것이 서로에게 편리할 것”⁵⁷임을 내세웠는데, 이는 관세제도에 의거하여 관행적으로 수세하던 상황을 지속하기를 요청한 것이다. 또한 일본 정부는 “제도(在島) 본방인과 도민 사이에 행해지는 상업은 수요 공급상 긴요하며 도민이 바라던 바로서 도감은 수출입 화물에 대하여 수출입세 같은 징세를 해왔다”고 주장했다. 뿐만 아니라

53 『鬱陵島二於ケル伐木關係雜件』, 「수명(受命)조사사항 보고서」 중 「수출세의 건」.

54 약조문은 1899년 음력 4월 1일 도감 오상일이 일본인 상인 24명과 맺은 약조문이다.

55 片岡吉兵衛, 脇田庄太郎, 古木新作, 畑本吉藏, 佐々木初太郎, 濱岡休五郎, 吉村伊三七, 天野源藏, 島田爲太郎, 神田健吉, 宇野友太郎, 安部典市, 由波乙次郎(由良乙次郎), 安達新右衛門, 汲榮爲次郎, 古木竹松, 吾妻吉太郎, 元角恭造, 三村新兵衛, 石井和三郎, 乙賀□次, 松本弁次郎, 門萬太郎, 中村庄六 등이다.

56 이 가운데 하타모토 기치조와 아마노 겐조는 1899년 일본 외무성이 일본인을 퇴거시키기 위해 군함을 타고 왔을 때 11월 말까지 철수하겠다는 각서에 서명했던 자이자 관리 다카오와 면담한 자이기도 하다.

57 『日案』 5, 1900, 9, 5.

“귀 정부는 차제에 퇴거를 고집하기보다 오히려 수출입 화물에 대한 관세의 징수 및 수목 벌채에 관한 마땅한 방법을 세워 현재의 상황을 유지하는 것이 서로에게 편리할 것이다”⁵⁸라고도 했다. 이런 발언은 일본 정부가 도감이 수출입 화물에 수출입세를 징수해왔음을 기정사실화하고 있고 이를 “수출입 화물에 대한 관세”로서 규정하고 있었음을 보여주는 대목이다.

그렇다면 과연 통상장정에서 관세 규정은 어떻게 기술되고 있었는가? 통상장정의 해당 규정을 정리하면 <표 3>과 같다.

이들 통상장정은 우선 상선으로 입출항하는 화물에 대한 관세 납부 의무를 규정한 점에서는 공통적이다. 앞서 「일미수호통상조약」은 제4조에서 “수출입품은 모두 일본의 관세를 통할 것”을 규정한 바 있다. 그리고 일단 관세를 지불한 수입품은 일본 국내 어디로 운송되더라도 추가로 과세되지 않을 것을 규정했다. 이들 규정은 일본이 조선과의 조약에서뿐만 아니라 구미 열강과의 조약에서도 그대로 58 위의 문서.

<표 3> 통상장정의 관세 규정(필요한 부분에 한해 필자가 한문 및 영어를 부기함)

조약명(조)	내용
조미(5조)	무역을 목적으로 미합중국에 가는 조선국 상인 및 상선은 합중국 세관규칙(customs regulations of U.S)에 따라 관세, 톤세(噸稅) 및 일체 수수료(duties and tonnage dues and all fees)를 지불해야 하며(Merchants and merchant vessels of Chosen visiting the United States for purposes of traffic shall pay duties and tonnage dues and all fees) 미합중국 공민이나 최혜국공민 및 신민에게 부과되는 것보다 높거나 다른 세율의 관세나 톤세를 강요받지 않는다. 무역을 목적으로 조선국에 오는 미국 상인 및 상선은 모든 수출입 상품에 대하여 관세를 지불해야 한다. 관세 부과권은 응당 조선국 정부에 속한다.
조일(9관)	입항하거나 출항하는 각 화물이 해관을 통과할 때는 응당 본 조약에 첨부된 세칙(稅則)에 따라 관세를 납부해야 한다. 배 안에서 자체로 사용하는 각종 물건을 육지에 내다 팔 때에는 세칙에 따라 세금을 납부한다. 다만 종가세(從價稅)는 그 화물의 산지나 제조한 지방의 실제 가격과 그 지방으로부터 운반해온 비용, 보험비 및 배당금 등 각종 비용을 합산하여 원가를 정하고 그 정칙(定則)의 세금을 징수한다. (凡進出口各貨過關 應按照本約所附稅則 交納關稅 至於船上自用各物 如起岸發賣 仍照稅則納稅 惟從價稅 則將其貨物所產或所製造地方實價與由該地運到之費用 保險費及抽分錢等各費 合算爲之原價 徵其定則之稅)
조일(32관)	선박에서 사용하지 않는 물건을 부려놓고 파는 경우에는 매주(賣主)가 해관에 보고하고 세금을 납부해야 한다.
조영(5조)	① 외국무역을 하는 각 항구나 장소에서 영국 신민이 본 조약에서 금지하지 않는 각종 상품에 관세(duties of the Tariff)를 지불하고, 어떤 조선국 신민에게 또는 외국인민에게 매매하기 위해서는 어떤 외국 항구에서나 어떤 조선 개항장에서나 자유롭게 이를 수입하며, 또한 조선국 갑의 개항장에서 상품을 구매하여 다시 이를 조선국 을의 개항장 혹은 외국에 수출할 수 있다. ② 관세를 납부하고 외국항으로부터 수입하는 모든 상품의 하주나 위탁자는 수입일로부터 조선 역법으로 13개월 이내는 언제든지 어떤 외국항으로 해당 상품을 재수출할 때 그 수입세액에 대한 반환지불 관세증명서를 받을 권리가 있다.

적용되었다.

「조미수호통상조약」은 수출과 수입의 경우를 구분, 납세 범주 안에 관세(關稅)는 물론 통세와 일체 수수료를 포함하는 경우와 관세만 납부하는 경우로 구분해서 규정했다. 이에 비해, 「조일통상장정」은 종가세로서의 관세를 규정했고, 「조영수호통상조약」은 관세(duties of the Tariff)를 납부할 것을 규정했다. 조문은 약간씩 다르지만 납세자는 모두 선박에 화물을 적재한 화주(貨主)다. 미국은 “관세 부과권은 응당 조선국 정부에 속한다”라고 기술했으므로 일본이 「조일무역규칙」(1876)에서 ‘무관세’를 주장했던 것과는 달리 조선의 관세 자주권을 인정했다.

혹자는 관세라는 것이 국가 주권 내지 영유권과 관계없다고 말하지만, 미국이 언명했듯이 관세란 국가의 자주권에 속하는 것이다. 관세를 부과할 것인가 면세할 것인가를 결정하는 주체는 결국 국가다. 이를 독도 강치에 적용해보자. 만일 국가가 독도 강치에 대한 면세를 결정했다면 결정권은 국가의 고유권한이다. 국가가 강치에 대한 면세를 결정했다고 하더라도 그것이 원산지 개념과 분리되지는 않는다. 이때의 면세는 강치가 그 국가(조선)의 산물이라는 사실이 전제된 위에서 결정되는 것이기 때문이다. 「조일통상장정」은 입출항 화물에 대하여 관세 납부를 규정했는데, 배 안에서 사용하는 물품(= 예컨대 선원용 술·담배)이라 하여 관세를 면제하여 통관한 뒤라도 그 일부를 유출하여 판매했다면 면제해준 수입관세를 납부하도록 규정하였다. 이는 관세가 단순히 물리적 국경통과에 부과된 세금임을 의미하는 것이 아니라, 경제적 단위로서 국경통과에 부과되는 세금임을 의미한다. 「조영수호통상조약」은 관세 규정을 더 세분화하여, 관세를 납부하고 입항한 수입상품의 경우 13개월에 한하여 언제든지 다시 관세(수출관세)를 납부하지 않고 재수출할 수 있음을 언급했다.

2) 관세율과 종가세

각 통상장정 및 해관세칙은 관세율을 규정하고 있는데, “출구화: 5분=별항에 기재하지 않은 일체의 수출품(出口貨)”이라고 하듯이, 기본적으로 수출

품에 대한 세율은 사치품을 제외하면 증가 5%였다. 수출품이란 「조미수호 통상조약」에 ‘토화(土貨)’ 즉 ‘native goods or productions’⁵⁹라고 했듯이 현지 산물임을 의미한다. 「조일통상장정」은 상품의 원가를 “그 화물의 산지나 제조한 지방의 실제 가격과 그 지방에서 운반해온 비용, 보험비 및 배당금 등 각종 비용을 합산하여 정한다”고 했고, 수출품은 그 원가에 따라 별항에 기재하지 않는 한 모두 증가 5%의 세율을 규정했다.

각 조약에서 ‘토화’ 혹은 ‘native goods or productions’라고 표현했듯이, 수출품은 산지와 제조가공지가 다를 수는 있지만 동일한 국가 영역 안에서 생산된 상품임을 의미한다. 상품의 원가는 산지가격과 가공에 따른 비용 및 운송비 등을 포함하여 결정된다. 이 규정을 강치제품에 적용하면, 산지는 독도지만 가공지가 울릉도인 강치제품의 원가는 산지(독도)에서 가공지(울릉도)로 운반하는 데 드는 비용에다 제조비용 및 기타 비용을 합쳐 매겨진다. 그리고 이 상품(강치가족, 강치기름 등)이 일본으로 수출되었다면, 통상장정대로라면 원가의 5%가 수출관세로 과세되어야 한다. 이런 규정은 개항장인 부산항에서는 그대로 시행되었다. 이를테면, 1890년의 『부산항 출입구 수세실수 성책(釜山港出入口收稅實數成冊)』⁶⁰에는 월별 수세 현황이 기록되어 있는데, 수출입 품목의 원가와 세액이 나와 있다. 1889년의 수출품은 주로 김과 잡화·건어(乾魚)·호피·우피(牛皮)·해채(海菜)·해삼 등인데, 원가가 40원(元)인 품목에 대하여 세항(稅項)을 2원으로 적고 있으므로 증가 5%가 수출세로 매겨졌음을 알 수 있다. 다만 이 성책에서도 수입세와 수출세에 관한 기록만이 보일 뿐 통과세로 불 만한 것은 기록되어 있지 않다.

3) 선박 입출항에 대한 세금 규정

각 통상장정에서 선박 입출항에 대한 해당 규정을 정리하면 <표 4>와 같다.

이들 규정은 모두 상선의 입출항에 대한 세금이지만, 선박의 통과에 부과되 크기에 따라 부과하도록 했으므로 납세자는 선주다. ‘선초(船鈔)’라고 칭했듯이

59 조영세칙은 “All other native goods or productions not enumerated in Class I will pay an *ad valorem* duty of five per cent……”라고 규정했다.

60 동래감리서가 편찬(1883~1899)한 사료로서 규장각 번호는 奎 18129~v.1-70이다.

〈표 4〉 통상장정의 선박등록세 규정

조약명(조)	내용
조미(5조)	조선에 들어오는 합중국 상선은 매톤 5전의 세율(five mace per ton)로 톤세(tonnage dues)를 지불하되, 청나라 역법에 따라 3개월에 한 번씩 선박마다 지불한다.
조일(31조)	조선 정부는 앞으로 각 통상항구의 구내를 수축하고, 등탑(燈塔)과 부표(浮標)를 건설해야 하되, 통상항구에 오는 일본 상선은 톤세(船鈔) ⁶¹ 로 톤당 225문을 납부하여 유지비로서 충당하게 해야 한다[단, 몇 석(石)을 실은 선박인 가는 일본의 6석 5말 5도를 1문으로 환산한다]. 일본 상선이 톤세를 바쳤을 때는 즉시 해관에서 전조(專照: 이중과세 면제 증서)를 발급하여 4개월을 한도로 해서 그 기간 안에는 조선의 어느 통상항구에 가더라도 다시 톤세를 납부하지 않는다.
조영(5조 ⑦)	모든 영국 상선은 등록 톤수 1톤에 대하여 멕시코화 30센트(仙率, cents)로 톤세를 지불한다. 한번 톤세를 지불한 선박은 더 이상의 부담 없이 4개월을 한도로 일부 혹은 전체 조선 개항장을 통항할 수 있다(entitle a vessel to visit). 개항장에서 화물을 양륙(landing)하든가 적선(積船, shipping cargo)하는 데 고공하는 소형 선박은 톤세를 지불하지 않는다.
조독(5관 ⑦)	독일 상선이 조선의 각 통상항구로 들어갈 때 지불하는 선세(船稅)는 매 톤당 멕시코 은으로 30센트다. 배마다 납부하는 세금은 4개월마다 일시에 납부하며, 이미 세금을 낸 배는 4개월 이내에 조선의 각 통상항구에 갈 수 있고 다시 세금을 낼 필요가 없다. 조선은 받아들인 선세로 모두 등대, 뱃길의 표지물, 망루 등을 세우며, 조선의 각 통상항구의 입구와 연해 각처에 배가 정박할 장소를 마련하기 위해 바닥을 파내고 정리하는 각종 공사비로 써야 한다. 통상항구에서 화물을 정리하는 배에서는 선세를 받을 수 없다.

선박에 톤당 부과된다. 이를 톤세·항세·선세로 번역하지만, 실은 모두 선박등록세를 일컫는다. 세액은 나라마다 달라서 미국 선박에는 톤당 5전, 일본 선박에는 225문, 영국과 독일 선박에는 멕시코화 30센트를 부과하기로 규정했다. 각국 선박이 조선의 개항장으로 입항하여 톤세를 납부한 뒤로는 미국은 3개월, 일본과 영국은 4개월에 한하여 조선의 개항장을 마음대로 왕래하며 교역할 수 있는, 이른바 선박의 ‘내지 통상권’을 보장해주었다.⁶²

각국과의 통상장정은 선박이 톤세를 납부하지 않아도 되는 예외 규정을 두고 있는데, 대부분 관선(官船)이나 군함은 선박 등록세를 면제받도록 되어 있을 뿐만 아니라 조선의 어느 항구든 제한 없이 자유롭게 왕래할 수 있으

며, 편의시설을 자유롭게 이용할 수 있도록 규정하고 있다. 「조일통상장정」 제32관은 “화물을 싣지 않은 군함과 일본국 관선이 조선국의 통상 항구에 왔을 때에는 입항 및 출항[進口及出口] 절차를 밟지 않아도 된다”⁶³라고 규정했다. 이는 입항과 출항 절차를 필요로 하는 선박이 상선에 한정된다는 것을 의미한다. 「울도군 절목」은 과세 대상을 ‘출입하는 화물’이라고 했는데,

61 톤세로 번역했지만 선박료가 더 적절한 번역이다. 船稅도 마찬가지다.

62 김태명, 2000, 「開港期 朝日·朝淸通商條約에 관한 比較研究」, 『韓國傳統商學研究』 제14집 제1호.

63 “凡兵艦及日本國官船不載商貨者 到朝鮮國通商口 無庸邊辦進口及出口應行各事……”

이 역시 상선의 화물을 의미한다.⁶⁴

4) 통과세

각 통상장정에서 ‘통과세’로 볼 수 있을 만한 규정을 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5>에서 규정한 ‘통과세’의 성격을 명확히 하기 위해 그 내용을 요약하면 <표 6>과 같다.

이로써 각 통상장정에서 규정한 ‘통과세’는 모두 화물에 대한 세금을 의미하고, 모든 국가는 화물을 적재한 상선이 일단 관세를 납부했다면, 국내의 어느 항구로 운송하든 이종으로 관세가 부과되지 않을 권리를 보장받았음을 알 수 있다. 이를 「조미수호통상조약」은 ‘관세’라고 칭했고, 「조일통상장정」은 ‘내지 관세’, 「조영수호통상조약」은 ‘통과세(transit duty)’라고 다르게 칭했을 뿐이다. 즉 어느 경우라도 일단 자국 상품이 관세를 완납하고 수입된 후에는 국내 통항의 자유를 보장했고, 재수출하더라도 다시 수출세를 부과하지 못하도록 한 것이다. 화주를 납세자로 하는 ‘통과세’는 선박에 대한 통과세, 이른바 ‘통항세’와는 다른 것임을 의미한다.

그렇다면 독도 산물인 강치를 울릉도로 들여왔다가 일본으로 수출할 때 부과한 세금은 위에서 규정한 관세 완납 후의 통과세(내지 관세, 내국 통과세)에 해당하는가, 아니면 조선 상품의 국경 통과에 대한 통과세(국경관세)인가? 이는 아래에서 다시 논한다.

5) 산지 규정과 통과세

관세 납부 뒤의 운송화물과 관련된 세금을 ‘내국 통과세’로 칭하듯이 이는 국내에서의 이동에 부과되는 세금이다. 이와 관련된 각 통상장정의 규정을 보면 다음과 같다.

<표 7>에서 언급한 「조미수호통상조약」 제6조는 이른바 연안무역 특례권⁶⁵을 규정한 것이다. 「조영수호

64 ‘출입하는 화물’은 당시 울릉도에서 성립하고 있던 수세 관행의 연장선상에서 나온 규정이다. 당시 울릉도에서의 수세는 한인과 일본인에게 행해졌는데 한인은 미역에 대한 세금을 납부했고, 일본인은 화물에 대한 세금을 납부했다. ‘출입하는 화물’의 당사자가 한인이라는 비판이 있었고 이에 대해서는 필자가 일본인임을 반론한 바 있다. 자세한 내용은 유미림, 2015, 앞의 책 참조.

65 오늘날의 ‘취항권(cabotage)’에 해당되는데, 동일국 내의 A지점에서 화물과 여객을 싣고 B지점에서 하역하는 운송업무를 가리키지만, 보통 외국선박에는 인정되지 않는다(방기혁 선생 자문에 따름).

대한제국기 관세제도와 「울도군 절목」의 세금, 그리고 독도 실효지배

〈표 5〉 통상장정의 '통과세' 규정

조약명(조)	내용
조미(5관)	외국 수입품(원문은 進口貨)에 대한 관세(duty upon foreign imports)는 통상항구에서 한 번만 지불하면 되며, 그 외의 기타 요금, 관세, 수수료, 세금 또는 어떤 종류의 부과금(dues, duties, fees, taxes, charge of any sort)도 전국 내지에선 어떤 항구에서도 제 수입품에 대하여 부과하지 않는다.
조미(6관)	미합중국 국민들이 외국 수입품을 판매하기 위해 내지로 수송하거나 토산품을 구매하기 위해 내지로 가는 것을 불허한다. 또한 그들이 토산품을 한 개항구로부터 다른 개항구로 수송함을 불허한다.
조일(18관)	조선국 통상항구에 들어와 관세를 완납한 각 화물을 조선국 각처로 운송하는 경우, 운반세와 내지(內地) 관세 및 기타 일체의 세금을 징수하지 않는다. 또 조선 각처에서 통상 항구로 운송하는 화물도 운반세, 내지 관세 및 기타 일체의 세금을 징수하지 않는다.
조일(19관)	입항(進口)한 각 화물을 관세를 완납하고 다시 다른 항구로 운반하려고 할 때는 해관에서 조사하여 뜯어보았거나 바꿔치기했거나 더 집어넣은 흔적이 없이 원래대로 있으면 관세를 완납했다는 증서를 발급해주어야 한다. 다른 항구의 해관에서 증서와 대조하여 화물이 맞으면 입항세(進口稅)를 다시 징수하지 않는다. 조사하여 화물을 바꿔치기 했거나 더 집어넣은 폐단이 있을 경우, 바꿔치기하고 더 집어넣은 화물에 따라 세금을 징수하되 그 세금의 5 배에 해당하는 액수를 벌금으로 물린다.
조일(20관)	입항한 각 화물을 화주(貨主)가 영수한 뒤 되돌려 보내겠다고 하는 경우에는 해관에서 검사하여 입항 화물이라는 근거가 있으면 출항세(出口稅)를 납부하지 않고 되돌려 보내는 것을 허가한다.
조영(5조 ②)	관세를 납부하고 어떤 외국항에서 수입하는 일체 상품의 화주(owners)나 위탁자(consignees)는 수입일에서 조선 역법으로 13개월 이내 언제든지 외국항에 해당 상품을 재수출할 때는 그 수입세액에 대한 반환지불 관세증명서(drawback certificate)를 받을 권리가 있다.
조영(5조 ③)	조선의 개항장(open port)에서 다른 개항장으로 운송할 때 부과한 관세(duty)는 목적항구에 도달했음을 명시하는 세관증명서(Customs certificate) 혹은 중도 파선(破船)으로 상품의 손실을 야기한 증거에 따라 적화(積貨)항구에서 반환한다.
조영(5조 ④)	영국신민이 조선에 수입한 일체 상품은 본조약에 의해 부과되는 관세(duty of the Tariff)를 완납해야 하며, 면세(free of duty)로 어떤 조선 개항장에도 운송할 수 있다. 또한 해당 상품을 조선 내지(interior)로 운송할 때는 조선 어느 지방에서든 어떤 부가세(additional tax), 소비세(excise), 혹은 통과세(transit duty)를 지불하지 않는다. 마찬가지로 방식으로 수출을 위한 제 상품을 모든 조선 개항장에서 자유롭게 수출함을 허용한다. 그리고 이런 상품은 본산지(本產地, place of production)에서 혹은 조선의 어떤 지역에서 어떤 개항장으로 운송할 때는 어떤 세(稅) 즉 소비세나 통과세 지불도 면제한다.
조독(5관 ③)	조선의 현지 산물(土貨)을 조선의 어떤 통상항구에서 조선의 다른 통상항구로 실어갈 경우는 이미 납부한 출항세(出港稅)는 처음에 출항한 통상항구에서 전부 되돌려준다. 다만 화물을 실어간 사람이 입항한 해관에서 발급한 입항 증명서를 제출해야만 세금을 반환받을 수 있다. 만일 해당 화물을 중도에 분실하면 이때도 분실의 명확한 증거를 제출해야 세금을 반환받는다.

〈표 6〉 통상장정에서 '통과세'의 특징

조약명	내용 요약	과세 대상
조미(5관)	관세 완납 후 수입품에 부과하지 않음	화물
조미(6관)	내지 간 현지산물의 수송은 불허함	화물
조일(18관)	관세 완납 후 내지 관세 및 일체 세금을 부과하지 않음	화물
조일(19관)	관세 완납 후 국내 항구 간 이동 시 수입세를 부과하지 않음	화물
조일(20관)	화주 영수 후 되돌려 보낼 경우 수출세를 부과하지 않음	화물
조영(5조 ②)	관세 완납 후 수입품을 재수출 시 수입세를 반환받음	화물
조영(5조 ③)	내지 간 수송 시에 부과된 관세는 반환받음	화물
조영(5조 ④)	관세 완납 후 내지 간 수송 시 통과세(transit duty) 지불하지 않음	화물
조독(5관 ③)	현지산물을 내지 간 수송 시 납부한 수출세를 반환받음	화물

〈표 7〉 통상장정에서 현지 산물과 면세 규정

조약문(조)	내용
조미(6)	미합중국 국민들이 외국 수입품을 판매하기 위해 비개항지로 수송하거나 현지생산품을 구매하기 위해 비개항지로 가는 것을 불허한다. 또한 그들이 현지생산품의 한 개항구로부터 다른 개항구로 수송함을 불허한다.
조일(21)	일본 상선이 조선국 통상 항구로 다시 실어온 조선국 토산물에 대해서는 처음에 출항하던 때와 비교해서 성질과 양식(樣式)이 바뀌지 않았고, 출항한 날로부터 3년이 경과하지 않았을 경우, 또 출항 때 받은 선적 서류가 화주에게 있어 그것이 조선국 토산물임을 증명할 때는 면세로 통관하는 것을 승인한다. ⁶⁶
조영(5조 ④)	영국시민이 조선에 수입한 일체 상품은 본조약에 의해 부과하는 관세(duty of the Tariff)를 완납해야 하며, 면세로 어떤 조선 개항장이든 운송할 수 있다. 또한 해당 상품을 조선 내지(interior)로 운송할 때는 조선 어느 지방에서든 어떤 부가세(additional tax), 소비세(excise), 혹은 통과세(transit duty)를 지불하지 않는다. 마찬가지로 방식으로 수출을 위한 제 상품을 모든 조선 개항장에서 자유롭게 수출함을 허용한다. 그리고 이런 상품은 생산지(place of production)에서 혹은 조선의 어떤 지역에서부터 어떤 개항장으로 운송할 때는 어떤 세금(any tax) 즉 소비세나 통과세 지불도 면제한다.
조독(5관 ③항)	조선의 현지 산물[土貨]을 조선의 어떤 통상항구로부터 조선의 다른 통상 항구로 실어갈 경우는 이미 납부한 출항세(出港稅)는 처음에 출항한 통상 항구에서 전부 되돌려준다. 다만 화물을 실어간 사람이 입항한 해관에서 발급한 입항 증명서를 제출해야만 세금을 반환받을 수 있다. 만일 해당 화물을 중도에 분실하면 이때도 분실의 명확한 증거를 제출해야 세금을 반환받는다.

통상조약은 관세를 납부하고 수입한 상품의 국내 통과세를 면제받을 것을 규정한 것이다. 「조일통상장정」은 일본 상선이 수출세를 납부하고 조선 상품을 일본으로 수출했던 상품을 3년 이내 수입하는 경우 수입관세를 부과하지 않도록 규정한 것으로 수출된 물품이 반송된 경우를 말한다. 「조독수호통상조약」 역시 수출세를 납부한 선박이 다른 통상항구로 옮겨갈 경우 반환받을 수 있음을 규정한 것이다. 위의 규정들이 울릉도 수출품과 직접적으로 관련되지는 않지만, 이로부터 ‘원산지’ 개념을 추출, 독도 강치에 적용할 수 있다.

즉 〈표 7〉에서 규정한 각국의 통상장정은 조선국 상품을 뜻하는 용어로서 토산(土産)·토의(土宜)·토화(土貨)·native produce exported·place of production 등으로 칭했다. 이들이 조선 산물이라고 칭할 때 거기에는 조선 국내와의 지리적 연관성⁶⁷이라는 의미를 내포한다. 즉 ‘place of production’이라는 용어에는 생산지와 가공지를 동일한 국가 영역으로 인식하고 그 안에서 생산된 물품을 과세 대상으로 간주한다

66 “日本商船所運回朝鮮國通商口之朝鮮國土貨，比之起初出口之時，不改其性質樣式，而由其出口之日起，未過三年，且附有其出口時所領落貨准單，在貨主，證明其為朝鮮國土貨者，准其免稅過關。”

67 현대의 원산지 규정(혹은 규칙, Rules of Origin)은 “일 상품이 생산되었다고 간주되는 국가와 동 상품을 결합시키는 지리적 관련성” 즉 그 상품이 생산된 국가를 말하며, 원산지 판정 기준, 원산지 증명 서류, 원산지 표시대상과 방법 및 그 확인절차 등으로 구성된다(서현제, 1996, 『국제경제법』, 율곡출판사, 296쪽).

는 의미가 내포되어 있다. 이는 역으로 수출품의 산지와 가공지가 다르다 할지라도 관세가 부과되었다면 수출품이 동일한 국가 영역의 상품임을 의미한다는 것이다. 이를 수출품 강치에 적용해보자. 강치 산지는 독도고 가공지는 울릉도인데 울릉도에서 수출세(관세)가 부과되었다. 그렇다면 이는 강치의 산지(독도)와 가공지(울릉도)를 동일한 국가 영역으로 인식했음을 의미한다. 수출세가 성립해 있었다는 사실이 바로 이를 방증한다. 그렇지 않다면 울릉도 수출품인 강치에 과세하는 일은 논리적으로 성립할 수 없기 때문이다.

III. 통상장정과 「울도군 절목」의 세금, 그리고 독도 강치

1. 관세와 통항세의 차이

지금까지 검토한 통상장정의 규정을 통해, 서론에서 제기했던 의문, 「절목」에서 말한 ‘출입하는 화물에 대한 세금’이 관세(= 화물의 국경통과세)에 해당하는 것인지, 아니면 통항세(화물의 항만통과세, 통항세)에 해당하는 것인지를 종합적으로 판단해보자. 통상장정에서 말한 ‘관세’는 상선의 화물을 대상으로 하며 화물을 수입한 후 정해진 기한 안에 동일 화물을 재수출한다면 수출 관세를 납부할 필요가 없음을 의미한다는 사실을 알 수 있다.⁶⁸ 더구나 통상장정은 수입품에 대한 관세를 납부한 후 국내에 통항하는 데 따른 세금을

‘통과세’ 혹은 ‘내지 관세’라고 불렀고 그에 대한 면제를 규정하고 있다. 논자들이 말하는 ‘통항세’ 혹은 ‘통항세’는 화물의 국경통과를 제외한 항만통과에 대한 세금의 의미에 가까우므로 위에서 말한 ‘내지 관세’와 통하는 개념이다. 이는 국경선⁶⁹의 의미를 내포하는 협의의 ‘관세’와는 다른 개념이기도 하다. 일반적으로 화물이 항만을 통과하는 경우에 부과되는 세금은 두 가

68 오늘날에는 특별규정을 두어, 수입할 때 납부했던 관세를 환급해 주는 게 보통이다.

69 현재는 관세가 이루어지는 법적 규제선이 정치적 국경선과 일치하는 것은 아니지만, 개항 당시는 정치적으로 자국의 영역으로 여겨지는 곳이었다면 관세제도상으로도 자국의 영역에 속하는 것으로 여겨져 관세가 부과되었던 것이다.

지다. 하나는 항만이 속한 국가를 원산지로 하는 상품을 수출하는 경우고, 다른 하나는 수입관세를 납부하고 수입했다가 재수출하는 경우다. 국경통과를 제외한 항만통과의 경우라면, 당시 우리나라 내지로 가는 미역에 대해 울릉도의 도감(후일 군수)이 부과한 세금이 이에 해당될 것이다. 당시 그 수산물의 일부가 부산을 거쳐 일본으로 수출되었다면, 그 수산물에 대한 과세를 항만통과에 대한 세금의 사례로서 거론해도 무방할 것이다. 다만 이 경우도 부산까지의 운송에 따른 통항세를 납부했다면 일본으로 수출할 때 관세를 납부하되, 이미 납부한 통항세는 반환되어야 한다. 이것이 통상장정의 규정이다.

그런데 필자가 거론한 것은 울릉도에서 부산을 거쳐 일본으로 수출한, 극히 일부의 수산물-그럴 가능성은 거의 없지만-⁷⁰의 경우가 아니라, 울릉도에서 직접 일본으로 수출한 독도 강치의 경우다. 그렇다면 이 경우는 울릉도에서 부산항을 거쳐 수출된, '내지 통과'의 사례가 아니라, 대한제국을 원산지로 하는 상품의 수출 사례에 해당된다. 이때 원산지라는 것은 앞에서 보았듯이, 산지와 가공지를 모두 포함하는 개념이다.

혹자는 당시 일본인들이 독도를 일본 영토⁷¹ 혹은 무주지로 보았다면, 국경통과가 아닌 단순한 항만통과로 볼 여지가 있지 않았겠는가라고 의문을 제기한다. 혹자의 가정대로 독도를 무주지로 보았을 경우, 즉 독도와 울릉도를 동일한 국가 영역으로 보지 않았을 경우를 상정해보자. 그 경우 일본인이, 그리고 일본 선박에서 포획한 강치는 기국주의(旗國主義)에 따라 일본산이 되어야 한다. 일본산을 울릉도로 반입했다면, 당연히 여기에는 수입관세가 부과되어야 한다. 그리고 이를 다시 울릉도에서 가공하여 수출했다면 어떻게 되는가? 그 경우 강치제품은 '수출'이 아닌 '재수출' 혹은 '반출'에 해당한다. 재수출 혹은 반출하는 상품에 대하여 울도 군수는 '수출세'를 부과할 수 없다. 일본인들도 당연히 세금을 납부할 필요가 없다.

그런데 실체는 어떠했는가? 일본인들이 수입관세를 납부하고 강치를 수입했다가 다시 울릉도에서 재수출

70 미역을 울릉도에서 조선 본토로 가져간 사실이 보이지만 이를 수출품에 넣지 않은 것으로 보아 일본으로 재수출하지 않았음을 알 수 있다. 울릉도 해산물은 대부분 일본으로 직접 수출했다.

71 일본인들이 독도를 일본 영토로 보았다면 1905년의 '편입' 조치가 없었을 것므로 이 가정은 성립하기 어렵다.

했다는 사실은 어디에도 기록되어 있지 않다. 다만 울릉도의 일본인들이 강치를 울릉도 수출품에 포함시켰으며 ‘수출세’를 운운한 사실만이 기록으로 남아 있을 뿐이다. 이는 강치에 대해서도 수출세를 납부했음을 의미한다. 그렇다면 이 세금이 내지 관세 즉 내국 통과세가 아님은 자명하다. 울릉도의 일본인들이 수출한 독도 강치에 ‘수출세’ 명목을 붙였다는 것은 그들이 독도를 울릉도의 속도(屬島)로 인정했음을 의미한다.

관세제도에 따르면, 국내에서 운송되는 화물은 관세 납부 대상이 아니다. 통상장정 번역본에 ‘출항세’라는 용어가 보이므로 이를 ‘통항세’와 혼동할 여지는 있다. 그러나 통상장정의 원문에는 진구세·출구세·수출세·수입세로 칭하고 있으므로 ‘관세’를 의미한다. 논자들이 칭하는 ‘통항세’에 준하는 용어를 관세제도에서 찾는다면, 선박에 대한 통항세 혹은 화물에 대한 내지 통과세(내국 통행세)를 들 수 있다. 그러나 이 역시 전자는 과세대상이 선박이라는 점에서, 그리고 후자는 내국세라는 점에서 「울도군 절목」에서 칭한 ‘화물에 대한 수출입세’와는 거리가 있다. 논자들이 말하는 통항세는 그 개념이 모호할 뿐만 아니라 통상장정에 의거하더라도 이에 부합하는 세목이 보이지 않는다.

이미 기술했듯이, 선박의 통항과 관련된 세목은 톤세(船鈔)·선세·항세다. 「조일통상장정」 제32관에서 규정한, 톤세를 납부한 선박은 조선의 어디든 통항할 수 있는 권리를 지닌다고 했을 때 납세자는 화주가 아니라 선주를 의미한다. 통상장정은 톤세가 상선에만 부과되는 것임을 명시했으므로 이 세금도 관세의 범주에 속한다는 것을 의미한다. 그런데 관세는 국경선의 개념과 불가분의 관계에 있다. 따라서 울릉도 수출품에 관세가 매겨졌다면 여기에는 국경선 즉 영유권 개념이 포함되어 있음을 의미한다. 그리고 울릉도 수출품의 원산지가 독도라면 여기에도 관세와 마찬가지로 영유권 개념이 포함되어 있음을 의미한다.

후자가 주장하듯이, 항만을 통과하는 모든 화물에 통항세가 부과된 것이므로 이를 영유권과 연계시키기 어렵다는 논리가 성립하려면, 부산 등지에서 관세를 납부하고 들어온 수입화물이 울릉도에서 다시 이출(移出)될 경우,

통항세에 준하는 세금이 부과되었어야 한다. 그러나 실제로 그런 일은 없었다.⁷² 이는 통상장정에 의거하더라도 성립되지 않는 세목이다. 「절목」에 의거하여 과세할 경우 수출 품목인 뿔감·규목·강치 등에도 과세되었어야 한다. 그런데 이들은 관세를 납부하고 들어왔다가 재수출된 것이 아니라 울릉도에서 일본으로 직수출된 품목이었다. 이들이 부산항에서 울릉도로 들어왔다가 일본으로 재수출된 것이었다면 울릉도에서의 ‘세금’은 통상장정에 따라 면제되었어야 한다. 그러나 강치제품은 ‘재수출’이 아닌 ‘수출’제품이었다. 이는 외무성 기록이 입증하고 있다. 그러므로 울릉도 수출품에 부과된 세목 가운데 ‘통항세’에 준하는 것으로 볼 만한 것은 없다. 당시의 관세제도에 비취보더라도 이 세목은 성립하지 않으므로 통항세에 준하는 세목이 없었다는 것은 어찌 보면 당연하다.

「조일통상장정」은 관세가 상선의 수출입 화물에만 부과되는 것임을 분명히 했고, 「울도군 절목」도 ‘출입하는 화물’에 과세되는 것임을 밝혔으므로 (수출입) 관세와 관련되는 것임을 알 수 있다. 「절목」에 ‘출입하는 화물’이라고 했지만, 주로 ‘수출하는 화물’⁷³을 가리킨다. 일본인들은 사카이 등지에서 직접 일용품을 수입했지만 수입세를 납부한 적도 없었다. 1900년에 대한 제국 관리⁷⁴도 일본인들이 수입세를 납부하지 않았음을 언급한 바가 있다.

「조일통상장정」 제41관⁷⁵에 따르면, 조선 근해에서의 일본 어로와 매매는 허락받았지만 화물을 교역하는 것까지 허락하지는 않았다. 그러므로 일본인들이 독도를 한국령으로 보았을 경우라도 매매는 가능하지만 독도에 상륙해서 가공하거나 교역을 할 수는 없다. 일본인들이 독도에서 가공하지 않고 울릉도로 운반해 온 것도 독도의 지형적 특성과도 관계있겠지만 이런

72 1900년 부산영사관의 아카쓰카는 수출 화물의 하역지 및 목적지가 울릉도에서는 동동, 일본에서는 사카이[境]·바칸[馬關]·쓰루가[鶴賀]·하마다[濱田] 등이며, 사카이가 그 70%를 차지한다고 밝힌 바 있다. 부산항을 통해 가져가는 물품은 하카타로 나가는 것이 많았다.

73 조선 본토로 내가는 것을 포함한다면 절목에서 규정한 10%의 해채세가 이에 해당된다. 조선인의 납세는 당연한 일이므로 문제가 되지 않으며 문제가 되는 것은 일본인의 납세로서 이것이 영유권과 관계된다.

74 1900년 9월 7일 외부대신 박제순의 조북 64호(『구한국외교문서』 제5권 일안5, 문서번호 5905).

75 일본국 어선은 조선국의 전라도·경상도·강원도·함경도 4도(道)의 연해에서, 조선국 어선은 일본국의 히젠[肥前]·지쿠젠[筑前]·이시미[石見]·나가토[長門][조선해에 면한 곳]·이즈모[出雲]·쓰시마[對馬島]의 연해에 오가면서 고기를 잡는 것을 허가한다. 단, 사사로이 화물을 무역할 수 없으며, 위반한 자에 대해서는 그 화물을 몰수한다. 그러나 잡은 물고기를 사고팔 경우에는 이 규정에 구애되지 않는다. 피차 납부해야 할 어세(魚稅)와 기타 세목(細目)은 2년 동안 시행한 뒤 그 정황을 조사하여 다시 협의하여 결정한다.

규정과도 무관하다고 보기는 어렵다. 또한 「조일통상장정」 규정대로라면, 울릉도에서는 일본산 강치를 수입하려면 수입절차를 밟아야 하고⁷⁶ 여기에는 수입관세가 부과되어야 한다. 이렇게 수입한 강치를 일본으로 재수출할 경우,⁷⁷ 수출관세는 면제받아야 한다. 즉 일본산 강치가 다시 일본으로 가는 경우, 한국산 물품이 나가는 것이 아니므로 수출관세는 면제되어야 한다는 것이 통상장정에 따른 논리이다. 그런데 일본인들은 강치를 수입품이 아닌 수출품으로서 취급했을 뿐만 아니라 이 교역에 대하여 ‘수출세’ 납부를 주장했다.

2. 수출세 납부의 증거

일본인들이 1906년까지도 ‘수출세’를 납부하고 있었다는 사실은 1906년의 일상조합(日商組合) 규약⁷⁸이 증명하고 있다. 이에 덧붙여 일본 외무성은 자국민의 세금 납부를 ‘수출세’라고 적극 주장했다. 1906년까지도 한국 정부가 조세 징수권을 군수에게 일임할 정도였으니 그 이전은 말할 것도 없다. 「조일통상장정」의 규정을 준용하면, 강치가 울릉도 수출 품목이었다는 사실은 그 원산지가 대한제국 영토임을 의미한다. 당시는 타국의 재료를 국

내로 가져와 고차(高次)가공을 해서 수출하던 시대가 아니었으며, 「조일통상장정」에도 원산지와 가공지를 분리하여 과세하도록 한 규정이 없다. 1905년 전후 울릉도 수출 품목은 대부분 고차가공이 필요 없는 천연 자원이었다.⁷⁹ 「조일통상장정」 제9관에서는 상품의 원가를 매기는 방법을 제시했기 때문에 독도 강치가 울릉도에서 가공되어 수출상품으로 만들어졌을 경우 그 원가는 제반 비용, 즉 독도에서의 운반비용 및 가공비용이 합쳐져 매겨진다. 그리고 이에 대한 수출세는 종가세로 매겨졌을 것이다. 만일 일본인들이 독도를 울릉도의 속도로 인정하지 않았다면 독도 산물을 배제

76 1906년 울릉도 수입 품목에는 말린 방어가 있다. 이는 일본산 방어를 일본에서 가공해서 울릉도로 수입한 것을 의미하므로, 강치도 마찬가지로 수입품이 될 수 있었다.

77 「조영조약」은 13개월을 한도로 정했지만 「조일조약」에는 그런 규정이 없다. 그러나 강치 포획 시기와 수출 시기가 같은 해의 문서 안에 들어가 있으므로 1년 이내에 이뤄졌음을 알 수 있다.

78 “貨主에게서 수출세의 1000분의 5를 조합유지비로 징수한다.”

79 1906년 오쿠하라 기록에 따르면, 수출 품목은 콩·보리 등의 곡물, 규목 등의 목재, 끈끈이, 김, 미역 외 어류, 강치제품 등이다.

하고 울릉도 산물에 대해서만 증가 1%의 수출세가 매겨졌을 것이다. 그런데 그렇게 했다는 사실은 어디에도 없다. 통상장정대로라면 증가 5%의 수출세가 부과되었어야 하는데 「절목」에서 1%로 규정한 것은 양국인이 모두 비개항장에서의 불법 교역임을 인지하고 있었기 때문이다.

1905년 일본에서 수입한 소비재 물자 수입 총액이 1905년에 25,480 엔이었지만, 수출 총액은 71,685 엔이었다.⁸⁰ 그런데 1905년 강치 수출고를 보면, 가죽이 1,275엔, 기름이 538엔, 찌꺼기가 160엔, 도합 1973엔이었다. 이는 전체 수출고의 2.75%를 차지한다. 당시 울릉도 수출품의 액수는 뽕감(36,632엔), 대두(20,723엔)와 규목재(6,886엔), 그리고 강치가 1,973엔이었다. 강치 수출고는 뽕감과 대두, 목재에 비하면 매우 적은 액수지만, 보리(1,284엔)와 마른 오징어(1,499엔)에 비하면 많은 액수로, 순위로는 4위를 차지했다.

한편 울릉도에서 조선 본토로 반출되는 대두와 미역 등의 액수는 1만 엔 이상이였다. 그런데 1906년에 오쿠하라는 울릉도와 일본 간의 수출입 품목에 대해서만 ‘수출부(輸出部)’와 ‘수입부(輸入部)’의 범주로 구분했을 뿐 조선 본토로 수송된 대두와 미역은 제외시켰다.⁸¹ 이는 그가 수출입의 기준을 국가 간의 교역에 두고 있었음을 보여주는 대목이다. 1905년 6월 기준, 일본인 366명 가운데 수입상은 8명, 수출상이 7명, 중매상이 21명이였다. 선원이 31명, 어부가 31명, 벌목꾼이 52명인 데 비하면 적은 숫자지만, 전체 직업군에 비하면 상대적으로 많은 숫자다.⁸² 이 역시 수출세가 행해지고 있었음을 방증한다.

울릉도 체류자 가운데 1905년에 독도에서 강치어로 주도한 대표자격인 3명 즉 이와사키와 와키타, 우라고(가도 만타로 혹은 요시오 만타로)는 오랜 거주자로서 어로와 교역을 주도한 자들이다. 와키타 쇼타로는 1899년 도감에게 약조문을 제출할 때의 명단에 보일 뿐만 아니라 1900년 우용정의 조사 때도 보인 인물이다. 그는 1901년 일상조합⁸³의 의원 명단⁸⁴에도 가도

80 오쿠하라, 1907, 『竹島及鬱陵島』, 松江: 報光社(ハーベスト出版)

81 그럼에도 오쿠하라는 울릉도에서는 관세가 없다고 했다. 그는 울릉도에서 실제로 이뤄지고 있던 수세관행을 인지하지 못하고 관세정률에 의거한 수출관세를 염두에 두었으므로 이렇게 기술한 것으로 보인다.

82 『通商彙纂』 제50호, 「울릉도 현황」(1905. 7. 31. 보고 9.3 발행).

83 울릉도민은 사상의소(士商議所)를, 일본인은 일상조합을 만들어 상거래를 협의하고 있었던 것으로 보아 와키타를 포함한 체류자들은 직접 어로를 하기보다는 조합원 혹은 중개인 역할을 했던 것으로 보인다.

84 『通商彙纂』 제234호, 「韓國鬱陵島事情」(1902. 10).

만타로와 함께 들어가 있었다. 또한 그는 1906년 시마네현 시찰단이 왔을 때 자신의 집을 휴식처로 제공하기도 한 사람이기도 하다. 이렇듯 울릉도에 오래 거주하면서 경제활동과 교역에 종사해온 이들이 ‘수출세’ 납부 관행을 몰랐을 리는 없다.

그러나 세관의 입장에서 보면 울릉도에서의 교역은 모두 불법이다. 그러므로 해관 관리들은 조사 보고서에서 ‘관세’가 없었다고 한 것이다. 1906년에 오쿠하라도 관세가 없다고 한 것으로 보더라도 양국이 공식적으로 관세를 내세운 적은 없었다고 보인다. 정상적이라면 울릉도의 일본인들은 수출품을 부산항으로 이송하여 관세를 납부하고 경제활동을 해야 한다. 그러나 그들은 그렇게 하지 않았다. 그들은 울릉도에서 바로 수출했으며 이때의 납세행위를 ‘수출세’ 납부로 둔갑시켰다. 울릉도의 일본인들이 ‘수출세’를 언급한 것은 1890년대 후반부터다. 이들은 1904~1905년에 독도 강치에 대한 ‘수출세’ 면세를 주장한 적이 없다. 1905년 7월 부산영사관보 스텝키에이사쿠[鈴木榮作]는 독도(원문은 랑코島) 강치를 울릉도 수출 품목에 넣어 본국에 보고한 바 있다. 이는 독도 강치가 울릉도 수출품으로서 수출세 납부 대상이었음을 의미한다. 다만 이때는 일본이 독도를 ‘다케시마’로 명명하여 편입한 뒤이다. 그럼에도 ‘랑코 도’라고 칭하고 또한 그곳 수출품으로서 강치를 언급했다는 것은 일본인들이 울릉도와 독도를 분리하여 인식하지 않았음을 의미한다. 또한 이는 본국의 편입 사실이 울릉도에까지 미치지 않았

음을 방증한다.⁸⁵ 울도 군수가 독도 강치 제품에 과세할 수 있었던 것은 울릉도 항구를 통과해서가 아니라 자신의 관할 구역인 독도의 산물이라고 여겼기 때문이다. 통상장정에 의거하여 과세 기준을 ‘중가(從價)’에 두고 있었으므로 이때의 세금이 ‘내지 통과세’ 개념에 해당하지 않는다는 것도 분명하다.

울릉도에서 일본인에 대한 수세(收稅)는 1890년대 초부터 성립해 있었는데, 납세를 지원한 측은 일본 측이었다. 일본 정부는 후일 이를 빌미로 거주권을 요구

85 심사자 중 한 분은 독도 편입 사실을 알고 있었을 것으로 보이는 일본인들이 과연 수출세를 납부했을까 하는 의문을 제기했다. 그러나 시마네현이 울릉도 일본인의 독도 어로를 금지하는 시기는 1905년 6월 이후이고, 따라서 1905년 초반까지 강치잡이가 가능했다. 일본이 시마네 현민에게 과세할 수 있는 법적 근거를 마련하는 시기는 1906년 3월이다. 그런데 울릉도의 일본인에게 그 이전에 편입 사실을 고지하고 군수에의 납세를 거부하도록 했을까? 일본이 편입 사실을 울릉도에 와서 통보한 시기도 1906년 3월 말이다.

할 정도로 일본인의 납세를 공공연한 사실로 내세웠다. 강치는 1905년 전후가 되어서야 울릉도 수출품에 포함되었으므로 처음부터 중요한 세원은 아니었다. 그럼에도 독도 강치는 울릉도 전체 수출품 가운데 4위, 해산⁸⁶으로는 1위를 차지하는 수출품이었다.⁸⁷ 일본인에게서 징수하는 세수가 울릉도 행정에서 차지하는 비중이 점차 증대해가는 상황에서 군수가 강치 산지인 독도를 자국령으로 인식하지 못하고 있었으며 그 때문에 거기서 과생되는 세원을 방기했다고 보는 것은 성립하기 어렵다.

IV. 맺음말

지금까지 고찰한 바와 같이 조선은 일본 및 서구 열강과 통상조약을 체결하는 과정에서 관세제도에 대한 인식을 넓혀갔다. 그리하여 점차 관세권이 국가의 자주권임을 인식하여 초기의 무관세 규정에서 관세 규정으로 변화시켜갔다. 이에 조선은 상선이 선적한 수출입 물품에 대해서는 수출입세를 부과하도록 개정해갔다. 조선이 각국과 체결한 통상조약에서 공통적인 것은 화물의 적재 선박에 대해서는 선세를 부과하고 상선의 화물에 대해서는 관세를 부과한 것이다. 그리고 관세를 납부하고 들어온 화물은 국내 어디서든 정해진 기간 동안 통항권을 지니는, 이른바 내지 관세(통과세)를 면제받도록 규정했다. '내지 관세'를 영어로 'transit duty'라고 했듯이 내국 통과에 대한 세금을 의미한다. 그런데 강치는 내국을 '통과'한 상품이 아니라 대한제국에서 일본으로 '수출'한 상품이었다. 통상장정은 이를 '관세(수출관세)'라고 규정했으므로 논자들이 말하는 '통항세'-내국세인지도 분명하지 않지만-를 관세에 비정하기는 어렵다.

군수가 독도 강치에 부과한 세금에 '수출관세'의 개

86 1905년 마른 오징어 수출액은 1,499엔, 말린 전복은 582엔이었다(오쿠하라, 1907. 앞의 책, 76쪽).

87 1905년 독도에 망루를 가설하기 위해 시찰한 해군 기수가 독도에서 어로하던 일본인에게 들은 바에 따르면, 이들은 매년 강치잡이로 획득한 금액이 4천에서 5천 엔 사이라고 했다. 울릉도 일본인의 배에 가까운 금액이다(해군성, 『公文備考』「第8戰隊司令部戰時日誌」(2), 「竹島視察報告」 제1호, 1905. 6. 15). 그러나 시마네현 자료에 따르면, 자본금이 많이 들어가 도리어 1,500엔 정도의 손실을 본 것으로 되어 있다(시마네현 총무과, 『竹島貸下・海驢漁業書類』(明治38-41年), 자료번호 2 「메이지 38년도 계산서」; 「메이지 39년도 업무 집행 전말」).

념을 적용하면 법리상 문제가 생기지 않지만, '통항세'의 개념을 적용하면 법리상 맞지 않을 뿐더러 위법거래였다는 문제가 발생한다. '통항세'는 독도를 무주지로 보고 강치를 일본산으로서 수입한 뒤 국내로 운송할 때만 적용해야 하는 세금을 의미하기 때문이다. 더구나 일본의 주장대로 독도를 무주지로 본다면 이때의 강치는 일본산이 되어야 하고, 이를 다시 울릉도에서 수입하여 일본으로 수출한다면 재수출이 된다. 따라서 이 제품에는 '수출세'를 부과할 수 없다. 그런데 일본인들은 도리어 '수출세'를 납부했다고 주장했다. 그렇다면 이때의 납세를 '통항세'로는 설명할 수 없는 괴리가 생긴다. 일본인들의 납세 행위에 '통항세' 개념을 적용하려면 당시 그들이 이 세목을 운운하거나 그 면제를 운운한 정황이 보였어야 하는데 그런 정황은 전혀 보이지 않는다. 그러나 반대로 일본인이 독도를 한국령으로 보았을 경우에만 적용될 수 있는 '관세' 개념을 대입한다면, 일본인의 '수출세' 운운은 전혀 이와 괴리되지 않는다.

머리말에서 제기했던 '통항세(=화물의 항만통과세)'로 돌아가 마무리를 해보자. 지금까지 고찰한 것으로 통상장정에 의거하는 한, '통항세'는 외국인인 일본인이 자국으로 가져가는 수출화물에는 적용할 수 없는 개념임이 밝혀졌다. 더구나 「절목」을 독도 강치에 적용할 경우 이에 대한 세금 규정은 「조일통상장정」 제9관에 규정된, 종가세(從價稅) 규정에도 부합되므로 독도 강치에 대한 과세가 관세 범주에 속한다는 사실도 드러났다. 실제로 일본인들은 '수출세'를 운운했기 때문이다. 따라서 독도를 울릉도의 속도(屬島) 즉 대한제국 영토로 상정한다면, 통상장정에 의거한 관세 개념과 「절목」에 의거한 '화물'에 대한 세금 개념은 전혀 상충되지 않는다.

한편에서 후지는 비개항장인 울릉도에서 대한제국 정부가 과연 관세를 징수했는가의 문제를 제기하기도 한다. 이 역시 대한제국 칙령 제정의 추이로 설명할 수 있다. 1900년 9월까지만 해도 대한제국의 외부 대신 박제순은 울릉도에서의 수출세와 수입세를 거론할 때 그것이 엄연히 불법임을 언급했다. 그러나 10월에 오면 인식이 급변했음을 알 수 있다. 칙령 제41호에서 군수의 징세권을 인정하기에 이르렀기 때문이다. 대한제국이 1906년에

도 징세권을 군수에게 일임했음이 일본인의 기록에도 보인다. 일본인들은 1890년대 후반부터 울릉도에서의 교역에 대하여 '수출세'를 운운했다. 대한제국은 1902년에 「울도군 절목」을 제정하여 군수의 과세권을 합법화하는 데서 나아가 구체적으로 규정하기에 이르렀다. 그리고 일본은 자국민들이 1906년까지도 울릉도에서 '수출세'를 납부하고 있었음을 자인한 바 있다. 그런데 이들의 수출세 납부 대상에는 독도 강치가 들어가 있다. 일본의 납세 주장은 일본이 독도를 대한제국 영토로 인정했을 때라야 가능하다. 일본이 독도를 대한제국 영토로 인정했음을 보여주는 증거란 달리 말하면, 대한제국이 독도를 실효적으로 지배(점유)했음을 보여주는 증거이다.

그럼에도 다른 한편에서는 납부의 객관적 증거를 운운하기도 한다. 즉 일본인의 납세 사실을 직접적으로 증명하는 문서나 증언이 있어야 '실효지배'의 객관적인 증거가 되기에 충분하다는 것이다. 1890년대 후반 일본인들이 '납세'를 운운한 기록이 분명히 존재하며, 이런 정황이 1906년까지 지속되었다는 사실도 분명히 기록으로 존재한다. 정부 시행령의 일종인 「절목」은 이런 상황을 반영하여 제정된 것이었다. 나아가 「절목」에 따른 '세금' 징수가 독도 산물에까지 포괄적으로 미쳤음을 보여주는 정황적 증거도 존재한다. 그럼에도 '직접 증거'를 운운하는 것은 과도하게 실증주의를 신봉하는 데 따른 폐해라고 여겨진다.

국문초록

「울도군 절목」에서 “울릉도를 나가는 화물에 1%의 세금을 부과하라”고 한 조목은 통상장정의 관세 규정을 준용한 것이다. 이때의 화물에는 독도 강치가 포함되어 있다.

이 화물에는 수출세가 부과되었고 일본인들은 수출세를 납부했다고 주장했다. 이 수출세에 대하여 한편에서는 “울릉도에서 나가는 화물에 부과한 일종의 항만통과세에 해당하므로 독도 영유권과 직접적으로 관계없다”는 주장이 있다. 그러나 통상장정에 따르면, 통항세는 내국세로서 외국으로 수출되는 화물에 적용되는 개념이 아니다.

논자들이 말하는 통항세가 적용되려면, 관세를 납부하고 울릉도로 들어온 상품이라도 다시 반출하려면 통항세를 부과해야 한다. 그러나 그런 사례는 없다. 울릉도에서 ‘수출세’를 부과했다는 것은 대한제국이 독도와 울릉도를 모두 자국 영토로 인식했음을 의미한다.

〈주제어〉

관세, 통상장정, 「울도군 절목」, 통항세, 종가세(從價稅)

ABSTRACT

Uldo County's Taxation Practice in Relation to the Korean Empire's Customs System and Effective Control over Dokdo

Yoo, Mirim
Korea-Asia Cultural Institute

In *Uldogun jeolmok* (鬱島郡 節目), which stipulates rules and regulations for Uldo County, the provision stating that a 1% tax is to be imposed on all cargo being shipped out of Ulleungdo is a practice based on customs duties that are part of trade regulations. Sea lions that lived on Dokdo at the time counted as cargo. Such cargo was subject to export duties and the Japanese claimed to have paid those export duties.

On the other hand, there is an argument regarding the export duties, claiming that they were a sort of transit dues imposed on cargo leaving Ulleungdo and therefore have no direct relation to the sovereignty of Dokdo.

According to trade regulations, however, transit dues are an internal tax and therefore do not apply to cargo being exported. For transit duties to be applied the way some argue they were, goods imported into Ulleungdo after paying customs duty must also pay transit duties to have them shipped back out of Ulleungdo. Yet, there has been no such case. The fact that the Korean Empire imposed export duties on sea lion products from Ulleungdo indicates that it has recognized both Dokdo and Ulleungdo as its territory.

Keywords

customs duties, trade regulations, export duties, Uldogun jeolmok, transit dues, ad valorem duty

참고문헌

- 『各國約章合編』
- 『各司謄錄-總關去函』
- 『公文備考』
- 『鬱陵島における伐木關係雜件』(明治 16~32)
- 『日案』
- 『竹島及鬱陵島』(1907)
- 『竹島貸下·海驢漁業書類』(明治 38~41)
- 『通商彙纂』 제234호(1902); 50호(1905)
- 경상북도 독도사료연구회, 2014, 「「竹島問題100問100答」에 대한 비판」, 경상북도 독도사료연구회.
- 경상북도 독도사료연구회, 2016, 『竹島問題100問100答 비판2』, 경상북도 독도사료연구회.
- 국회도서관 입법조사국 발행, 1964, 『舊韓末條約彙纂』(1876~1945) (상권) 「입법참고자료 제18호」.
- 국회도서관 입법조사국 발행, 1964, 『舊韓末條約彙纂』(1876~1945) (중권) 「입법참고자료 제26호」.
- 김병렬·유미림, 2016, 『竹島問題100問100答 비판2』, 경상북도 독도사료연구회.
- 송규진, 2001, 『日帝下の 朝鮮貿易研究』, 高麗大學校 民族文化研究院.
- 유미림, 2013, 『우리 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사.
- 유미림, 2015, 『일본 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사.
- 윤광운·김재승, 2007, 『근대 조선 해관연구』, 부경대학교 출판부.
- 정원훈 등, 1966, 『(최신)貿易外換辭典』, 삼익문화사.
- 竹島問題研究會, 2014, 『竹島問題100問100答』, ワック出版 (『WILL』 3월 중간호).
- 최덕수 외, 2011, 『조약으로 본 한국근대사』, 열린책들.
- 崔泰鎬, 1991, 『近代韓國經濟史 研究序說: 開港期の 韓國關稅制度和 民族經濟』, 국민대학교출판부.
- 다보하시 기요시 저·김종학 옮김, 2013, 『근대 일선관계의 연구』(상), 일조각.
- 김경태, 1972a, 「丙子開港과 不平等條約關係의 構造」, 『梨大史苑』 제11집.

- 김경태, 1972b, 「開港直後の 關稅權 回復問題」, 『韓國史研究』 8.
- 김경태, 1972c, 「對日不平等條約 改正問題發生의 一前提-開港前期의 米穀問題에서 본 外壓의 實態」, 『梨大史苑』 제11집.
- 김경태, 1975, 「不平等條約 改正交渉의 展開」, 『韓國史研究』 11.
- 김순덕, 1986, 「1876~1905년 관세 정책과 관세의 운용」, 『韓國史論』 15, 서울대학교 인문대학 국사학과.
- 김찬·김범준, 2009, 「개항기 세관 제도에 관한 연구: 중국 하문(廈門)의 경우를 중심으로」, 『인천학연구』 제10호, 인천대학교 인천학연구원.
- 김태명, 2000, 「開港期 朝日·朝淸通商條約에 관한 比較研究」, 『韓國傳統商學研究』 제14집 제1호.
- 송규진, 1997, 「1910년대 관세 정책과 수출입구조」, 『역사문제연구』 2, 역사문제연구소.
- 송규진, 2008, 「일제하 '일본 관세법'의 조선 적용과 변용」, 『한국사학보』 32, 고려사학회.
- 송규진, 2010, 「조선의 '관세 문제'와 식민지 관세법의 형성」, 『사학연구』 99호, 한국사학회.
- 유미림, 2014, 「1900년 칙령 제41호의 제정 전후 울릉도 '수출세'의 성격」, 『영토해양연구』 통권 제7호, 동북아역사재단.
- 유미림, 2016, 「공문서 작성 절차로 본 독도 관련 법령의 의미」, 『영토해양연구』 통권 제11호, 동북아역사재단.
- 유미영, 2016, 「19세기 말 『各國約章合編』의 간행과 지방반포에 대한 고찰」, 『서지학연구』 제66집.
- 최동희, 2003, 「조·일 수호조약의 외교사적 의의」, 『사회과학연구』 42, 강원대학교 사회과학연구원.
- 최태호, 1979, 「개항 이후 해관 지배를 둘러싼 열강의 각축」, 『東洋學』 9, 단국대학교 부설 동양학연구소.

「일본 영역 참고도」와 일본 외무성의 독도 정책 모색

박병섭 일본 竹島=독도문제연구넷

I. 머리말¹

1951년 8월 일본 정부는 영·미 양국이 공동으로 작성한 대일(對日)강화조약 초안을 해설한 책자 『일본국과의 평화조약 초안 해설』(『해설』로 약칭)을 일본 국회에 제출하였다. 이 안에 ‘독도’에 관한 해설은 없었다. 또한 일본이 영유권을 포기할 쿠릴(지시마)제도에 관해서는 “지시마열도의 범위는 명시되지 않았다”고 썼을 뿐,² 하보마이제도·시코탄 도(이들을 소(小)쿠릴 제도라고 약칭)가 일본 영토로 되었는지 여부에 대한 해설도 없었다. 물론 조약 발효 후의 일본 영역을 드러내는 지도는 첨부하지 않았다.

9월 8일 샌프란시스코 강화조약을 조인한 일본 정부는 국회에서 조약 비준의 승인을 얻기 위해 다음 달 『일본국과의 평화조약 설명서』(『설명서』로 약칭)³를 국회에 제출하였다. 이 책자 안에 「일본 영역 참고도」〈그림 1〉이 있었다.

이 지도를 본 시마네현[島根縣] 국회의원 야마모토 도시나가(山本利壽)는 후술하는 바와 같이 국회에서 “일

* 논문 투고일: 2017. 3. 30, 심사 개시일: 2017. 4. 28, 게재 확정일: 2017. 5. 18.

1 본고는 2016년 12월 6일 동북아역사재단 주최 ‘독도 관련 일본 발행지도 학술회’에서 발표한 내용을 대폭 개정함.

2 外務省, 2007, 『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 対米交渉』, 674쪽.

3 芦田均 関係文書 No. 380-18(일본 국회 도서관 기탁).

본 영역을 표시하는 선이 다케시마[독도] 바로 위를 지나가고 있다”고 오해하고, “다케시마가 이 지도에서 볼 때 우리 영토인가, 아니면 울릉도에 부속되고 조선 등으로 옮겨가는가?” 라고 정부에 질문하였다. 이 지도를 보면 제목과 상관이 없는 ‘어선 조업 허가 구역’ 등이 단선으로 그려져 있는데, 이 단선을 아마모토는 일본 영역의 경계선으로 오해한 것이다. 이처럼 혼동받기 쉬운 지도에 대해 국회에서는 엄한 비판이 있었다.

이 지도는 일본에서는 2012년에 인터넷 사이트 ‘Hatena Blog’에서 공개

4 <http://1953fevtakeshima.hatenablog.com/entry/2012/11/24/204908>

5 “독도는 한국 땅 인정하는 일본 정부 지도 첫 공개”, 『중앙일보』 2014. 8. 24.

6 정태만, 2015, 「『일본영역참고도』와 대일 평화조약」, 『독도연구』 19호, 232쪽.

되었다.⁴ 한국에서는 2014년에 정태만이 『중앙일보』 등에 지도를 공개하였다.⁵ 정태만은 이 지도에 대해 “일본 정부와 국회 모두 ‘독도 한국령’을 인정함으로써 해석할 수 있는 중요한 근거 중의 하나”라고 주장하였다.⁶ 한편 박병섭은 “『일본 영역 참고도』는 강화조약



〈그림 1〉 해상보안청 수로부의 「일본 영역 참고도」(1951. 8)

발효 후의 일본 영역을 그린 것이 아니라, 조약 발효 전의 일본 영역을 그린 것”이라고 주장하였다.⁷

일본 정부가 왜 이런 혼동받기 쉬운 지도를 국회에 제출했는지 그 배경에 대해서는 박병섭의 연구가 있으나,⁸ 이 연구는 일본 외무성의 독도 정책을 논하는 것이 주목적이어서 「일본영역참고도」에 관한 분석은 충분치 않았다. 본고는 「일본영역참고도」에 초점을 맞추어 이 지도의 내용은 물론, 지도가 제출된 경위, 지도의 함의 등을 철저히 분석한다.

II. 광복 후 독도에 대한 일본 외무성의 관심도

독도는 1946년에 연합국최고사령관(SCAP)이 일본 정부에 보낸 지령 SCAPIN-677 제3항에 따라 북방4도(소쿠릴제도와 구나시리, 에토로후) 등과 함께 일본국 외로 규정되었다. 다만 SCAPIN은 대일강화조약 등에서 최종 결정이 이루어지기 전까지만 유효한 규정이다. 이를 감안하여 일본 정부는 제3항에 규정된 섬들을 강화조약에서 조금이라도 더 많이 일본 영토로 인정받기 위해 노력하였다. 구체적으로는 외무성에서 가와카미 겐조(川上健三) 등이 SCAPIN-677 제3항에 규정된 도서들에 대해 영문 자료 『일본에 인접한 작은 섬』 제4권을 작성하여 1947년 말까지 SCAP 총사령부(GHQ)를 통해 미국 국무부에 제출한 사실을 들 수 있다.⁹ 이때 일본 정부는 책자의 내용에 대하여 일본 주변 도서에 관한 ‘객관적인’ 자료라고 GHQ에 설명하지 않을 수 없었다. 그 이유는 포츠담 선언에서의 항복 조건에 따라 일본은 영토에 관한 주장이나 요청 등을 일체 할 수 없었기 때문이다.

이 중에서 제4권의 내용은 1-1 다이토 군도[大東群島], 1-2 미나미토리시마[南鳥島], 1-3 오키노토리시마[沖ノ鳥島], 2-1 리앙쿠르 암[독도], 2-2 울릉도에 관한 것이다. 이 책자는 리앙쿠르 암에 대해서는 설명하기를, 한국 이름이 없으며 한국에서 발견된 지도에도 나타나

7 박병섭, 2015a, 「샌프란시스코 강화조약 전후 일본의 독도 정책」, 『독도연구』 19호, 256쪽.

8 박병섭, 위의 글.

9 Foreign Office, 1946~47, Japanese Government, *Minor Islands Adjacent to Japan Proper*, Part 1~4.

있지 않다는 등 사실에 어긋나게 기술하였다.

그런데 외무성은 이 책자를 작성한 후에는 거의 독도에 관심을 보이지 않았다. 1949년 5월 일본 외무성은 내부 자료 『대일강화조약에 관한 기본적인 요구』를 작성했는데, 이 안에도 ‘독도’에 관한 내용은 없었다.¹⁰ 이 책자는 영토문제에 관해 쓰기를, 기본적인 영토의 처리는 1941년에 영·미간에 체결된 ‘대서양 헌장’에 따라 주민의 민족적 관계와 토지의 역사적 관계를 중시해야 된다고 썼고, 일본의 영토로서 혼슈[本州, 홋카이도[北海道]·규슈[九州]·시코쿠[四國] 등 주요 4도와 지시마[千島]열도·오가사와라[小笠原]군도·오키나와[沖繩]제도·남가라후토[南樺太, 남사할린]를 주장하였다. 남가라후토는 1875년 러·일 교섭에서 일본이 북부 지시마(쿠릴)제도를 얻는 대신에 포기했다가 후일 러·일전쟁 강화조약에서 일본이 할양받은 지역이다. 이처럼 전쟁으로 인해 얻은 지역에 대해서도 일본은 영토를 주장했지만, 독도를 포함해 『일본에 인접한 작은 섬』 제4권에 기술된 섬들에 대해서는 아무런 언급이 없었다. 이는 외무성이 독도 등에 관심을 가지지 않았음을 의미한다. 독도에 관심을 가지지 않았던 것은 일본 국민도 마찬가지였다. 대전 후 일본 전국지(全國紙)는 강화조약 조인 직전까지 독도를 일체 보도하지 않았다.

1950년 9월 14일, 미국 대통령 트루먼(Harry S. Truman)은 중단되어 있던 대일강화조약을 추진할 방침을 밝혔다. 일본 외무성은 이에 대비해 일본의 요망을 정리하는 ‘A작업’을 시작해서 「미국의 대일평화조약안의 구상에 대응하는 우리측 요망 방침(안)」을 10월 4일에 작성하였다.¹¹ 이 ‘방침(안)’에서 일본은 남사할린을 포기했지만, 이를 제외하면 앞의 『대일강화조약에 관한 기본적인 요구』와 거의 같아 지시마·오가사와라·오키나와 등의 영유를 주장하였다. 그러나 역시 독도 등 『일본에 인접한 작은 섬』 제4권에 기술된 모든

섬들에 대해서는 아무런 언급이 없었다. 이들은 일본에 편입된 지 얼마 되지 않는 섬들로서 ‘고유영토’의 의식이 거의 없는 섬들이었다.

일본 외무성은 위의 ‘방침(안)’을 정리하여 「대미 진

10 「対日講和條約についての基本的要求」, 芦田均関係文書(国会図書館寄託), 書類の部 No. 230; 박병성, 2015a, 앞의 글, 246쪽.

11 外務省, 2007, 앞의 책, 17~20쪽.

술서 안」을 작성하였다. 이때 영유권 주장의 근거 자료로서 『일본에 인접한 작은 섬』 제1~3권을 첨부하였다.¹² 제1 권은 지시마제도·하보마이·시코탄, 제2권은 류큐와 남서 제도, 제3권은 오가사와라 군도와 이오〔硫黄〕군도에 관한 것이다. 「대미 진술서 안」은 이런 자료를 인용하면서 지시마제도, 소쿠릴제도의 영유를 주장했고, 류큐열도 및 오가사와라제도의 신탁통치에 반대하는 등 일본의 일방적인 요구를 썼다. 이에 대해 총리 요시다 시게루〔吉田茂〕는 경제가적 관점이 모자란다고 비판하며 「대미 진술서 안」을 각하하였다.¹³ 그런데 외무성은 이때 『일본에 인접한 작은 섬』 제4권에 기술한 독도·다이토제도 등을 모두 무시하였다. 이 섬들을 여전히 중요하지 않다고 생각한 것이다.

이처럼 독도 등 중요하지 않은 섬들을 무시하는 자세는 1951년에도 계속되었다. 1월 미국 국무부 덜레스(John F. Dulles) 사절단의 일본 방문에 맞춰 일본 정부는 ‘D작업’을 행했고, 이 성과물인 「우리 측 견해」를 사절단에 제출하였다. 영토문제에 관해 일본은 미국의 군사적 요구에는 어떻게든 응할 것이니 류큐·오가사와라 제도의 신탁통치는 재고를 바란다는 요망, 그리고 이를 피할 수 없다면 일본도 공동 시정권자가 되고 싶다는 요망을 전하였다. 이에 대해 덜레스는 요시다와의 회담에서 “국민 감정은 잘 이해하지만, [포츠담] 항복조항에서 이미 결정된 일이니, 이를 꺼내는 것은 불행한 일이다. 마무리된 일로 생각하기 바란다”고 하며 일본의 요망을 일축하였다.¹⁴ 이때도 일본 정부는 독도 등 『일본에 인접한 작은 섬』 제4권에 기술된 모든 섬들을 무시하였다. 한국에서는 일본이 독도 영유권을 주장하기 위해 미국에 맹렬한 로비 활동을 벌였다는 견해도 있으나, 실제로 그런 흔적은 찾아볼 수 없다. 당시 일본 정부와 일본 국민은 독도를 거의 포기한 상태였으며, 일본 국회에서도 표기한 듯한 발언이 있었다. 참의원(參議院) 외무위원회(1951. 2. 15)에서 의원 단 이노〔伊能〕 의원은 조약에서 독도가 일본에서 분리된다고 지적한

12 外務省, 2007, 앞의 책, 24~30쪽.

13 西村熊雄, 1971, 「サンフランシスコ平和条約」, 『日本外交史』第27巻, 鹿島平和研究所, 81쪽; 장박진, 2011, 「대일평화조약 형성과정에서 일본 정부의 영토 인식과 대응 분석」, 『영토해양연구』 1호, 62~63쪽.

14 外務省, 2002, 『日本外交文書 平和条約の締結に関する調書』第2冊, 149~150쪽; 장박진, 2011, 위의 글, 69쪽; 박병섭, 2015b, 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 『독도 영유권 확립을 위한 연구』 7, 선인, 430쪽.

적이 있었지만,¹⁵ 일본 외무성은 이 발언에 반론하지 않고 묵인하였다.

딜레스 일행은 4월에 다시 일본을 방문하였다. 이때 미국은 영국의 공식 초안을 일본에 비밀리에 보여주고 의견을 구하였다.¹⁶ 영국 초안은 일본의 전쟁책임을 문책하는 등 전통적인 강화조약의 방식에 따라 작성된 것이다. 영토관계에 대해서는 일본은 북방4도 중 하보마이·시코탄을 일본 영토로 하되 구나시리·에토로후 두 섬을 소련에 인도하고, 남방 제도 및 류큐제도의 주권을 포기하며, 독도를 일본 영토 외로 한다는 것이었다. 일본 외무성은 이에 대한 견해서 「영국의 평화조약안에 대한 우리 측 의견」을 미국에 제출하면서 “시코탄이 일본 영역에 속하는 것임을 명시한 점은 환영한다”고만 쓰고 독도가 일본 영역 외로 규정된 점에 관해서는 아무 말이 없었다. 이는 독도에 관한 영국 초안을 일본이 묵인한 것으로 해석된다. 이때도 일본 정부는 중요도가 낮은 독도를 완전히 무시했던 것이다.

1951년 8월 3일 외무성은 앞의 『해설』을 국회의원들에게 배포하고, 다음 날 언론 기관에 공표했는데 이 안에도 독도에 관한 기술은 없었다. 결국, 일본은 북방4도, 류큐, 남방 제도 등 중요한 섬들에 대해서는 조금이라도 자국에 유리하게 취급되도록 크게 노력했지만, 독도는 무시한 채 영토문제의 검토에서 제외시켰던 것이다.

Ⅲ. 「일본 영역 참고도」

1951년 일본 외무성은 독도에 대해 거의 관심을 보이지 않았는데, 강화조약 조인단이 샌프란시스코로 출발한 8월 31일에 외무성은 갑자기 “다케

시마[독도]는 일본 영토”라고 언론에 발표하였다.¹⁷ 발표 내용은 일부에서는 독도가 일본 영토에서 분리된다는 소문이 있지만 독도의 일본 소속은 틀림없다는 것이었다. 이 당시 특히 시마네(島根)현에서는 조약에 따라 독도는 일본 영토에서 분리된다는 소문이 파다

15 박병섭, 2015b, 위의 글, 445쪽.

16 外務省, 2007, 앞의 책, 374쪽; 정병준, 2010, 『독도 1947』, 돌베개, 645쪽; 박병섭, 2015b, 앞의 글, 172쪽.

17 “竹島は日本領, 外務省の見解”, 『朝日新聞』 1951. 9. 1.

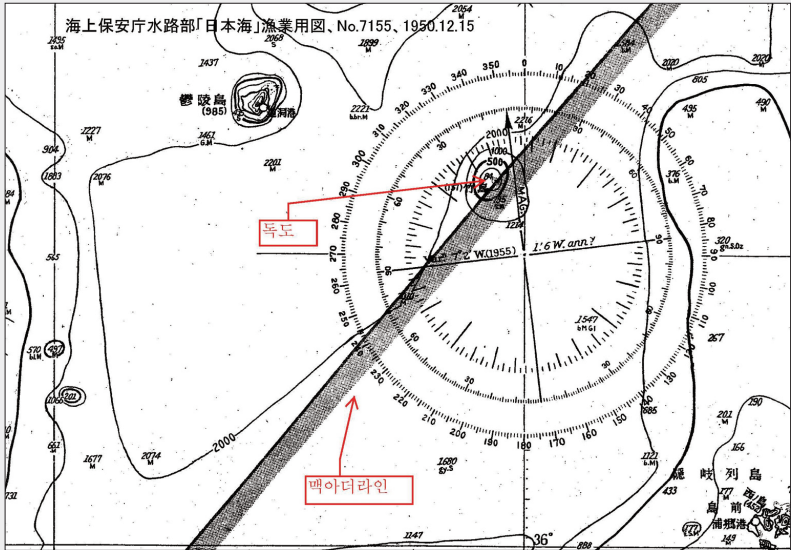
하였다. 이 소문에 당황한 시마네현 총무과장은 외무성을 찾아 그 진위를 따졌다. 이에 대한 회답 내용의 일부를 외무성은 언론에 발표한 것이다. 이 언론 발표를 주도한 자는 가와카미 겐조다. 가와카미는 시마네현 총무과장에게 “이번 조약 초안에도 이 다케시마가 일본 영토 외라고 하는 규정은 어디에도 없으며 의문을 가질 필요는 없다. 대체로 울릉도는 옛날에 다케시마라고 불리던 시대가 있었으며 현재도 그 도서 중에 죽서(竹嶼)라고 불리는 암초가 있으므로 이번 다케시마와 혼동되어 여러 억측이 일어났다고 생각된다”고 설명하였다.¹⁸ 그러나 그는 영유권의 근거를 제시할 수 없었으며, 오히려 시마네현에 독도의 역사 등에 관한 조사를 당부하였다.

한편, 외무성은 소쿠릴제도의 소속에 관해서도 확실한 견해를 내리지 못하고 있었다. 이 제도에 대해 강화조약 초안을 공동으로 작성한 영·미 양국은 이 제도를 일본 영토로 판단하였다. 그러나 소련이 두 섬을 점령하고 있는 현상을 고려해 양국은 강화조약에서 일부러 두 섬을 규정하지 않았다. 이 때문에 일본 정부는 조약에서 소쿠릴제도가 일본 영토로 되었는지를 판단하지 못하고 있었으며, 1951년 8월 3일 앞의 『해설』에서 “지시마[쿠릴] 열도의 범위는 [조약에] 명시되지 않았다”고 썼을 뿐, 소쿠릴제도가 조약에서 일본 영토로 된 것인지 여부를 말하지 않았다. 이런 상황에서 일본 정부는 강화조약의 승인을 국회에서 얻어야 했다. 이를 위해 10월 20일 일본 정부는 앞의 『설명서』를 중의원에 제출하였다. 여전히 독도 및 소쿠릴제도의 귀속이 조약에서 어떻게 결정됐는지를 언급하지 않았다. 오로지 소련이 북방 4도를 점령한 부당성을 지적했을 뿐이다.

이 『설명서』에 지도 「일본 영역 참고도」〈그림 1〉이 첨부되었는데, 지도는 해상보안청 수로부가 8월에 작성한 것이다. 8월은 일본 정부가 앞의 『해설』을 국회에 제출한 시기다. 이 『해설』에 지도를 첨부하지 않았기 때문에 아마 정부 내외에서 일본 영역을 이해하기 쉽도록 참고도가 필요하다는 목소리가 있었을 것이며, 이 때문에 ‘참고도’를 수로부가 제작한 것으로 짐작된다. 수로부는 그 성격상 강화조약 후의 일본 영토를

판단할 수 있는 기관이 아니다. 따라서 지도에는 당연 18 박병섭, 2015b, 앞의 글, 460쪽.

「일본 영역 참고도」와 일본 외무성의 독도 정책 모색



〈그림 2〉 백아더라인과 독도의 위치(확대)

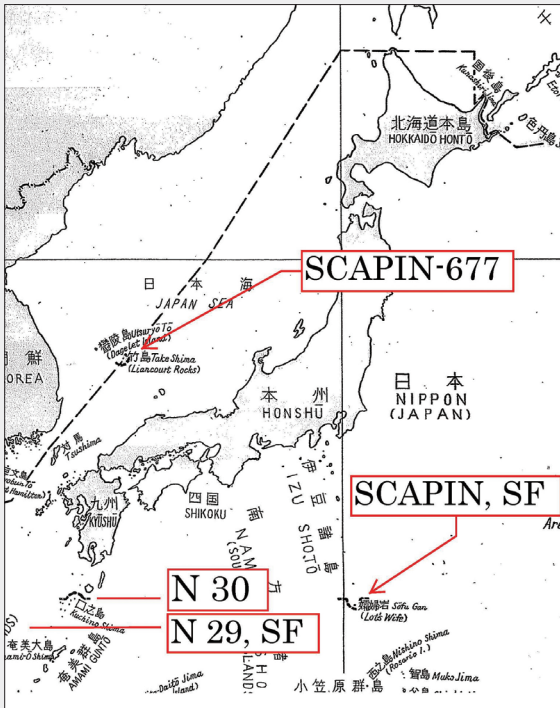
출전: 해상보안청 수로부, 1950. 12. 15, 어업용 지도 「일본해(日本海)」, No.7155.

히 제작 시점인 8월의 ‘영역’을 그릴 수밖에 없다.

이 지도를 보면, ‘어선 조업 허가 구역’ 및 ‘모선식 다랑어 어업 허가 구역’이 단선으로 그려져 있다. ‘어선 조업 허가 구역’은 SCAPIN-2046 즉 ‘일본의 어업 및 포경업 허가 구역’을 표시한 것이다. 이는 SCAPIN-1033(1946. 6. 23) 및 1033/1(1948. 12. 23)을 폐지하는 대신에 규정한 것이다. 이것이 SCAPIN-1033 등과 다른 점은 허가구역이 동쪽으로 확대되었다는 것과 일본 관할 구역 외에 있는 지역에 접근할 수 있는 거리가 12마일에서 3마일로 단축되었다는 것이다. 독도 근처의 허가 구역 구획선은 SCAPIN-1033과 같이 북위 33도 동경 127도 40분 지점과 북위 40도 동경 135도 지점을 잇고 있는데, 이는 〈그림 2〉와 같이 독도 바로 위를 지나가고 있다. 다만 일본 어선은 독도 연안 3마일 안에 들어갈 수 없다. 한편 ‘모선식 다랑어 어업 허가 구역’은 SCAPIN-2097(1950. 5. 11)을 표시한 것이며, 다랑어 어업은 허가 구역이 적도까지 확대되었다. 이런 허가 구역의 제한은 강

화조약이 발효되면 없어진다. 따라서 이 「일본 영역 참고도」에 그려진 단선은 강화조약 발효 전 일본의 현상, 즉 맥아더라인을 표시한 것이다.

한편, 「일본 영역 참고도」는 국경 가까이에 있는 섬들에 대해서는 일본 영역의 범위를 좁은 곡선으로 표시하였다. 구체적으로 말하면 첫째, '竹島 Take Shima (Liancourt Rocks)' 즉 독도는 정태만이 지적한 대로 일본 영역 외로 그렸다. 둘째, 남쪽에 있는 '孀婦岩 Sofu Gan (Lot's Wife)'은 일본 영역 안으로 그렸다. 이는 SCAPIN-677을 개정한 SCAPIN-841(1946.3.22) 즉 '일본에서 일정 주변 지역의 통치 및 행정상의 분리'에 따른 것이다. 이 지령에 따라 '소후 암' 등 이즈(伊豆)제도는 일본 영역으로 들어간 것이다. 셋째, '口之島 Kuchino Shima'는 일본 영역 외로 그렸다. SCAPIN-677은 북위 30



〈그림3〉「일본 영역 참고도」 확대도

도 이남에 있는 남서제도를 일본 영역 외로 규정했는데, 북위 30도 선상에 있는 구치노시마도 <그림 3>과 같이 일본 영역 외로 규정하였다. 「일본 영역 참고도」는 이 규정에 따랐던 것이다. 그런데 대일강화조약이 발효되면 북위 29도 이북이 일본 영역으로 되므로 구치노시마 등은 일본 영역으로 된다. 이 사실 하나만으로도 「일본 영역 참고도」는 강화조약 발효 후의 일본 영역을 그린 것이 아니라 강화조약 전 일본 영역을 그린 것임을 알 수 있다. 넷째, ‘色丹島 Shikotan To’ 등은 확대도 <그림 3>과 같이 일본 영역 외로 그려져 있다. 본래 SCAPIN-677과 SCAPIN-2046 구획선은 거의 같다. 따라서 ‘시코탄 도’ 근처의 짧은 곡선은 일본 영역을 그림과 동시에 ‘어선 조업 허가 구역’을 그렸다고 생각된다.

「일본 영역 참고도」를 포함한 『설명서』는 일본 국회에 제출됐고, 10월 22일 중의원 ‘평화조약 및 일·미 안전보장조약 특별위원회’에서 논의되었다. 위원회에서 아마모토 도시나가는 부속지도 「일본 영역 참고도」에 관해 일본 영역을 나타내는 선이 다케시마(독도) 바로 위를 지나가고 있는데, 다케시마가 일본 영토인지, 조선 등으로 옮겨간 것인지를 질문하였다. 그는 독도를 일본 영역 외로 그린 짧은 곡선을 인식하지 못했으며, 동시에 ‘어선 조업 허가 구역’을 일본 영역으로 오해하였다. 아마모토의 질문에 대해 구사바 류엔[草葉隆圓] 정부위원은 “현재 점령 중인 행정구획에는 다케시마가 제외되어 있습니다만, 이번 평화조약에서는 다케시마가 일본으로 들어온다고 할까, 일본 영토임이 분명히 확인된 것으로 생각합니다”라고 대답하였다. 독도를 일본 영토로 생각하는 아마모토는 이 답변을 듣고 안심하는 한편, 「일본 영역 참고도」에서 소쿠릴제도 등이 일본 영역 외로 되어 있는 사실을 비난하였다. 이에 조약국장 니시무라 구마오[西村熊雄]는 “그것은 맥아더 라인이지 영토 경계가 아닙니다”, “자료의 잘못은 없습니다”라고 주장하고 아마모토에게 질문을 취소할 것을 요구하였다. 니시무라는 소쿠릴제도와 홋카이도[北海道] 사이에 있는 경계선이 일본 영역의 경계선이 아니라고 주장했는데, 그렇다면 이곳만이 일본 영역의 경계선이 없으므로 부자연스럽다. 문제의 구획선은 맥아더 라인(SCAPIN-2047)이자 또한 SCAPIN-677에

다른 일본 영역의 경계선이었다. 니시무라는 이런 사실을 모른 척하며 이 경계선을 맥아더 라인이라고 강변함으로써 끝내 야마모토를 침묵시켰다. 니시무라는 자료의 잘못은 없다고 호언했지만 자료가 적절하지 않았다고 반성했는지 참의원에는 제출하지 않았다.

그러나 훗날 일본 공산당 의원 가와카미 간이치(川上貫一)는 니시무라의 강변을 꿰뚫어 보았다. 가와카미는 중의원 외무위원회(1953. 11. 4)에서 지적하기를, 일본 정부는 모른 척하고 있으나 「일본 영역 참고도」에는 맥아더 라인과 다른 선이 그어져 있으며, 다케시마(독도)는 분명히 일본 영역에서 제외되고 있다고 주장하였다. 게다가 그는 “일본 정부는 평화조약상 이것이 일본의 영토라는 것을 분명히 증명하는 재료(材料)를 내야 하는데, 지금까지 내지 않고 있습니다”고 지적하며 정부를 비판하였다. 가와카미는 독도를 일본 영토라고 믿고 있었으므로 정부가 독도에 대한 영유권을 공고히 하기 위해 적절한 자료를 제출해야 한다는 뜻에서 정부를 비판한 것이었다. 이에 대한 정부위원의 해명이나 설명은 없었다. 일본 정부는 독도가 일본 영토임을 증명하는 자료를 가지고 있지 않았던 것이다.

강화조약 발효 후 언론기관 가운데는 마이니치(毎日)신문사가 일본 정부의 「일본 영역 참고도」를 참고로 했는지 모르겠지만, 「일본영역도」를 작성하고 구치노시마·독도·소쿠릴제도 등을 일본 영역 외로 그렸다.¹⁹ 일찍이 마이니치 신문사는 조약이 발효되면 다케시마(독도)는 일본 영토로 된다고 보도하고 있었다.²⁰ 따라서 독도를 일본 영토 외로 그린 「일본영역도」는 조약 발효 전 일본의 영역을 그린 것이라고 생각된다.

또한, 아사히 신문도 조약 발효 후에 독도가 일본으로 돌아온다고 인식하고 있었다. 아사히 신문은 앞에 쓴 바와 같이 9월 1일 외무성 발표를 보도한 바 있는데, 11월에도 “일본으로 돌아오는 무인의 다케시마”라는 르포 기사를 싣고 다케시마(독도)는 조약이 발효되면 일본으로 돌아온다고 강조하였다.²¹

19 毎日新聞社, 1952, 『對日平和條約』, 毎日新聞社.

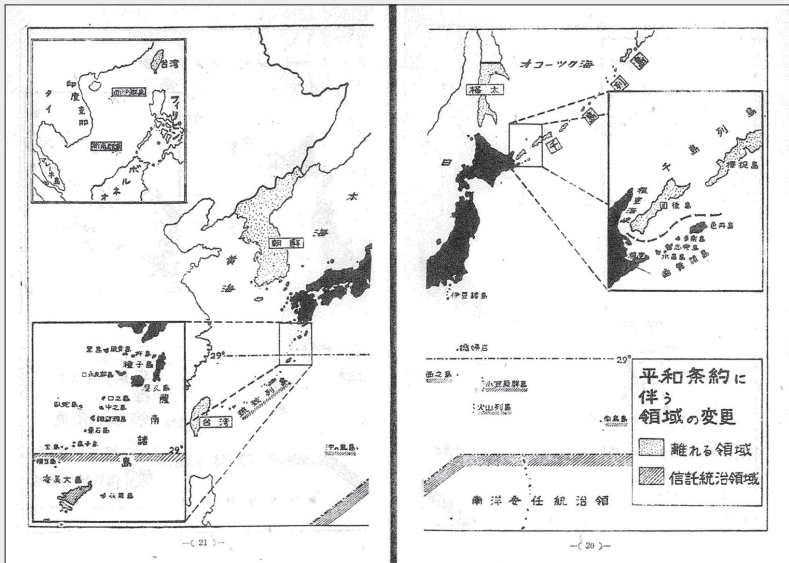
20 “賣庫竹島”, 『毎日新聞』, 1951. 12. 14.

21 “日本へ還る無人の「竹島」”, 『朝日新聞』, 1951. 11. 24.

IV. 일본 정부의 독도 정책 모색

1951년 10월, 일본 정부는 국회에서 앞에 쓴 바와 같이 조약에서 다케시마에 독도는 “일본 영토임이 확실히 확인되었다고 생각합니다”라고 말했는데, 가와카미 간이치가 말했듯이 여전히 일본 영토임의 근거를 제시하지 못하고 있었다. 영유권 근거를 찾기 위해 외무성 가와카미 겐조는 시마네현에 독도의 역사에 관해 두 번이나 질문했는데, 두 번째 질문의 하나는 “다케시마에 조선 이름이 있는가? 한국이 과랑도와 더불어 영유를 주장하는 독도는 다케시마를 말한 것 같은데, 오래전부터 이처럼 칭하고 있었는가?”라는 것이었다.²² 이처럼 외무성은 독도에 관해 무지하였다. 외무성의 당부를 받은 시마네현은 오키지청(隠岐支廳)에 조사를 맡겼고 그 조사보고서를 외무성에 보냈는데, 이는 외무성이 만족할 만한 것이 아니었다.

22 박병섭, 2015a, 앞의 글, 261쪽.



〈그림 4〉「일본의 약속-해설 평화조약」 부속지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」

출전: 外務省条約局・法務府法制意見局, 『日本の約束-解説 平和条約』.

그런데 11월에 들어서자 일본 정부는 샌프란시스코 강화조약에서 변경 되었다고 하는 일본 영역을 발표하였다. 외무성과 법무부가 공동으로 편집한 『일본의 약속-해설 평화조약』의 부속지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」〈그림 4〉에 일본 정부 견해를 제시하였다.²³

이 지도에는 소쿠릴제도(하보마이, 시코탄)를 일본 영역으로, 남쿠릴제도(구나시리[國後], 에토로후[樺提])를 〈그림 4〉와 같이 일본에서 분리되는 영역으로 그려져 있다. 그러나 소쿠릴제도에 관한 법적 근거는 아무것도 제시하지 않았다. 또한 이 지도는 독도를 그리지 않았다. 그 이유는 조약에서 독도를 언급하지 않았으므로 독도를 설명할 필요가 없었기 때문이다. 또한 외무성이 독도 영유권에 관한 확실한 법적 근거를 아직 찾지 못했기 때문에 일본 정부는 자신 있게 독도를 일본 영토라고 주장할 수 없었던 것이다. 실제로 시마네현이 수집한 자료를 바탕으로 외무성이 책자 『일본해의 다케시마에 관하여』를 작성한 시기는 1952년 2월이었다. 이 책자는 일본 정부가 독도 영유권의 근거를 제시한 최초의 기록물이다. 그러나 내용은 엉성하며, 따라서 외무성이 제시한 근거는 충분한 것이 아니었다.²⁴

결과적으로 일본의 공식 자료 「평화조약에 따른 영역의 변경」에 독도가 그려지지 않았던 것은 일본 정부가 독도의 법적 지위는 강화조약에서 아무 영향을 받지 않았다고 인식한 것을 의미한다. 한편, 위의 지도에 소쿠릴제도가 일본 영토로 그려져 있으나 이 책은 법적 근거를 전혀 제시하지 않았다. 그렇다면 지도는 단지 일본 정부의 희망을 그린 것에 불과하다. 이처럼 확실한 근거가 없기 때문에 일본 정부는 법적으로 독도 및 소쿠릴제도에 관한 종래 정책을 변경할 수 없었다. 따라서 소쿠릴제도 및 독도 등을 ‘본방(本邦)’의 범위 외로 규정한 법령을 일본 정부는 조약 발효 후에도 계승할 수밖에 없었다. 예를 들어 일본 정부는 정령(政令) ‘조선총독부 교통공 공제(共濟)조합의 본방 내에 있는 재산 정리에 관한 정령’(1951. 3. 6)을 제정하고, ‘본방’의 범위를 총리부령(總理府令) 제24호(1951. 6. 6)에서 정했는데,²⁵ 지시마[쿠릴]열도·하보마이

23 박병섭, 2015a, 앞의 글, 256~257쪽.

24 박병섭, 2015a, 앞의 글, 262쪽.

25 「朝鮮總督府交通局共濟組合の本邦内にある財産の整理に関する政令(1951. 3. 6)の施行に関する總理府令」。이 자료는 일본 ‘일·한회담 문서의 전면 공개를 요구하는 모임’의 이양수가 발굴하였다.

열도·시코탄도 및 울릉도·다케노시마[竹の島, 독도] 등을 ‘본방’에서 제외하였다. 이런 규정을 일본 정부는 강화조약 발효 후에 개정하지 않았다. 뿐만 아니라 일본 정부는 강화조약 발효 후 새 법률 ‘접수(接收) 귀금속 등의 수량 등 보고에 관한 법률’(1952. 8. 5)을 제정하여, 시행령 ‘대장성령 제99호’(1952. 8. 5)를 공포했는데,²⁶ 이 대장성령에서 다케노시마[독도], 소쿠릴제도 등을 ‘본방’ 외로 규정하였다. 이 규정은 현재까지 변함없이 이어지고 있다. 결국 일본 정부는 SCAPIN-677에 따라 일본국 외로 규정된 독도와 소쿠릴제도의 법적 지위가 조약에서 변화가 없었다고 보고, 이들을 ‘본방(本邦)’ 외로 규정하는 법령을 유지하고 있는 것이다.

그런데 이처럼 독도를 ‘본방’ 외로 규정한 성령(省令) 등을 가지고 일본이 독도를 “일본의 영토에서 제외시켰다”고 보는 견해도 있으나,²⁷ 이는 의문이다. ‘본방’의 범위는 성령의 상위에 위치하는 정령(政令) 제291호(1949. 8. 1)에 따라 각 정부 기관이 행정 목적에 맞도록 마음대로 정한 것이다.²⁸ 이렇듯 성령에 따라 범위가 다른 ‘본방’은 결코 일본 영토라고 해석할 수 없다.²⁹

V. 맺음말

1951년 8월 해상보안청 수로부는 「일본 영역 참고도」를 작성해서 독도를 일본 영역 외로 그렸다. 그런데 이 지도는 남서제도의 구치노시마를 일본 영역 외로 그리고, 아울러 ‘어선 조업 허가 구역’(백아더라인) 등을 그렸다. 따라서 이 지도는 결코 조약 발효 후의 일본 영역을 그린 것이 아니라 조약 발효 전인 8월 시점의 일본의 현상을 그린 것이다. 원래 수로부는 샌프란시스코 강화조약 발효 후의 일본 영역을 판단할 수 있는 기관이 아니다. 수로부 뿐만 아니라 일본 외무성조차도 이때는 조약 발효 후의 일본 영역을 판단할 수 없었다. 외무성은 8월 3일

26 김신, 2015, 「독도 포츠담 이론모델」, 『인터넷비즈니스 연구』 16권 1호, 46쪽.

27 김신, 2015, 위의 글, 46쪽.

28 「旧日本占領地域に本店を有する会社の本邦内にある財産の整理に関する政令」 제2조 제1항의 2에서 “‘본방’ 혼슈, 홋카이도, 시코쿠, 규슈 및 주무 성령(主務省令)에서 정하는, 그 부속의 도서를 말한다”고 규정하였다.

29 박병섭, 2016, 「샌프란시스코 강화조약에서 독도가 누락된 경위와 함의」, 『독도연구』 21호, 37쪽.

국회에 제출한 『일본국과의 평화조약 초안 해설』에서 독도에 관해 아무런 기술을 하지 않았으며, 또한 지시마(쿠릴)열도에 관해서도 그 범위가 강화조약에서 명시되지 않았다고 설명했을 뿐이다. 또한 소쿠릴제도(하보마이·시코탄) 등이 일본 영토로 될지 여부를 밝히지 않았다. 이처럼 외무성은 조약 발효 후의 일본 영역에 관해 독도와 소쿠릴제도의 소속에 대한 언급을 피하고 있었으며 『해설』에는 지도를 첨부하지 않았다. 당연히 정부 내외에서는 조약에서 결정된 일본 영역을 밝히는 참고도의 요청했을 것이다. 이를 위해 부랴부랴 8월 시점의 현상을 표시한 「일본 영역 참고도」를 수로부가 만들었다고 생각된다.

일찍이 독도에 관해서는 일본 국회에서 독도가 강화조약에 따라 일본에서 분리된다고 참의원 의원 단 이노가 지적하고 있었으며, 일본 정부는 이 발언을 묵인하였다. 또한 시마네현에서도 독도가 조약에 따라 일본에서 분리된다는 풍설이 파다하였다. 외무성에서는 1947년에 가와카미 겐조 등이 『일본에 인접한 작은 섬』 제4권에 독도·울릉도 등을 기재하고 미국에 제출했지만, 그 후는 독도에 거의 관심을 가지지 않았으며 영토 문제에서 독도를 제외하고 있었다. 즉 외무성은 독도를 사실상 포기하고 있었다. 그러나 조약 조인 직전에 외무성은 가와카미 겐조가 주도하여, “다케시마(독도)는 일본 영토”라고 언론에 발표하였다. 그러나 가와카미는 그 근거를 제시할 수 없었으며, 시마네현에 독도의 역사 등에 관한 조사를 당부하였다.

10월에 일본 정부는 국회 중의원에 『일본국과의 평화조약 설명서』를 제출하고 「일본 영역 참고도」를 첨부하였다. 이 지도에 대해서는 소쿠릴제도 등이 일본 영토인지 아닌지 모호하다고 국회에서 비판을 받았다. 이 때문에 「일본 영역 참고도」는 참의원에는 제출되지 않았다. 이처럼 「일본 영역 참고도」는 일본 정부가 조약 발효 후의 일본 영토를 공식적으로 제시할 수 없었던 사실을 보여주는 증거물이었다. 즉 1951년 10월 시점에서 일본 정부는 독도 및 소쿠릴제도의 소속을 일본 외무성의 희망대로 일본 영토라고 법적으로 단언할 수 없었기 때문에 소속 문제를 보류한 방편으로 「일본 영역 참고도」를 국회에 제출한 것이라고 생각된다. 일본 정부가 소쿠릴제도

의 소속 문제에 대하여 결론을 내린 시기는 11월이었다. 외무성·법무부는 『일본의 약속-해설 평화조약』을 발간하고 부속지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」에서 조약 발효(1952. 4. 28) 후의 일본 영역을 제시하였다. 이 지도에서 소쿠릴제도는 일본 영토로 그렸으나, 근거는 제시하지 않았다.

한편 부속지도는 독도를 그리지 않았다. 독도는 강화조약 조문에 없었으므로 독도를 그릴 필요가 없었던 것이다. 또한 독도 영유권에 관해 외무성은 시마네현과 더불어 조사를 했으나 독도가 일본 영토라는 확실한 근거를 찾지 못하였다. 이 때문에 일본 정부는 이 책에서 독도를 언급할 수 없었다. 이 결과, 일본 정부는 SCAPIN-677에 명시된, 일본에서 분리된 독도의 법적 지위는 조약에서도 변함이 없었다고 인식한 것으로 된다.

이렇듯 일본 정부는 독도 및 소쿠릴제도에 대해 확실히 영유권을 주장할 수 없는 데다 이 섬들을 한국 혹은 소련이 지배하고 있는 현상을 감안할 때 이 섬들에 대해 종래 정책을 지속할 수밖에 없었다. 일본 정부는 1951년 총리부령 제24호 등에서 독도 및 소쿠릴제도를 ‘본방’의 범위에서 제외한 규정을 개정하지 않고 이를 계승하였다. 또한 강화조약 발효 후 일본 정부는 새로 1952년 ‘대장성령 제99호’를 공포했는데, 이 역시 독도 및 소쿠릴제도 등을 ‘본방’의 범위에서 제외하여 현재까지 이르고 있다. 다만 ‘본방’의 범위는 각 성청(省廳)이 마음대로 정할 수 있는 것이었으므로 ‘본방’의 범위가 일본 영토의 범위를 가리키는 것이 아니다. 결국 일본 정부는 SCAPIN-677에 따라 일본국 외로 규정된 독도와 소쿠릴제도의 법적 지위는 조약에서 변화가 없었다고 보고, 이들을 ‘본방(本邦)’ 외로 규정하는 법령을 유지하고 있는 것이다.

국문초록

1951년 10월 일본 정부는 샌프란시스코 강화조약 비준의 승인을 얻기 위해 국회에 『일본국과의 평화조약 설명서』를 제출하였다. 이 안에 「일본 영역 참고도」가 있었으며 독도와 소쿠릴제도(하보마이·시코탄)를 일본 영역 외로 그렸다. 이 지도는 해상보안청이 8월 시점의 일본 영역과 일본 어선의 조업 허가 구역 등을 그린 것이다. 이처럼 일본 정부가 10월 시점에서 오해를 받기 쉬운 지도를 낸 이유는 소쿠릴제도의 소속 문제에 있었다. 일본 정부는 이 섬들의 귀속을 판단하지 못하고 있었으므로 지도를 그릴 수 없었던 것이다. 11월에 들어와서야 비로소 일본 정부는 소쿠릴제도가 일본 영토로 되었다고 판단하고 지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」에 이를 명시하였다.

이 지도에 독도는 없었다. 그 이유는 ‘독도’에 관해 조약에 아무 규정이 없어 ‘영역의 변경’이 없었기 때문이다. 또한 일본 외무성이 시마네현과 더불어 독도 영유권의 근거를 찾았으나 충분한 “물적 증거”를 찾지 못했기 때문이다. 결국 일본 정부는 SCAPIN-677에 의해 일본국 외로 규정된 독도와 소쿠릴제도의 법적 지위가 강화조약에서 변화되지 않았다고 본 것이다.

〈주제어〉

다케시마, 구치노시마, 하보마이·시코탄, 소쿠릴제도, SCAPIN-677

ABSTRACT

A Reference Map of Japanese Territory and Japanese Policies Toward Dokdo

Park, Byoungsup
Dokdo-Takeshima Research Net, Japan

In October 1951, the Japanese Government submitted a document explaining the San Francisco Peace Treaty to the Diet to obtain approval for the treaty's ratification. Attached to the document was a reference map of Japanese territory, which placed Takeshima (Dokdo), Kuchinoshima, and the Lesser Kuriles (the islets Habomai and Shikotan) outside Japanese territory. The map made by the Japan Coast Guard showed Japan territory as of August 1951 before the treaty came into force. The reason the Japanese government attached such a dubious map that could have easily been misunderstood at the time was because it had been unable to determine which country the Lesser Kuriles belonged to. It barely managed to conclude that the Lesser Kuriles is part of Japanese territory the following month in November 1951 and reflected its conclusion in the map "Change of Territorial Boundaries According to the Peace Treaty."

Meanwhile, that map did not include Dokdo because it was not mentioned in any of the treaty's provisions and therefore had not been subject to any territorial changes. Moreover, the Japanese Ministry of Foreign Affairs failed in its joint investigation with Shimane prefecture to come up with sufficient evidence to claim sovereignty over the island. As a result, the Japanese government fell back on SCAPIN-677 to claim that since the instruction makes no specific mention of Dokdo or the Lesser Kuriles, the understanding of the legal status of the islands has not been changed by the treaty.

Keywords

Takeshima, Kuchinoshima, Habomai and Shikotan, Lesser Kuriles, SCAPIN-677

참고문헌

Foreign Office, 1946~47, Japanese Government, *Minor Islands Adjacent to Japan Proper*, Part 1~4.

<http://1953fevtakeshima.hatenablog.com/entry/2012/11/24/204908>.

김신, 2015, 「독도포츠담이론모델」, 『인터넷비즈니스 연구』 16권 1호.

《毎日新聞》.

毎日新聞社, 『對日平和條約』, 毎日新聞社, 1952.

박병섭, 2015a, 「샌프란시스코 강화조약 전후 일본의 독도 정책」, 『독도연구』 19호.

박병섭, 2015b, 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 『독도 영유권 확립을 위한 연구 7』, 선인.

박병섭, 2016, 「샌프란시스코 강화조약에서 독도가 누락된 경위와 함의」, 『독도연구』 21호.

西村熊雄, 1971, 「サンフランシスコ平和條約」, 『日本外交史』 第27卷, 鹿島平和研究所.

外務省条約局·法務府法制意見局, 1951, 『日本の約束-解説 平和條約』, 印刷庁.

外務省, 2002, 『日本外交文書 平和條約の締結に関する調書』 第2冊.

外務省, 2007, 『日本外交文書 サンフランシスコ平和條約 対米交渉』.

장박진, 2011, 「대일평화조약 형성과정에서 일본 정부의 영토 인식과 대응 분석」, 『영토해양연구』 1호.

정병준, 2010, 『독도 1947』, 돌베개.

정태만, 2015, 「『일본영역참고도』와 대일평화조약」, 『독도연구』 19호.

《朝日新聞》.

《중앙일보》.

芦田均 關係文書(일본 국회도서관 기탁).

20세기 초엽 황초평(黃草坪)의 영토분쟁사(領土紛爭史) 연구

정안기 서울대학교 경제연구소

I. 머리말

이 연구는 20세기 초엽(대한제국기, 보호국기, 식민지기)에 걸쳐 압록강 영토분쟁의 상징이었던 황초평을 대상으로 1960년대 조·중 국경조약의 역사성을 탐색하는 사례 연구다. 1962년 북한과 중국은 압록강-백두산-두만강으로 이어지는 1,344km의 국경조약을 체결하였다.¹ 조·중 국경조약은 하천 공유 원칙과 함께 압록강 및 두만강에 소재하는 도서와 사주 451개(압록강 205개, 두만강 246개)의 귀속을 확정하였다. 북한은 압록강 127개(62%), 두만강 137개(56%), 합계 264개의 도서 및 사주에 대한 영토권을 확보하였다.² 이 가운데 압록강 하구에서 중국과 상접하는 황초평(현재의 황금평)은 수로 중앙을 국경으로 하는 탈베그(Thalweg) 원칙에 따른 통상적인 국경하천 및 영토주권의 귀속원칙과 달리 북한 측에 귀속되었다. 황초평의 귀속 문제는 1960년대 조·중 국경조약과 압록강 영토분쟁의 역사적 성격에 대한 연구사적 관심을

* 논문 투고일: 2017. 3. 30. 심사 개시일: 2017. 4. 28. 게재 확정일: 2017. 5. 18.

1 이종석, 2014, 『북한-중국 국경획정에 관한 연구』, 세종연구소.

2 그래서 1960년대 조·중 국경협정은 중국의 입장에서 시혜성과 예외성의 논거가 되어왔다. 예를 들어, 배명해는 전직 중국 외교관의 증언을 빌려서 “중·조 국경조약은 중·소 분쟁이라는 배경 속에서 체결되었으며, 역사적으로 볼 때 명·청 이래 중국 정부가 진행한 국경교섭 중 타국에 가장 유리하게 일방적으로 양보한 사례”였다는 발언을 소개하였다. 배명해, 2009, 『중국·북한 동맹관계』, 오름, 202쪽.

촉구한다.³ 종래 ‘황초평 분쟁’에 대한 선행 연구는 대한제국기 황초평 분쟁을 선구적으로 검토해서 한국의 영토주권을 강조했던 김경춘의 연구, 보호국기 황초평 분쟁과 통감부의 대청 외교교섭에 주목해서 ‘보호국’ 체제의 본질을 검토한 이주선의 연구, 간도문제와 구별되는 황초평의 영토분쟁에 주목해서 압록강 국경문제의 역사적 성격을 논구한 오병한의 연구가 있다.⁴ 그러나 종래 연구는 간과하기 곤란한 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 대한제국기 황초평 분쟁의 대상과 구별의 문제다. 황초평은 대황초

평과 소황초평의 총칭이다. 그러나 대한제국기 황초평 분쟁을 검토한 종래의 연구는 대황초평과 소황초평을 명확히 구분하지 않고 이른바 ‘황초평 분쟁’으로 일괄해서 황초평에 대한 한국 정부의 영토주권만을 주장하였다. 그러나 ‘황초평 분쟁’이라 하더라도 1883년 제1차 한청교섭의 대상은 소황초평이었던 반면, 1900년대 제2차 한청교섭의 대상은 대황초평이었다. 나아가, 1883년 제1차 한청교섭은 청국 측이 먼저 제기했던 반면, 1900년 제2차 한청교섭은 한국 측이 선제적으로 제기하면서 발생한 영토분쟁이었다. 제1차 한청교섭에서 청국 정부는 소황초평의 한국령 귀속을 암묵적으로 동의하였다. 그러나 제2차 한청교섭에서 청국 정부는 소황초평의 한국령을 인정하면서도 대황초평의 영토주권을 주장하였다. 따라서 1·2차 한청교섭은 대상과 쟁점이 전혀 판이했다는 점에서 황초평 분쟁의 역사적 분절성을 시사하는 한편, 1900년대 압록강 국경분쟁의 핵심은 대황초평이었다.⁵ 더욱이 1906년 이래 대황초평 분쟁에 본격적으로 개입했던 통감부는 대한제국기 한국 정부의 주장을 근거 부족으로 주장의 계승을 부정하는 한편, 영토권과 이용권(갈대 에취권)의 분리적 대응이라는 “명치외교(明治外交)의 표본(標

3 1962년 10월 3일 체결한 조·중 국경조약 제2조 제1항의 “본 조약을 체결하기 전에 이미 어느 일방의 인민이 정주하거나 경작하는 도서와 사주는 해당국 영토로 하고, 재차 변경하지 않는다”는 규정에 따라 황초평은 북한에 귀속되었다. 국경조약의 도서 및 사주 귀속 일람표에 따르면, 황초평은 총면적 1,040만km², 경지면적 920km²의 有人島였고, 지도번호 5번이었다. 결국, 황초평은 비록 중국과 상접했지만, 북한 주민이 거주하는 유인도로 구분되면서 북한의 영토로 귀속되었다. 관련해서 이종석은 중국이 “황초평을 북한 영토로 인정하는 대폭적인 양보를 하는 정치적 해결을 추구했기 때문에 가능했다”고 주장하였다. 동북아역사재단, 2007, 『中·朝, 中·蘇, 中·蒙 관계條約, 協定, 議定書 집성』, 12·30쪽; 이종석, 2014, 앞의 책, 31쪽.

4 김경춘, 1985, 「鴨綠江下流 朝·淸國境線形成問題考」, 『邊太燮博士 華甲紀念史學論叢』, 삼영사; 김경춘, 1992, 「古珥島·薪島를 圍繞한 朝淸國境係爭」, 『국사관논총』 32; 李主先, 2011, 「鴨綠江中州をめぐる韓淸係爭と帝國日本」, 『日本歴史』 763; 오병한, 2016, 「19세기말 20세기 초 압록강 하구 黃草平 분쟁 연구」, 서울대학교 박사학위논문.

5 관련해서 오병한은 “1901년 시작된 황초평 분쟁은 고종 20년(1883) 황초평 교섭의 연장선에 있었다”고 주장하였다. 오병한, 2016, 위의 글, 70쪽.

本)⁶으로 회자되는 실효적 지배권 확립의 영토전략을 추진하였다. 결국, 종래 연구는 상이한 역사적 경위와 쟁점을 갖는 대소 황초평의 존재를 구별하지 않고 단지 한국 정부의 주장만을 대변·계승함으로써 심각한 연구사적 혼란을 초래하였다.

둘째, 대한제국기 한국 정부의 대청외교와 역사적 평가의 문제이다. 종래 “황초평은 중국과의 외교적 현안을 매듭짓고 한국령으로 엄존하였다”⁷ 혹은 1964년 황초평의 북한 귀속도 “1883년 이래 황초평을 한국의 영토로 삼기 위한 노력과 축적된 자료 덕분”⁸이었다고 주장하는 등 대한제국기 한국 정부의 대청외교를 높이 평가하였다. 그러나 1900년 갈대 예취권 문제가 발단이 되었던 대황초평 분쟁은 양국의 엇갈린 주장과 문서적 교섭에 한정되었고, 그 과정에서 한국 정부는 정치 모리배(일진회)의 국정 농단에 휘말리면서 갈대 예취권 확보에 치중하는 등 내실 있는 외교적 성과는 전무하였다. 반면, 1906년 이래 통감부는 위력·모략·협박·포섭·매수 등 공식·비공식의 외교적 수단을 총동원해서 대황초평에 대한 영토권과 이용권의 분리적 대응으로, 최종적으로 실효적 지배권 확립에 성공할 수 있었다. 결국, 황초평 분쟁과 관련해서 한국 정부는 근시안적 대응과 근거 박약의 주장으로 일관했던 반면, 보호국기 통감부는 당근과 채찍을 적절히 구사하는 구체적인 강점화 전략과 신속기민의 외교적 대응으로 황초평의 영토주권을 선점할 수 있었다. 통감부 외교의 목적은 대한제국기 한국 정부가 집착했던 갈대 예취권이 아니라 압록강 하구 접경수로의 요충지였던 황초평의 영토권 확보였다. 따라서 대한제국기 한국 정부의 대청교섭을 외교적 승리로 간주하는 종래의 연구는 사실관계의 심각한 왜곡이다.

셋째, 대한제국기 ‘황초평 분쟁’의 사실관계와 논리적 모순이다. 종래 연구는 1900년대 대황초평 분쟁의 한청교섭에서 청국의 주장을 전면 부인하고 한국 정부의 입장만을 높이 평가하였다. 실제로, “청 정부가 황초평이 자국 소속임을 입증할 수 있는 증거는 당시 황초평의 위치가 압록강을 중심으로 청 연안에 가깝다는 것 이외는 없었

6 김정주 편, 1972, 『朝鮮統治史料(제9권) 沿境關係』, 한국사료연구소, 2쪽.

7 김경춘, 1992, 「古珉島·薪島를 圍繞한 朝淸國境係爭」, 『국사관논총』 32, 192쪽.

8 오병한, 2016, 앞의 글, 191쪽.

다. …청 동변도에서 청인 왕수산(王壽山)에게 발급하였다고 하는 지권도 그 실체가 확인되지 않는다. 지권 발급의 전제 조건인 봉천 지역 갈대밭에 대한 승과는 자료상 1905년 이후에 가서야 이루어진 것”이라는 지적과 같이 대황초평에 대한 청국 정부의 주장을 전면 부인하고, 한국 정부의 영토주권만을 강조하였다. 그러나 보호국기 대황초평 분쟁을 주도했던 재안동 오카베 사부로(岡部三郎) 영사는 1906년 11월 “유감스럽지만, 갈대 예취권은 지나인(支那人)에게 속하는 것은 하나의 관례(慣例)로써 인정하지 않으면 안 된다”¹⁰고 지적했고, 1906년 10월 전(前)안동현군정장관 다카야마 기미미치(高山公通)는 대황초평 분쟁의 발단이 “당초 한인이 청인 경영의 갈대밭을 약탈하고자 하는 사리상(私利上)의 동기”¹¹에서 발생했다고 주장하였다. 그래서 통감부도 대황초평에 대한 청국인의 예취권을 인정하지 않으면 안 되었고, 그래서 위력을 동반한 매수·회유·협박 등 실효적 지배권 확립의 강점화 전략을 추진하게 되었다. 결국, 종래 연구는 대한제국기 청국의 영토권 주장을 전면 부인함으로써 왜 통감부가 대한제국기와 달리 당근과 채찍을 총동원한 영토권과 이용권의 분리적 대응이 불가피했는지 혹은 왜 1962년 조·중 국경조약에서 중국과 상접하는 황초평이 북한에 귀속하게 되었는지에 대한 설명력 결여와 논리적 모순을 드러낸다.

이 연구는 20세기 전반 압록강 하구 영토분쟁의 상징이었던 대황초평 분쟁의 발단·경과·귀결을 실증적으로 검토한다. 연구 방법은 20세기 초엽 ‘대황초평 분쟁’을 대한제국기·통감부기·식민지기로 구분해서 한청교섭 혹은 중일교섭의 내용과 쟁점의 변화를 구체적으로 고찰하고자 한다. 이 연구는 황초평의 영토분쟁과 관련한 일본 공문서관과 국가기록원 소장 자료를 활용해서 20세기 압록강 국경사 연구의 실증적 보완과 이론적 확장에 기여하고자 한다.¹² 먼저, 제2장에서는 대한제국기 대황초평 분쟁의 발단 및 제1·2차 한청교섭의 경과와 내용 그리고 쟁점을 구체적으로

9 오병한, 2016, 위의 글, 188쪽.

10 김정주 편, 1972, 앞의 책, 73쪽.

11 김정주 편, 1972, 위의 책, 71쪽.

12 이 연구에서 활용하는 황초평 관련 자료는 일본 공문서관 아시아역사자료센터와 국가기록원 그리고 1972년 한국사료연구소가 편찬한 조선통치사료(제9권)를 주로 활용하였다. 이들 자료들은 서로 중복되는 것이 상당하며, 주로 대한제국기로부터 통감부기에 한정된다. 특히, 대한제국기 자료 가운데는 통감부가 중국 측 자료를 수집해서 일본어로 번역한 것을 다수 포함하고 있어서 유용하다. 그러나 식민지기에는 조선총독부와 외무성 등 일본 측 자료가 중심이어서 同德塘組合의 경영자료를 포함한 중국 측의 자료 발굴이 요청된다.

검토한다. 제3장에서는 보호국기 통감부가 주도하는 대황초평의 실효적 지배권 확립을 위한 강점화 전략의 추진 실태를 구체적으로 검토한다. 제4장에서는 식민지기 대황초평의 수조권 갱신을 둘러싼 동덕당(同德塘)조합의 내부적 갈등과 귀결 그리고 1928년 3월 대황초평의 수조권 회수에 따른 실효적 지배권 확립의 과정과 실태를 구체적으로 검토한다. 이 연구는 20세기 초엽 압록강 영토분쟁사라는 새로운 연구 영역의 개척과 심화 연구에 기여하고자 한다.

II. 대한제국기 ‘황초평 분쟁’과 대청교섭

먼저, 황초평의 형성과 지경학적 특질을 검토한다. 나아가 대한제국기 제 1~2차 황초평 분쟁의 발단, 경과, 귀결의 과정을 구체적으로 검토해서 이른바 ‘황초평 분쟁’의 쟁점과 성격을 분명히 하고자 한다.

1. 황초평의 형성과 지경학적 특질

1900년대 중반 황초평은 <그림 1>과 같이 평안북도 용천군 용암포와 청국 안동현 안민산 전면의 압록강에 위치하였다. 황초평은 상류의 유초평과 하류의 신택평과 인접하는 압록강 하구 한청 접경수로의 요충지였다. 황초평은 조선 측 강안에서 약 17정(町), 중국 측 강안에서 약 8정의 거리에 위치하였다. 황초평은 동서 연장 약 1리 25정, 남북 약 22정, 면적 약 1,800정보였다.¹³ 황초평의 상류부는 지세가 높고 하류부로 갈수록 지세가 낮아지는 형상으로, 1907년 당시 점차 하류부를 중심으로 점차 확장되는 추세였다. 황초평은 대체로 미곡과 야채 재배에 적당했지만, 사주 상류부(대황초평)에서 성장하는 갈대는 장대하고, 하류 저지대의 갈대는 단소하였다.¹⁴ 1925년 당시 황초평의 갈대는 매년 최대 약 10만 원의 순이익을 계상하

13 西澤義澈, 1925. 9. 28. 「鴨綠江下流黃草平 葦島問題二關スル件」, JAC-AR (ref.B03041228600).

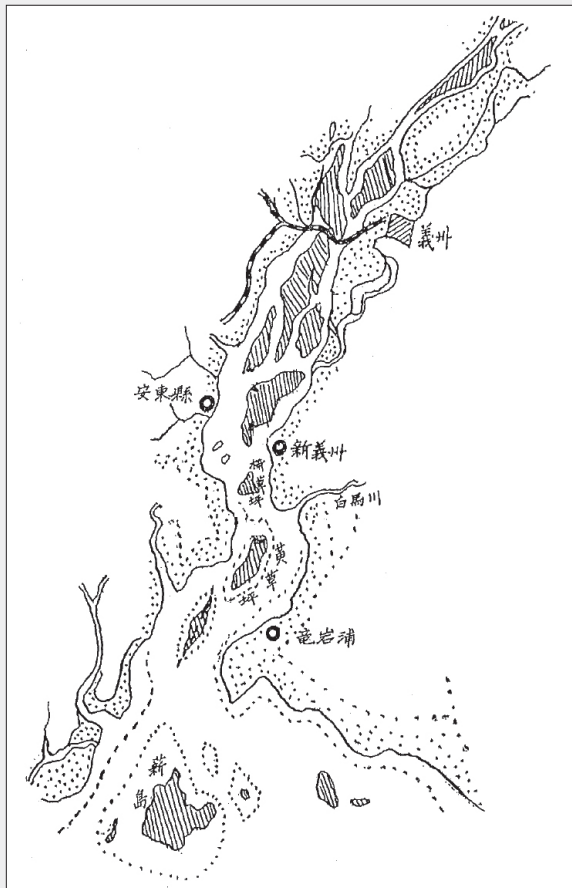
14 김정주 편, 1972, 앞의 책, 109쪽.

20세기 초엽 황초평(黃草坪)의 영토분쟁사(領土紛爭史) 연구

15 1908년 자료에 따르면, 대황초평 예취갈대의 가액은 약 3만 원을 기록하였고, 예취비용은 예취가액의 약 50%를 차지하였다. 따라서 관행적으로 청국인 권리자는 예취 희망자를 모집해서 예취한 갈대를 서로 반분했다는 것이다. 龍川財務署 田中正記, 1908. 9. 4, 「龍財登第594號」, 『鴨綠江日支劃界問題一件』, JAC-AR(ref. B03041228600).

16 압록강 하류에서 성장하는 갈대는 염분의 함유에 따라 염수갈대와 담수갈대로 구분되었다. 그래서 담수갈대는 주로 압록강 상류로부터 하류 부근에서 성장하였고, 염수갈대는 압록강 하구로부터 해안지대에서 성장하였다. 압록강산 갈대는 크기와 용도에 따라 크게 네 가지로 구분되었다. 大葦는 8~12척 전후로 주로 거적(amparo)의 제작, 2葦는 8척 내외로서 주로 거적과 葦房用, 3葦(小葦)는 4척 내외로서 주로 지붕 이엉 혹은 연료, 葦撒子(毛葦)는 연료·호안공사·습지대 매립공사·장식용으로 사용되었다. 1935년 당시 생육면적과 생산량은 만주국 측(인동성)이 815정보의 8만 4,000束(1束은 약 100근)이었고, 조선 측(압록강 하구)이 3,585정보의 3만束이었다. 판매가격은 大葦 1束은 80전 내외, 2葦는 50전 내외, 3束은 40전 내외였지만, 생육상태에 따라 가격도 등락하였다. 1937년 안동상공회의소 조사에 따르면, 압록강 갈대를 사용한 거적(amparo) 생산액이 약 50만 원에 달하였다. 압록강산 갈대와 제품 소비는 만주국 시장이 중심이었다. 따라서 인근의 조선인은 물론이고 중국인도 대황초평의 갈대를 크게 탐내는 것은 너무도 당연한 것이었다. 『滿洲日日新聞』(1937. 6. 9).

였고, 평년작으로도 대략 4~5만 원을 밀돌지 않았다.¹⁵ 그래서 갈대 예취권을 장악한 청국인들의 입장에서 대황초평은 황금알을 낳는 거위였고, 역대 한청 지역 민들의 입장에서 이른바 “수연삼천장(垂涎三千丈)의 사주(沙洲)”¹⁶였다.



〈그림 1〉 압록강 하구 황초평 부근도

자료: 新義州理事廳理事官 岡部三郎, 1907. 10. 16, 「黃草平二閘スル件」, 『韓國統治資料(제9권) 沿境關係』, 韓國史料研究所, 158쪽.

황초평은 압록강의 빈번한 홍수와 급격한 수류 변화 그리고 토괴붕괴(土塊崩壞)와 같은 강안의 침식작용으로 형성되었다. 그래서 1930년대 후반 압록강 수풍댐 건설 이전까지 황초평은 이른바 ‘생물(生物)의 사주(沙洲)’였다. 그러나 황초평이라 하더라도 형성 시기에 따라 소황초평과 대황초평으로 구분되었다. 1900년 당시 황초평의 서남부에 위치하는 소황초평은 한국인들의 갈대 예취 구역이었고, 작은 도랑을 두고 청국인들이 갈대 예취권을 장악한 대황초평과 연결되었다. 1911년 당시 대황초평의 면적(1,166만 4,000평)은 소황초평(17만 4,960평)의 69배에 달하였다. 대소 황초평의 형성 시기는 크게 1888년 8월 압록강 하구 대홍수 전후로 구분된다. 1888년 대홍수 이전부터 소황초평은 작은 사주로 존재했지만, 당시의 대황초평은 만조시에 사주 전체가 수중에 잠기는 ‘유령(幽靈)의 사주’였다.

그러나 1888년 압록강 대홍수를 계기로 급격한 수류 변화와 강안의 침식작용으로 대략 3개년에 걸쳐 빠르게 대황초평이 형성되었다. 소황초평은 대략 1850년대, 대황초평은 1890년대에 형성된 사주였다는 점에서 약 40여년의 시차가 존재한다. 더욱이, 1888년 대홍수 이전까지 상당한 거리를 두었던 대소 황초평은 <그림 2>와 같이 빈발하는 홍수 및 수류 변화에 따라 대황초평이 급부상하면서 점차 작은 도랑을 두고 상접하게 되었다. 그래서 당시 한국인들은 소황초평의 갈대를 ‘노랑풀’, 대황초평 갈대를 ‘돌박이풀’이라 별칭하였고, 또한 그래서 석초평이 아닌 황초평이었다.¹⁷

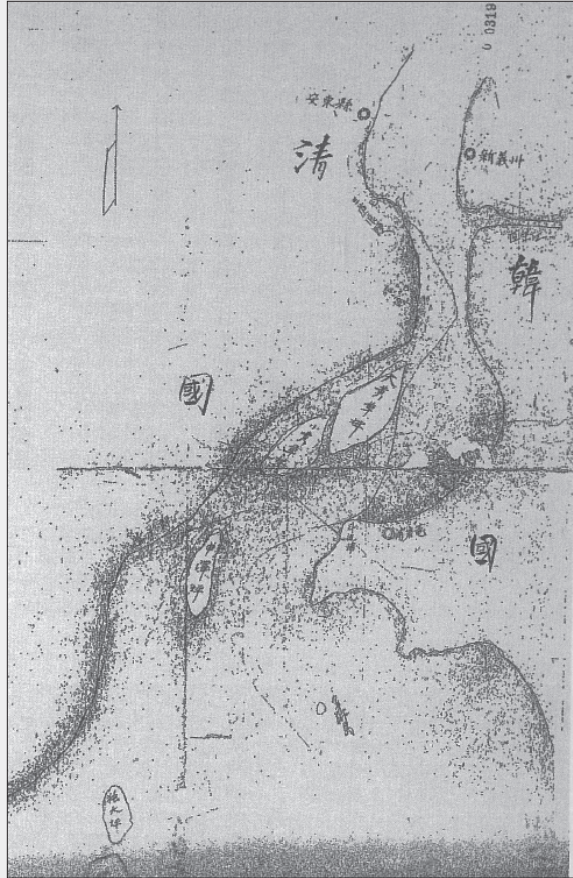
한편, 소황초평은 일개 작은 사주에 불과했지만, 상당한 수익성을 자랑하는 갈대의 생장은 갈대 예취권을 둘러싼 한청 분쟁의 여지가 다분하였다. 1874년 청국은 청조의 탄생지로서 200여 년에 걸쳐 금단의 땅이었던 동변도 일대에 대해 ‘동변지대전부개금(東邊地帶全部開禁)’을 결정하면서 점차 산동인의 입식과 개척이 개시되었기 때문이었다.¹⁸ 실제로 1883년 9월 소황

17 황초평의 영유권과 관련하여 조선 측에 게 유리한 口傳 가운데는 1892년 이전까지 황초평의 부분은 강류의 중앙이었고, 황초평 대안의 한국 측에는 鯨洞이란 작은 부락이 있었고, 황초평과 근접했었다는 것이다. 그러나 강류의 본류가 사주(황초평)의 서방으로 이동한 결과, 鯨洞은 강류에 따라 進敗 침식되는 동시에 水道는 사주의 동방으로 이동해서 현재와 같은 彎曲을 형성했고, 그래서 점차 동방으로 치우치게 되면서 새로운 강류의 서방에 현재의 황초평이 생성되었다는 것이다. 또 다른 조선 측에 유리한 사실은 영국의 해도에도 황초평의 서방에 국경선이 그려져 있었다는 것이다. 朝鮮總督府, 1911. 3. 10. 『黃草平』, 『國境附近島峽沙洲二關又取調要領』, CJA-000261; 成田井, 1906. 『龍岩浦史』, 142쪽.

18 1912년 3월 당시 조선총독부가 실시한 압록강의 도합 조사에 따르면, 압록강에는 朴濟島를 비롯한 34개의 도합 가운데 중국 7개와 조선 27개였다. 이러한 압록강 도합

〈그림 2〉 대황초평과 소황초평

자료: 朝鮮總督府, 1913, 『申澤坪鴨關係』, CJA-0002291.



의 귀속 실태는 1803년 嘉慶帝 諭旨 이래 조선 측이 압록강의 관할권을 장악해왔지만, 1874년 봉금령 해제 이래 종래의 관습적 한청 경계가 와해되면서 자연스럽게 조선 측의 압록강 관할권도 有名無實하게 되었음을 시사한다. 朝鮮總督府, 1912, 3, 15, 『鴨綠江本流國境劃定二関スル愚見』, CJA-0002277.

¹⁹ 1883년 황초평 교섭에 대해서는 최근 오병한의 연구가 상세하다. 오병한, 2016, 앞의 글, 46~70쪽.

초평의 갈대 예취권을 둘러싼 이른바 ‘소황초평 분쟁’이 발생하였다.¹⁹ 1883년 9월 30일 청국 동변도대는 의주부윤 앞으로 소황초평의 갈대 예취권 문제를 조회하면서 발생한 제1차 황초평 분쟁이다. 당시 청국은 소황초평이 모래가 추적(堆積)해서 형성된 것으로 갈대가 성장해서 부근의 청국 빈민들이 갈대를 예취해왔지만, 한국인에게 약탈당하고 있다는 것이었다. 더구나 청국 정부는 소황초평이 강상의 사주여서 소속이

불명하지만, 압록강 자체가 청국의 관할이기 때문에 청국령이라 주장하면서 한국인의 월경과 입도 엄금을 요청하였다.

그러나 한국 정부는 소황초평을 정식으로 영유한 것은 1872년이었고, 당시 용천군 신도진에 포군(砲軍)을 설치할 당시 소황초평 세금으로 포군 10명의 급료를 지급하고자 삼군부(三軍府) 절목(節目)에 따라 신도진 포둔(砲屯)으로 편입되었다고 주장하였다. 한국 정부의 회신에 대해 청국 정부는 별다른 이의를 제기하지 않았고, 그래서 이후 청국인의 소황초평 입도는 전면 금지되었다. 그러나 1895년 신도진이 철폐되면서 소황초평은 궁내부 선희궁(宣禧宮) 소관으로 바뀌었고, 매년 갈대세 2만 냥을 납세하였다. 결국 1883년 제1차 황초평 분쟁과 한청교섭의 대상은 소황초평이었고, 갈대 예취권도 조선 측이 장악하였다.

2. 1900년대 ‘대(大)황초평 분쟁’과 한청교섭

한편, 당시까지 대황초평은 아직 세상에 존재를 드러내지 않은 ‘미숙(未熟)의 시주’였지만, 1890년 후반에 이르러 실체를 드러내면서 갈대 예취권을 둘러싼 이른바 ‘황초평 분쟁’의 여지를 포함하게 되었다. 1900년 11월 25일 한국 정부 외부는 주한 청국공사 허대신(許大身) 앞으로 의주 용천지방의 갈대 생장지[葦草平]가 전부 한국 정부 궁내부 관할의 황실 소유이지만, 근래 청국 간민(奸民)들이 월경해서 목재 벌채와 갈대 예취를 일삼는 자가 있으므로 해당 범인의 적발과 처벌을 요청하였다.²⁰ 한국 정부는 같은 요청과 함께 1803년 청국민의 월경 및 도벌자 체포를 요청하는 가경제(嘉慶帝)의 유지(諭旨)를 첨부하였다.²¹ 이어서 1901년 3월 12일 의주군수 진아대장(鎭衙隊長) 김유현(金有鉉)이 안동현 지현 앞으로 발송한 조회문에서 1803년 가경제

20 문제의 발단은 의주 거주 한인 金禧善이 한국 정부에 200원을 상납해서 예취권을 취득했고, 그래서 1901년 왕수산의 대황초평 갈대 예취를 私盜로 간주해서 한국 정부 외부에 고발하는 한편, 대황초평의 갈대 예취에 착수하면서 분쟁이 발생했다는 것이다. 그러나 김희선은 1901년 사망하고 말았다. 龍川財務署 田中正記, 1908. 9. 4. 「龍財登第594號」, 『鴨綠江日支劃界問題一件』, JAC-AR(ref.B03041228600).

21 1803년 嘉慶帝의 諭旨는 청국민의 압록강 하구 高麗溝에서의 벌목사건을 계기로 월경 및 도벌자 체포에 협조한 조선 정부를 상찬하고 사건의 재발의 경우, 월경자를 체포해서 인도할 것을 요청하는 내용이였다. 결국 조선 정부가 가경제의 유지를 첨부한 것은 1803년의 연장으로 압록강 하구의 관할권이 조선에 있으며, 따라서 소황초평은 물론이고 대황초평도 한국령이라는 주장을 담고 있다. 韓國駐節滿國公使, 1900. 11. 19. 「黃草平二關スル交涉経緯」; 김정주 편, 1972, 앞의 책, 43쪽.

의 유지를 지적하며, “일에는 선후가 있고 경중이 있다, 선자(先者)를 중시해야 하는 것은 물론이고 선성(先聖)께서 남겨준 토지를 경시할 수 없다”²²고 주장하였다. 이어서 1901년 10월 한국 정부는 1895년 이래 청국인의 도예(盜刈)는 명백하며, 엄중한 처벌과 배상을 요구하였다. 또한 1902년 4월 대황초평은 내장원 소속으로 매년 갈대세 2만 냥을 징수해 왔기 때문에 청국인 왕수산 등이 도예한 갈대에 대해서 6개년분 갈대세 12만 냥의 배상을 요구하였다.²³

한편, 1901년 2월 주한 청국공사는 한국 정부의 조회를 안동도대에 이접하였다. 안동도대는 즉시 관리를 파견해서 대황초평의 실태 조사에 착수하는 한편, 당사자인 대고산(大孤山) 거주 왕수산(王壽山)을 호출해서 대황초평

에서 갈대 예취권 취득 경위와 근거를 조사하였다.²⁴

1901년 3월 15일 안동지현이 채록한 왕수산(당시 54세)의 공술 내용은 다음과 같았다. 왕수산은 1890년 4월 3일 안동도대 아문에 출두해서 침수구(甜水溝) 전면에 위치하는 대황초평의 지면을 출원하였고, 4월 8일 안동도대가 관리를 파견해서 장량(丈量, 측량)하고자 했지만, 대황초평 인근의 수세가 격심해서 호묘(芦苗)를 식부할 수도 없고 해서 포기하고 말았다는 것이다.²⁵ 다음해 1891년 3월 3일 왕수산은 재차 유임자세관(柳林子稅關)에 출원해서 패두(牌頭) 연노명(延老命)과 함께 검분(檢分)하고자 하였지만, 1890년과 동일한 상황이어서 역시 실패하고 말았다는 것이다. 이어서 1893년 왕수산은 혼자서는 도저히 갈대 식부가 곤란하다고 판단해서 청국인 채천산(蔡泉山) 등 24명을 규합해서 합자조직 ‘동덕당조합(同德塘組合)’을 조직하고 인부를 고용해서 노묘(蘆苗) 식부에 착수하였다. 이어서 1896년 7월 8일과 9월 3일 왕수산은 안동도대에 출두해서 장량(丈量)을 청원하였고, 12월 19일 안동도대는 재차 연

22 義州郡守鎮衛隊長 金有鉉, 1901. 3. 12. 「照會」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 45쪽.

23 관련해서 오병환은 1895년 동변도대가 왕수산에 대한 지권 발급은 정황상 불가능했고, 청국의 소속이라는 주장도 타당성이 부족하다고 반박하였다. 그 이유는 지권 발급은 정부의 승과(측량)를 조건으로 하지만, 청국 정부의 동변도 일대의 갈대밭 승과는 1905~1906년부터 개시되었고, 안동현에서 갈대밭 승과는 1917년부터 개시되었기 때문에 황초평의 청국령 주장의 근거로서 타당성을 결여한다고 반박하였다. 그러나 1895년 당시 대황초평에 대한 王壽산의 지권은 동변도대의 황초평에 대한 승과(측량, 정량)에 따라 발급되었다. 그래서 지권에는 당시 대황초평의 위치와 지면을 명기할 수 있었다. 또한, 그래서 1906년 이래 통감 부도 황초평에 대한 청국의 갈대 예취권을 인정하지 않으면 안 되었다.

24 韓國駐劄淸國公使, 1900. 11. 19. 「黃草平二關スル交渉經緯」; 김정주 편, 1972, 앞의 책, 31쪽.

25 韓國駐劄淸國公使, 1901. 3. 15. 「王水山ノ供述左ノ如シ」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 46쪽.

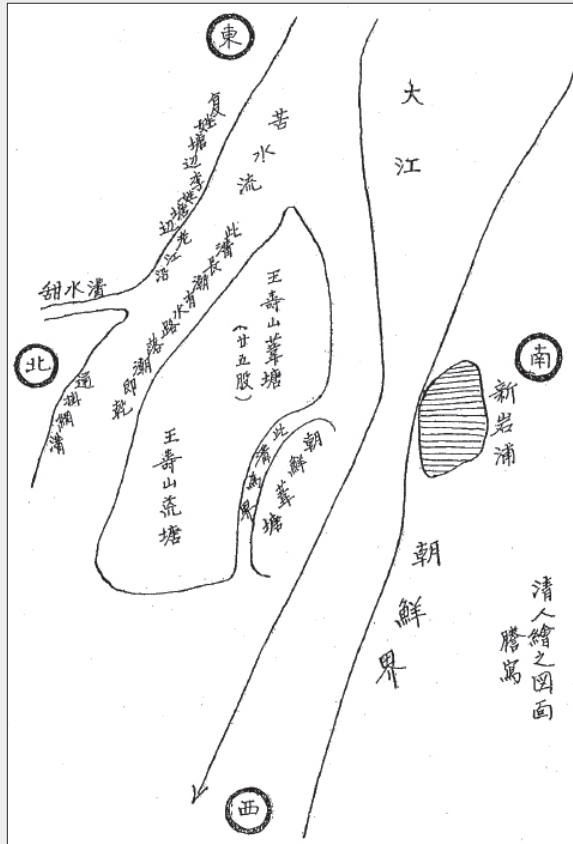
노명을 파견해서 장량을 마치고 지권을 발급했다는 것이다. 왕수산이 소유하는 대황초평의 갈대밭은 1만 8,000부(畝)였고, 발급 지권에 지면을 기재하였다. 이후 왕수산의 지권은 1897년 2월 10일 봉천장군이 발급하는 지권으로 교체되었다. 이후 매년 갈대를 수확해왔으며, 전혀 문제될 것이 없다고 진술하였다.

더구나 왕수산은 자신이 식부한 노지(蘆地, 대황초평)의 서남부에 걸쳐 갈대밭(소황초평) 또한 일찍이 청국민(강통운)이 식부했다고 증명하였다.²⁶ 그러나 소황초평의 갈대밭은 동치(同治) 연간(1862~1874)에 이르러 한인에게 탈취당하고 말았다는 것이다. 그 이유는 당시 아직 안동현 설치 이전이라 신고를 할 만한 관청도 없었고 해서 그대로 방치했기 때문이었다. 소황초평과 대황초평의 중간에는 구수일도(溝水一道)를 두고 상접했지만, 1900년 갈대 예취 과정에서 돌연히 한인(韓人)들이 몰려 와서 자신들의 노지를 사작(私作)한다고 주장하며, 중강세국(中江稅局)에 고소했다는 것이다. 중강세국의 소송 과정에서 1896년 당시 대황초평의 승과를 담당했던 연노명과도 대질 심문하였고, 왕수산 자신이 봉천장군에게서 발급받은 지권도 있었기 때문에 한인과의 분쟁도 흐지부지되고 말았다는 것이다. 그러나 1900년 봄 한인들이 왕수산 등을 한국령의 황초평에 침입해서 갈대를 도예했다고 한국 정부에 고소하면서 한청분쟁이 본격화하였다고 주장하였다.

이상의 경위로부터 1901년 12월 15일 주한 청국공사 허대신은 한국 정부 외부대신 박제순 앞으로 한국 정부가 조회한 대황초평의 갈대 예취권과 관련하여 봉천장군의 회답에 따르면, 월경자 금지는 지방 관청의 유고(諭告)로 발령하며, 왕수산 등은 새롭게 출현한 강중(江中)의 사주(沙洲, 대황초평)에 갈대를 식부한 것으로 현재 지권(地券, 塘照)을 소유하고 매년 공조(公租)도 납부하고 있다고 주장하였다.²⁷ 그래서 청국 정부는 1900년 11월과 1901년 4월 한국 정부의 주장과 달리

26 1901년 12월 15일 안동지현이 취조한 姜通雲의 공술에 따르면, “자신은 安民山에 거주하며, 금년 72세이다. 咸豐年(1851~1861) 宋과 王 2명과 합자해서 在地 전면 중간에 蘆田을 식부하였다. 그러나 이후 매년 가을이 되면, 한인들이 들어와서 蘆草를 예취했지만, 자신들은 그들과 다투고 싶지 않았다. 그 후 1891년 道臺가 蘆地를 정량하였지만, 자신은 신고도 하지 않았고, 또한, 지권도 수령하지 않았다”는 것이다. 실제로, 1876년 청국은 봉황청과 안동현을 설치하고 안동현을 이듬해에 설치한 寬甸縣과 더불어 봉황청에 귀속시켰던 점을 고려하면, 강통운의 공술은 사실과 크게 다르지 않다고 하겠다. 김정주 편, 1972, 위의 책, 49쪽.

27 駐韓淸國公使許, 1901. 12. 15, 「照會」, 『黃草平關係書(1906~1909)』, CJA-000261.



〈그림 3〉 황초평과 왕수산의 지권 도면

자료: 駐韓清國公使許, 1901. 12. 15. 『照會』; 김정주 편, 1972, 『韓國統治資料(제9권) 沿境關係』, 韓國史料研究所, 59쪽.

왕수산 등이 결코 월경자가 아니며, 황초평은 청국과 상접하기 때문에 오히려 청국령이라 주장하였다. 주한 청국공사는 회신과 함께 〈그림 3〉과 같이 왕수산이 제출한 황초평의 지권 지면을 첨부하였다.

나아가 1901년 12월 26일 안동지현이 동변도대 앞으로 발송한 전문에서 대황초평 서남단에 위치한 갈대밭(소황초평)도 청국민 강통원이 개척한 토지이지만, 한민이 강탈한 것으로 간주하였다. 그럼에도 한국 정부가 대황초평마저 한국령이라 주장하는 것과 관련해서 “한인(韓人) 등은 촌(寸)을 얻고서도 척(尺)을 생각하는 탐심(貪心)으로 한국 정부에 제소²⁸한 것이라 비판하

며 “왕수산의 지면은 당연히 청국 영토라는 요지의 주장에 대해 한국 위원은 할 말이 없어서 쟁집해서 응하지 않고 말았다”²⁹는 것이다. 그래서 주한 청국공사 허대신은 한국 정부의 주장을 다음과 같이 질타하였다.³⁰

王壽山이 甜水溝지방 新洲의 貸下를 출원한 것은 1890년 4월이며, 栽種은 1893년이며, 土地를 測量한 것은 1896년이며, 證書를 發給받은 것은 1897년이다. 갈대업 영위는 이미 오래된 일이며, 따라서 韓人은 異議가 있을 수 없다. 만일 該 草塘이 該 國의 地面이고, 宣禧宮이 관리하는 곳이었다면, 왜 십수년 동안 그것을 방임해서 察問하지 않았는가. 그러고서 겨우 지금에 이르러 처음으로 知覺하였는가. 이러한 사정들에 대해서는 참으로 모순을 금할 수 없다. 이러한 상황을 종합하건대, 압록강은 원래 중국의 판도에 속한다는 것이 분명하다는 것을 載籍에서 입증하는 바이다. 王壽山에게 貸下한 땅 또한 大江 중심의 沙洲로써 北岸에 가까우며, 그 경계도 이미 분명하다. 그런데 어찌하여 이런저런 구실로 논쟁을 일으키고, 침범을 希圖하는 것을 어찌 방지할 수 있겠는가.

이상의 경위와 쟁점에서 주한 청국공사는 한국 정부의 주장을 결코 양해하지 않았다. 그래서 1902년 1월 한국 정부 내장원은 청국 정부와 교섭을 위해 사감(査勘)위원 김희선(金希善)을 안동현에 파견하였고, 황초평이 조선의 소속임을 확인하고자 했지만, 청국 관헌의 무성의한 대응으로 역시 실패하고 말았다. 나아가 1904년 5월에 이르러 한국 정부는 한청 양 정부가 상호 위원을 파견해서 실지 조사와 국경획정 여부를 조회하였다. 그러나 주한 청국공사는 이범윤의 간도사건에 따른 선행 교섭을 주장하며, 대황초평의 분쟁 교섭을 차후로 미룰 것을 주장하였다.

1904년 11월 한국 정부는 재차 당시 주청 일본공사 우치다 고사이(内田康哉)를 경유해서 한청교섭을 조회했지만, 일본 측이 러일전쟁 발발에 따른 한청교섭의 유예를 통보하면서 거부되었다. 그러나 우치다(内田)공

28 김정주 편, 1972, 앞의 책, 51쪽.

29 김정주 편, 1972, 위의 책, 51쪽.

30 大清國全權公使許, 1902, 7, 13, 「別紙抄錄文」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 65쪽.

사는 한국 정부의 사정위원 실지 시찰에 대해서는 청국 정부에 대해 지방 관현의 파견과 입회의 알선을 회답하였다. 그래서 1905년 5월 한국 정부는 사감위원 김상학(金相鶴)을 파견했지만, 청국 관현이 여러 이유로 회동을 거부하였다.³¹ 그래서 1905년 8월 김상학의 사감위원 활동은 어떠한 외교적 성과도 없이 무위에 그치고 말았다.³²

31 이에 대한 1904년 7월 12일 주한 중국 공사 許臺身의 입장은 “황초평에 대해서… (한국 정부는) 근래 또한 위원을 파견하여 조사하기 위하여 위원으로 김상학을 파견하니 이러한 내용을 안동지현에 통지하여 달라고 하였습니다. (사감위원 파견이) 일을 어렵게 만들 우려가 있기 때문에 본 대신(주한 공사)은 그것을 거절하였습니다. 그러나狡猾한 저들과 관련된 사건이기 때문에 일이 어떻게 진행될지 알 수 없습니다”고 회신하였다. 김정주 편, 1972, 위의 책, 53쪽.

32 1904년 5월 한국 정부 외무대신 이하영은 사감위원 김상학의 파견 당시 ‘막중한 국토의 한 조각이라도 소중하다’는 훈령과 같이 황초평 분쟁의 해결에 대한 적극적인 의지를 표명하였다. 그러면서도 1904년 12월 이하영은 청국 동변도대 앞으로 발송한 서한에서 사감위원 김상학이 그 뜻을 달성하기 어려울 것이라고 주장하였다. 나아가, 1904년 6월 이하영은 주한 일본 대리공사에 대해 김상학의 파견이 “정부 내부의 다수의 議論에 밀려 어쩔 수 없이 파견하였다”고 주장했다는 것이다. 또한, 김상학에 대해 체제비 등 여비조차 제대로 지급하지 않아서 곤경에 처하기도 했다는 것이다. 사감위원 김상학의 파견과 관련한 외무대신 이하영과 한국 정부의 조치는 논리적으로 순이다. 바꾸어 말하면, 사감위원 김상학이 당초 목적 달성에 실패할 것을 예상하면서도 파견하지 않으면 안 되었기 때문이다. 이러한 모습은 황초평 분쟁의 발단의 이면에 바로 정치 모리배의 외교농단이 있었기 때문이라는 추정을 가능하게 한다. 오병환, 2016, 앞의 책, 103·105·109쪽.

3. 1900년대 ‘대황초평 분쟁’의 쟁점과 성격

이상, 1900년 11월부터 1905년 8월에 걸쳐 한국 정부는 이른바 ‘황초평 분쟁’의 한청교섭을 추진하였다. 제2차 한청교섭의 대상은 1883년 제1차 교섭의 소황초평이 아니라 대황초평이었다. 그러나 제2차 한청교섭은 한국 정부가 보다 적극적인 입장이었지만, 교섭의 성과는 앞서 제1차 교섭과 달리 청국 정부의 양보는 물론이고 호혜적인 대응마저 끌어낼 수 없었다. 또한, 그래서 한국 정부는 대청교섭에서 어떠한 외교적 성과도 올릴 수 없었고, 1905년 8월 러일전쟁 발발에 따른 일본 외무성의 개입으로 한청교섭마저도 타율적으로 종결하지 않으면 안 되었다. 여기서 의문은 1900년대 제2차 한청교섭이 1883년 제1차 한청교섭과 달리 외교적 성과가 전무했던 배경과 이유이다. 이하에서는 1900년대 대황초평 분쟁과 제2차 한청교섭에서 관찰되는 양측의 쟁점을 구체적으로 검토해보자.

첫째, 한국 정부의 입장과 주장이다. 한국 정부는 용천군과 의주군의 위초지(葦草地)는 전부 황실 재산을 관리하는 명례궁에 속한다고 주장하였다. 1803년 가정제의 유지에 따라 소황초평이 신도(新島)에 속하기 때문에 대황초평도 한국령에 귀속된다는 것이었다.

1803년 이래 황초평은 한국령이었고, 이후 청국민의 월경은 가경제의 유지를 무시하는 명백한 영토 침범으로 간주하였다. 더구나 한국 정부는 소황초평이 신도의 속도(屬島)이며, 이미 1803년 가경제로부터 조선의 영도(領島)로 인정받았기 때문에 대황초평도 명백한 한국의 영토며, 청국인의 점유 또한 명백한 불법이라 주장하였다. 결국 한국 정부의 영토권 주장은 1803년 가경제의 유지에 기초한 것이었지만, 당시 소황초평은 물론이고 대황초평도 현출(顯出)하지 않은 상황이었고, 압록강의 수류도 알 수 없는 상황이었다. 또한 1900년 당시 한국 정부는 대황초평이 궁내부 소속이라 주장했지만, 1908년에 이르러 ‘운현궁의 궁지(宮趾)’³³라 주장하였다. 때문에 소황초평과 구별되는 대황초평에 대한 한국 정부의 주장은 그 논거가 지극히 박약(薄弱)한 것이었다. 그래서 대한제국기 청국은 물론이고 보호국기 한국 정부의 외교적 이해를 대변하는 입장이었던 통감부조차도 한국 정부의 주장을 기각하지 않으면 안 되었다.

둘째, 청국 정부의 입장과 주장이다. 청국 정부는 안동현 안민산(安民山)에 거주하는 왕수산이라는 청국민이 1893년 이래 황초평에 갈대밭을 조성했고, 1896년 안동도대 그리고 1897년 봉천장군에게서 대황초평 갈대밭 1만 8,000무에 대한 지권을 발급받았고, 매년 조세까지 납부해왔다고 주장하였다. 때문에 대황초평에서 왕수산의 갈대 예취는 결코 한국 영토의 불법 침입이 아니며, 명백한 청국령이라 주장하였다. 오히려 한국인이야말로 왕수산 등 청국민이 식부한 갈대밭을 불법 침입한 것이라 비판하였다. 실제로 대황초평 서남부에 위치하는 소황초평도 당초 청국인 강통운이 갈대를 식부했지만, 당시 지권 수속의 태만을 틈타서 한국민이 강탈한 것이라 주장하였다. 또한 1898년 한국민이 청국인 소유지를 대상으로 소송을 제기했지만, 청국민이 지권을 소지했기 때문에 한국민은 두말 없이 소송을 중지하고 말았다는 것도 대황초평이 청국령의 확증이라 반박하였다. 더구나 대황초평은 청국과 근거리지만, 한국과는 원거리여서 당연히 청국령이라 주장하였다.³⁴

33 龍川府尹 兪鍾鐵, 1908. 4. 16, 「告示第39號」, 『鴨綠江日支劃界問題一件』, JAC-AR(ref.B03041227600).

34 西澤義澈, 1925. 9. 28, 「鴨綠江下流黃草平葦島問題二關スル件」, JAC-AR(ref.B03041228600).

셋째, 대한제국기 제2차 한청교섭에 대한 통감부의 평가다. 1906년 10월 13일 전 안동현군정장관 다카야마 기미미치는 통감부 앞으로 “해(該) 지방(대황초평)에서 노초(蘆草)는 용도가 극히 다양해서 노전(蘆田) 1평에서 매년 수확하는 갈대는 40~50전에 달한다. 그 때문에 한인 가운데 이른바 운동가(일진회선)를 칭하는 도배(徒輩)들이 이들 청인을 구축하고(대황초평) 갈대밭을 탈취하고자 하는 획책이 그치지 않았다”³⁵는 것이다. 또한, 그래서 다카야마(高山)는 “당초 한인이 청인이 경영하는 노전을 탈취하고자 하는 사리상(私利上)의 동기(動機)에 기초한 본건 쟁의에 대해서 외부대신(外部大臣)이 취한 태도를 우리가 계속하는 것은 극히 부적당하다”³⁶고 주장하였다. 또한 1906년 11월 16일 재안동 오카베(岡部)영사는 통감부 총무장관 쓰루하라 사다키치(鶴原定吉) 앞으로 “유감스럽지만, 갈대 예취권은 지나인(支那人)에게 속한다는 것은 하나의 관례로 인정하지 않으면 안 된다”³⁷고 주장했고, 1907년 8월 2일 이토(伊藤)통감 앞으로 ‘황초평을 한령(韓領)으로 한다는 주장의 근거가 박약…… 황초평 소속문제를 국제담판으로 해결하는 것은 한국의 점유 사실이 없기 때문에 한국의 불이익(不利益)을 초래할 뿐’이라며, 질충적 대응을 주문하기도 하였다.³⁸ 결국 1906년 이래 일본 외무성과 통감부는 대황초평을 둘러싼 한국 정부의 주장을 근거 박약으로 기각하는 한편, 통감부 차원의 독자적인 대응책을 모색하게 되었다.

결국 1900년대 제2차 대황초평 분쟁에 임하는 한국 정부의 입장은 근대적 영토주권론에 기초한 것이 아니라 정치 모리배들의 사리사욕과 국정농단에 휘말리면서 100여 년 전 가경제의 유지와 구비전설(口碑傳説)을 내세우며 자국령을 주장하였다.³⁹ 반면 청국 정부는 대황초평에 대한 지권, 납세, 승과 등 실효적 지배권을 증빙하는 명백한 근거에 기초해서 대황초평의 영토권을 주장하였다. 그래서 청국 정부는 한국 정부의 끈질긴 외교공세에도 무성의한 대응으로 일관할 수 있었고, 그래서 한국 정부의 대청교섭도 무기력할 수밖에 없었다. 결국 한국

35 原安東縣軍政長官 高山公通, 1906. 10. 13, 「鴨綠江下流ニ於ケル國境問題」; 김정주 편, 1972, 앞의 책, 70쪽.

36 原安東縣軍政長官 高山公通, 1906. 10. 13, 「鴨綠江下流ニ於ケル國境問題」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 71쪽.

37 김정주 편, 1972, 위의 책, 73쪽.

38 新義州理事廳副理事官 岡部三郎, 1907. 8. 2, 「黃草平問題ニ關スル件」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 100~101쪽.

39 成田井, 1906, 앞의 책, 142쪽.

정부는 1883년 제1차 한청교섭의 연장으로 대황초평의 영토권을 주장했던 반면, 청국 정부는 소황초평에 대한 한국 정부의 영토주권은 인정하지 않, 대황초평에 대해서는 자국령이라 주장하였다.

Ⅲ. 보호국기 통감부의 개입과 ‘명치외교의 표본’

다음은 1906년 이래 보호국기 ‘대황초평 분쟁’에 대한 통감부(統監府) 차원의 개입과 ‘명치외교(明治外交)의 표본(標本)’으로 회자되는 다각적 장점화 전략의 입안, 실행, 성과를 구체적으로 검토해보자.

1. 대황초평 분쟁과 통감부 개입

1906년 8월 이래 통감부는 한국 정부를 대신해서 황초평 분쟁에 본격적으로 개입하였다. 1903년 이래 평북 용천군 군민 장경안(張景顔)은 용천군과 농상공부 대신의 허가를 받아서 용천군 소재 시주였던 신택평의 갈대사업에 종사하였다.⁴⁰ 그 와중에서 1906년 5월 압록강 대안의 안민산 거주 청국인 손홍빈(孫鴻賓)이 같은 역내에서 갈대밭 경영을 개시하였다. 그래서 장경안은 청국인 손홍빈이 한국의 기득권을 침해하고 한국 영토를 모점(冒占)하는 중대 사안이라 용천군 감리 앞으로 고소하였다.⁴¹ 그래서 1906년 8월 13일 감리 어윤적(魚允迪)은 평양이사청 이사관 기쿠치 다케이치[菊池武一] 앞으로 같은 건을 조회하였고, 8월 29일 기쿠치[菊池]는 통감부 총무장관 쓰루하라 사다키치 앞으로 같은 문제가 청한 영토권 혹은 국경문제와 관련된 중대 사안이며, 의주 부근의 유초평과 황초평을 포함한 적극적인 교섭을 요청하였다. 그래서 통

40 1906년 10월 13일 原安東縣軍政長官 高山公通은 統監府 總務長官 鶴原定吉 앞으로 제출한 「압록강 하류에서 국경문제」라는 제하의 보고서에서 1906년 8월 장웅언은 황초평에서 자기의 갈대밭을 청국인이 약탈했다고 용천감리에게 고소했고, 그래서 용천감리는 황초평을 한국령으로 간주해서 청국인의 철거 교섭을 평양이사청에 조회하였고, 이사청은 이를 통감부에 보고했다는 것이다. 그러나 高山은 그 이면에 운동가(일진회)가 청국인을 철거시키고 갈대밭을 탈취하고자 하는 魂膽이 있는 것을 추정하였다. 原安東縣軍政長官 高山公通, 1906. 10. 13, 「鴨綠江下流二於ケル國境問題」; 김정주 편, 1972. 앞의 책, 71쪽.

41 平壤理事廳理事官 菊池武一, 1906. 8. 29, 「理第481號」, 『黃草平關係書(1906~1909)』, CJA-000261.

42 議政府參政大臣 朴齊純, 1906. 9. 17, 「公函第80號」, 『黃草平關係書(1906~1909)』, CJA-000261.

43 1904년 2월 이래 러일전쟁에 승리한 일본군은 1904년 5월 안동군정서를 시작으로 봉천·遼陽·대련·여순 등 만주지역 요충지 20곳에 군정서를 설치하였다. 1906년 12월 함口군정서 폐지까지 약 2년 6개월 동안 운영하였다. 군정서 업무는 경찰, 위생, 교육, 교통, 물산의 조사, 식산흥업의 장려, 청국 관헌과의 교섭 등 제반 행정권과 사법권을 장악해서 해당 지방의 안녕과 질서 유지였다. 그러나 군정서의 실제 목적은 러일전쟁 과정에서 필요한 군수품의 현지 조달과 청국인의 동원 업무였다. 1906년 3월 육군보병대위 高山公通은 1906년 3월 제2대 육군보병중위 齊藤季治郎에 이어서 제3대 안동군정서 군정관에 취임해서 1906년 10월 안동군정서의 폐지까지 군정을 담당하였다. 關東軍都督府陸軍部 編, 1999, 『滿洲軍政史제1권(軍政總攬)』, ゆまに書房, 62~68쪽.

44 이주선은 「압록강 하류에서 국경문제」라는 보고서가 통감부 총무부 외사과 겸 통역이었던 前問恭作이 현지 시찰과 조사에 기초해서 작성했다고 주장하지만, 필자 확인에 따르면, 원자료 작성자는 安東縣 軍政長官 陸軍歩兵大佐 高山公通이었다.

45 1908년 9월 4일 용원재무서 田中正記가 평양재무감독국장 앞으로 발송한 전문에서 대황초평 분쟁의 발단이 “1905년 재안동현 日本軍政署에서 該坪[황초평]을 韓國領이라 주장한 결과, 韓淸 양국의 係爭問題”가 발생했다는 것이다. 龍川財務署 田中正記, 1908. 9. 4, 『龍財登第594號』, 『鴨綠江日支劃界問題一件』, JAC-AR (ref.B0304.1227600).

46 1906년 5월 安東軍政署 용암포출장소 소장에 임명된 육군보병대위 成田正은 군정 사무의 일환으로 용암포의 역사와 현황을 조사해서 같은 해 9월 28일 ‘용암포사’를 완성하였다. 황초평 문제와 관련하여 成田

감부는 일본 외무성과 한국 정부 앞으로 종래 한청교섭 자료의 요청과 함께 본격적인 조사 작업에 착수하였다.⁴² 1906년 10월 13일 전 안동현군정관 다카야마 기미미치⁴³는 통감부 총무장관 쓰루하라 사다키치 앞으로 「압록강 하류에서 국경문제」⁴⁴라는 보고서를 제출하였다.⁴⁵

같은 보고서에서 다카야마는 압록강에서 청한 국경이 통상의 관례와 달리 특이한 역사적 경위를 갖는 것으로 강심의 도협과 사주는 옛날부터 한국의 영역으로 인정되어 왔다고 지적하였다.⁴⁶ 특히 조선 후기에 편찬된 『대전회통(大典會通)』⁴⁷은 한국 정부가 압록강 범월자의 단속 등 관할권을 행사해왔다는 것이다. 실제로, 『대전회통』에 따르면, 한인은 압록강 우안에 들어서면 범월로 인정되었고, 청인은 강내에 들어서면, 한국 관리가 현장에서 총살을 규정하였다.⁴⁸ 나아가 압록강의 도협과 사주는 한국인 소유의 갈대밭으로 대부분을 한국인이 수확하지만, 그 가운데는 일정 기간 청국인에게 예취권을 양도하는 경우도 허다하다고 지적하였다. 결국 한청분쟁은 갈대 예취권과 영토권 문제를 혼동함으로써 일층 해결을 곤란하게 한다는 것이었다. 따라서 다카야마는 갈대 예취권과 영토권을 분리하는 한편, 한국의 영토권을 확정하기 위해서는 실효성이 낮은 문서적 교섭이 아닌 관할권의 사실적 집행이 보다 간소하고 유효한 수단이라 주장하였다. 특히 황초평은 신의주 하류 접경수로 확보의 요충지이기 때문에 통감부의 신속한 대응을 촉구하였다. 결국 다카야마의 주장은 황초평의 갈대 예취권과 영토권을 분리해서 갈대 예취권에 대해서는 일정 부분 청

국민의 예취권을 인정하지만, 영토권에 대해서는 실질적인 관할권을 행사해서 한국 정부의 실효적 지배권 확립의 단서를 마련해야 한다고 주장하였다.

통감부 요청에 따라 일본 외무성도 대황초평 분쟁에 본격적으로 개입하게 되었다. 1906년 11월 16일 재안동 일본영사관 오카베 사부로영사⁴⁹는 대황초평을 둘러싼 한청분쟁에 관한 보고서를 임동(林董) 일본 외무대신, 쓰루하라 사다키치 통감부 총무장관, 하야시 곤스케(林勸助) 주청 일본공사 앞으로 제출하였다. 오카베영사는 앞서 검토한 1890년대 갈대 식재, 지권 소유, 납세 실태 등 대황초평에 대한 청국인 왕수산의 갈대 예취권 획득 경위를 설명하고, 1901년부터 점차 한국인이 대황초평에 침입하면서 한청분쟁이 발생하게 되었다고 설명하였다. 특히 1906년 5월 용천군 거주 한인 안경하(安景夏)가 농상공부에서 황초평의 대부분권을 취득해서 11월 경성 거주 재조일본인 미네 하치로[嶺八郎]와 기타무라 게이스케[北村敬介] 등과 공동으로 '척식협회'를 조직하였고, 협동공사(協同公司) 대표 곤도[近藤]와 갈대 예취 계약을 체결하였다.⁵⁰ 곤도[近藤]는 계약에 따라 한인 인부와 함께 대황초평에 입도하였고, 각지에 척식협회라는 뜻을 세우고 본격적인 갈대 예취작업에 착수하였다. 그 과정에서 한청 간의 분쟁이 발생하였다. 그래서 당시 오카베영사는 문제 해결까지 양국인의 황초평 입도와 갈대 예취권 집행을 중지하자는 청국 상부국도대(商埠局道臺) 제안에 합의하면서 척식협회의 갈대 예취를 제지하였다. 이후 1906년 11월 오카베영사는 황초평 분쟁의 해결을 위한 신의주이사청 신설에 따라 부이사관을 겸직하게

은 황초평은 목재경영에 필요한 토지이며, 두류묘와 상대해서 압록강의 분류를 제압하는 형태로서 중국적 선박의 항행세 수취를 위한 수선안내 감시소를 설치해야 하는 요지이며, 압록강 하구를 일본 세력 범위에 두기 위해서는 중요한 위치에 있다고 주장하였다. 만약, 황초평을 현황과 같이 청국령으로 방치하면, 중국적 선박은 전부 황초평의 연안으로 항행해서 탈세를 전혀 방지할 수 없는 상황이라는 것이었다. 그래서 황초평을 한국령으로 귀속해서 압록강 하구 유역의 전권을 장악해둘 필요가 있다. 구체적으로 황초평을 한국령의 실권하에 편입한 이후 일청교섭 과정에서는 영국과 일본해도 그리고 부근 주민의 청취서가 유력한 항쟁 재료가 된다. 청국 측은 하등 정확한 증빙도 없고 단지 口碑傳說에 의존할 것이 분명하기 때문에 한국령으로 편입하는 것은 하등 문제가 없다는 입장을 피력하였다. 成田의 주장은 '先強占·後交渉'의 대응책을 주문한 것이다. 成田正, 1906, 앞의 책, 123·242쪽.

47 朝鮮總督府中樞院, 1939, 『大典會通』, 朝鮮總督府中樞院.

48 原安東縣軍政長官 高山公通, 1906, 10, 13, 『鴨綠江下流ニ於ケル國境問題』; 김정주 편, 1972, 앞의 책, 69쪽.

49 안동영사관은 1906년 5월 안동군정서에서 행정 및 사법사무를 인수해서 개관하였고, 초대 영사에 岡部三郎이 취임하였다. 1904년 5월 설치된 안동군정서는 부대 업무를 안동영사관에 인계하고 1906년 10월 폐지되었다. 佐藤正二郎, 1917, 『安東縣及新義州』, 圖書普及會, 35~38쪽.

50 인가 규칙은 ① 인허장을 외국인에게 저장권을 설정해서 팔거나 제반의 간섭을 받지 않을 것, ② 인가 후 1년 이내에 식부하지 않으면 인장을 스스로 폐기할 것, ③ 인장을 본국인에게 轉讓하는 경우에는 본부에 청원해서 인가를 획득한 이후 시행할 것, ④ 상기 ②와 ③을 어기는 경우에는 본인장을 회수하고 엄중하게 다스린다. 請願

되었고, 대황초평 분쟁에 본격적으로 개입하게 되었다.

오카베영사는 대황초평이 한국의 명백한 영토라는 다카야마의 견해와 달리 국경 미확정과 근거 박약으로 소속 불명의 사주로 간주하는 한편, 십수년에 걸친 청국인의 갈대 예취권은 결코 부인할 수 없는 것이라 주장하였다. 그래서 황초평의 갈대 예취권의 청국인 귀속을 하나의 관례로 인정하자고 제안하였다. 그러면서도 오카베영사는 앞서 다카야마가 제안한 영토권과 이용권의 분리적 대응에 동의하였다. 또한 대황초평의 영토권 확보를 위해 척식협회와 같은 민간조직을 앞세워 청국인의 예취권을 매수하는 방식이 청국의 반발을 무마하면서도 분쟁문제 해결을 위한 최선책이라 주장하였다. 더구나, 오카베영사는 당시 청국이 대황초평에 대한 청국인의 이익만을 중시하고 압록강 하구 접경수로의 중요성을 경시하는 와중에서 한국 측의 점유 사실도 박약한 점을 고려하면, 예취권을 매수해서 황초평을 한국 측에 귀속시키는 것이 장래 압록강 하구 접경수로의 장악에 긴요하다고 주장하였다. 하야시 곤스케 주청 일본공사가 이토통감에게 발송한 전문은 다음과 같았다.⁵¹

황초평은 일개 갈대섬에 불과하지만, 한국으로 귀속하게 되었을 때는 압록강의 항행수로 전부가 한국에 속하여 압록강을 제압하게 되고, 장래 안동 무역의 발전을 예상하면 그 사명(死命)을 한국이 제압하게 된다. 일개 작은 섬은 帝國에게 극히 중대한 가치를 갖는다. 현재 황초평 문제에 관련해서 청한 양국정부에서 누차 교섭을 반복했지만, 문서만으로는 양측의 논거가 박약해서 문제 해결의 가치가 없다. 따라서 제국정부는 한국 정부를 대표해서 위원에게 명해서 청국 정부의 위원과 회동 조사해서 문제의 해결을

희망한다. 더욱이 청국 측에서는 황초평의 이해관계자인 청국민의 이익만을 오로지 중시하고 수로와의 관계를 무관심한 것 같다. 만약 내년 봄 해빙기에는 세무사가 과연 될 것이며, 수로에 중대한 영향이 있음을 고려해서 본 건은 점차 곤란한 문제가 될 것이다. 따라서 금번 결빙

人平安北道龍川郡居安景夏, 1906. 5. 「認可規則」, 『黃草平關係書(1906~1909)』, CJA-000261.

51 駐清日本公使 林勸助, 1906. 11. 19. 「暗號電文」, 『黃草平關係書(1906~1909)』, CJA-000261.

이전, 청국 측이 아직 중대한 문제로 인정하지 않는 금일의 기회를 틈타서 신속하게 결판을 내고자 한다. 한국 측의 주장이 박약함이 있다면, 다소의 대금을 지불해서라도 황초평을 한국에 귀속시키는 것이 급무라고 믿는다.

한편, 통감부는 우선 안경하가 취득한 황초평의 대부권을 조사해서 문제 점을 발견하였다. 안경하의 대부권은 권리의 외국인(일본인) 양도 혹은 저당권 설정을 금지하였고, 외국인의 간섭도 허락하지 않는다는 조건이었다. 그래서 통감부는 안경하가 허가 조건을 위반했다는 점에 착안해서 허가를 취소하고 별도 방법을 모색하였다. 통감부는 오카베영사의 제안에 따라 대황토평 분쟁의 해결 혹은 압록강 접경수로 확보를 위한 구체적인 방법으로 왕수산 등 청국인이 소유한 갈대 예취권의 매수를 결정하였다. 이는 대황초평의 갈대 예취권 매수와 함께 한인의 이주·개척을 추진해서 대황초평의 상황을 변화시키는 등 점유 사실을 축적한다면, 이후 국제담판에서 실효적 지배권 확립의 우월적 지위를 확보할 수 있다는 발상이었다.⁵² 결국 오카베영사가 구상하는 영토권과 이용권 분리의 대응책은 대한제국기 청한 양국의 단순한 문서적 교섭과는 그 차원을 달리하는 것이었다.

2. 갈대 예취권 매수운동과 실패

1906년 11월 28일 통감부 총무장관 쓰루하라(鶴原)는 오카베영사 앞으로 “장래 동도(대황초평)의 소유문제에 관한 귀관이 외무대신에 제출한 의견은 당부의 의견과도 부합한다”⁵³는 입장에서 본격적인 대황초평의 갈대 예취권 매수운동을 인가하였다. 1906년 12월 7일 오카베영사는 통감부 총무장관 쓰루하라 앞으로 청국 정부가 “문제 해결까지 양국민의 갈대 예취를 중지하였지만, (안동)도대(道臺)로부터 예취 인부 상황을 고려하면, 어쨌든 청국인으로 하여금 예취하도록 하지만, 타지 운반은 엄금하지는 제안이 있었다. 그러나 같은 제안에 동의한다면, 예취권 매

52 新義州理事廳副理事官 岡部三郎, 1907. 8. 2, 「黃草平問題ニ関スル件」; 김정주 편, 1972, 앞의 책, 100~101쪽.

53 統監府總務長官, 1906. 11. 28, 「黃草平所屬問題ニ於ケル件 回答」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 75쪽.

상에서 일한인(日韓人)의 약점이 많아질 우려가 있다. 본관은 금후 1~2주간 유예를 구한 후에 확실한 일한인 대표자를 선정해서 당지(안동)에서 예취 이전에 사권(私權)을 매수하고자 한다”⁵⁴는 구체적인 매수계획을 제시하였다. 실제로, 오카베영사가 주도하는 갈대 예취권 매수운동은 1906년 12월부터 1907년 4월까지 실시되었다.⁵⁵ 이하에서는 오카베영사가 주도하는 갈대 예취권 매수운동의 구체적인 실태를 검토해보자.

1906년 12월 8일 통감부 쓰루하라장관은 오카베영사 앞으로 예취권 매수 금액을 문의하였고, 12월 14일 오카베영사는 청국인 왕화성(王化成)을 교

섭자로 내세워 예취권을 소유한 청국인의 의사를 타진해서 기한부 조건(3~10년)의 매수 가능성을 통보하였다.⁵⁶ 그러나 1906년 12월 19일 통감부 쓰루하라장관은 “연한부 매수는 불가하며, 절대적 매수”⁵⁷을 조건으로 청국인의 매각 의지와 매수가격 탐색을 지시하였다. 1906년 12월 말 청국인 밀정 왕화성에 따르면, 매수가격은 금년분(1906) 수확의 50%를 권리자에게 부여하고 상한액을 1만 원으로 한다는 것이었다. 그러나 당초 예상과 달리 대황초평의 갈대 예취권을 소유한 합자자 36명 가운데 총지배인 손경당(孫景堂)의 완고한 저항에 직면하였다. 더구나 1907년 12월 말 “청국 관헌이 황초평 문제의 외교 문제화”⁵⁸의 가능성과 결과의 낙관론을 청국인들에게 공언하는 상황에서 앞서 척식협회와 관련성을 갖는 안동 소재 협동공사(協同公司)가 비밀리에 청국인 권리자와 모의해서 당초 한청인의 황초평 입도 금지와 예취 중지 협약을 어기고 대황초평 입도해서 갈대를 예취하는 상황이 발생하였다.⁵⁹

그래서 오카베영사는 실력 행사의 일환으로 일본인 가타기리(片棟)와 한인 100여 명을 동원해서 대황초평

54 김정주 편, 1972, 위의 책, 76쪽.

55 岡部副理事官, 1907, 4, 9, 「黃草平問題ニ關スル運動將ニ不成功ニ終ラントスルノ情況ニ立至リタル眞末具報之件」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 89~94쪽.

56 統監府 鶴原定吉, 1906, 12, 8, 「暗號電文」, 『黃草平關係書(1906~1909)』, CJA-000261.

57 김정주 편, 1972, 앞의 책, 78쪽.

58 統監府 총무장관 鶴原定吉 앞으로 발송한 전문에서 예취권 매수금액 1만 원은 지나치게 약소해서 금액을 2~3만 원으로 인상하는 것을 허가해줄 것과 다수의 인원을 사역해서 견제운동을 개시하는 경우에 필요한 자금으로 2,000원을 기밀자금 명목으로 전송해줄 것을 요청하였다. 그래서 鶴原은 바로 그다음 날 전문에서 2,000원의 송금과 함께 매수가격 인상의 불가피성을 인정하면서 日 冀圖 고문과 협의해서 확답할 것을 통보하였다. 岡部副理事官, 1907, 1, 28, 「電守(暗號)」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 85쪽; 總務長官, 1907, 1, 29, 「黃草平問題ニ關スル件」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 88쪽.

59 岡部副理事官, 1907, 4, 9, 「黃草平問題ニ關スル運動將ニ不成功ニ終ラントスルノ情況ニ立至リタル眞末具報之件」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 90쪽.

에서 청국인의 구축을 시도했지만, 300여 명에 달하는 청국인의 저항으로 실패하고 말았다. 그래서 오카베영사는 재차 시바타 린지로[紫田麟次郎]와 한인 100여 명을 동원했지만, 이들 역시 청국인들의 총기 위협으로 도주(逃走)하고 말았다. 그래서 오카베영사는 안동현 수비대장 도미타[富田]소좌로 하여금 수비대 2개 중대 병력과 3문의 기관포를 동원해서 대황초평에서 야외 연습을 지시하였다. 입도한 안동수비대는 가옥 징발과 함께 청국인 인부를 강압적으로 구축하였다. 이후 일본인과 한국인을 중심으로 제3차 대황초평 입도를 추진하였고, 그 과정에서 재안동 일본인 오쿠보 도요히코[大久保豊彦]와 우도 쇼스케[宇土照造] 그리고 한국인 2명은 손경당 일파를 협박·강요하였다. 그러자 손경당은 이들을 심하게 구타하고 속박해서 안동도대에 송치하고 말았다. 오카베영사는 즉시 안동도대를 방문해서 손경당의 엄벌을 요구하였고, 결국 손경당 일당이 투옥되는 사태로 발전하였다. 결국, 오카베영사가 당초 예정했던 갈대 예취권 매수계획은 실패하고 말았다.

제2기 운동은 손경당이 투옥된 외중에서 여타 청국인 예취권자를 설득하는 한편, 청국관현도 권리 양도의 불가피성을 인정하게 한다는 방침이었다. 또한, 오카베영사는 오쿠보[大久保]가 분규 과정에서 청국인에게 강탈당했다는 1만 5,000원의 배상을 요구하였다. 그래서 청국 정부는 오쿠보의 배상액(1만 5,000원)을 예취 갈대의 매각금으로 배상할 것을 제안하였다. 오카베영사는 재차 청국인 명의로 예취권 매수운동을 전개했지만, 역시 대표자 손경당 일파의 반발과 저항으로 권리 매각에 동의한 권리지는 극소수에 그치면서 실패하고 말았다. 더구나 손경당은 봉천과 북경 등지에 사람을 파견해서 일본인의 불법과 횡포를 고발하고 억울함을 호소하는 등 적극적인 권리 옹호 운동을 전개하였다. 그래서 오카베영사는 ‘의외의 곤란’을 운운하며, 매수실패의 요인으로 손경당의 강경한 저항과 청국인 교섭자 선발의 문제점을 지적하였다.

제3기 운동은 오카베영사의 지휘·감독에 따라 대황초평의 이권을 점유해 나간다는 방침이었다. 구체적으로 일본인 시바타[紫田]를 앞세워 “실질적으로 사주(대황초평)의 이권을 강패(強霸)한다는 방책”⁶⁰이었다. 그래서 오카베

영사는 안동 거주 일본인 노나카(野中)와 시바타 등으로 하여금 30여 척에 달하는 용극(戎克)을 고용해서 당초 청국인이 예취해서 집적한 갈대를 한국 측 강안으로 운반해서 다른 청국인들에게 매각하고 말았다. 같은 갈대의 매각 대금은 매수 기밀비 충당과 한국인 이주자금으로 활용한다는 방침이었다. 그래서 매수운동이 조금이라도 성공한다면, 금년(1907)에도 강압을 동반한 갈대 예취권 매수운동을 계속해서 대황초평을 실질적으로 점유해나갈 것을 주장하였다. 결국 오카베영사는 갈대 예취권 매수운동이 청국인 예취권자의 강한 반발에 직면하면서 실패하고 말았고, 그래서 강점화를 동반한 본격적인 농업개발을 모색하게 되었다.

3. 공동보관과 공동개발의 좌절

1906년 12월부터 1907년 4월에 걸쳐 오카베영사가 주도한 예취권 매수 계획은 실패하고 말았지만, 안동수비대를 동원해서 대황초평을 실질적으로 점령하는 성과를 올렸다. 그러나 1907년 4월 청국민의 읍소에 따라 안동도대(安東道臺)는 일단 압록강의 국경문제가 해결될 때까지 황초평 갈대를

양국 관헌이 공동보관하고 이후 민간의 사적 소유권을 결정하자고 제안하였다. 그래서 1907년 4월 25일 안동도대와 오카베영사는 각각 위원을 대황초평에 파견해서 실시 입회와 함께 잔여 갈대의 예취와 판매는 한청인 공동으로 실시하며, 매각대금 가운데 예취 및 판매비용을 제한 잔액을 양국 공동으로 보관한다는 협약을 체결하였다.⁶¹

1907년 5월 3일 청국 외무부는 북경주재 일본공사 앞으로 황초평 문제의 '영구적인 해결'을 위한 양국의 입회와 경계 설정을 제안하였다. 북경 주재 일본공사는 황초평의 외교적 해결을 위해 오카베영사의 의견을 구하였다. 1907년 8월 2일 오카베영사는 통감부 이

60 岡部副理事官, 1907. 4. 9, 「黃草平問題ニ關スル運動將ニ不成功ニ終ラントスルノ情況ニ立至リタル眞末具報之件」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 93쪽.

61 1907년 4월 20일 청일 양측은 황초평에 출장해서 査理의 대강을 결정하였다. 그 내용은 "① 갈대 공동보관의 경우에는 한청 쌍방 부서를 정해서 간수한다. ② 갈대 예취의 경우에는 쌍방의 인부를 고용해서 예취에 종사하게 한다. ③ 갈대 매각의 경우에는 쌍방의 명의로 매각하고 매가를 영수한다"는 것이었다. 그래서 한국 측 대표자로 金凡紀를, 청국은 王長智를 선임하였다. 新義州理事廳副理事官 岡部三郎, 1907. 5. 3, 「黃草平問題ニ關スル紛爭一時中止スルニ到リシ眞末稟保ノ件」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 95쪽.

토통감 앞으로 제출한 의견서에서 현시점에서 황초평 분쟁 소속문제를 “국제담판(國際談判)으로 해결하는 것은 한국의 점유 사실이 없기 때문에 불리하다. 또한 매년 갈대 수확기에 쟁탈을 반복해서 점차 한인을 이주시키고 개척해서 섬의 상황을 변화시키고 점유 사실을 명료하게 한 이후 교섭을 개시하는 것도 곤란하다.”⁶²고 지적하였다. 나아가 오카베영사는 일단 무조건 국제담판을 시도하거나 앞서 공동보관 협정에 따라 한청 이익분배의 잠정협정을 체결해서 이익 확대에 노력한 이후 재교섭을 추진하는 양자택일을 제안하였다. 만약 청국의 국제담판 제안을 거절할 수 없다면, 절충방식으로 대황초평의 분할을 주장하였다.⁶³ 그러나 청국이 황초평 분할을 거부한다면, 즉시 국제담판을 중지하고, 종래와 같이 대황초평을 강점해서 갈대밭 경영을 계속한다면, 결국에는 청국인들도 권리 매각에 나설 것이며, 이를 한국인이 매수한다면, 당초 계획했던 대황초평 분쟁을 해결할 수 있을 것이라 주장하였다.

그래서 1907년 8월 10일 오카베영사는 통감부 앞으로 황초평을 비롯한 압록강 하구 도협(유초평, 황초평, 신도)의 경영방침을 제안하였다. 황초평 개발 계획은 ① 대규모 농민조직을 동원한 적극적인 개척안, ② 소규모 개척에 따른 점진적 한인 이주안, ③ 예비안으로 청국의 반발을 고려한 양분안이었다. 오카베영사는 개척 성공의 불투명성, 대규모 자본투자의 높은 리스크, 영토문제 미해결에 따른 청국의 반발이라는 제1안의 문제점을 고려해서 일진회와 시바타의 공동경영이라는 제2안을 추진하게 되었다. 실제로, 오카베영사의 제안에 앞서 1907년 7월 3일 시바타와 일진회(총대 김진태)는 황초평의 공동경영 약정서를 체결하였다.⁶⁴ 그러

62 新義州理事廳副理事官 岡部三郎, 1907. 8. 2, 「黃草平問題二関スル件」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 100~101쪽.

63 岡部영사의 황초평 분할론 제안과 관련해서 “우리로서는 황초평을 韓領으로 한다는 주장의 근거가 박약하기 때문에 당초의 역사적 지리상의 연구에 중점을 두지 않고 쌍방의 주장 근거가 애매함에 편승해서 오히려 근거의 강약론을 중지하고 절충적인 분할을 주장한다. 다행스럽게도 청국이 승낙한다면, 황초평을 양단해서 小流의 하단부를 한국 영토로 확보한다면, 금후 점차 한국 측 영토로 증가하는 蘆洲의 주권은 당연히 한국에 귀속될 것이다. 따라서 압록강구는 전부 조선에서 장악할 수 있을 것”이라 주장하였다. 新義州理事廳副理事官 岡部三郎, 1907. 8. 2, 「黃草平問題二関スル件」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 102쪽.

64 계약 내용은 첫째, 일인 紫田次郎은 황초평 경영의 우선자이므로 경영상의 기획방침에 대해서 主權의 권리를 보유하며, 일진회에서는 이를 인정하고 일진회는 그 조건으로 紫田의 경영에 개입해서 자전의 기획방침의 협의에 참여할 권리를 보유하는 것으로 紫田은 이를 인정한다. 둘째, 紫田은 지금까지 경영의 단서를 얻어서 4,000원의 자금을 출자해서 총자본 3분의 1로 간주하고, 일진회는 紫田 출자액의 2배를 출자한다. 셋째, 갈대 예취 및 황초평 및 연안에서 어업 및 수전을 개척하고 표류목의 拾取 등 사업을 겸한다. 넷째, 일진회는 조선인의 입식을 꾀한다. 다섯째, 경영권 및 물건의 타인 양도 및 담보를 금한다. 여섯째, 수익은 양측 절반으로 한다. 紫田次郎, 一進會全權總代 金振泰, 1907. 7, 「契約證」, 『黃草平關係書』, CJA-000261.

나 양측은 출자(紫田 4,000원과 일진회 8,000원)·경영권·이익배분 문제 등으로 대립하였다.⁶⁵ 그래서 1907년 11월 11일 오카베영사의 중재·알선으로 일진회(이용구)와 시바타는 각각 4,000원 출자의 유초평을 포함한 황초평 개발의 재약정을 체결하였다. 오카베영사는 안동도대가 제안한 공동수확과 수익금의 공동배분에 찬성하면서도 다른 한편으로 공동개발에 따른 대황초평의 실효적 지배권 확립을 추진하였다.⁶⁶

1907년 12월 오카베영사는 한인 인부 약 30~40명의 대황초평 입도와 함께 갈대 예취에 착수하였다. 당시 청국 정부는 안동도대의 통역 진영복(陳永福)을 감독원으로 파견하였다. 그래서 오카베영사는 시바타를 조선 측 위원으로 선임해서 진영복의 매수공작을 착수하였다. 오카베영사는 진영복을 매수해서 다액의 예취비를 산정함으로써 공동보관액을 감액하고, 예취비의 차액으로 매수운동의 기밀비와 황초평 공동개발비를 마련하고자 하였다. 그 과정에서 오카베영사는 일진회와 시바타의 황초평 공동개발을 추

진했지만, 이해관계의 불일치와 상호불신을 해소할 수 없었다. 결국, 오카베영사는 청국 정부가 공식적으로 제안한 국경획정의 요청을 유보하는 한편, 강점을 통한 대황초평 공동개발을 추진하였다. 그러나 이 또한 시바타와 일진회의 대립과 불신으로 흐지부지되고 말았다.⁶⁷

4. 예취권의 매수 포기과 수조권 계약

1908년 2월 오카베영사가 귀국하면서 황초평 문제는 신의주이사청 이사관대리 부이사관 미호 고로(三穗五郎)가 주도하게 되었다. 미호(三穗)는 1907년 9월 이래 황초평의 분쟁 해결을 위한 또 다른 방책을 모색하였다. 미호는 황초평의 갈대 예취권 매수운동이 ‘의외의 곤란’으로 실패하면서 예취 갈대의 공동보관론으

65 新義州理事廳副理事官 岡部三郎, 1907. 8. 2, 「黃草平問題ニ関スル件」; 김정주 편, 1972, 앞의 책, 58~159쪽.

66 1907년 8월 26일 청국 정부는 주청 일본대사관을 통해서 국제담판의 제안에 대한 회답을 촉구하였다. 그러나 일본 정부 내부적인 의견 대립으로 공식 방침이 유보된 것으로 판단된다. 그래서 10월 중순 안동도대는 관헌 2명을 경성에 파견해서 교섭을 추진했지만, 자료적인 제약으로 실패가 불명한 상황이었다. 그러나 1907년 10월 23일 岡部영사와 安東道臺의 교섭에 따르면, 안동도대는 공동보관론을 제안했고, 岡部영사는 황초평의 양분안을 주장하였다. 新義州理事廳副理事官 岡部三郎, 1907. 10. 24, 「第199號(鶴原宛電報)」, CJA-0002261.

67 在安東領事館事務代理 三穗五郎, 1907. 12. 21, 「黃草平問題ニ関シ岡部領事ノ介入シタル一進會長及關係邦人等京城會議ノ模様報告並ニ改訂契約書等進達ノ件」; 김정주 편, 1972, 앞의 책, 160쪽.

로 전환해서 일진회와 시바타의 공동경영을 추진했지만, 이 또한 여의치 않게 되었다. 그래서 예취권 매수운동의 실패는 ① 대가를 동반한 갈대 예취권 매수운동이 오히려 청국인들의 시기심(猜忌心)을 유발하였고, ② 매년 갈대 수입에 대해서 매수가액이 지나치게 저렴해서 매수자의 매각 유인을 자극하지 못했고, ③ 예취권 소유주 36명의 거주가 널리 산재해서 실질적인 협의가 여의치 않았기 때문이라 진단하였다.⁶⁸ 그래서 오카베영사 귀국 이후 대항초평 분쟁을 담당하게 된 미호는 신의주이사청 노구치(野口)검임숙과 함께 1907년 제2차 매수운동 개시와 함께 이른바 '장구완행(長久緩行)'의 정책을 추진하게 되었다. 그 내용은 다음과 같다.⁶⁹

첫째, 가능하면, 36명의 주주를 설득해서 주주의 의견을 경청하고, 이들을 안동현에 招致해서 1개소에 모아서 협의할 수 있는 청국인을 탐색할 것. 둘째, 어디까지나 강압 수단을 시행해서 이들로 하여금 갈대 예취권의 옹호가 곤란하다는 점을 感念하게 하는 것. 셋째, 주주들이 갈대 수익을 상실하고자 않을 것이기 때문에 우리는 갈대발 소유권을 확보한 주주의 지위에서 구주주인인 소유권자 36명을 소작의 지위로 전락시킴으로써 장래 36명의 소작인이 갈대를 예취하지만, 우리 측은 조세수입을 확보한다. 권리 이전에 기여한 운동자에 대해서는 보수를 지급하지만, 권리자에 대해서는 대가를 지불하지 않는다는 것이었다.

여기서 장구완행(長久緩行)의 방침은 앞서 오카베영사도 승낙한 것이었지만, 오카베영사의 경우, 예취권을 금전으로 매수한 이후 한국인에게 이전해서 장기적으로 황초평의 실효적 지배의 근거를 마련한다는 것이었다. 그러나 미호는 앞의 방침 ③과 같이 위력을

68 더구나, 통감부가 갈대 예취권을 매수 하더라도 발생할 수 있는 문제와 관련해서 “금번(1907) 한인을 사역해서 예취작업을 실시하였지만, 작업 방법이拙劣해서 도저히 작업의 완벽을 기할 수 없었다. 또한, 갈대의 판로는 거의 90%가 청국이었기 때문에 종래와 같이 청국 관헌이 방해한다면, 한인으로서서는 판매가 도저히 불가능해서 청국인을 배제하고서는 예취 갈대를 매각할 수도 없었다. 현재, 1906년 잔여 갈대는 신의주 부근으로 운반해서 갈대의 판로를 찾고 있지만, 도저히 팔리지 않아서 최근 연료 목적으로 겨우 매각할 수 있었다. 따라서 예취작업 및 판매방법은 청국인에게 위탁하는 것 이외에 달리 방법이 없어서 단념하지 않으면 안 되었다”는 것이다. 新義州理事廳理事官代理副理事官 三穗五郎, 1908. 2. 26. 「黃草平芦葦刈取權買收運動ニ関シ變更シタル形式ニ於テ成功シタルニ付至急請訓ノ件」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 174쪽.

69 新義州理事廳理事官代理副理事官 三穗五郎, 1908. 2. 26. 「黃草平芦葦刈取權買收運動ニ関シ變更シタル形式ニ於テ成功シタルニ付至急請訓ノ件」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 173~178쪽.

동원한 강경방침으로 청국인 주주 36명의 이권을 심각하게 침해해서 예취권 매수가 아닌 지주-소작관계로 전환한다는 발상이었다. 바꾸어 말하면, 지주(한국 정부)와 소작(청국인)관계로 전환해서 일정의 조세를 수취하는 수조권 계약을 체결함으로써 황초평 분쟁을 해결한다는 발상이었다. 더구나 청국인에 대한 수세는 영토에 관한 것이 아니기 때문에 청국 정부의 간섭을 회피하면서도 국경 미확정의 애매성을 활용해서 수조권 관행을 정착시킬 수 있다고 주장하였다. 수조권 관행을 활용한 황초평 분쟁의 해결방법과 관련하여 종래 이주선은 미호가 명치 초기 일본의 지조개정을 응용한 것이라 주장하였다.⁷⁰ 그러나 앞서 아카야마(高山)의 지적과 같이 당시 압록강에 산재한 시주와 도협에서 수조권 관행이 널리 정착했다는 사실을 상기할 필요가 있다.⁷¹

그래서 1907년 4월 이후 안동영사관은 평소 사역하는 청국인을 앞세워

대황초평의 갈대 예취권 매수운동을 추진하는 한편, 1907년 12월 시바타에게 갈대 예취의 지휘 감독권을 부여하였다. 시바타는 청국인 주주 36명의 입도를 엄금하는 한편, 청국인 인부를 고용해서 갈대 예취에 착수하였다. 또한 청국인 주주 가운데 유력한 브로커를 탐색하였다. 그 와중에서 유력 주주이면서도 약 17개년에 걸쳐 안동현서(安東縣署)와 대동구중세국총판(大東溝中稅局總辦) 등 공직에 몸담았던 오신원(吳新源, 당시 60세)의 회유 공작에 착수하였다. 당초 오신원도 예취권의 청국령을 강하게 주장했지만, 일본 정부의 강경한 입장과 한청 관계의 현황 그리고 집요한 회유공작에 넘어가면서 결국 유력 주주 4명(林恒春·弓鶴亭·蘆虎臣·蔡泉山)의 설득작업을 수락하고 말았다. 1908년 2월 19일 재안동 일본영사관은 이들 청국인 주주 36명을 안동영사관 제1호 관사로 초치해서 수조권 계약을 체결하였다. 또한 2월 23일 이들 36명의 주주로 하여금 4

70 관련해서 이주선은 명치 초기 지조개정에서 경작재(本百姓)의 경작지에 대해 사적 소유권을 부여하는 경우와 경작자는 아니지만 수조권자를 지주로 간주해서 사적 소유권을 인정했던 사례를 응용한 것이라 주장하였다. 李主先, 2011, 앞의 글, 71쪽.

71 흥미로운 사실은 岡部 보고서에서 大小 柳草坪의 실상을 소개하고 있다. 청국 측 강안에 근접한 대우초평은 한국령으로 한인의 수전개척이 활발한 상황이었다. 그러나 대우초평에서 작은 수로를 두고 떨어져 한국 측 강안에 가까운 소유초평은 한국인이 아닌 전부 청국인이 고랑과 두류 경작에 종사하였다. 그래서 신의주이사청 직원이 소유초평의 소유주가 누구인가를 문의한 결과, 한인이라고 답변했다는 것이다. 그래서 이사청 직원은 소유초평에서 한인 소유주와 청인 경작자의 대차관계(수조권 계약)가 있는 것으로 간주했다는 것이다. 바꾸어 말하면, 1908년 2월 대황초평의 수조권 계약도 바로 소유초평의 사례를 반영한 것으로 추정된다. 新義州理事廳副理事官 岡部三郎, 1907, 8, 2, 「黃草平問題二關スル件」; 김정주 편, 1972, 앞의 책, 102쪽.

명의 대표자를 선임해서 납세규약서와 안동영사관 성명서 날인을 추진하였다. 수조권 계약의 내용은 1908년 4월 8일 한국 정부 평안북도 관찰사가 청국인 주주 36명에 대해서 ① 향후 10개년(1908. 4. 8~1917. 4. 7)에 걸쳐 대황초평의 갈대 예취권을 허가하고, ② 이들 주주들은 매년 2,000원의 조세를 평북관찰사에게 납부한다, ③ 10개년 이후 갈대 예취의 처분권은 한국 정부에게 있으며, 기한 만료 이후 예취권 회수에 이의를 제기하지 않는다는 조건이었다.⁷²

통감부도 미호가 추진하는 수조권 계약에 동의하였다. 통감부는 당초 서약서 서두에 기술한 역사적 경위의 삭제, 수세자를 재안동 일본영사가 아닌 평북관찰사로 정정하고 신의주이사청이 승인한다는 내용으로 바뀌었다. 따라서 교섭과 계약의 주체는 일본 외무성이 아닌 한국 정부 평북관찰사로 바뀌었다. 1908년 7월 안동영사관은 안동도대 앞으로

황초평 분쟁과 관련한 이해관계자 협약이 성립했고, 종래 청국인 주주의 예취권을 인정했기 때문에 당초 청국이 제안한 공동보관의 폐기를 통보하는 것으로 일단락하였다. 또한 1908년 2월 26일 미호는 오카베 영사의 권유에 따라 ‘국가문제라는 고상(高尚)한 미명(美名)에 대한 의협심(義俠心)’으로 갈대 예취권 매수운동 과정에서 “생사(生死)의 수라장(修羅場)”⁷³에서 분투했던 보수로서 매년 청국인 주주의 대부료 2,000원을 시바타에게 지급할 것을 제안하였다. 그러나 통감부는 청국인에게서 수취하는 대부료는 한국 정부 수입이기 때문에 사인(私人)에게 교부될 수 없다는 강경한 입장과 함께 1907년 예취한 갈대 수익을 시바타에 대한 보수 지급으로 간주하고 관계 단절을 지시하였다.⁷⁴ 또한 통감부는 신의주이사청 미호의 요청으로 기밀비 4,500원을 산정해서 오신원(吳新源) 3,000원⁷⁵, 왕화성(王化成, 華實公司) 600원⁷⁶, 진영복(陳永福, 安東道臺 통역)

72 1908년 2월 일진회 元世基라는 자가 개척 식부를 목적으로 황초평 貨下를 청원했지만, 한국 정부 농상공부는 본건의 진행 사항을 고려해서 허가하지 않았다. 나아가, 봉천장군이 발급한 지권(地照)은 대황초평 분쟁 발생 이후 관계자 청국인이 청국 관헌에게 제출했고, 그래서 현재 지권의 행방을 알 수 없다는 것이었다. 朝鮮總督府外事課, 1911, 「黃草坪」, CJA0002277.

73 新義州理事廳理事官代理 三穗五郎, 1908. 2. 26, 「黃草平問題一進會對紫田ノ契約先後策二関スル件」; 김정주 편, 1972, 앞의 책, 179쪽.

74 統監府 石塚長官代理, 1908. 4. 6, 「電發第7號」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 188쪽.

75 1908년 5월 岡部の 기밀비 산정에서 오신원 부자는 매수운동의 중심이었고, 당초 약속에 따라 3,000원을 지급해야 한다고 해서 당초 금액을 거지하였다. 新義州理事廳理事官 岡部三郎, 1908. 5. 4, 「黃草平二関スル機密金分配方之」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 199쪽.

76 1908년 5월 岡部영사의 기밀비 배분 사항에서 王化成은 손실금과 공로를 인정

해서 기밀비 600원 지급을 거처하였다. 新義州理事廳理事官 岡部三郎, 1908. 5. 4. 「黃草平二關スル機密金分配方之」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 199쪽.

77 陳永福은 당초 기밀비 배분 대상이 아니었지만, 1908년 5월 岡部영사의 기밀비 재사정 과정에서 등장한 인물이다. 陳永福은 안동도대가 파견한 통역 겸 출장원으로 紫田이 매수한 인물이며, 장래 청국 정부의 기밀을 탐문하고 교란전에 활용가치가 높은 인물이라 평가해서 기밀비 500원 지급을 사정하였다. 新義州理事廳理事官 岡部三郎, 1908. 5. 4. 「黃草平二關スル機密金分配方之」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 200쪽.

78 大久保豊彦은 당초 기밀비 배분계획의 대상이 아니었지만, 1908년 5월 岡部영사의 기밀비 재사정 과정에서 등장한 인물이다. 岡部에 따르면, 大久保豊彦은 제1차 매수운동 과정에서 紫田을 지원하기 위해 한인 40~50명을 인솔해서 황초평에 입도했지만, 청국인들에게 체포되어 상당한 학대를 당하였고, 청국 관헌에게 인도되었다. 그 과정에서 지참금 100원과 권총을 분실했음을 고려해서 기밀비 200원 지급을 결정하였다. 대신에 당초 기밀비 지급 대상이었던 野口右一과 宇土照造는 紫田과 공동으로 운동에 착수해서 당초 岡部영사가 상당액의 운동비를 지급한 인물들이다. 따라서 추가적인 이익문제(갈대처분 이익)는 紫田과 직접 해결할 문제며, 그래서 기밀비 재사정에서 배제되었다. 新義州理事廳理事官 岡部三郎, 1908. 5. 4. 「黃草平二關スル機密金分配方之」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 199쪽.

79 당초 기밀비 배분 대상으로 日韓植植協會의 손실금 보상으로 기밀비 500원의 지급을 계상했지만, 岡部영사의 재사정에 따라 小川光莊의 개인적 손실에 한정해서 기밀비 200원의 지급을 결정하였다. 新義州理事廳理事官 岡部三郎, 1908. 5. 4. 「黃草平二關スル機密金分配方之」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 199쪽.

500원⁷⁷, 오쿠보 도요히코[大久保豊彦] 200원⁷⁸, 오가와 고조[小川光莊]에게 200원⁷⁹을 각각 분배하였다.⁸⁰

IV. 식민지기 수조권(受租權) 갱신과 회수

한편, 1908년 4월 이래 동덕당조합은 한국 정부와의 대황초평 수조권 계약에 따라 기한부 조건이지만, 갈대밭 경영의 안정성을 확보할 수 있었다. 이하에서는 1918년 4월 수조권 계약 연장과 함께 1928년 4월 수조권 회수에 이르는 경위와 실태를 구체적으로 검토해보자.

1. 수조권 대부 갱신과 내부 갈등

1908년 4월 대황초평의 수조권자였던 평북관찰사는 용천부와 함께 황초평의 면적과 갈대 예취량 그리고 연간 판매가액을 조사하였다.⁸¹ 당시 황초평 면적은 대황초평 1,166만 4,000평과 소황초평 17만 4,960평이었고, 갈대 예취량과 순이익은 대황초평 20만 속(束)의 약 3만 원, 소황초평 8,000속의 약 2,200원이었다.⁸² 1908년 11월 수조권 약정서는 “국경문제의 관계로부터 통감부에서 보관할 것”⁸³을 결정하였다. 동덕당조합이 납부하는 대부료는 ‘집수입’으로 분류되었고, 대부료 징수는 평양재무국 소속 용천재무서가 담당하였다. 수조권의 관리 주체는 통감부기 탁지부 소관이었지만, 식민지기 조선총독부 재무국으로 바뀌었다.

대부료는 매년 2월과 3월 2회 각 1,000원씩 합계 2,000원을 납부한다는 조건이었다. 그래서 1908년 제1회 대부료는 3월 안동영사관을 경유해서 수납되었고, 1909년 제2회 대부료는 4월 말 동덕당조 합이 직접 한국 정부 도지부에 납부하였다.⁸⁴ 대부료 징수체제는 매년 2월 말 용천재무서가 고지서를 발령 해서 안동영사관에 송부하면, 안동영사관이 동덕당조 합에 통보하였다. 대부료가 조합에서 신의주 우편국 으로 송금되면 용천재무서가 수취하고, 평양재무국이 대부료 수취 영수증을 발급하는 체제였다.

1910년대 대소 황초평의 면적 합계 약 1,214 정보 가운데 대황초평 갈대밭은 약 862정보(71%)에 달하였다. 갈대 예취는 매년 11월 하순부터 12월 상순에 걸쳐 실시되었고, 단기간에 대량의 인부를 동원한 예취 작업이 불가결하였다. 또한 갈대가 생장하는 여름철에는 갈대의 도취(盜取) 예방을 위해 갈대밭 전체를 70~100정보의 소구역으로 구분해서 상당액의 보증금을 예탁한 청부업자에게 갈대밭 감시와 예취를 위탁하였다. 그래서 매년 예취한 갈대의 매각 수익을 동덕당조합과 복수의 청부업자가 양분하는 형식이었다.⁸⁵ 예취한 갈대 처분은 경쟁입찰에 따라 주로 청국인에게 매각되었고, 매각수익에서 경비를 공제한 잔액을 조합규약에 따라 조합원 36명에게 조합 지분에 따라 공평하게 분배하는 형식이었다. 1910년 당시 대황초평의 갈대 예취 수익이 연간 약 10만 원에 달하는 상황에서 동덕당조합은 한국 정부만이 아닌 청국 정부의 안민산 소재 세연국(稅捐局)에도 매년 약 1,000원을 납세하였다.⁸⁶

1908년 2월 체결한 대황초평의 수조권 만기는

80 在安東領事 岡部三郎, 1908. 6. 13, 「機密金分配二関スル件」; 김정주 편, 1972, 위의 책, 201쪽.

81 在安東領事西澤義澈, 1926. 1. 8, 「黃草平葦島二関スル調書送付ノ件」, 『鴨綠江日支劃界問題ノ件』, JAC-AR(ref. B03041228600).

82 1910년 당시 소황초평의 상황이다. 1907년 용천부윤은 관계 조선인에게서 갈대 예취료로 150원을 용천군 재무서에서 수납하게 하였다. 1908년 용천재무서는 소황초평을 공매를 걸어서 낙찰자 용천부 내면 운여동 李致章이 1908년 8월 대금 800원을 납입하였다. 이어서 1919년 10월 28일 소황초평은 국유미개척지이용법에 따라 大垣丈夫 외 5명(전부 조선인)에 대부되었다. 韓國駐劄軍憲兵隊長 榊原昇造, 1910. 4. 2, 「黃草平島調査二関スル件」; 김정주 편, 1972, 앞의 책, 211~213쪽.

83 在安東領事西澤義澈, 1926. 1. 8, 「黃草坪葦島二関スル調書送付ノ件」, 『鴨綠江日支劃界問題ノ件』, JAC-AR(ref. 03041228600).

84 韓國駐劄軍憲兵隊長 榊原昇造, 1910. 4. 2, 「黃草平島調査二関スル件」; 김정주 편, 1972, 앞의 책, 211~213쪽.

85 그러나 1918년 이후 대부조합은 중일 양국에 대한 납세를 도저히 감당할 수 없다고 해서 중국 稅捐局에 대한 납세를 중지하고 말았다. 平安北道道知事, 1922. 11. 10, 「龍川郡大黃草坪貸付二関スル件」, 『鴨綠江日支劃界問題ノ件』, JAC-AR(ref. B03041228600).

86 西澤義澈, 1925. 9. 28, 「鴨綠江下流黃草平葦島問題二関スル件」, JAC-AR(ref. B03041228600).

1918년 4월 7일이었다. 황초평의 수조권 만기일 도래는 인근 지역민에게 이른바 ‘수연(垂涎) 삼천장(三千丈)’에 달하는 거대한 이권의 출현이었다. 그래서 조선총독부 앞으로 대황초평의 갈대 예취권 취득 혹은 불하 청원이 속출하였다. 최초의 출원자는 1916년 10월 일본 고베(神戸) 소재 스즈끼상점[鈴木商店]의 대리자 오가와 도쿠나가[小川徳長]의 예취권 양도 청원이었다. 이어서 ① 안동현 점덕명(蔞德明) 외 4명, ② (일본)제국재향군인회 경성분회장 고바야시 쇼사쿠[小林盛策] 외 7명, ③ 용천군 군참사 장종식(張宗植) 외 17명, ④ 경성 조동윤(趙東潤) 외 25명, ⑤ 안동현 이와무라 다로[岩村太郎] 외 1명, ⑥ 의주 도참사 최석하(崔錫夏) 외 2명, ⑦ 의주군 송장면 장정선(張貞善), ⑧ 철산군 도참사 오희원(吳熙源) 외 9명, ⑨ 안동현 난염당(蘭鹽堂) 외 8명이었다.⁸⁷ 물론 동덕당조합도 1917년 9월 조선총독부 앞으로 수조권의 연장 갱신을 출원하였다. 1917년 말 대황초평의 갈대 예취권 불하운동은 크게 심디아일(沈多野一)파, 손경현파, 궁원(宮原)파, 마옥봉(馬玉峰)파, 스즈끼상점[鈴木商店]파로 구분되었다.⁸⁸ 그러나 1918년 1월 조선총독부는 종래 동덕당조합에게 수조권 갱신을 인가하고 말았다.

1918년 1월 18일 조선총독부와 동덕당조합이 작성한 제2차 수조권 계약서의 내용이다. ① 대부개소는 평안북도 용천군 대황초평, ② 대부면적은 258만 5,962평, ③ 대부용도는 갈대 예취, ④ 대부기한은 1918년 4월 9일에서 1928년 4월 8일까지 10개년, ⑤ 대부조건은 대부료 연간 5,000원이었다. 대부료는 매월 2월 말과 3월 말 2회에 걸쳐 납부한다. 대부료 납부는

조합원의 연대 책임이었고, 대부지의 전대·양도·상속에 대한 조선총독부의 인가를 규정하였다. 또한, 대부 취소 조건으로 ① 지정 기한 내 대부요금을 납부하지 않았을 경우, ② 보관의 주의를 태만하거나 대부지를 황폐시키는 경우, ③ 공익상의 필요가 인정되는 경우, ④ 대부신청 사항에 허위 또는 부정이 있는 경우로 한정하였다.⁸⁹ 1918년 1월 28일 동덕당조합은 평안북도 장관 앞으로 지방비 명목으로 1만 원을 기부하면서

87 朝鮮總督府財務部長, 1922. 6. 27, 「黃草坪調査資料材料二関スル件」, 『鴨綠江日支劃界問題ノ件』, JAC-AR(ref. B03041228600).

88 在安東領事西澤義澈, 1926. 1. 8, 「黃草坪葦島二関スル調書送付ノ件」, 『鴨綠江日支劃界問題ノ件』, JAC-AR(ref. B03041228600).

89 平安北道長官, 1918. 1. 28, 「指令案(平北秘第24號)」, CJA-000261.

정식으로 대부 허가서를 취득하였다. 1918년 4월 수조권 갱신은 당초 수조권 계약에 비해서 대부료를 2,000 원에서 5,000 원으로 인상되었다는 점에서 구별된다.

2. 동덕당조합의 내분과 이전투구

한편, 동덕당조합은 1918년 수조권 갱신 이후 심각한 내분에 휩싸이면서 이전투구(泥田鬪狗)를 반복하였다. 그 결과 점차 주주의 이탈·교체와 함께 경영곤란에 직면하였다. 실제로 제2차 수조권 갱신 이전 동덕당조합은 손(孫)파(孫敬賢과 孫敬塘 등), 임파(林恒春과 林學考 등), 마파(馬偉甫 등)의 3파전 양상이었다.⁹⁰ 1918년 1월 동덕당조합은 평안북도에서 수조권 갱신 기각을 통보받았음에도 조합 대표 손경현과 아들 손도명은 맹렬한 수조권 갱신 운동을 전개하였다. 그 실태는 다음과 같다.⁹¹

1918년에 이르러 10년 기한이 만료함으로써 주주 가운데 유력자 孫敬賢이 貸下繼續 운동을 위해 동경·경성·安義를 누차 왕래하면서 운동에 중사하였다. 우리측에서는 該島(대황초평)의 영토권을 주장하기에는 아직 時機尙早였기 때문에 이를 邦人(일본인)에게 대여해서 사건을 분기시키는 것이 不得策이었다. 그래서 평안북도 장관은 주주 대표자 손경현 외 35명에게 대여료 연액 5,000 원으로 개정하고 조건을 부여해서 허가하기에 이르렀다.

실제로 1916년 이전부터 손경현은 비밀리에 수조권 갱신 운동을 전개했던 것으로 추정되며, 그래서 “지나 관헌이 다른 지나인에게 대부할 경우에는 영토문제(領土問題)를 재연시킬 우려가 있다”⁹²는 지적과 같이 중국 관헌의 적극적인 지원을 끌어낼 수 있었다. 또한 1917년 9월 예취권 출원이 속출하는 와중에서 “일본

90 朝鮮總督府財務部長, 1922. 6. 27, 「黃草坪調査資料材料二関スル件」, 『鴨綠江日支劃界問題ノ件』, JAC-AR(ref. B03041228600).

91 西澤義澈, 1925. 9. 28, 「鴨綠江下流黃草坪葦島問題二関スル件」, JAC-AR(ref.03041228600).

92 平安北道長官, 1916. 7. 14, 「黃草平葦島二関スル件」, 『鴨綠江日支劃界問題ノ件』, JAC-AR(ref.B03041228600).

인이 황초평 사건에 개입하는 것은 찬성하지 않는다”⁹³는 안동영사의 발언과 함께 조선총독부도 “물의(物議)의 양성(釀成)을 우려”하는 입장으로 바뀌었다.⁹⁴ 결국 손부자의 황초평의 영토권 문제와 연계한 수조권 갱신 운동은 영토권 주장이 시기상조라는 조선총독부의 판단과 함께 수조권 갱신에 성공할 수 있었다.

한편, 손도명은 수조권 갱신 청원운동 과정에서 거액의 조합자금을 운동비 명목으로 지출하지 않으면 안 되었다. 그럼에도 손도명은 1918년 4월 수조권 갱신 이후 명확한 조합비 정산을 하지부지하면서 조합원에 대한 이익배분을 태만하였다. 그래서 종래 손씨 일파였던 손경당이 이탈해서 임씨 및 마씨와의 연합세력을 형성하였다. 결국 동덕당조합은 손씨파에 대항하는 손임마(孫林馬)씨파로 양분되면서 심각한 내분(內紛)을 거듭하였다. 더구나 1917년 4월 조합원 가운데 마위보(馬偉甫)·임항춘(林恒春)·왕곡통(王谷通) 외 13명은 자신이 소유하는 갈대 예취권 지분 가운데 40%를 일금 2,000원에 일본인 중야가재소가 요시아(曾我可哉)를 포함한 일본인 3명과 중국인 4명에게 매도하는 사건이 발생하였다. 그러나 평안북도 장관이 갈대 예취권의 전대(轉貸)를 인정하지 않았기 때문에 매수자 소가(曾我)는 곤란에 처하였다. 그래서 소가는 같은 권리를 만주 해성(海城) 거주 마쓰오카 노부지로(松岡延次郎)에게 가액 2,000원에 전매(轉買)하고 말았다. 권리를 매수한 마쓰오카

[松岡]는 의주법원에서 권리 확정을 받을 수 있었지만, 평안북도에 거부당하였다. 그래서 마쓰오카는 수차에 걸친 청원으로 평안북도에서 매수권을 암묵적으로 인정받기에 이르렀다. 이후 경위는 다음과 같다.⁹⁵

松岡은 1919년 1월 葦草 예취기에 이르러 용암포경찰서에 보호를 출원해서 예취에 착수했지만, 손경현 일파도 이에 반발해서 예취를 개시하면서 상호 갈등으로 번졌다. 한편, 손경현은 松岡에 대항하면서 임항춘을 배제했지만, 다른 한편으로 손경현은 松岡을 통해서 임영춘

93 在安東領事西澤義澈, 1926. 1. 8, 「黃草坪葦島二関スル調書送付ノ件」, 『鴨綠江日支劃界問題ノ件』, JAC-AR(ref. B03041228600).

94 당시 조선총독부는 차수기간 만료와 함께 “지나인에 대한 대하를 끊고 일본인에게 대하를 결행하고자 하였지만, 物議 釀成을 우려해서 재차 지나인에게 대하하게 되었다”는 것이다. 外務省通商局第2課, 1930.12, 「黃草坪」, 『第59會帝國議會說明參考資料』, JAC-AR(ref. B13081556200).

95 西澤義澈, 1925. 9. 28, 「鴨綠江下流黃草坪葦島問題二関スル件」, JAC-AR(ref. B03041228600).

등 16명과 체결한 계약서를 앞세워 松岡에게 3만 원의 배상(16戶 주권 40%, 10 개년분 합계 3만 원)을 임항촌 일파에게 요구하도록 하였다. 결국, 松岡은 관헌의 위력을 빌려서 2만 5,000원을 받고 권리의 매도증서를 임항촌과 교환하였다.

결국 마쓰오카는 동덕당조합을 상대로 다양한 분규를 반복해서 대부조합 대표자 손도명에게서 3만 원을 받고 권리를 포기하였다. 그러나 마(馬)씨 파는 당초 일본인 소가 등에 대해 자신의 지분 40%를 매도한 적이 없고 그래서 하등 마쓰오카에게 대가 지불의 이유가 없음에도 3만 원을 교부한 것은 손도명의 개인적인 지출에 불과하며, 조합 혹은 자신들과는 무관하다며 오히려 손도명을 비난하였다. 더구나 1919년에 이르러 손경당(孫敬塘)·임항촌·마위보 외 5명이 자신들의 지분을 재차 조선인에 매도하는 일이 발생하였다. 그러나 대표자 손도명은 수조권 계약 조건 위반을 내세워 저지운동을 전개하였고, 재차 충돌하였다. 그래서 마씨 일파는 안동심판청과 봉천고등심판청 앞으로 손경당 부자가 중국의 영토를 한국 정부에 팔아먹었다는 “매국노(賣國奴)”⁹⁶의 죄명으로 고소하였다. 결국 1921년 9월 손경현 부자는 국토사매, 사문서 위조, 사인(私印) 남용의 죄명으로 구속되었고, 징역 3년 6개월과 벌금 9만 원의 처벌을 받게 되었다.

1920년 손경현 구속 이후 마위포(馬偉浦)는 조합 대표로 변신해서 자신의 세력 부식과 함께 이익분배를 좌지우지함으로써 3개년에 걸쳐 수만 원을 횡령하였다. 그래서 주주들 가운데姜명덕(姜明德)은 공정한 이익분배를 주장하며 마위포를 안동심판청과 봉천고등심판청에 고소해서 승소하였다.⁹⁷ 그 때문에 1924년 5월 손경현 부자도 특별사면으로 출옥하게 되었다.⁹⁸ 동덕당조합은 1918년 수조권 갱신 이래 손씨·마씨·강씨 파별로 나누어서 이전투구를 반복하였다. 그 외중에서 빈발하는 소송은 막대한 소송비 지출에 따른 약 20만 원에 달하는 막대한 조합 부채가 발생하였다. 그 때문에 주

96 西澤義澈, 1925. 9. 28, 「鴨綠江下流黃草坪葦島問題二関スル件」, JAC-AR (ref.B03041228600).

97 朝鮮總督府, 1924. 4. 24, 「黃草坪問題二関スル件」, JAC-AR(ref.B03041228600).

98 西澤義澈, 1925. 9. 28, 「鴨綠江下流黃草坪葦島問題二関スル件」, JAC-AR (ref.B03041228600).

주들은 이익분배가 전무한 상황에서 거액의 소송비 부담에 시달리지 않으면 안 되었다. 그래서 주주들은 소유 지분을 매각하고 점차 조합을 이탈하였다. 그 과정에서 조선총독부는 대황초평의 수조권을 활용해서 조합의 내부적인 혼란과 파탄을 부채질하였다.

3. 동덕당조합의 파탄과 수조권 회수

동덕당조합은 1918년 수조권 갱신을 계기로 이익배분과 관련한 조합원 내부의 빈번한 분규에 몸살을 앓았고, 빈발하는 소송에 따른 막대한 차입금을 계상하지 않으면 안 되었다. 1924년 안동부속지 상무회 회장 중국인 조준명(曹駿明)은 동덕당조합 주식을 매입해서 전무이사에 취임하였다. 손준명은 동덕당조합의 경영 안정과 장래 발전을 위해 안동현 중국 관헌 가운데 유력자를 조합원으로 유치하고자 당시 안동현지사 강승업(姜承業), 안동현수상경찰청장 우치공(于治功), 안동현경찰청장 진봉장(陳奉璋)에게도 조합의 신주를 분배하였다. 이는 손준명이 중국 관헌 가운데 유력자의 환심을 사서 조합 내 자신의 기반을 굳히고자 하는 의도였다. 동시에 손준명은 자신의 심복 여보당(呂寶堂)을 조합 회계원으로 파견하였다. 그 와중에서 우치공도 조합의 실권 획득을 위해 심복 장백경(張白鏡)을 관리인으로 파견하기도 하였다.

1924년 당시 동덕당조합 이사였던 마자상(馬子祥)과 강명덕(姜明德)은 두 차례에 걸쳐 함께 12만 원에 달하는 조합채를 발행했기 때문에 상당한 경영 압박에 시달리는 상황이었다. 그래서 신규 주주로 등장한 조준명은 마자상과 강명덕의 소유지분 6만 5,000원을 강압적으로 매수해서 조합 출자금으로 전환하였고, 조합채 잔액 5만 5,000원은 동변도실업은행(東邊道實業銀行)과 여타 금융기관 차입금으로 조합채 변제를 완료할 수 있었다. 그러나

1925년 5월에 이르러 조준명과 우치공은 다른 이권 문제로 반목하게 되었다. 우치공은 조준명을 동덕당조합에서 배제하고 조합의 실권을 장악하고자 하였다.⁹⁹

99 西澤義澈, 1926. 11. 15, 「鴨綠江下流 黃草平葦島問題ニ関スル件」, 『鴨綠江日支画界問題一件』, JAC-AR(ref. B03041227600).

1924년 9월 우치공은 봉천성경찰국장 진봉장을 충동질해서 조준명이 동덕당조합의 권리를 일본인 모대의사에게 양도할 것을 밀약했다는 등 무고(誣告)하고 주주회 명분으로 조준명을 납치하였다. 우치공은 형식적인 주주총회를 개최해서 1924년 동변도실업은행 차입금 5만 5,000원의 이자 1만 7,000원에 대한 조준명의 개인적 변제를 강요하였다. 그러나 조준명은 해당 자금이 조합채 변제를 위한 차입금이었음을 거듭 주장하였다. 그래서 우치공은 봉천성경무청장 앞으로 발송한 무고장을 제시하며, 국도도매죄(國土盜賣罪)로 협박하였다. 그 때문에 조준명은 일단 현장의 위기를 회피하고자 우치공이 요구하는 소유 주식 4주를 시가 1만 8,400원으로 평가해서 동변도실업은행 차입금 이자를 공제한 잔액 4,400원을 수취한다는 관계서류에 서명하지 않으면 안 되었다.¹⁰⁰

이후 조준명은 우치공에 대한 보복을 획책하였다. 당시 우치공도 종래부터 직권 남용으로 여러 부정을 일삼았던 일이 발각되면서 수세에 몰리는 상황이었다. 실제로 다수의 민간 피해자의 고소가 빈발하면서 수상경찰청장의 지위마저 위협하게 되었다. 따라서 우치공은 협박사건을 계기로 조준명을 적으로 돌리는 것이 자신에게 크게 불리할 것으로 판단하였다. 그래서 우치공은 조준명에 대해서 지분 반환을 조건으로 적극적인 화해를 요청하였다. 이상, 동덕당조합의 내부적인 갈등은 당사자였던 조준명이 직접 언급한 내용이었다. 그러나 그 과정에서 동덕당조합의 또 다른 음모가 드러나게 되었다. 바깥에 말하면, 우치공의 간책(奸策)에 휘말린 조준명은 이를 원망한 나머지 조합의 내부적인 기밀 사항이었던 황초평의 중국령 귀속 방책을 발설하고 말았다.

그 내용에 따르면, 1925년 당시 안동현 중국 관헌은 황초평이 종래 한국 정부에서 영토권을 주장하면서 거의 20년에 걸쳐 공식적인 관리권을 행사해 왔음을 알고 있었다. 따라서 현재로서는 대황초평을 중국 영토라 주장해서 교섭하더라도 도저히 성공할 수 없을

¹⁰⁰ 1924년 8월 봉천성 당국이 재차 同德塘組合 대표 손경현 부자에 대한 체포명령을 발령하는 사건이 발생하였다. 안동 화상 공의회 의장과 만철지방위원 조준명은 대부조합의 대표권을 장악했지만, 평안북도는 당시까지 조준명의 대표권을 인정하지 않은 상황이었다. 물론 대부분은 조준명이 납부하는 상황이었다. 그러나 당시 소문에 따르면, 손경현은 출옥 이후 신구 주주의 횡포를 응징하고자 획책하였고, 이를 인지한 于治功은 재차 손경현 부자를 설득해서 자신의 기반을 굳히고자 운동하였다. 결국, 조선총독부는 손경현에 대한 체포명령도 결국 于治功 일파의 획책으로 간주하였다.

것으로 판단하였다. 그래서 중국 관헌과 동덕당조합은 압록강 수류관계로 인해 대황초평과 중국 영토가 상접하면서 수로의 수심이 극히 낮다는 사실에 주목하였다. 실제로, 1924년 당시 압록강 하구의 선박항로는 황초평과 조선 측 연안을 흐르는 동수로였다. 중국 관헌과 대부조합은 중국 측 수로를 인위적으로 매립해서 황초평을 중국 영토와 접속시킨다면, 압록강의 국경협정과 영토권 분할 협상에서 우월적 지위를 확보할 수 있을 것으로 판단하였다. 그래서 동덕당조합은 1925년 압록강 상류에서 대두(大豆)를 만재하고 남하하는 단평선(段平船) 240척(척 당 소양 80원)을 매수해서, 결빙 이전 8~9월에 암석을 만재한 단평선을 야음을 이용해서 유역에 침몰시켜서 자연스럽게 황초평을 중국 영토와 완전히 접속시킨다는 계획이었다.¹⁰¹

동덕당조합의 음모를 파악한 조선총독부는 1926년 5월 비밀리에 대황초평의 측량 조사를 실시해서 1926년 7월 평안북도 임야 대장 등록과 함께 평안북도 용천군 신도면 동주동 소속으로 행정 조치하였다.¹⁰² 나아가, 1926년 이래 조선총독부는 “장래 국경문제의 트집을 마련하고자 중국인

관리에게 대부할 것을 결정”¹⁰³하였다. 1928년 4월 제2차 대부기한의 만료와 동시에 종래 차수인단 가운데 봉천성경무청장 진봉장, 안동수상경찰서장 우치공 및 안동경찰청장 강(姜)모 등 20여 명에게 대부하는 한편, 우치공을 대표자로 선임한다는 계획이었다. 그러나 우치공의 지위 불안과 인격적 결함으로 최종적인 결정을 보류하였다. 다른 한편으로 안동도이(道伊)에서도 황초평 대부를 희망하는 자가 있었지만, 이들의 지위 또한 불확실해서 결정을 보류한 상황이었다. 이러한 조선총독부의 움직임은 1926년 당시에도 대황초평에 대한 실효적 지배권 확립을 시기상조로 간주했음을 의미한다.

결국 1928년 4월 조선총독부는 “시판적(試辦的)으로 이를 직영”¹⁰⁴한다는 취지에서 수조권 갱신 혹은 신규

101 1926년 5월 조사에 따르면, 대황초평은 면적 약 1,200정보, 호수 126, 인구 549명 이었고, 주요 물산은 미곡과 갈대였다. 평년산액 미곡 4,475석과 가액 3만 8,929석에 대해서 갈대 12만 2962束과 가액 6만 5,886원으로 합계액 10만 4,815원을 기록하였다. 西澤義澈, 1926. 11. 15. 「鴨綠江下流黃草平葦島問題二関スル件」, 「鴨綠江日支画界問題一件」, JAC-AR(ref. B03041227600).

102 朝鮮總督府, 1926. 9. 4. 「大黃草坪及小黃草坪外四坪ノ現況ニ関スル件」, CJA-000261.

103 外務省通商局第2課, 1930. 12. 「黃草坪」, 『第59會帝國議會說明參考資料』, JAC-AR(ref. B13081556200).

104 西澤義澈, 1926. 11. 15. 「鴨綠江下流黃草平葦島問題二関スル件」, JAC-AR(ref. B03041228700).

수조권 계약을 포기하고 조선총독부 직영체제로 전환하였다. 1928년 말 평안북도에는 조선인 인부를 동원해서 갈대 예취를 개시했지만, 경영 미숙과 경험 부족으로 예취 작업이 크게 지연되었다. 그 와중에서 전 조합원이자 전 안동수상경찰서장 우치공은 안동영사관 앞으로 잔여 갈대를 3만 5,000원에 청부할 것을 청원하였다. 그래서 조선총독부는 종래 대부료의 7배에 달하는 유리한 조건과 그 외 적당한 방법도 없어서 우치공에 대한 예취작업의 청부를 결정하였다. 그래서 조선총독부는 경찰관 5명을 파견했지만, 중국 정부로부터 그 어떤 항의도 없었다. 결국 1920년대 동덕당조합의 입장에서 대항초평은 더 이상의 황금알을 낳는 거위가 아니었기 때문이었다. 그래서 동덕당조합은 1917~1918년 당시 활발한 대부권 갱신 운동과 달리 갱신을 포기하는데 전혀 개의치 않았다. 그 결과 1928년 4월 조선총독부는 대항초평에 대한 실효적 지배권을 확립할 수 있었다.

마지막으로, 1908년대 이래 청국 정부의 움직임이다. 1908년 이후 청국 정부가 대항초평의 갈대 예취권이 통감부로 이전되었다는 사실을 확인한 것은 1911년 7월이었다. 그래서 중국 정부는 갈대 예취권 이전을 통감부와 청국민의 개인 거래로 간주해서 정부 차원의 재협상을 추진하였다. 그러나 조선총독부는 재협상 불가원칙에 따라 중국 정부의 제안을 무시하였다. 나아가 1922년 1월과 7월 주일 대리공사는 본국 정부 훈령에 일본 외무성 앞으로 압록강의 국경협정을 요청하였다.¹⁰⁵ 이는 중국 정부가 압록강을 전형적인 국제하천으로 간주해서 국제공법에 따른 국경획정의 요청이었다. 그러나 일본 정부는 중일 협동측량과 압록강 보전공사(保全工事)에는 찬성하지만, 국경획정에는 반대한다는 무성의한 대응 혹은 전략적 모호성(strategic ambiguity)¹⁰⁶으로 일관하였다.¹⁰⁷ 이러한 일본 정부의 미온적인 대응은 압록강의 국경획정이 월강하는 반일세력의 단속, 강역 도서의 영유권과 어업권 등 국제적 관행을 넘어서는 우월적 권익의 상실 그리고 서구 열강

105 그 요지는 「압록강이 중국과 조선의 천연적인 경계지만, 한일합병 이래 양국의 조사가 없었다. 상호 대표를 파견해서 해관의 신축 지도에 준거해서 상호 정정한다면, 후일의 분쟁을 면할 수 있다. 국경협정을 일본 정부에 요청한다」는 것이다. 中華民國代理公使張文管, 1922. 1. 9, 「書翰」, JAC-AR(ref.B03041227800).

106 전략적 모호성(strategic ambiguity)은 특정 사안을 둘러싸고 첨예하게 대립하는 행위 주체가 전략적으로 특정한 입장을 취하지 않음으로써 위험부담을 경감하고자 하는 의도된 행위를 말한다.

107 外務省, 1922. 8. 30, 「鴨綠江ノ國境劃定ニ關スル件」, JAC-AR(ref.B03041227900)

의 외교적 개입을 초래하는 국경 분쟁화를 우려했기 때문이었다.

나아가 1924년 마위포(馬偉浦)와 강명덕의 이전투구 과정에서 대황초평의 이권 회수를 목적으로 대황초평의 호구 조사에 착수했지만, 재안동 일본 영사의 방해로 실패하였다.¹⁰⁸ 물론 이후에도 중국 정부는 다양한 경로를 통해서 대황초평의 영토권 확보를 추진했지만, 일본 정부의 현황유지(現況維持)의 입장과 미온적 대응에 직면하면서 번번이 실패하고 말았다. 더구나

1929년에 이르러 중국 정부는 압록강의 도협 및 사주 귀속의 일괄적 타결을 추진하였다. 1929년 7월 요녕성(?)은 안동교섭서의 유보생(劉普生)을 파견해서 압록강 강구의 실측과 함께 황초평의 귀속에 관한 중일교섭의 전체적인 경위를 조사하였다. 1929년 8월 21일 안동교섭서는 황초평이 중국의 영토임이 분명하다는 관계자의 증언과 증거서류 등을 요녕성에 제출하였다. 그러나 이후 본격적인 외교교섭의 움직임은 확인되지 않는다.¹⁰⁹ 그러나 1930년 당시 출판된 안동현 지방지는 대황초평(同德塘)을 중국 영토로 표기하였다.¹¹⁰

108 朝鮮總督府, 1924, 4, 24, 「黃草坪問題ニ関スル件」, CJA-000261.

109 당시 안동교섭서 조사에 따르면, “안동 하류 황초평은 고래로부터 안동현 부속지로서 중국 영토임이 명명백백하다. 그 후 압록강의 수류 변화로 인해 현재와 같이 일본 측은 황초평을 조선 영토임을 주장해서 풍부한 이권의 갈대 재배를 획득하게 되었고, 중국이 이를 교섭하고자 하지만, 일본 측은 군경의 위력으로 이에 응하지 않는다. 황초평에 거주하는 우리 동포는 일본 관헌의 억압에 고통을 받고 굶주리며 우는 것에 참으로 동정을 금할 수 없다. 더구나, 황초평이 중국 영토라는 것은 기타 부근 고인의 유력자 증언 및 민국 4년경 전동변도위 王順存 재직 당시 ‘동덕위당’을 조직해서 갈대를 제재하였다. 그러나 이후 罷免되어 안동전공안국장 于治功과 같은 불량관리가 등장하면서 황초평이 일본 영토가 되었고, 자기 개인의 폭리를 탐하고자 일본 관헌에게서 갈대 1개년 예취 허가를 청부받는 등 비행이 금일에 이른다. ‘동덕당’조합 대표인 ‘孫國基’가 소지하는 서류 및 고래의 지도를 보면, 황초평은 압록강 右岸에 위치해서 중국령이라는 것이 역연하므로 속히 귀성 정부 수석은 외교 당국에게 일본 측과 교섭해서 영토의 경계를 명확히 해서 이권의 外劃을 방지해야 한다”고 주장하였다. 海軍省軍務部第二課, 1929, 9, 30, 「支那側黃草島奪取交渉計畫に關する件」, JAC-AR(ref.C04016612400).

110 干雲峰 編修, 1931, 『安東縣志』.

V. 맺음말

이상, 1900년 11월 이래 대황초평의 갈대 예취권 문제가 발단이 되었던 이른바 ‘황초평 분쟁’은 1918년 제1차 예취권 대부연장 이후 동덕당조합 내부에서 이해관계의 대립으로 경영파탄에 직면하였다. 그러나 1928년 4월 조선총독부는 동덕당의 갈대 대부권을 회수해서 직영 체제로 전환하면서 이른바 ‘황초평 분쟁’을 종결할 수 있었다. 바꾸어 말하면, 대황초평의 갈대 예취권은 더 이상 황금알을 낳은 거위가 아니었다는

점에서 분쟁의 발단이자 해결의 실마리였다. 이로써 일제는 1906년 이래 통감부가 의도했던 압록강 하구 접경수로의 요충지 황초평의 실효적 지배권을 완성할 수 있었다. 그러나 압록강 국경의 미확정 와중에서 황초평에 대한 실효적 지배권은 여전히 국제법적 근거와 중국 정부의 공식적인 양해를 결여한 것이었다. 황초평의 영토권을 공식적으로 확인한 것은 1960년대 조·중 국경조약이었다. 마지막으로, 머리말에서 지적한 종래 연구와 관련해서 이 연구의 시사점을 정리하는 것으로 맺음말에 대신한다.

첫째, 대한제국기 황초평 분쟁에 대한 역사적 평가다. 종래 연구는 1900년대 대한제국기 ‘황초평 분쟁’을 둘러싼 한국 정부의 대청교섭이 대황초평을 한국령으로 귀속시키는 외교적 승리로 간주하였다. 물론 한국 정부가 대황초평의 한국령 귀속을 선제적으로 주장해서 영토분쟁을 쟁점화시켰다는 점에 대해서는 일정한 평가의 여지가 있다. 그러나 앞서 검토한 바와 같이 한국 정부의 대황초평에 대한 영토권 주장은 갈대 예취권에 주목한 정치모리배들의 국정농단에서 시작되었고 그래서 한국 정부는 대황초평의 자국령을 확인할 수 있는 명확한 논거도 없이 압록강 관할권의 역사적 기원만을 반복해서 주장하지 않으면 안 되었다.¹¹¹ 또한 제2차 한청교섭의 쟁점은 갈대 예취권이었고, 외교교섭도 엇갈린 주장이 교차하는 문서적 교섭에 한정되었다. 반면 1906년 이래 통감부는 ‘선강점(先強占)과 후교섭(後交涉)’의 실효적 지배권 확립의 영토전략을 구사해서 대황초평의 영토권과 이용권의 분리적 대응에 성공하였다. 결국 대한제국기 한국 정부는 논거 박약의 근시안적 대응으로 일관했던 반면, 보호국기 통감부는 당근과 채찍을 적절히 구사하는 치밀(緻密)·기민(機敏)·은은(隱隱)의 외교적 대응으로 대황초평에 대한 실효적 지배권을 확립할 수 있었다. 더구나 대황초평 분쟁에 개입하는 통감부의 목적은 대한제국기 대황초평에서 성장하는 ‘수연(垂涎) 삼천장(三千丈)’의 갈대가 아니라 압록강 하구 한청 접경수로의 요충지 확보였다.

둘째, 20세기 초엽 ‘황초평 분쟁’의 역사적 성격이다. 종래 연구는 황초평 분쟁을 간도문제와 달리 갈대

111 같은 지적과 관련해서는 당시 한청관계를 비롯해서 양국의 국경정책에 대한 추가적인 연구가 긴요한 논점이다. 이 연구는 종래 연구의 한계를 고려해서 제기한 가설과 관련한 금후 보다 단계적이고 체계적인 심화연구의 디딤돌로 삼고자 한다.

소유권을 둘러싼 '자원 분쟁적 성격'으로 파악하였다.¹¹² 그러나 종래 연구가 주장하는 황초평 분쟁의 역사적 성격은 갈대 예취권을 둘러싼 대한제국기에 한정된다. 실제로 앞서 검토한 바와 같이 "황초평은 일개 갈대섬에 불과하지만, 한국으로 귀속하게 되었을 때는 압록강의 항행수로 전부가 한국에 귀속되어 압록강을 제압하게 되고, 장래 안동 무역의 발전을 예상하면 그 사명(死命)을 한국이 제압하게 된다. 일개 작은 섬은 (일본)제국(帝國) 차원(次元)에서 극히 중대한 가치를 갖는다"¹¹³는 지적과 같이 통감부가 판단한 황초평의 지경학적 가치는 용암포와 함께 압록강 하구 수로권 항방을 기능하는 중대 사안이었다. 실제로, 1904~1905년 러일전쟁을 경험한 일본의 입장에서 압록강 하구 수로권은 대륙팽창의 인후(咽喉)였고, 용암포 전면에 위치한 황초평은 목구멍에 걸린 가시와도 같은 사주였다. 반면 대황초평의 갈대 예취권은 다소의 금전적 가치 혹은 청국인의 예취권 인정도 가능한 지극히 부차적인 사안이었다. 그렇기 때문에 통감부 외교는 대한제국기와 달리 청국인의 갈대 예취권을 인정하면서도 위력·모략·매수·협박 등 다양한 공식·비공식 외교적 수단을 활용하는 '명치외교의 표본'으로 회자될 수 있었다. 따라서 20세기 황초평 분쟁의 역사적 성격은 황초평의 갈대 예취권에 주목한 '자원 분쟁적 성격'이 아닌 황초평의 영토권에서 파생하는 압록강 하구 접경수로의 확보라는 '압록강의 수로패권 분쟁'으로 새롭게 파악되어야 한다.

셋째, 20세기 초엽 '황초평 분쟁'의 역사적 시사점이다. 종래 연구는 대한제국이 이른바 '황초평 분쟁'에 주목해서 "1964년 조중변계의정서 체결 당시 북한 정부가 황초평을 포함한 압록강 하구의 섬과 사주의 대부분을 영토로 삼을 수 있게 된 것도 1883년 이래 황초평을 한국의 영토로 삼기 위한

노력과 축적된 자료 덕분"¹¹⁴이었다고 주장하였다. 그러나 대한제국기 한청교섭은 대황초평의 갈대 예취권 확보를 둘러싼 이권 교섭에 한정되었고, 영토주권을 담보하는 외교적 성과는 전무하였다. 따라서 대한제국기 한국 정부의 대청교섭이 1960년대 조중 국경조약

112 오병한, 2016, 앞의 글.

113 駐清日本公使 林勸助, 1906, 11, 19, 「暗號電文」, 『黃草平關係書(1906~1909)』, CJA-000261.

114 오병한, 2016, 앞의 글, 191쪽.

에서 황초평의 북한 측 귀속을 역사적으로 규정했다는 주장은 명백한 사실 관계의 왜곡이다. 실제로, 20세기 초엽 황초평에 대한 실효적 지배권 확립의 역사적 근거를 마련한 것은 역시 1906년 이래 통감부 외교의 성과였다. 실제로, 앞서 검토한 바와 같이 통감부는 실지조사와 함께 한청교섭 자료 등을 면밀히 검토했지만, 청국 정부가 주장하는 대황초평의 갈대 예취권을 인정하지 않으면 안 되었고, 한국 정부의 주장에 대해서는 근거 박약으로 주장의 계승을 기각하였다. 또한 통감부는 대황초평의 실효적 지배권 확립을 위한 구체적인 대안으로 안동현군정장관(安東縣軍政長官) 다카야마 기미미치가 제안했던 영토권과 이용권의 분리적 대응을 추진하였다. 그래서 통감부는 제안동 오카베영사를 앞세워 위력·모략·협박·포섭·매수 등 공식·비공식 외교수단을 총동원해서 예취권 매수운동, 공동보관론, 공동개발론을 거쳐 최종적으로 수조권 계약을 체결해서 황초평 분쟁을 종식하고 실효적 지배권 확립의 전기를 마련할 수 있었다. 따라서 1960년 조·중 국경 협정에서 황초평의 북한 측 귀속은 ‘명치외교의 표본’으로 회자되는 통감부 외교의 성과 혹은 일본 제국주의 대외침략의 역사적 유산을 계승한 것이었다.

국문초록

이 연구는 20세기 초엽(대한제국기, 보호국기, 식민지기) 압록강 영토분쟁의 상징이었던 황초평 분쟁의 발단·경과·귀결의 궤적을 실증적으로 검토해서 1960년대 조·중 국경조약의 역사성을 탐색하는 사례 연구다. 1962년 조·중 국경조약은 수로 중앙을 국경으로 하는 탈베그(Thalweg) 원칙에 따른 국경하천 및 영토주권의 귀속원칙과 달리 수로 자체를 국경으로 확정하였고, 압록강 및 두만강에 소재하는 도서와 사주 451개의 귀속을 결정하였다. 그 가운데 중국과 상접하는 압록강 하구에 소재하는 황초평의 북한측 귀속문제는 1960년대 조·중 국경조약과 압록강 영토분쟁의 역사성에 대한 연구사적 관심을 촉구한다. 종래 연구는 황초평 분쟁을 ‘자원분쟁적 성격’으로 간주해서 황초평의 북한 귀속이 대한제국기 한국 정부의 대청외교의 성과를 계승한 것으로 간주하였다. 그러나 이 연구는 황초평 분쟁의 성격을 통감부의 압록강 하구 수로권 장악을 위한 요충지 확보라는 ‘압록강 수로패권 분쟁’으로 파악하였다. 황초평을 귀속한 북한은 ‘명치외교(明治外交)의 표본(標本)’으로 회자되는 보호국기 통감부 외교의 성과와 일본의 제국주의 침략유산의 계승했다는 또 다른 관점을 시사한다.

〈주제어〉

황초평 분쟁, 韓淸교섭, 실효적 지배권, 명치외교의 표본, 통감부 외교, 압록강 수로패권 분쟁, 갈대 예취권, 수조권 계약

ABSTRACT

A Study of the Twentieth Century–Territorial Dispute over Hwanggumpyong Island

Joung, Anki

Seoul National University Institute of Economic Research,

This study attempts to explore the historical implications of the Korea–China Border Treaty in the 1960s by empirically reviewing the origin, developments, and outcome of the Hwanggumpyong Dispute, which is symbolic among the territorial disputes that occurred around the Amnok River while the Korean Empire became a protectorate, and then a colony of Japan during the twentieth century. The Korea–China Border Treaty of 1962 determined the jurisdiction of 451 islands and sandbars located along the Amnok River and Duman River instead of customarily applying the Thalweg Principle. The treaty placed Hwanggumpyong Island between North Korea and China under North Korea’s jurisdiction. Previous studies have understood the dispute surrounding Hwanggumpyong to have been about resources, so the island’s attribution to North Korea was deemed a legacy of Korean imperial government’s success diplomacy toward the Qing. However, this study suggests a different possibility that the nature of dispute surrounding Hwanggumpyong lied in claiming the “hegemony of the Amnok River,” which involved the Japanese Residency–General wanting to secure a strategic point for dominating over the waterway at the mouth of Amnok River. In that case, the island coming under North Korean jurisdiction would be the historical legacy of the Residency–General’s diplomacy, which is regarded as archetypal of the Meiji government’s diplomacy.

Keywords

Hwanggumpyong dispute, Korea–Qing talks, effective control, Meiji Government diplomacy, Japanese Residency–General diplomacy, dispute over Amnok River hegemony, reed mowing right, tax collection right.

참고문헌

- 김경춘, 1979, 『한청국경분쟁사』, 삼광출판사.
- 양태진, 1992, 『한중국경사연구』, 법경출판사.
- 이종석, 2001, 『북한-중국관계 1945-2000』, 중심.
- 이종석, 2014, 『북한-중국 국경획정에 관한 연구』, 세종연구소.
- 이화자, 2008, 『韓淸國境問題研究』, 집문당.
- 최장근, 1998, 『韓中國境問題研究』, 백산자료원.
- 한명섭, 2011, 『남북통일과 북한이 체결한 국경조약의 승계』, 한국학술정보(주).
- 김경춘, 1985, 「鴨綠江下流 朝·淸國境線形成問題考」, 『邊太燮博士 華甲紀念 史學論叢』, 삼영사.
- 김경춘, 1987, 「朝·淸 국경문제의 一時點」, 『경주사학』 6.
- 김경춘, 1992, 「古珥島·薪島를 圍繞한 朝淸國境係爭」, 『국사관논총』 32.
- 김춘선, 2002, 「압록·두만강 국경문제에 관한 한·중 양국의 연구동향」, 『한국사학보』 12.
- 박선영, 2005, 「한중 국경획정의 과거와 현재」, 『북방사논총』 4.
- 박선영, 2005, 「북한과 중국의 비밀 국경조약」, 『중국사연구』 34.
- 엄찬호, 2012, 「조·중간의 경계분쟁과 古地圖」, 『한일관계사연구』 42.
- 오병한, 2016, 「19세기말 20세기초 압록강 하구 黃草平 분쟁 연구」, 서울대학교 박사학위논문.
- 이주선, 2011, 「鴨綠江中州를めぐ는 韓淸係爭と帝國日本」, 『日本歴史』 763.
- 山本進, 2010, 「淸末民國期鴨綠江流域の開墾」, 『九州大学東洋史論集』 38.

국제법상 해양에 대한 역사적 권리의 성격과 범위

필리핀과 중국 간 남중국해 중재재판을 중심으로

김원희 한국해양수산개발원

I. 머리말

이 글의 목적은 필리핀과 중국 간 중재재판에서 중국이 주장하는 남중국해 9단선과 역사적 권리에 대해 내려진 최종 판정을 검토하고, 국제법상 해양에 대한 역사적 권리의 성격과 범위를 분석하는 것이다. 남중국해 중재판정¹은 여러 가지 이유로 세계적인 관심과 주목을 끌었는데, 중국이 일대일로와 해양궤기로 대표되는 공세적인 해양관할권 확대정책을 실시함에 따라 중국의 남중국해 9단선과 역사적 권리가 국제법상 유효한 것인지가 중요한 법적 문제로 제기되었다.

제2차 세계대전 직후 중국의 '내정부 지리국(內政部方域司)'은 1947년 12월 「남해제도위치도(南海諸島位置圖)」를 인쇄하였다.² 중국 내정부는 동 지도를 1948년 2월 '중화민국 행정구역도'의 부도로 공식 발간하였다. 이 지도는 남중국해의 스프래틀리제도(Spratly Islands), 파라셀제도(Paracel Islands), 프라타스제도(Pratas Islands), 맥클레스필드 뱅크(Macclesfield Bank) 등 네 곳이 11개의

* 논문 투고일: 2017. 3. 30. 심사 개시일: 2017. 4. 28. 게재 확정일: 2017. 5. 18.

1 The Republic of Philippines v. The People's Republic of China, Award on the Merits, 12 July 2016(이하 'Award on the Merits').

2 Jinming Li and Dexia Li, 2003, "The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note," *Ocean Development and International Law*, Vol. 34, p. 289.

‘단선 또는 점선(dash line or dotted line)’ 내에 위치하고 있다는 것을 표시하고 있다. 1947년 중화민국 정부는 11개의 단선을 이용하여 남중국해에서의 중국의 주권 또는 영역의 한계를 표시하였고, 이러한 정책은 1949년 창설된 중화인민공화국 정부에도 승계되었다.³ 다만 통킹만에 표시되었던 두 개의 단선은 중국과 베트남 간의 관계가 우호적이었던 1953년 당시에 삭제되었고, 이후 양국 관계가 다시 부침을 겪었지만 중국에서 제작된 지도에는 9개의 단선, 소위 9단선만 표시되어 왔다.⁴

중국은 남중국해에 대한 법적 입장이나 9단선의 의미에 대해 명확한 입장을 밝히지 않았고, 남중국해의 도서에 대한 주권과 관할권에 대해서도 모호한 입장을 유지해왔다. 한편 베트남과 말레이시아는 2009년 5월 공동으로 남중국해에서 200해리 이원 대륙붕에 관한 정보를 대륙붕한계위원회(Commission on the Limits of the Continental Shelf, 이하 CLCS)에 제출하였다. 중국은 양국의 공동 문서제출에 항의하는 구상서를 유엔 사무총장에게 제출하면서 소위 9단선이 표시된 지도를 첨부하였다. 중국은 구상서에서 “남중국해 도서와 인접 수역에 대하여 주권을 가지며, 해저 및 하층토와 관련 수역에 대하여 주권적 권리와 관할권을 가진다”는 입장을 표명하였다. 중국은 구상서와 첨부된 9단선의 지도를 통해 남중국해에 대해 주장하는 도서와 인접 수역의 범위가 9단선으로 표시된다는 입장을 최초로 밝혔다.

이후에도 중국은 남중국해에서 설정한 소위 9단선에 근거하여 해양자원의 탐사활동을 실시하거나 자국이 관할수역이라고 주장하는 남중국해 해역에서 필리핀 어민들의 어업활동을 금지하는 등의 조치를 취하여 왔다.

2009년 CLCS 문서제출을 둘러싼 논란 직후 중국은 필리핀이 남중국해에서 오랫동안 수행해온 석유와 가스 개발 프로젝트의 진행을 방해하는 조치를 취하였다. 2012년에 중국은 스카버러 솔 부근 해역에서 중국과 필리핀 어민들 간의 어업분쟁이 격화되자 필리핀 어민들을 스카버러 솔에서 강제로 축출하는 조치를 취하였다. 또한 2013년부터 중국은 남중국해 스프레

3 이기범, 2013, 「중국의 ‘구단선(九段線)’에 관한 여러 가지 해석들과 UN해양법협약」, 『국제법평론』 2013-11(통권 제38호), 149~150쪽.

4 Gao Zhiguo and Jia Bing Bing, 2013, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications,” *American Journal of International Law*, Vol. 107, No. 1, p. 101.

틀리제도의 여러 해양지형에서 대규모 간척사업과 인공섬 건설을 추진하였고, 항공모함이 출입할 수 있는 규모의 항구와 활주로 등을 건설하였다.⁵

필리핀은 이와 같은 중국의 남중국해 9단선 주장과 일방적 해양활동으로 인해 발생한 해양분쟁을 2013년 1월 22일 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea, 이하 해양법협약) 제7부속서의 중재재판에 일방적으로 회부하였다. 해양법협약 제7부속서의 중재절차는 해양법협약의 해석과 적용에 관한 분쟁에 대해 일방 당사국의 반대가 있더라도 중재절차를 계속 진행할 수 있는 강제적 분쟁해결절차다. 그럼에도 중국은 처음부터 필리핀이 일방적으로 회부한 중재재판을 거부하면서 중재절차에 참여하지 않을 것이라고 선언하였다.

필리핀은 이 사건에서 총 15가지의 청구취지를 제출하였으며, 청구취지 제1문과 제2문에서 중국이 주장하는 남중국해에 대한 권리와 9단선이 해양법협약에 위반되는 것이고 무효라고 주장하였다. 필리핀은 남중국해에서의 중국의 해양권원은 필리핀과 마찬가지로 해양법협약상 명시적으로 허용된 것 이상으로 확대될 수 없으며(청구취지 제1문, 소위 '9단선'에 의해 포함되는 남중국해 해역에 대한 주권적 권리 및 관할권, 그리고 '역사적 권리'에 대한 중국의 주장은 해양법협약에 반하는 것이고 해양법협약상 중국에게 명시적으로 허용된 해양권원의 지리적 및 실질적 한계를 초과하는 한 법적 효력이 없다(청구취지 제2문)고 주장하였다.

중국의 중재재판 거부와 불참 통보에도, 중재재판소는 필리핀의 신청과 해양법협약 제15부 및 제7부속서에 따라 중재절차를 계속 진행하였다. 마침내 중재재판소는 2016년 7월 12일 필리핀이 청구한 사항들을 대부분 인용함으로써 필리핀의 승소 판정을 내렸다. 더 나아가 중재재판소는 중국이 그동안 남중국해에서 실시한 조치와 활동들에 근거하여 중국이 남중국해에 대해 주장하는 9단선과 권리가 해양법협약과 합치되는지 여부를 판단하였다. 관습국제법의 규율영역이던 해양에 대한 역사적 권

⁵ Hearing on Jurisdiction and Admissibility, Final Transcript (Day 1), 7th July 2015 (이하 'Final Transcript (Day 1)'), pp. 22~24.

리에 대해 중재재판소는 해양법협약의 성안 과정과 당사국들의 추후관행을 분석하여 해양법상 문제되는 역사적 개념들을 분석적으로 제시하였다.

이하에서는 중국의 남중국해 9단선 및 역사적 권리에 관한 분쟁당사국들의 주장을 살펴보고, 남중국해 중재판정에서 제시된 9단선의 법적 효력 및 해양의 역사적 권리에 관한 판정이유를 분석하고자 한다. 또 해양법협약상 강제적 분쟁해결제도의 관할권 범위, 해양에 대한 역사적 권리와 역사적 권원의 개념 규명, 해양법협약과 다른 국제법 규범과의 관계에 대해 중재재판소가 판시한 내용들을 검토하고자 한다. 주로 필리핀이 청구취지 제1문과 제2문에서 제기한 문제들을 분석함으로써 이번 중재판정의 의의를 평가하고 한국에게 주는 시사점이 무엇인지를 살펴보고자 한다.

II. 남중국해 9단선과 역사적 권리에 관한 분쟁당사국의 주장

1. 필리핀의 주장

필리핀은 중국의 남중국해 9단선과 역사적 권리에 관한 청구취지 제1문과 제2문에 대해 중재재판소가 해양법협약에 따라 관할권을 행사할 수 있다고 주장하였다. 또 본안과 관련하여 중국이 남중국해 해역에 대해 해양법협약에 규정된 것 이상으로 가질 수 있는 모든 권리는 중국이 해양법협약에 가입함으로써 소멸되었으며, 중국이 남중국해 수역에 대해 역사적 권리를 가진 적도 없다고 주장하였다.⁶

1) 중재재판소의 관할권 인정 주장

필리핀은 중국이 남중국해의 도서들과 그 인접 수역 또는 영해에 대해서 주권을 주장하지만, 중국 주장 영해와 9단선 사이에 있는 수역에 대해서는 주권에 미치지 못하는 주권적

⁶ Award on the Merits, para. 188.

권리와 관할권을 보유할 뿐이라고 주장하였다. 필리핀은 중국이 남중국해에서의 항행 및 상공비행의 자유에 대해 밝힌 입장과 실제로 중국이 남중국해에서 실시한 해양활동 간에 모순이 있다고 주장하였다. 중국은 남중국해에서 항행 및 상공비행의 자유를 존중한다는 입장을 반복적으로 밝히면서도, 9단선에 근거하여 필리핀 어민의 어업활동 금지, 필리핀의 석유 탐사 활동 방해, 9단선 내의 수역에서의 석유개발 양허 제공 등의 조치를 취하였다. 중국의 모순되는 입장과 해양활동에 근거하여 필리핀은 중국이 9단선 내 전체 수역에 대해 주권을 주장한 것은 아니라고 보았다.⁷

한편 필리핀은 해양법협약 제298조 제1항(a)호에 규정된 강제적 분쟁해결절차의 예외는 역사적 만과 권원에 관한 분쟁으로 제한되는데, 역사적 권원은 그 자체로 주권을 주장할 수 있는 인근 해역에만 해당되는 것이라고 보았다.⁸ 이와 관련하여 필리핀은 남중국해 해역에 대해 중국이 주장하는 권리는 주권에 미치지 못하는 것이기 때문에 이 사건은 역사적 권원에 관한 분쟁이라고 볼 수 없다고 주장하였다. 필리핀은 중국의 배타적 경제수역 및 대륙붕법에서 사용되고 있는 ‘역사적 권리(historical rights)’라는 용어와 해양법협약 제298조 및 다른 조항에 규정된 ‘역사적 권원(historic title)’이라는 용어가 확연히 구별되는 것이라는 점을 지적하였다.⁹ 결국 필리핀은 이 사건이 남중국해에 대한 역사적 권원에 관한 분쟁이 아니기 때문에 중재재판소가 관할권을 행사할 수 있다고 주장하였다. 또 필리핀은 9단선에 포함되는 수역에 대한 중국의 역사적 권리 주장이 협약 제298조 제1항(a)(i)에 포섭되지 않는 것이고, 중국의 주장이 역사적 권원에 관한 것이라고 보더라도 협약 제298조는 역사적 만 또는 권원의 경계획정에 관한 분쟁에만 적용되기 때문에 이 사안에는 적용될 수 없다고 주장하였다.¹⁰

2) 중국이 주장하는 역사적 권리의 무효 주장

필리핀은 중국의 역사적 권리가 국제법상 무효이고 해양법협약과 합치되지 않는다는 주장을 두 가지로 제시하였다. 첫째, 필리핀은 9단선에 근거한 중국의

⁷ *Ibid.*, para. 190.

⁸ Memorial of the Philippines, para. 7,130.

⁹ Award on the Merits, para. 191.

¹⁰ *Ibid.*

확장적인 주장(expansive claim)이 국제법상 허용되지 않고, 중국이 남중국해에서 역사적 권리를 보유하고더라도 그러한 권리는 해양법협약을 채택함으로써 소멸된 것이라고 보았다. 둘째, 필리핀은 중국이 9단선 내에서 역사적 권리를 입증할 정도의 기준을 충족시키지 못하였다고 주장하였다.¹¹

필리핀은 해양법협약이 채택되기 이전에는 현재 중국이 주장하는 것과 같이 방대한 수역에 대한 역사적 권리 주장이 국제법상 받아들여지지 않았으며, 해양은 자유롭게 이용해야 한다는 원칙과 연안국이 자국 육지에 인접한 해역을 통제한다는 원칙만 인정되었다고 지적하였다. 필리핀은 중국의 주장이 그러한 해양자유 원칙과 연안국 통제의 원칙에 부합하지 않는다고 주장하였다.¹²

필리핀은 해양법협약이 채택되면서 당사국들이 보호받는 해양이용의 성격, 그러한 보호의 성격 및 보호가 적용되는 수역을 신중하게 검토하였기 때문에, 해양법협약이 기존 해양의 이용 또는 권리에 대한 명시적 예외를 규정하지 않고 있는 경우에는 그러한 역사적 권리가 타국의 주권, 주권적 권리 및 공해자유에 대한 훼손(derogation)에 해당되어 존속할 수 없었을 것이라고 보았다. 기존의 해양이용에 관한 보호가 일부 수락되었지만, 원양어업 국가는 기존 공해 어업자유에서 유래하는 역사적 어업권을 배타적 경제 수역에서 인정받지 못하기도 하였다.¹³ 따라서 필리핀은 해양법협약이 다른 연안국의 주권적 권리 또는 모든 국가들의 권리와 자유를 훼손하면서 해양법협약에 규정된 한계를 초과하는 활동에 대한 권리 주장을 허용하지 않는다고 주장하였다.¹⁴

또 필리핀은 남중국해에서 중국이 역사적 권리를 갖지 못했다는 다양한 역사적 증거들을 제시하면서 중국이 역사적 권리를 보유한 적도 없다고 주장하였다. 필리핀은 중국이 남중국해의 해양지형들에 대한 역사적 권리를 최초로 주장한 것은 2009년 5월이 되어서였고, 1136년으로 거슬러 올라가는 중국의 고지도에서도 중국의 영역이 하이난 이남으로 확장되지 않는다고 표시하였으며, 14세기에서 16세기까지

11 Ibid., para. 192.

12 Ibid., para. 193.

13 Ibid., para. 194.

14 Ibid.

중국은 해상무역을 적극적으로 금지하였다는 것을 증거로 제시하였다.¹⁵

한편 필리핀은 남중국해 해양지형들에 대한 중국의 역사적 권리 주장이 그 해양지형들의 영해 밖 수역까지 포함한 것은 2009년이 지난 후에야 비로소 이루어졌다고 주장하였다.¹⁶ 필리핀은 중국이 제2차 유엔해양법회의에서 3해리 영해 한계를 지지하였고, 중국의 영해 선언에서 스프래틀리제도 본토 및 연안의 도서들과 중국이 권원을 갖는 해역으로 분리된 것이 아니라 공해에 의해 분리된 것이라고 언급한 바 있음을 지적하였다.¹⁷ 결국 중국이 2009년 5월이 되어서야 9단선 내의 해역에 대해 역사적 권리를 주장했을 때 남중국해 연안국들이 즉각적인 이의를 제기하였으므로, 필리핀은 중국이 9단선 내의 해역에 대해 역사적 권리를 주장할 수 없다고 보았다.¹⁸

2. 중국의 불명확한 주장과 중재재판 거부

중국은 중재절차가 개시된 때로부터 최종 판정이 내려질 때까지 공식적으로는 중재절차에 참여한 바가 없고 어떠한 공식적인 소송기록도 제출하지 않았다. 그러나 중국은 2014년 성명서를 발표하여 중재재판소의 관할권에 반대한다는 입장을 표명하였고, 주네덜란드 중국 대사가 중재재판소에 6차례 서한을 발송하는 등 소송절차 밖에서 자국의 주장과 입장을 전달하였다. 따라서 중재재판소는 9단선과 역사적 권리에 관한 중국의 공식 소송 기록을 받지는 못했지만, 중국의 입법조치나 외교문서 등을 통해 9단선과 역사적 권리에 관한 중국의 입장을 추론하였고 그에 입각한 판정을 내렸다.

중재재판소가 인지한 중국의 입장은 다음과 같다. 소위 9단선이 최초로 등장한 것은 1948년 중국의 공식지도에서였고, 중국은 국내법에서 내해와 외해를 구별하였으며 많은 국제협정들에서 영해를 언급하였지만 명확한 범위나 경계를 확정하지는 않았다.¹⁹ 다만

¹⁵ *Ibid.*, para. 195.

¹⁶ Written Responses of the Philippines on French Archive Materials, para. 31.

¹⁷ Merits Hearing Transcript (Day 2), p. 7.

¹⁸ Award on the Merits, para. 199.

¹⁹ *Ibid.*, para. 173.

중국은 관련 국내법령에 따라 자국의 영해범위를 설정해왔다. 1930년대 당시 중화민국은 3해리 영해를 선언하였다가, 1958년 9월 4일 12해리 영해를 선언하였다.²⁰ 1992년 2월 25일 중국은 영해 및 접속수역법에서 12해리 영해, 12해리 접속수역을 규정하였다.²¹ 1996년 5월 15일 중국은 연안에 직선기선을 설정하고 영해 기선을 선포하였다.²² 중국은 1996년 6월 7일 유엔 해양법협약을 비준하면서 200해리 배타적 경제수역을 선포하였고, 1998년 6월 26일 배타적 경제수역 및 대륙붕법을 제정하였다.²³ 동 법 제14조는 “이 법은 중국이 과거 시절부터 향유해온 권리에 영향을 주지 아니한다”라고 규정하였다.²⁴

그렇지만 중국은 자국이 주장하는 역사적 권리 또는 9단선의 성격이나 범위를 명시적으로 밝힌 적이 없다. 앞에서 살펴본 대로 9단선은 1948년 중국이 제작한 공식지도에서 최초로 등장하였는데, 원래는 11개 단선이 있었으나 1953년에 통킹만에 있던 2개의 단선은 삭제되었다. 개별 단선들의 길이와 정확한 위치는 9단선을 표시한 공식 기록마다 다르고 완전히 일치하는 것은 아니다.

한편 2009년 5월 7일 중국은 말레이시아와 베트남의 대륙붕 한계정보의 공동제출에 항의하면서 중국이 남중국해와 인접 수역에 있는 섬들에 대해 다툼의 여지 없는 주권을 가지고 주권적 권리와 관할권을 향유한다는 구상서를 유엔 사무총장에게 송부하였다.²⁵ 중국은 그러한 구상서에 9단선이 표시된 남중국해 지도를 첨부하였으며, 이 구상서와 9단선 지도를 통해 남중국해 9단선에 대한 중국의 입장이 최초로 공식적으로 표명되었다. 이에 대해 베트남·말레이시아·인도네시아·필리핀은 중국의 항의 각서에 대해 즉각적으로 이의를 제기하였다.²⁶

그 후 중국은 외교서한과 대변인의 공적 진술에서 2009년 구상서에서 언급된 표현을 반복적으로 표명

20 *Ibid.*, para. 174.

21 *Ibid.*, para. 175.

22 *Ibid.*, para. 177.

23 *Ibid.*, para. 178.

24 *Ibid.*, para. 179.

25 “China has indisputable sovereignty over the islands in the South China Sea and the adjacent waters, and enjoys sovereign rights and jurisdiction (see attached map).” Note Verbale from the Permanent Mission of the People’s Republic of China to the United Nations to the Secretary-General of the United Nations, No. CML/17/2009 (7 May 2009).

26 Award on the Merits, para. 184.

하였고, 오랜 역사적 기간에 걸쳐 형성된 중국의 권리 주장을 명시적으로 9 단선과 연결시켰다.²⁷ 2014년 12월 12일 중국 외교부 대변인은 “중국이 난사군도와 그 주변 수역에 대해 다툼의 여지 없는 주권을 가진다. 서사군도가 중국 영토의 불가결한 일부임은 다툼의 여지 없는 사실이다. 1948년 초반에 중국 정부는 남중국해에서 단선을 표시한 공식 지도를 발간하였다. 남중국해에 대한 중국의 주권과 관련 권리에 대한 주장은 오랜 역사적 기간에 걸쳐 형성되어 왔다. 중국의 주권과 권리는 견고한 국제법적 근거를 가진 것이고 중국 정부들이 계속해서 승계해 왔다”고 언급한 바 있다.²⁸

또한 2016년 5월 12일 중국 외교부의 조약국장은 언론 브리핑에서 “남중국해에서 중국의 주권과 관련 권리는 오랜 역사적 기간에 걸쳐 형성되었고 중국 정부에서 지속적으로 유지되어 왔다는 점을 강조하고 싶다. 그 점선은 1948년 초에 중국의 공식 지도에 표기되었다. 점선은 새로운 권리의 창설이 아니라 역사적으로 형성된 남중국해에 대한 중국의 권리의 확인이었다. 오랫동안 어떠한 국가도 점선의 정당성에 문제를 제기하지 않았으며 많은 국가들의 공식 지도에도 점선이 등장하였다”고 답변하였다.²⁹

이와 같이 중국은 남중국해에서 스프레틀리제도와 파라셀제도에 대한 주권에 관련된 권리가 오랜 역사적 기간에 걸쳐 형성되어 왔고 국제법적 근거가 있다는 일방적인 주장만을 반복했으나 그에 관한 법적 근거나 증거를 제시하지는 않았다. 중재절차가 진행되는 동안에도 중국은 9단선과 역사적 권리 주장을 중재재판 외에서 반복적으로 표명하였을 뿐 법적 근거나 증거를 제시하지 않았다. 결국 중재재판소는 남중국해 9단선과 역사적 권리에 관한 중국의 입법, 외교문서, 국가활동에 근거하여 중국의 권리의 내용과 법적 성격을 추론할 수밖에 없었다.

²⁷ *Ibid.*, para. 186.

²⁸ (MFA of PRC, 12 Dec. 2014)
“China has indisputable sovereignty over the Nansha Islands and their adjacent waters. And it is an indisputable fact that the Xisha Islands are an integral part of China’s territory. As early as 1948, the Chinese government published an official map which displayed “the dotted line” in the South China Sea. China’s sovereignty over the South China Sea and its claims to the relevant rights have been formed over a long course of history. They are solidly grounded in international law and have been consistently upheld by successive Chinese governments.”

²⁹ Ministry of Foreign Affairs, People’s Republic of China, Briefing by Xu Hong, Director-General of Department of Treaty and Law on the South China Sea Arbitration Initiated by the Philippines (12 May 2016).

III. 남중국해 9단선과 역사적 권리에 관한 관할권 판단

중재재판소는 2015년 10월 관할권 및 수리적격에 관한 관정에서 필리핀의 청구취지 제1문과 제2문이 주권이나 해양경계획정에 관한 분쟁이 아니고 협약 제15부 제1절에 따라 관할권이 배제되지 않는다고 보았다. 다만 청구취지 제1문과 제2문을 판단하기 위해서는 중국이 주장하는 남중국해에서의 해양 권원에 대한 역사적 권리의 효과와 그러한 권리 및 협약 규정들 간의 상호작용을 검토해야 하므로 그에 관한 분쟁이 해양법협약의 해석과 적용에 관한 분쟁에 해당한다고 성질결정(characterization)하였다. 그렇지만 중재재판소는 그러한 역사적 권리의 성격과 그 권리가 협약 제298조상의 “역사적 만 또는 권원”에 대한 관할권 배제에 포함되는지 여부에 따라 관할권 판단이 달라지므로 중국이 주장하는 역사적 권리의 성격과 효력은 본안에 관한 문제라고 판시하였다. 결국 중재재판소는 필리핀의 청구취지 제1문과 제2문에 대한 선결적 항변은 전적으로 선결적인 성격을 갖는 것이 아니므로 그에 대한 결정을 본안 단계로 보류하는 결정을 내렸고, 본안 판단에서 중재재판소는 관할권을 행사할 수 있다고 결정하였다.³⁰

1. 중국의 2006년 강제관할권 배제선언의 효과와 적용 여부

중국은 2006년 8월 25일 해양법협약 제298조에 따라 강제관할권 배제 선언을 기탁하였다. 따라서 중국은 해양법협약 제298조에 규정된 해양경계획정, 역사적 만 또는 권원, 군사활동, 유엔 안보리의 권한 수행에 관한 분쟁에 대해서는 강제적 분쟁해결절차에 일방적으로 회부되지 않게 되었다. 그러나 중재재판소는 해양경계획정에 관한 관할권 배제선언이 이 사건 분쟁에는 적용되지 않는다고 판정하였다.

해양법협약상 경계획정이 이루어지기 위해서는 인접국 또는 마주 보고 있는 국가들 간에 중첩되는 권원(entitlement)이 존재해야 한다. 다만 중재재판소는 해양 권원의 연원과 존재에 관

³⁰ Award on the Merits, para. 229.

한 분쟁이 해양경계획정에 관련된 분쟁이라고 할 수 없으며, 모든 해양경계 획정이 권원에 관한 것은 맞지만 권원에 관한 모든 분쟁이 경계획정에 관한 것은 아니라고 판시하였다. 또한 중재재판소는 해양법협약 제298조 제1항(a)(i)의 예외가 중국적으로 경계획정을 요구하거나 요구할 수 없는 권원의 존재에 대한 분쟁을 포착할 정도까지 이른 것은 아니라고 보았다.³¹

한편 중재재판소는 남중국해가 지리적 만(bay)이 아니기 때문에 역사적 만(historic bay)에 관한 관할권 배제선언은 이 사건 분쟁에 적용되지 않는다고 보았다. 결국 중재재판소는 이 사건 분쟁이 역사적 권원에 관한 것인지 여부는 남중국해에 대해 중국이 주장하는 권리의 성격과 예외의 범위에 달려 있다고 보았다.³² 해양 권원의 범위를 결정하는 것은 중국이지만 남중국해에 대한 권리 주장의 구체적 내용을 밝히지 않기 때문에, 중국의 주장이 역사적 권원에 해당되는지 여부는 중재재판소가 중국의 활동에 근거하여 확인해야 한다고 판시하였다.³³

2. 남중국해에서 중국이 주장하는 권리의 성격

중국이 남중국해에서 권리를 주장한다는 사실만으로 중국의 권리가 9단선에서 유래한 것이라고 볼 수는 없다. 중국이 해양법협약상 주장할 수 있는 권원의 최대 범위를 넘는 수역에서 권리를 주장하는 경우에 중재재판소는 그러한 주장은 해양법협약과 별개로 발생하는 권리를 나타내는 것이라고 간주하였다.³⁴

중재재판소는 중국이 주장하는 남중국해의 9단선과 권리의 법적 성격을 규명하기 위해 중국이 남중국해에서 실시한 활동들을 근거로 추론(inference)할 수 있다고 판시하였다. 구체적으로 중재재판소는 ① 2012년 6월 9단선 서쪽 외곽에서의 석유 탐사 관련 중국 해양석유총공사의 광구 통지,³⁵ ② 9단선 내 수역에서 필리핀의 석유 광구 지

31 *Ibid.*, para. 204.

32 *Ibid.*, para. 206.

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*, para. 207.

35 *Ibid.*, para. 208.

거한 중국의 반대,³⁶ ③ 2012년 5월 중국의 관할권하에 있는 남중국해 해역에서 여름철 어로활동 금지 조치³⁷를 그러한 중국의 활동으로 제시하였다.

중재재판소는 중국이 협약과는 별개로 존재하는 역사적 권리를 근거로 9단선 내의 석유 자원과 어업에 대해 권리를 주장하였다고 보았다. 중재재판소는 중국이 9단선 내의 자원에 대한 권리 주장을 하면서 함께 남중국해에서의 무해통항권을 넘어 항행 및 상공비행의 자유가 보장된다는 점을 밝힘으로써 9단선 내의 수역을 영해 또는 내수와 동일한 것으로 보지는 않았다고 판시하였다.³⁸ 결국 중재재판소는 상기한 중국의 활동에 비추어 9단선 내의 생물 및 무생물 자원에 대해 중국이 권리를 주장하긴 하였으나, 남중국해의 9단선 내 수역이 중국의 영해나 내수라고 인식한 것은 아니었다고 판단하였다.³⁹

3. 협약 제298조 제1항(a)(i) 예외의 범위

필리핀은 해양법협약 제298조 제1항(a)(i)의 예외가 역사적 만 또는 권원에 관한 해양경계획정에만 적용된다는 것을 근거로 중국의 9단선과 역사적 권리에 관한 주장에 해양법협약 제298조 제1항(a)(i)의 예외가 적용되지 않는다고 주장하였다. 그러나 중재재판소는 필리핀이 그렇게 주장하게 된 이유가 해양법협약 영문본의 모호성 때문이라는 점을 인정하면서도 해양법협약 제320조에 따라 중국어본이나 프랑스어본 등 다른 공식 언어본에 비추어 볼 때 제298조 제1항(a)(i)의 예외는 역사적 만 또는 권원에 관한 분쟁이 경계획정과 관련성이 있는지 여부와는 무관하게 적용되는 것이

라고 해석하였다.⁴⁰ 즉 해양법협약의 영문본 이외의 다른 정본에 따르면 협약 제298조 제1항(a)(i)의 예외는 역사적 만 또는 권원에 관한 경계획정에만 적용되는 것이 아니라, 그 분쟁에 경계획정이 포함되었는지 여부와는 무관하게 역사적 만 또는 권원에 관한 분쟁에도 관할권의 예외가 적용된다는 것이다.

³⁶ *Ibid.*, para. 209.

³⁷ *Ibid.*, paras. 210–213.

³⁸ *Ibid.*, para. 212.

³⁹ *Ibid.*, para. 214.

⁴⁰ *Ibid.*, para. 215.

중재재판소는 조약법에 관한 비엔나협약 제33조 제4항이 “제31조 및 제32조의 적용으로 제거되지 아니하는 의미의 차이가 정본의 비교에서 노정되는 경우에는 조약의 대상과 목적을 고려하여 최선으로 조약문과 조화되는 의미를 채택한다”고 규정하고 있음을 지적하면서, 영문본 이외의 공식 언어본에서 나타나는 바와 같이 역사적 만 또는 권원에 관한 분쟁에 대해 보다 광범위한 예외를 인정하는 것이 여러 정본들을 최선으로 조화시키는 해석이라고 보았다.⁴¹

더욱이 중재재판소는 역사적 권원이 해양법협약에 규정되는 입법연혁을 상세히 검토하였다. 중재재판소는 역사적 권원에 관한 논의가 1930년 국제연맹 법전화 회의, 1956년 국제법위원회 초안 규정, 1957년 제1차 유엔해양법회의에서 제출된 역사적 만에 관한 유엔사무국의 메모, 1958년 영해 및 접속수역에 관한 제네바협약, 1962년 제2차 유엔해양법회의의 이후에 작성된 역사적 수역에 관한 유엔 사무국의 메모에서도 이루어졌음을 지적하였다.⁴² 또한 제3차 유엔해양법회의에서는 1958년 영해 및 접속수역에 관한 제네바협약 제12조가 별다른 논의 없이 해양법협약 제15조로 채택되었다고 설명하였다.⁴³

중재재판소는 역사적 과정에서 유래하는 권리들을 지칭하는 해양법상의 용어들이 여러 가지 있음을 지적하고 각각의 용어들의 의미를 설명하였다. 먼저 역사적 권리(historic rights)는 국가가 보유할 수 있는 모든 권리로서 구체적인 역사적 상황 없이는 국제법의 일반규칙상 통상적으로 발생하지 않는 것을 의미하고, 주권을 포함하지만 어업권이나 접근권과 같이 주권 주장에 미치지 못하는 제한적인 권리도 포함될 수 있다고 보았다. 역사적 권원(historic title)은 육지 또는 해역에 대한 역사적 주권을 구체적으로 언급할 때 사용되는 용어이고, 역사적 수역(historic waters)은 내수 또는 영해에 대한 주장과 같이 통상적으로 행사되는 해역에 대한 역사적 권원을 나타내는 용어라고 보았다. 또 역사적 만은 국가가 역사적 수역을 주장할 수 있는 만을 의미한다고 판시하였다.⁴⁴

41 *Ibid.*, para. 216.

42 *Ibid.*, paras. 218–222.

43 *Ibid.*, para. 223.

44 *Ibid.*, para. 225.

중재재판소는 해양법협약 제298조 제1항(a)(i)에 규정된 역사적 권원에 관한 역사적 상황에서 유래하는 해역에 대한 주권 주장을 지칭하는 것이고, 이러한 용어 사용은 역사적 주권이 영해의 경계획정에 영향을 주는 해양법협약 제15조의 용법과 일치한다고 보았다.⁴⁵ 반대로 역사적 권리는 해양법협약의 어떤 규정에서도 언급되어 있지 않으며, 중재재판소는 해양법협약 제298조 제1항(a)(i)이 주권에 미치지 못하는 광범위하고 불특정한 범주의 역사적 권리에 대한 관할권을 배제하기 위한 의도로 규정된 것은 아니라고 보았다.⁴⁶

중재재판소는 중국이 2011년 7월 6일자 구상서 영문본에서 “중국이 주권적 권리와 관할권을 포함하는 역사적 권원을 갖는 수역”을 언급한 바 있음을 지적하였다. 그러나 중재재판소는 중국의 용어 사용에 일관성이 없고 중국이 남중국해 전체에 대한 주권을 주장한 것이라기보다는 번역상의 오류이거나 부정확한 문서 작성으로 인한 것으로 보인다고 판시하면서 이 문제를 깊이 다루지 않았다.⁴⁷ 중재재판소는 역사적 권원이 역사적 권리의 한 형태를 구성하기 때문에 중국이 광범위하고 구체적이지 않은 용어를 사용했다고 해서 역사적 권원에 대한 주장이 없었던 것으로 추론할 수는 없다고 판시하였다. 다만 중재재판소는 중국의 주장이 역사적 권원에 관한 것이 아니라는 결정적 증거는 남중국해 수역이 중국의 영해 또는 내수라는

주장과 양립될 수 없는 중국의 행동들이라고 지적하였다. 결국 중재재판소는 해양법협약 제298조 제1항(a)(i)의 관할권 예외는 역사적 권원에 관한 분쟁으로 제한되는 것이며, 중국은 남중국해 수역에 대해 역사적 권원을 주장한 것이 아니라 권원에 이르지 못한 일련의 역사적 권리를 주장한 것이므로 청구취지 제1문과 제2문에 대한 관할권을 행사할 수 있다고 결정하였다.⁴⁸

⁴⁵ *Ibid.*, para. 226.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, paras. 227. 중재재판소가 중국의 역사적 권원을 언급한 중국의 공식성명에 대해 번역상의 오류 또는 부정확한 문서작성이라고 치부한 것에 대한 비판으로는 다음을 참조, Keyuan Zou, 2016, “Historic Rights in the South China Sea Arbitration Case”, *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, Vol. 1, pp. 269~270.

⁴⁸ Award on the Merits, paras. 228–229.

IV. 중국 주장 9단선과 권리에 대한 본안 판단

중재재판소는 중국이 남중국해에 대해 주장하는 권리가 해양법협약에 위반되는지 여부를 판단하기 위해 법적 쟁점을 세 가지로 나누어 접근하였다. 첫째, EEZ와 대륙붕에 관한 해양법협약 규정이 그 발효 전에 해양법협약과 상충되는 생물 및 무생물 자원에 대한 권리의 보전을 허용했는지 여부, 둘째 해양법협약 발효 이전에 중국이 12해리 밖의 남중국해 수역에서 생물 및 무생물 자원에 대한 역사적 권리와 관할권을 보유하고 있었는지 여부, 셋째, 해양법협약 체결 이후 중국이 해양법협약 규정과 상충되는 권리와 관할권을 가졌는지 여부다.⁴⁹

중재재판소는 9단선에 관한 중국의 입장이 소송기록으로 제출되거나 중국 정부의 공식 성명을 통해 밝혀지지 않는 않지만, 제3차 유엔해양법회의에서 중국 대표단의 성명서나 발언, 중국 해양석유공사의 해양탐사 실행, 남중국해에서의 어업금지 기간의 설정 등과 같은 중국의 해양법 실행과 활동을 통해 추론될 수 있다고 보았다. 그러한 국가실행과 활동에 비추어 중재재판소는 중국이 남중국해에 대해 주장하는 권리가 해양법협약 제298조 제1항(a)(i)에 규정된 역사적 권원이 아니라 9단선 내 남중국해 수역에서의 생물 및 무생물 자원에 대한 역사적 권리에 불과한 것이라 전제하고 본안 문제를 검토하였다.

1. 해양법협약이 역사적 권리의 보전을 허용했는지 여부

중재재판소는 EEZ와 대륙붕에 관한 해양법협약 규정의 문언, 해양법협약의 협상 및 EEZ의 도입 과정, 다른 국제재판에서 다루어진 EEZ에서의 권리를 상세히 검토하였다.⁵⁰ 중재재판소는 EEZ와 대륙붕에 관한 해양법협약 규정들에서 타국의 권리를 포괄적으로 규정하고

있는 것에 비추어볼 때 EEZ와 대륙붕에서 연안국이 아닌 국가가 역사적 권리를 주장할 여지는 없다고 해

⁴⁹ *Ibid.*, para. 234.

⁵⁰ *Ibid.*, paras. 235–260.

석하였다.⁵¹ 중재재판소는 그러한 해석이 협상 기록을 통해 입증된다고 지적하였다. 즉 해양법협약의 협상 과정에서 국가들이 해양법 질서에 관한 포괄적 문서를 채택하려고 노력하였고, 중국이 EEZ와 대륙붕에 대한 개발도상국들의 권리 확보를 옹호했다는 것을 보여주는 협상기록은 그러한 결론을 강화시켜준다는 것이다. 결국 중재재판소는 중국이 9단선 내의 생물 및 무생물 자원에 대해 가질 수 있었던 역사적 권리는 중국의 해양법협약 가입과 발효 시에 해양법협약이 규정한 해역의 한계로 인해 법률상 폐기되었다고 결정하였다.⁵²

2. 해양법협약 발효 이전에 중국이 역사적 권리를 보유했는지 여부

다음으로 중재재판소는 해양법협약 발효 이전에 중국이 본토와 남중국해 해양지형에서 12해리 밖의 수역에서 생물 및 무생물 자원에 대한 역사적 권리와 관할권을 보유했는지 여부를 판단하였다. 중재재판소는 그러한 역사적 권리와 관할권의 존부를 판단하기 위해 고려해야 할 증거의 유형을 구별하고, 역사적 권리의 행사와 그 권리 행사에 대한 타국의 묵인이라는 요건의 충족 여부를 검토하였다.

중국은 2014년 12월 성명서에서 자국민들이 남중국해에서 역사적으로 항해와 어업에 종사해왔다는 점과 스프래틀리군도에서 거주, 어로 및 생활에 관한 중국 어민들의 활동들이 경로부(更路簿, Geng Lu Bu)에 명확히 기록되어 있다고 주장하였다. 그러나 중재재판소는 그러한 중국의 주장과 증거들은 영토 주권에 관한 증거가 될 수는 있어도 남중국해에서 12해리 영해 밖의 생물 및 무생물 자원에 대한 중국의 역사적 권리외는 무관한 증거라고 지적하였다.⁵³ 중재재판소는 남중국해 도서들의 이용에 관한 역사적 증거

들이 섬에 대한 역사적 권리를 입증하는 증거가 될 수 있겠지만 영해 밖의 수역에 대한 역사적 권리를 입증하는 증거가 될 수는 없으므로 해양에 대한 역사적 권리를 다루는 증거에 주목해야 한다고 보았다.⁵⁴

51 *Ibid.*, para. 261.

52 *Ibid.*, para. 262.

53 *Ibid.*, para. 264.

또한 중재재판소는 역사적 권리가 대부분의 경우 예외적 권리이므로, 역사적 과정을 통한 권리의 생성과 그 과정에 타국의 묵인이 필요하다고 판시하였다.⁵⁵ 중재재판소는 국제법상 허용된 자유를 행사했다고 역사적 권리가 발생하는 것은 아니며, 자유의 행시는 타국의 묵인과는 아무 관련성이 없고 국제법이 이미 허용한 자유의 향유를 나타낼 뿐이라고 보았다. 구체적으로 중재재판소는 1958년 중국 영해 선언의 내용에 비추어볼 때 남중국해의 대부분 해역은 공해에 속하였고, 남중국해에서 중국의 항해 및 어업활동은 공해의 자유를 행사한 것에 불과하였다고 평가하였다.

또 중재재판소는 영해 밖에서 역사적으로 항행과 어업을 했다는 것만으로는 중국이 주장하는 역사적 권리의 성립 근거가 될 수 없다고 지적하였다. 메인만(Gulf of Maine) 사건에서 ICJ는 미국의 Georges Bank에서의 어업활동 역시 국제법상 허용된 공해의 자유 행사에 불과하다고 판시한 바 있으므로, 중국이 남중국해에서 집중적으로 항행과 어업을 했다는 증거만으로는 충분하지 않다고 보았다.⁵⁶ 중재재판소는 남중국해 수역에서 역사적 권리가 성립하려면, 중국이 공해의 자유에서 허용된 것에서 이탈된 활동을 수행했다는 것과 다른 국가들이 그러한 역사적 권리를 묵인했다는 것을 입증해야 한다고 보았다. 그러나 중재재판소는 중국이 영해 밖의 남중국해 해역에서 역사적으로 어업을 규율하거나 규제했다는 증거는 존재하지 않고, 해저광물 또는 석유자원의 개발 또한 최근에 현실화된 것이므로 그에 관한 역사적 권리의 근거도 존재하지 않는다고 보았다.

중재재판소는 중국이 주장하는 성격의 역사적 권리가 해양법협약을 비준했기 때문에 소멸된 것이 아니라, 해양법협약의 채택이라는 국제공동체의 집단적 결정에 중국이 동참함으로써 공해의 자유를 포기한 것이라고 설명하였다. 중재재판소는 중국이 남중국해 해역에 대해 주장하는 역사적 권리의 성립이 입증되지 않았으므로 중국의 권리는 해양법협약이 채택되기 이전에 향유하던 공해의 자유에 불과한 것이라고 보았다. 따라서 중재재판소는 중국이 1996년에 해양법협약을 비준함으로써 남중국해에 대

54 *Ibid.*, para. 267.

55 *Ibid.*, para. 268.

56 *Ibid.*, para. 270.

한 중국의 역사적 권리가 소멸된 것이 아니라 국제공동체가 집단적 결정을 통해 200해리 배타적 경제수역을 설정하는 해양법협약을 채택하였고 중국이 이를 비준함으로써 기존에 향유하던 공해의 자유를 포기한 것이라고 설명하였다.⁵⁷ 한편 중국이 남중국해에서 향유했던 생물 및 무생물 자원에 대한 공해의 자유를 포기하였지만, 동시에 중국은 해양법협약에 따라 자국 연안의 인근 해역과 섬에서 생성되는 200해리 수역에 대한 광범위한 통제력을 얻었고 남중국해에서의 항행의 자유는 아무런 영향을 받지 않는다고 설명하였다.⁵⁸

특히 중재재판소는 해양에 대한 역사적 권리의 문제는 육지에 대한 역사적 권리의 문제와 완전히 구별되는 것이라고 지적하면서, 이번 중재판정이 남중국해 도서에 대한 중국의 역사적 권원에 아무런 영향을 주지 않는다는 것을 확인하였다.⁵⁹ 중국은 중재절차에 참여하지는 않으면서 유엔해양법협약상 강제절차에서는 영토분쟁에 대해 관할권을 행사할 수 없는데 이번 중재판정은 영토분쟁에 영향을 주는 것이므로 중재재판소가 관할권을 행사할 수 없다는 주장을 계속 제기하였다. 중재재판소는 중국이 주장하는 9단선과 역사적 권리가 해양법협약에 배치되는 것이라고 결정하더라도 해양에 대한 역사적 권리와 육지영토에 대한 역사적 권리의 문제는 법적으로 완전히 다른 것이기 때문에 파라셀제도나 스프래틀리제도에 대한 영토분쟁에는 영향을 주지 않는다는 점을 확인한 것이다. 따라서 남중국해에 위치한 도서와 해양지형에 대한 역사적 권리 또는 권원에 관한 분쟁은 영토분쟁에 관한 일반국제법과 국제판결례에 따라 해결되어야 할 것이다.

또 중재재판소는 남중국해에서 생물 및 무생물 자원에 대한 중국의 역사적 권리 주장이 해양법협약과 양립될 수 없다는 결정도 해양법협약상 중국에게 인정된 배타적 경제수역과 대륙붕에 대한 중국의 권원을 제한하는 것은 아니라고 판단하였다. 따라서 이번 중재재판소의 판정은 필리핀이 청구취지에서 판단을 요청한 9단선의 법적 효력과 역사적 권리의 성격 및 범위에 대해서만 기판력이 있는 것이지 그 밖에 해양법협약상 중국

57 *Ibid.*, para. 271.

58 *Ibid.*

59 *Ibid.*, para. 272.

이 향유하는 권리와 관할권에 영향을 미치는 것은 아니다.

3. 해양법협약 채택 이후 중국의 예외적 권리 또는 관할권의 성립 여부

마지막으로 중재재판소는 해양법협약이 중국에 대해 발효된 1996년 이후에 중국이 해양법협약의 내용과 다른 권리 또는 관할권을 취득했는지 여부를 검토하였다. 이를 위해 중재재판소는 해양법협약과 다른 조약의 관계, 해양법협약과 다른 추후관행의 성립 여부 등을 살펴보았다.

해양법협약 당사국들은 해양법협약 제311조 제3항 및 제4항에 따라 해양법협약의 규정의 적용을 변경하거나 정지시키는 협정을 체결할 수 있다. 제311조 제3항에 따르면 2개국 이상의 당사국은 오직 그들 상호관계에만 적용되는 협정으로서 이 협약의 규정의 적용을 변경하거나 정지시키는 협정을 체결할 수 있다. 다만 그러한 협정은 해양법협약의 목적과 대상의 효과적 이행과 양립하지 않는 조항 일탈에 관한 것이어서는 안 되고, 해양법협약에 구현된 기본원칙의 적용이나 해양법협약상 다른 당사국의 권리행사나 의무이행에 영향을 미치지 않아야 한다. 또 제311조 제4항은 해양법협약의 적용을 변경하거나 정지시키는 협정을 체결하고자 하는 당사국은 해양법협약의 수탁자를 통하여 협정체결의사 및 그 협정이 규정하고 있는 해양법협약에 대한 변경이나 정지를 다른 모든 당사국에 통고해야 할 의무를 규정하고 있다. 한편 조약 당사국들의 추후관행은 조약법에 관한 비엔나 협약 제31조에 따라 조약 해석에 영향을 줄 수 있고 새로운 국제관습법이 등장하여 조약 규정이 변경될 가능성도 있다.

중재재판소는 역사적 권리에 관한 국가관행에 따라 해양법협약이 수정될 수 있는지 여부와 그러한 수정을 위한 조건에 대해서는 다루지 않았다. 다만 중재재판소는 일방적 행위만으로는 해양법협약 규정의 적용을 변경하거나 정지시키는 협정을 체결할 수 없으며 조약 해석에 영향을 주는 추후관행을 성립시킬 수 없다고 보았다.⁶⁰ 또 일방적 행위로 해양법협약 규정을 변경하거나 해석에 영향을

⁶⁰ *Ibid.*, para. 275.

주기 위해서는 역사적 권리의 성립요건과 동일한 요건, 즉 해양법협약과 상충되는 권리의 주장, 타국의 묵인, 상당한 시간의 경과가 있어야 한다고 보았다.⁶¹ 해양법협약 채택 이후 중국이 행사한 예외적 권리 또는 관할권에 대해 다른 국가들이 묵인했는지 여부에 대해, 중재재판소는 중국의 역사적 권리 주장이 1998년 배타적 경제수역 및 대륙붕법에서 규정되긴 했지만 다른 국가들이 그 권리의 성격이나 내용을 알 수 없었다는 점을 지적하였다. 중재재판소는 9단선 내의 권리의 범위가 명확해진 것은 2009년 중국의 구상서에 첨부된 지도 덕분이었고, 베트남과 말레이시아의 CLCS 공동 문서 제출에 반대하는 중국의 구상서에 대해 즉각적으로 타국의 항의와 반대가 제기되었기 때문에 해양법협약 발효 이후 중국의 역사적 권리에 대한 타국의 묵인을 인정할 수 없다고 결정하였다.⁶²

결국 중재재판소는 남중국해 9단선과 역사적 권리에 관한 중국의 주장이 해양법협약상 인정될 수 없다는 결론에 도달하였다. 중재재판소는 해양법협약이 남중국해에서 필리핀과 중국 간의 해양 권원(entitlement)의 범위를 규정하고 있는 이상 중국의 해양권원은 해양법협약에 규정된 한계를 넘어서 확대될 수 없고, 남중국해에서 '9단선'에 근거한 중국의 역사적 권리, 주권적 권리, 또는 관할권 주장은 해양법협약에 위반되며, 해양법협약상 명시적으로 허용된 해양권원의 지리적 및 실질적 한계를 초과하는 한 법적 효력이 없다고 결정하였다.

V. 중재판정에 대한 평가와 시사점

중재재판소는 남중국해에서 중국이 실시한 해양활동과 조치에 근거하여 9단선과 역사적 권리에 관한 중국의 법적 및 사실적 입장을 추론하고 그에 근거하여 해양에 대한 중국의 역사적 권리의 성격과 범위를 판단하였다. 중국이 중재절차에 불참하고 필리핀의 일방적인 승소 판정이 내려짐에 따라 중재판정

61 Ibid.

62 Ibid.

에 대한 비판적 견해가 제시되고 있기도 하다.⁶³ 그러나 이번 중재판정은 해양법협약의 성안과정에 대한 면밀한 검토와 분석에 근거하고 있으며 해양법협약과 국제관습법의 상호관계를 명료하게 제시하였다는 점에서 매우 의미 있는 결정이라고 생각된다. 9단선과 역사적 권리에 관한 중재판정에 대한 평가와 시사점은 아래와 같이 정리할 수 있다.

첫째, 이번 중재판정은 해양에 대한 역사적 권리의 문제가 해양법협약의 해석과 적용에 관한 분쟁에 해당된다고 판결함으로써 해양법협약 제15부 제2절에 따른 강제절차의 관할권 대상으로 인정하였다는 점에서 의의가 있다. 이 사건에서 중재재판소는 해양법협약의 해석과 적용에 관한 분쟁의 성질결정(characterization)에 관한 선례를 발전시키고 중재재판소의 관할권 행사범위에 관한 판단기준을 제시하였다. 해양에 대한 역사적 권리는 본질적으로 해양법협약 체제로부터 영향을 받는 것이고, 역사적 권리가 해양법협약상 인정되는 것인지 아니면 국제관습법상 인정되는 것인지 여부는 명확히 해양법협약의 해석과 적용에 관한 분쟁이기 때문에 중재판정의 결론은 타당하다고 생각한다. 특히 중국의 학자들이 남중국해 해역에 대한 중국의 역사적 권리가 해양법협약의 영향을 받지 않는 일반국제법 또는 국제관습법에서 인정되는 것이라고 주장했기 때문에, 중재판정에서 역사적 권리에 관한 국제관습법보다 해양법협약에 우선적 지위를 인정하고 이 사건에 대해 관할권을 행사한 것은 향후 해양법협약의 해석과 적용에 관한 분쟁의 성질결정 판단에 중요한 영향을 줄 것으로 전망된다.⁶⁴

둘째, 중재재판소는 이 사건에서 그동안 국제판결례에서 교환적으로 사용되고 모호하게 다루어졌던 해양에 대한 역사적 권리, 역사적 권원, 역사적 수역, 역사적 만의 개념을 명료하게 제시함으로써 해양법협약의 발전적 해석에 기여하였다. 중재재판소는 중국이 주장하는 남중국해 해역에 대한 권리의 성격과 해양법협약 제298조 제1항에 규정된 역사적 권원의 예외 범위

⁶³ Keyuan Zou, *supra* note 47, pp. 268~272.

⁶⁴ Keyuan Zou and Xinchang Liu, 2015, "The Legal Status of the U-Shaped Line in the South China Sea: Implications for Sovereignty, Sovereign Rights and Maritime Jurisdiction," *Chinese Journal of International Law*, pp. 69~70; Keyuan Zou and Xinchang Liu, 2016, "The U-Shaped Line and Historic Rights in the Philippines v. China Case", in Shichun Wu and Keyuan Zou (eds), *Arbitration Concerning the South China Sea*, Routledge, pp. 138~139.

를 검토하면서 모호하게 사용되어 왔던 해양에 대한 역사적 권리의 개념을 명확하게 제시하였다.⁶⁵ 중재재판소는 역사적 권리란 국가가 보유할 수 있는 모든 권리로서 구체적인 역사적 상황 없이는 국제법의 일반규칙상 통상적으로 발생하지 않는 것을 의미한다고 보았다. 또 역사적 권리는 주권을 포함하지만 어업권이나 접근권과 같이 주권적 권리에 미치지 못하는 제한적인 권리도 포함될 수 있다고 보았다. 역사적 수역은 역사적 권리의 한 유형에 불과하기 때문에 주권에 미치지 못하는 역사적 권리에 대한 주장도 권리의 계속적 행사와 타국의 묵인이라는 동일한 성립과정을 거쳐야 하고 대부분의 경우에 역사적 권리는 예외적 권리라는 점을 지적하였다.⁶⁶

앞에서 살펴본 바와 같이 중재재판소는 해양법협약 제298조 제1항(a)(i)에 규정된 권원(title)의 의미를 구체적으로 육지 또는 해역에 대한 역사적 주권을 지칭하는 것으로 파악하였다.⁶⁷ 중재재판소는 역사적 권원이란 역사적 상황에서 유래하는 해역에 대한 주권 주장을 지칭하는 것이고, 이러한 용어 사용은 역사적 주권이 영해의 경계획정에 영향을 주는 해양법협약 제15조의 용법과 일치한다고 보았다.⁶⁸ 반대로 역사적 권리는 해양법협약의 어떤 규정에서도 언급되어 있지 않으며, 중재재판소는 해양법협약 제298조 제1항(a)(i)이 주권에 미치지 못하는 광범위하고 불특정한 범주의 역사적 권리에 대한 관할권을 배제하기 위한 의도로 규정된 것은 아니라고 보았다.⁶⁹ 결국 중재재판소는 제298조 제1항(a)(i)의 권원의 의미에 대한 판단에 비추어 중국이 남중국해에서 역사적 권원을 주장한 바 없으며, 중국이 9단선 내의 해역에 대해 주장하는 권리가 영해 또는 내수와 동일한 것이 아니라고 결정하였다. 따라서 역사적 권리와 역사적 권원에 대한 개념 규명을

통해 단순한 역사적 권리가 해양법협약 제298조 제1항(a)(i)의 예외에 해당되지 않는다는 중재재판소의 판단은 9단선과 역사적 권리에 대한 관할권을 인정하는 중요한 근거가 되었다.

셋째, 중재재판소는 해양의 역사적 권리에 관한 국제관습법 규칙과 해양법협약의 상호관계를 규명함으

65 Award on the Merits, para. 225.

66 Ibid., paras. 265–268.

67 Ibid., para. 225.

68 Ibid., para. 226.

69 Ibid.

로써 국제관습법상 역사적 권리보다 해양법협약 체제가 우위에 있음을 제시하였다. 중재재판소는 해양법협약이 배타적 경제수역과 대륙붕 등 포괄적인 해역 제도를 수립함으로써 기존의 역사적 권리에 기한 해양 권원 이론에 큰 영향을 주었다는 점을 설득력 있게 제시하였다.⁷⁰ 중재재판소는 역사적 권리에 대한 중국의 주장이 필리핀의 EEZ와 대륙붕처럼 필리핀의 권원이 미치는 해역까지 확대되는 한, 그러한 중국의 주장은 해양법협약에 부합하지 않는 것이라고 판정하였다.⁷¹

해양법협약의 우위를 인정하는 근거로서 중재재판소는 해양법협약 제 311조 제1항과 제2항에 대한 해석론을 제시하였다. 중재재판소는 제311조 제1항과 제2항에 비추어 해양법협약과 양립될 수 없는 조약상의 권리는 해양법협약에 우선할 수 없다고 판시하였다.⁷² 이러한 중재재판소의 해석론은 제311조가 해양법협약과 다른 조약의 관계에 대해서만 규정하고 있음에도 제311조를 역사적 권리와 같이 합의의 형태를 취하고 있지 않은 다른 국제법 규범과의 상호관계에도 유추적용한 것이다.⁷³ 다만 중재재판소는 해양법협약과 양립될 수 없는 국제관습법상의 역사적 권리가 해양법협약의 규정에 우선할 수는 없다고 판단하였는데 그러한 법적 근거까지 상세히 제시하지는 못하였고 이에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다고 생각한다.

마지막으로 한국은 중국과 어업협정을 체결한 상태고 최종적인 해양경제계획을 위한 협상을 진행하고 있기 때문에 중국의 확장적인 해양관할권 주장이나 황해에서의 역사적 어업권 주장에 대응함에 있어 이번 중재판정에서 일정한 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 중국이 황해와 동중국해에서 9단선이나 역사적 권리와 같이 확장적인 주장을 펴고 있는 것은 아니지만, 황해에서의 불법어업 문제 또는 해양경제계획에 관한 협상에서 중국이 유엔해양법협약과 양립될 수 없는 내용의 해양관할권이나 전통적 어업권을 주장하는 경우에는 중재판정에서 제시된 해양법협약과

⁷⁰ *Ibid.*, paras. 231, 246, 253.

⁷¹ *Ibid.*, para. 232.

⁷² *Ibid.*, para. 238.

⁷³ Clive R. Symmons, 2016, "First Reactions to the Philippines v China Arbitration Award Concerning the Supposed Historic Claims of China in the South China Sea", *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, Vol. 1, pp. 264~265.

다른 국제법 규범과의 관계를 원용할 수 있을 것이다. 즉 중국이 주장하는 해양법상의 관할권이나 권리가 해양법협약과 양립가능한 것인지, 해양법협약이 채택되기 이전부터 국제관습법상 성립된 권리인지, 해양법협약의 채택 이후 추후관행으로 인정될 수 있는 것인지를 검토해야 할 것이다. 이번 중재판정에서 제시된 바와 같이 해양법협약은 연안국의 관할수역에 대한 포괄적 체제를 규정하였으며, 이는 국제공동체의 집단적 결정에 해당되는 것이므로 해양법협약의 내용과 범위를 벗어나는 중국의 주장에 대해서는 중재판정의 판시에 입각하여 반대 논리와 법적 근거를 마련해야 할 것이다.

국문초록

이 글의 목적은 필리핀과 중국 간 중재재판에서 중국이 주장하는 남중국해 9단선과 역사적 권리에 대해 내려진 최종 판정을 검토하고, 국제법상 해양에 대한 역사적 권리의 성격과 범위를 분석하는 것이다. 남중국해 중재사건의 중재재판소는 필리핀이 제기한 15가지 청구취지 중 중국이 남중국해에 대해 주장하는 9단선과 역사적 권리가 유엔해양법협약에 합치되는 것인지 여부에 대해 판단하였다. 중국이 중재절차에 불참하고 중재재판을 거부했음에도 중재재판소는 필리핀 측이 제출한 증거뿐만 아니라 직권으로 조사한 증거와 중국의 국가실행들을 종합적으로 검토하여 최종적으로 9단선과 역사적 권리가 해양법협약상 무효라는 판정을 내렸다.

이번 중재판정은 해양법협약의 해석과 적용에 관한 분쟁의 성질결정 기준을 제시하였고, 해양에 대한 역사적 권리와 권원 등 모호한 개념에 대한 발전적 해석을 제시하였다. 또한 해양의 역사적 권리에 관한 국제관습법 규칙과 해양법협약의 상호관계를 규명하였다는 점에서 중요한 함의를 가진다. 특히 중국과 해양경계획정 협상을 진행하고 있는 한국은 이번 판정에서 무효라고 판시된 중국의 주장과 국가실행들을 면밀히 검토하여 대중국 협상전략 수립에 활용할 필요가 있을 것이다.

〈주제어〉

남중국해, 유엔해양법협약, 제7부속서 중재재판, 관할권, 역사적 권원, 역사적 권리, 9단선, 영토분쟁

ABSTRACT

The Nature and Scope of Historic Rights to Maritime Areas under International Law: Focusing on the Arbitral Award from the South China Sea Arbitration

KIM, Wonhee
Korea Maritime Institute

The aim of this paper is to review the arbitral award from the South China Sea arbitration on the nine-dash line and the historic rights claimed by China and analyze the legal nature and scope of historic rights in maritime areas. The arbitral tribunal involving the Philippines and China found that China's claims to historic and sovereign rights or jurisdiction with respect to the maritime areas of the South China Sea based on the so-called "nine-dash line" are contrary to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and without lawful effect for exceeding the geographic and substantive limits of China's maritime entitlements under UNCLOS. The arbitral award has significant implications in that it suggested a criterion for characterizing disputes over the interpretation or application of UNCLOS, clarified the meaning of ambiguous terms such as historic title, historic rights or historic waters under UNCLOS, and illustrated the interrelation between customary international law and UNCLOS with regard to maritime entitlement.

Keywords

South China Sea, United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Annex VII Arbitration, jurisdiction, historic title, historic rights, nine-dash line, territorial dispute

참고문헌

- 이기범, 2013, 「중국의 ‘구단선(九段線)’에 관한 여러 가지 해석들과 UN해양법 협약」, 『국제법평론』 (통권 제38호).
- Li, Jinming and Li, Dexia, 2003, “The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 34.
- Symmons, Clive R., 2016, “First Reactions to the Philippines v China Arbitration Award Concerning the Supposed Historic Claims of China in the South China Sea,” *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, Vol. 1.
- Zhiguo, Gao and Bing Bing, Jia, 2013, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications,” *American Journal of International Law*, Vol. 107, No. 1.
- Zou, Keyuan, 2016, “Historic Rights in the South China Sea Arbitration Case,” *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, Vol. 1.
- Zou, Keyuan and Liu, Xinchang, 2015, “The Legal Status of the U-Shaped Line in the South China Sea: Implications for Sovereignty, Sovereign Rights and Maritime Jurisdiction,” *Chinese Journal of International Law*.
- Zou, Keyuan and Liu, Xinchang, 2016, “The U-Shaped Line and Historic Rights in the Philippines v. China Case,” in Shichun Wu and Keyuan Zou (eds.), *Arbitration Concerning the South China Sea*, Routledge.

유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소의 관할권 문제에 관한 소고

필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정을 중심으로

이기범 아산정책연구원

I. 머리말

2016년 7월 12일 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea) '제7부속서 하에서 구성된 중재재판소(이하 '제7부속서 중재재판소' 또는 '중재재판소')'는 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정(또는 중재판정)을 내렸다. 2013년 1월 22일 필리핀이 일방적으로 중국과의 분쟁을 제7부속서 중재재판소에 회부할 때만 해도 중재재판소의 관할권 행사가 가능한지에 대하여 회의적인 시각이 우세했다. 그러나 2015년 10월 29일 '관할권(jurisdiction)' 및 '소의 허용성(admissibility)'에 대한 중재결정이 필리핀의 15개의 청구취지 중 7개의 청구취지에 대하여 관할권을 인정하면서 상황은 급반전되었다. 이어서 2016년 7월 12일 본안에 대한 중재결정이 이미 관할권이 인정된 7개의 청구취지를 포함하여 13개의 청구취지에 대하여 관할권을 인정했을 뿐만 아니라 필리핀의 청구취지 14번에 대해서도 일부 관할권을 인정했기에 중재재판소의 '관할권' 문제는 유엔해양법협약과 관련하여 오늘 현재 큰 관심을 받고 있는 연구 주제 중 하나로 생 각된다.

* 논문 투고일: 2017. 3. 30. 심사 개시일: 2017. 4. 28. 게재 확정일: 2017. 5. 18.

유엔해양법협약이 지니고 있는 가장 큰 특징 중 하나는 유엔해양법협약 제15부 제2절에 ‘강제적인(compulsory)’ 분쟁해결절차가 도입되어 있다는 점이다. 이번 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정은 유엔해양법협약 제15부 제2절에 규정된 구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차에 따라 중재재판소가 ‘유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁’에 대하여 (강제적으로) 관할권을 행사한 의미 있는 중재결정이다.

특히 중재재판소가 관할권을 인정한 논리 또는 방식은 본안에 대한 실제적인 중재결정 내용에 대한 고찰과 더불어 중재결정 연구 및 분석에 있어 중요한 과제를 던지고 있다. 이번 중재결정은 분쟁해결절차에 대한 유엔해양법협약 제15부를 전반적으로 다루었으며, 제7부속서 중재재판소의 관할권 행사를 원하지 않는 유엔해양법협약 당사국 입장에서 염두에 두어야 할 여러 교훈을 제시하고 있다.

본 논문은 이번 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정을 중심으로 제7부속서 중재재판소의 관할권 문제를 종합적으로 검토하고, 대한

민국 정부가 반드시 유념해야 할 시사점을 언급하고자 한다.

II. 유엔해양법협약 ‘제7부속서’ 중재재판소에서 분쟁이 다루어지는 이유

유엔해양법협약 제287조 제1항¹⁾은 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁을 해결하기 위해 유엔해양법협약 당사국이 선택할 수 있는 네 가지 재판을 언급하고 있다. 그런데 유엔해양법협약 제287조 제3항²⁾과 제5항³⁾에 따르면 어떤 유엔해양법협약 당사국이 유엔해양법협약 제287조 제1항에 따른 ‘서면 선언’을 하지 않은 경우 제7부속서 중재재판소를 선택한

1 “어떤 국가도 이 협약의 서명, 비준, 가입 시 또는 그 이후 언제라도 서면 선언에 따라서 이 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁의 해결을 위하여 다음 수단 중의 어느 하나 또는 그 이상을 자유롭게 선택할 수 있다.

(a) 제6부속서에 따라 설립된 국제해양법재판소

(b) 국제사법재판소

(c) 제7부속서에 따라 구성된 중재재판소

(d) 제8부속서에 규정된 하나 또는 그 이상의 종류의 분쟁해결을 위하여 그 부속서에 따라 구성된 특별중재재판소.”

2 “유효한 선언에 포함되어 있지 아니한 분쟁의 당사자인 당사국은 제7부속서에 따른 중재재판을 수락한 것으로 본다.”

3 “분쟁의 당사자들이 그 분쟁에 관하여 동일한 분쟁해결절차를 수락하지 아니한 경우, 당사자들 간에 달리 합의하지 아니하는 한, 그 분쟁은 제7부속서에 따른 중재절차에만 회부될 수 있다.”

것으로 간주되며, 설령 분쟁의 일방 당사국이 서면 선언을 통해 제7부속서 중재재판소가 아닌 국제사법재판소(International Court of Justice, 이하 ICJ) 등 다른 재판소를 선택했다 하더라도 분쟁의 당사국들이 동일한 재판소를 선택하지 않았다면 그 분쟁은 제7부속서 중재재판소에서 다루어지게 된다. 이는 유엔해양법협약 제287조 규정의 내용상 제7부속서 중재재판소에서 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁이 다루어질 가능성이 현저히 높다는 것을 의미한다.

2017년 1월 19일 현재 EU를 포함한 유엔해양법협약 당사국 168개국 중 오로지 51개국만 유엔해양법협약 제287조 제1항에 따른 서면 선언을 했다.⁴ 이는 아직까지 유엔해양법협약 제287조 제1항에 따른 서면 선언을 하지 않은 117개국이 분쟁의 일방 당사국이 되는 경우 기본적으로 그 분쟁이 제7부속서 중재재판소에서 다루어질 수 있다는 것을 말한다.

유엔해양법협약 제287조 규정의 내용 그리고 유엔해양법협약 당사국 중 아직까지 일부만 제287조 제1항에 따른 서면 선언을 한 현실을 고려했을 때 ICJ 등 다른 국제재판소보다 제7부속서 중재재판소가 어떤 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁에 대한 관할권을 행사할 가능성이 높은 것이 사실이다. 더구나 대한민국은 물론 대한민국과 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁을 겪을 가능성이 높은 중국과 일본 모두 유엔해양법협약 제287조 제1항에 따른 서면 선언을 하지 않았기 때문에 만약 대한민국이 관련된 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁이 국제재판소에서 다루어진다면 그 국제재판소는 바로 '제7부속서 중재재판소'가 될 가능성이 현저히 높다. 이번 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정도 제7부속서 중재재판소에서 다루어진 이상 제7부속서 중재재판소의 관할권 문제가 대단히 중요한 문제인 것은 명백하다.

4 <https://www.itlos.org/jurisdiction/declarations-of-states-parties/declarations-made-by-states-parties-under-article-287/>.

Ⅲ. 유엔해양법협약 제15부 제1절 적용 가능성의 축소 경향

제7부속서 중재재판소를 포함하여 유엔해양법협약 제287조 제1항에 열거된 재판소가 강제관할권을 행사하는데 있어 부딪히는 두 가지 장벽은 바로 같은 유엔해양법협약 제15부 내에 존재하고 있는 제15부 제1절과 제15부 제3절이다. 유엔해양법협약 제15부 제1절은 분쟁의 당사국들이 스스로 선택한 분쟁해결절차에 따라 분쟁이 해결될 수 있다는 점을 규정하고 있는데, 이는 제15부 제1절이 적용되는 경우 제15부 제2절이 적용되지 않을 수 있음을 의미한다. 유엔해양법협약 제15부 제1절에 포함된 조문 중 많은 논쟁을 불러일으켰던 조문은 바로 제281조와 제282조다.

1. 유엔해양법협약 제15부 제2절 적용에 장애가 되었던 유엔해양법협약 제281조와 제282조

‘구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차’라는 제목을 가지고 있는 유엔해양법협약 제15부 제2절 중 첫 번째 조문인 유엔해양법협약 제286조는 “이 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁이 제1절에 따른 방법으로 해결이 이루어지지 아니하는 경우, 제3절에 따를 것을 조건으로, 어느 한 분쟁 당사자의 요청이 있으면 이 절에 의하여 관할권을 가지는 재판소에 회부된다.”고 규정하고 있다. 즉, 유엔해양법협약 제286조에 따르면 유엔해양법협약 제15부 제2절은 제15부 제1절에 따른 방법으로 분쟁이 해결되지 않고, 제15부 제3절의 제한 또는 예외에 해당하지 않는 경우 적용된다. 이는 만약 유엔해양법협약 제15부 제1절이 적용되어 유엔해양법협약이 제공하고 있는 분쟁해결절차가 배제될 수 있다면 제15부 제2절은 적용되지 않는다는 의미가 되므로, 제15부 제1절 적용 여부는 제15부 제2절 적용에 있어 ‘선결적’ 문제가 된다.

유엔해양법협약이 제공하지 않는 분쟁해결절차로써도 분쟁이 해결될 수 있음을 규정하고 있는 제281조⁵⁾와 제282조⁶⁾는 바로 이러한 선결적 문제를

다루고 있다. 만약 유엔해양법협약 제281조 또는 제282조에 따라 유엔해양법협약이 제공하지 않는 분쟁해결절차로써 분쟁이 해결될 수 있는 경우 제15부 제2절, 즉 구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차는 적용되지 않는다. 다시 말해, 어떤 구체적인 사안에서 분쟁의 당사국들이 이미 유엔해양법협약 제15부 제2절에 규정된 강제절차가 적용되는 것을 배제했다고 해석되는 경우 제15부 제2절은 적용되지 않게 되는 것이다. 제7부속서 중재재판소가 다룬 최초의 사건인 2000년 Southern Bluefin Tuna 중재결정⁷에서 중재재판소는 유엔해양법협약 제281조에 따라 제15부 제2절이 적용되지 않는다는 결론을 내렸는데, 이는 제281조의 해석과 관련하여 여러 논란을 야기했다. 아래에서는 유엔해양법협약 제281조와 제282조의 적용 문제에 관한 몇몇 국제재판소 판례를 검토하고, 이 문제에 대한 결론을 내리고자 한다.

2. 유엔해양법협약 제281조 또는 제282조의 적용 문제에 관한 국제재판소 판례 분석

1) 2000년 Southern Bluefin Tuna 중재결정

2000년 Southern Bluefin Tuna 중재결정은 1998년 일본이 일방적으로 시행한 ‘시험어업프로그램(Experimental Fishing Programme)’으로 인해 야기된 분쟁을 뉴질랜드 및 오스트레일리아가 국제재판소, 즉 제7부속서 중재재판소에 회부한 사건에 대한 판단이다. 1993년 일본, 뉴질랜드, 오스트레일리아는 ‘남방참다랑어 보존에 관한 협약(Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna, 이하 ‘CCSBT’)'을 체결했다. 일본은 시험어업프로그램을 추진하는 이유로 남방참다랑어의 양을 정확하게 측정하고자 한다는 명분을 내세웠으나 실제로는 어획량을 늘리고자 하는 의도를 가지

5 “1. 이 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁의 당사자들인 당사국들이 스스로 선택한 평화적 수단으로 분쟁해결을 추구하기로 합의한 경우, 이 부에 규정된 절차는 그 수단으로 해결이 이루어지지 아니하고 당사국들 간의 합의로 그 밖의 다른 절차를 배제하지 아니하는 경우에만 적용된다.

2. 당사국들이 기한을 두기로 합의한 경우, 제1항은 그 기한이 만료한 때에 한하여 적용된다.”

6 “이 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁의 당사자들인 당사국들이 일반협정, 지역협정, 양자협정을 통하여 또는 다른 방법으로 어느 한 분쟁 당사자의 요청에 따라 구속력 있는 결정을 초래하는 절차에 그 분쟁을 회부하기로 합의한 경우, 그 분쟁 당사자가 달리 합의하지 아니하는 한, 이 부에 규정된 절차 대신 그 절차가 적용된다.”

7 *Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan)* (Washington, D.C., 4 August 2000), *UNRIAA*, Volume XXIII, p. 1.

8 “1. If any dispute arises between two or more of the Parties concerning the interpretation or implementation of this Convention, those Parties shall consult among themselves with a view to having the dispute resolved by negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement or other peaceful means of their own choice.

2. Any dispute of this character not so resolved shall, with the consent in each case of all parties to the dispute, be referred for settlement to the International Court of Justice or to arbitration; but failure to reach agreement on reference to the International Court of Justice or to arbitration shall not absolve parties to the dispute from the responsibility of continuing to seek to resolve it by any of the various peaceful means referred to in paragraph 1 above.

3. In cases where the dispute is referred to arbitration, the arbitral tribunal shall be constituted as provided in the Annex to this Convention. The Annex forms an integral part of this Convention.”

9 “It thus appears to the Tribunal that UNCLOS falls significantly short of establishing a truly comprehensive regime of compulsory jurisdiction entailing binding decisions. This general consideration supports the conclusion, based on the language used in Article 281(1), that States Parties that have agreed to seek settlement of disputes concerning the interpretation or application of UNCLOS by “peaceful means of their own choice” are permitted by Article 281(1) to confine the applicability of compulsory procedures of section 2 of Part XV to cases where all parties to the dispute have agreed upon

고 있었다. 우선 뉴질랜드 및 오스트레일리아는 국제해양법재판소(International Tribunal for the Law of the Sea, 이하 ITLOS)에 유엔해양법협약 제290조 제5항에 따라 잠정조치(provisional measures)를 요청했고, 잠정조치가 내려지자 일본은 제7부속서 중재재판소에서 중재재판소가 관할권을 가지고 있지 않다는 것을 주장할 수밖에 없었다.

2000년 Southern Bluefin Tuna 중재결정에서 문제가 되었던 쟁점은 유엔해양법협약 제281조를 해석했을 때 CCSBT의 해석 또는 이행(implementation)에 관한 분쟁을 해결하는 절차를 규정하고 있는 CCSBT 제16조⁸⁾에 따라 분쟁이 해결되어야 하는지 여부였다. 만약 CCSBT 제16조가 제공하고 있는 절차에 따라 분쟁이 해결되어야 한다면 제7부속서 중재재판소는 일본과 뉴질랜드 및 오스트레일리아 간 분쟁을 해결할 관할권을 가질 수 없었다.

중재결정을 분석했을 때 기본적으로 중재재판소가 유엔해양법협약 제281조 자체를 잘못 해석한 것으로 보이지는 않는다. 예를 들어, 중재결정 중 ‘단락 62 (Paragraph 62)’⁹⁾는 유엔해양법협약 제281조의 해석과 관련하여 적절한 해석을 제공하고 있다. 하지만 중재재판소는 유엔해양법협약 제281조가 아니라 CCSBT 제16조를 잘못 해석하여 유엔해양법협약 제15부 제2절 적용을 포기했다는 비판에 직면했다. 예를 들어, David A. Colson과 Peggy Hoyle은 CCSBT 제16조가 명백히 유엔해양법협약 제15부 제2절 적용을 배제하지 않고 있는데도 중재재판소가 CCSBT 제16조가 적용되어야 한다는 방식으로 CCSBT에 대하여 상당

히 관대한 태도를 취했다고 지적했다.¹⁰ 이어서 Colson과 Hoyle은 중재재판소의 관대한 태도에 대하여 몇 가지 의미 있는 질문을 던졌다. 예를 들어, ① 유엔해양법협약이 부과하는 의무와 CCSBT가 부과하는 의무가 과연 ‘동일한’ 의무인지, ② 유엔해양법협약 발효 전에 체결된 CCSBT가 제공하고 있는 분쟁해결절차가 제281조가 예정하고 있는 ‘스스로 선택한 평화적 수단(a peaceful means of their own choice)’에 해당하는지, ③ 유엔해양법협약 제 15부 제3절 내에 관할권의 ‘제한’과 ‘예외’에 관한 제297조와 제298조가 규정되어 있는데도 제281조를 중재재판소의 관할권을 배제하는 방식으로 적용해도 되는지와 같은 질문을 열거했다.¹¹

2) 2001년 MOX Plant 사건에 대한 잠정조치

2001년 12월 3일 ITLOS는 MOX Plant 사건에 대한 잠정조치¹²를 내리면서 유엔해양법협약이 부과하는 의무와 CCSBT가 부과하는 의무가 ‘동일한’ 의무인지 여부를 경시했던 2000년 Southern Bluefin Tuna 중재결정과 다른 해석을 제공했다.

ITLOS는 유엔해양법협약 제282조 중 ‘이 협약의 해석이나 적용(interpretation or application of this Convention)’이라는 부분에 초점을 맞추었다.¹³ ITLOS는 OSPAR협약(Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic), EC조약(Treaty Establishing the European Community), Euratom조약(Treaty Establishing the European Atomic Energy Community)이 제공하는 분쟁해결절차는 각 조약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁을 다룬다고 전제하며, 비록 OSPAR 협약, EC조약, Euratom조약이 유엔해양법협약상 권리 또는 의무와 ‘비슷한(similar)’ 혹은 ‘동일한(identical)’ 권리 또는 의무를 포함한다 하더라도 이는 유엔해양법협약상 권리

submission of their dispute to such compulsory procedures. In the Tribunal's view, Article 281(1), when so read, provides a certain balance in the rights and obligations of coastal and non-coastal States in respect of settlement of disputes arising from events occurring within their respective Exclusive Economic Zones and on the high seas, a balance that the Tribunal must assume was deliberately established by the States Parties to UNCLOS." *Supra* note 7, p. 45, para. 62.

¹⁰ David A. Colson and Peggy Hoyle, 2003, "Satisfying the Procedural Prerequisites to the Compulsory Dispute Settlement Mechanisms of the 1982 Law of the Sea Convention: Did the Southern Bluefin Tuna Tribunal Get It Right?," *Ocean Development and International Law*, Volume 34, p. 68.

¹¹ *Ibid.*, pp. 68~69.

¹² *The MOX Plant Case (Ireland v. United Kingdom)*, Provisional Measures (3 December 2001), ITLOS, No. 10.

¹³ *Ibid.*, para. 48.

또는 의무와 구분되는 ‘별도의’ 권리 또는 의무라는 점을 명백히 밝혔다.¹⁴ 이러한 ITLOS의 결론은 일반협정, 지역협정, 양자협정이 제공하는 분쟁해결절차에 관한 내용을 담고 있는 유엔해양법협약 제282조에 따라 제15부 제2절 적용이 배제되기는 어려운 결과로 이어지게 된다.¹⁵

3) 2015년 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 관할권 및 소의 허용성에 관한 중재결정

2000년 Southern Bluefin Tuna 중재결정이 낳은 오해, 즉 유엔해양법협약 제15부 제1절 적용에 따라 제15부 제2절 적용이 배제될 수 있는 상당한 가능성이 있다는 오해는 이제 극복된 것으로 보인다. 2015년 10월 29일 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 관할권 및 소의 허용성에 대한 중재결정은 중재재판소의 관할권을 인정하면서 유엔해양법협약 제281조와 제282조에 관한 논의를 전개했다. 이 중재결정에서 2002년 ‘중국-아세안 남중국해 당사국 행동 선언(China-ASEAN Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, 이하 ‘DOC’)'이 유엔해양법협약 제281조와 제282조의 해석상 제15부 제2절 적용을 배제할 수 있는 분쟁해결절차를 제공하고 있는지가 비중 있게 다루어졌다.

2015년 (관할권 및 소의 허용성에 대한) 중재결정은 무엇보다 유엔해양법협약 제281조를 해석하며 제281조 적용의 논리적 순서를 밝혔다는 점에서 찬사를 받아야 한다. 중재결정에 따르면 유엔해양법협약 제281조를 적용하기

위해서는 우선 ① 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁의 존재 여부, ② 그러한 분쟁이 존재한다면 당사국들이 스스로 선택한 평화적 수단에 따라 분쟁해결을 추구하기로 합의했는지 여부와 같은 두 가지 요건을 살펴봐야 한다.¹⁶ 이어서 이와 같은 두 가지 요건이 충족되는 경우 ‘추가적으로’ ① 합의된 평화적 수단으로 분쟁해결이 이루어지지 않았고, ② 당사국들 간의 합의로 그 밖의 다른 절차를 배제하지 않았

¹⁴ *Ibid.*, paras. 49~50.

¹⁵ Colson and Hoyle, 2003, *supra* note 10, p. 73.

¹⁶ *Award of the Arbitral Tribunal in the Matter of the South China Sea Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, Jurisdiction and Admissibility* (The Hague, 29 October 2015), <https://pcacases.com/web/sendAttach/1506>, paras. 194~195.

으며, ③ 당사국들이 기한을 두기로 합의한 경우 그 기한이 만료되었다는 세 가지 요건도 충족되었다면 유엔 해양법협약 제15부 제2절 적용이 가능하다.¹⁷

중재재판소는 무엇보다 DOC가 법적 구속력 있는 합의(즉, 조약)인지 여부부터 검토했다. 중재재판소는 DOC가 ‘전문(preamble)’을 포함하고 있는 공식적인 문서이고, 중국과 아세안 국가들의 외교장관들이 서명했으며, 서명국들이 ‘당사국들(Parties)’로 표현되어 있는 것과 같이 조약에서 발견할 수 있는 특징을 지니고 있다는 점을 인정했다.¹⁸ 그러나 중재재판소는 분쟁해결절차와 관련하여 DOC가 법적 구속력 있는 합의로 의도되지 않았으며, DOC가 법적 권리 또는 의무를 창설하도록 의도된 바도 없다고 언급했다.¹⁹

DOC가 법적 구속력 있는 합의가 아닌 것으로 결론지어졌으므로 중재재판소는 더 이상 유엔해양법협약 제281조에 관한 문제를 살펴볼 필요는 없었다. 그럼에도 중재재판소는 유엔해양법협약 제281조에 관한 문제에 대한 완벽한 검토를 목적으로 그리고 향후 다른 합의에 미칠 수 있는 잠재적 관련성 때문에 제281조에 관한 문제를 좀 더 살펴보았다. 즉, 중재재판소는 합의된 평화적 수단으로 분쟁해결이 이루어졌는지 여부와 당사국들 간 합의로 그 밖의 다른 절차를 배제했는지 여부 등을 검토했다.

중재재판소는 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁이 심화되어 분쟁해결이 요원한 상태가 되었음을 지적하면서 유엔해양법협약 제281조가 시간적 제약 없이 무한정 합의된 평화적 수단만을 취할 것을 요구하지는 않는다고 언급했다.²⁰ 그리고 무엇보다 중재재판소가 강조한 것은 DOC가 유엔해양법협약 제15부 제2절 적용을 배제하는 명백한 내용을 포함할 수 있었는데도 이러한 내용을 포함하지 않았다는 것이다.²¹ 이어서

¹⁷ *Ibid.*, para. 195.

¹⁸ *Ibid.*, para. 214.

¹⁹ *Ibid.*, para. 217.

²⁰ *Ibid.*, para. 220.

²¹ *Ibid.*, para. 222.

재재판관의 개별의견에 대한 지지를 표명했다.²²

이는 2015년 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 관할권 및 소의 허용성에 관한 중재결정이 명백하게 2000년 Southern Bluefin Tuna 중재결정의 논리를 배척했음을 의미한다.²³ 그러므로 2015년 (관할권 및 소의 허용성에 대한) 중재결정은 2000년 Southern Bluefin Tuna 중재결정으로 인해 시작된 유엔해양법협약 제281조 적용에 대한 오해를 제거했다 할 수 있을 것이다.

3. 소결

유엔해양법협약 제15부 제1절, 특히 제281조 또는 제282조가 적용되어 제15부 제2절 적용이 배제될 수 있다면 제15부 제1절 적용 여부는 제15부 제2절 적용에 있어 '선결적' 문제가 된다. Bing Bing Jia는 최근 그의 한 논문에서 이 점을 정확히 지적하고 있다.²⁴ 그리고 유엔해양법협약 제15부 제1절 적용 여부가 제15부 제2절 적용에 있어 선결적 문제가 된다는 것은 유엔해양법협약이 제공하고 있는 분쟁해결절차의 배제 여부가 달려 있는 제281조 적용 여부가 제15부 제2절 적용의 '방아쇠' 기능을 하게 된다는 것을 의미한다.

하지만 유엔해양법협약 제281조에 주어졌던 과도한 의미 부여는 위에서 살펴본 국제재판소 판례를 통해 제거된 것으로 보인다. 두 가지 이유가 제시될 수 있는데, 첫째, 설령 어떤 특정 조약이 유엔해양법협약과 비슷한 또는 동일한 권리 또는 의무를 규정하고 있다 하더라도 그 조약 하의 분쟁을

유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로 간주할 수 없다는 것이다. 이는 어떤 분쟁이 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로 정의(characterization) 된다면 그 분쟁의 해결을 위해 유엔해양법협약이 아닌 어떤 다른 조약이 제공하고 있는 분쟁해결절차를 적용하는 어렵다는 의미가 된다. 더 구체적으로 설명한다면,

²² *Ibid.*, para. 223.

²³ *Ibid.*

²⁴ Bing Bing Jia, 2015, "The Curious Case of Article 281: A "Super" Provision within UNCLOS?," *Ocean Development and International Law*, Volume 46, p. 269.

(유엔해양법협약이 아닌) 어떤 다른 조약이 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁도 그 조약 자체가 제공하고 있는 분쟁해결절차에 따라 해결되어야 한다는 특정 규정을 가지고 있어야 유엔해양법협약 제15부 제2절이 적용되지 않는다. 따라서 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로의 정의 문제가 중요하게 되는데, 이에 대해서는 아래에서 중점적으로 검토하기로 한다.

둘째, 어떤 조약이 묵시적으로 유엔해양법협약 제15부 제2절 적용을 배제할 수 있다는 2000년 Southern Bluefin Tuna 중재결정의 함의는 이제 지지될 수 없다. 즉, 어떤 다른 조약이 그 조약이 제공하고 있는 분쟁해결절차가 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁을 다룰 수 있다는 것을 규정함과 동시에 ‘명시적으로’ 유엔해양법협약 제15부 제2절 적용 배제를 규정해야 제15부 제2절 적용이 배제된다는 것이 2015년 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 관할권 및 소의 허용성에 관한 중재결정의 함의다.

이와 같은 두 가지 이유로 인해 유엔해양법협약 제281조 또는 제282조에 부여되었던 과도한 중요성은 이제 더 이상 견지될 수 없다. 오히려 유엔해양법협약 제287조 제1항에 언급된 재판소의 관할권 문제는 어떤 분쟁의 ‘유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁’으로의 정의 문제와 그 분쟁이 제15부 제3절 내의 제297조 또는 제298조에 열거되어 있는 분쟁에 포함되는지 여부 문제에 달려 있다 할 수 있을 것이다.

IV. ‘유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁’의 존재 문제

위에서 살펴본 것처럼 유엔해양법협약 제15부 제2절 적용 여부를 좌우하고 있는 것처럼 보이는 제281조 또는 제282조가 적용되어 실제로 제15부 제2절이 적용되지 않기는 그 요건이 매우 까다롭다 할 수 있다. 하지만 문제가 되고 있는 분쟁 자체가 ‘유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관

한 분쟁'이 아니라면 유엔해양법협약 제281조 또는 제282조의 적용 여부에 관계없이 제15부 제2절은 적용될 수 없을 것이다. 이는 이번 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정에서도 알 수 있듯이 어떤 분쟁을 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로 '정의(characterization)'하는 문제가 유엔해양법협약 제287조 제1항에 언급된 재판소가 (사물)관할권을 행사할 수 있는지 여부를 결론짓는 데 결정적이라는 의미가 된다. 아래에서는 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로의 정의 문제를 살펴보기로 한다.

1. 관할권 확대를 위한 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로의 '정의' 시도

유엔해양법협약 제15부 제1절 적용으로 인해 제15부 제2절 적용이 배제되지 않는 이상 (제15부 제3절을 따를 것을 조건으로) 분쟁의 일방 당사국은 타방 당사국을 강제적으로 유엔해양법협약 제287조 제1항에 언급된 재판소로 끌고 올 수 있다. 그런데 '관할권' 문제를 규율하고 있는 유엔해양법협약 제288조 제1항²⁵을 살펴보면 관할권 인정에 있어 두 가지가 충족되어야 한다는 것을 알 수 있다. 첫째, '분쟁'이 존재해야 한다는 것이고, 둘째, 그 분쟁이 '유엔해양법협약의 해석 또는 적용'에 관한 분쟁이어야 한다는 것이다. 이 두 가지가 충족되면 유엔해양법협약 제15부 제2절이 적용될 수 있다.

두 가지 요건 중에서도 어떤 분쟁을 '유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁'으로 '정의'하는 문제는 좀 더 중요하다. 이는 분쟁이 존재한다 해도 그 분쟁이 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁이 아니라면 유엔해양법협약 제287조 제1항에 언급된 재판소가 강제적으로 그 분쟁에 대하여 (사물)관할권을 행사할 수 없기 때문이다.

그렇다면 일방 유엔해양법협약 당사국이 타방 당사국을 강제적으로 유엔해양법협약 제287조 제1항에 열거된 재판소로 끌고 오기 위해 어떤 분쟁을 '인위적

25 "제287조에 언급된 재판소는 이 부에 따라 재판소에 회부되는 이 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁에 대하여 관할권을 가진다."

으로' 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로 정의한 청구취지를 만들 가능성이 있다. 예를 들어, 2013년 1월 22일 필리핀의 서면통고로 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁이 제7부속서 중재재판소로 회부되었을 때 필리핀의 서면통고 내용은 양국 간에 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁이 존재한다는 것을 다음과 같이 강조했다.

China's rights in regard to maritime areas in the South China Sea, like the rights of the Philippines, are those that are established by UNCLOS, and consist of its rights to a Territorial Sea and Contiguous Zone under Part II of the Convention, to an Exclusive Economic Zone under Part V, and to a Continental Shelf under Part VI; Accordingly, China's maritime claims in the South China Sea based on its so-called "nine-dash line" are contrary to UNCLOS and invalid;²⁶

중국(정확히는 중화민국) 정부가 1948년 2월 발간한 지도에 11개의 단선이 표시된 이후 1953년 확립된 '9단선(nine-dash line)' 개념은 지금까지 일반적으로 남중국해, 특히 남사군도 내 여러 해양지형에 관한 '주권(또는 영유권) 분쟁'을 드러내는 대표적인 주장으로 인식되어 왔다. 그런데 필리핀은 자신의 청구취지를 통해 9단선 문제가 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로 정의될 수 있음을 주장했던 것이다.

그러므로 만약 일방 유엔해양법협약 당사국이 타방 당사국과 겪고 있는 어떤 분쟁을 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로 정의하는데 성공한다면 이는 유엔해양법협약 제287조 제1항에 언급된 재판소에 그 분쟁이 회부되는 결과로 이어진다. 다시 말해, 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로의 정의 문제는 유엔해양법협약 제287조 제1항에 언급된 재판소의 관할권 인정을 넘어 관할권 확대 여부와도 밀

²⁶ Republic of the Philippines Department of Foreign Affairs, 2013, *Notification and Statement of Claim*, No. 13-0211 (22 January 2013), pp. 12~13, para. 31.

접한 관련성을 가지고 있다. 아래에서는 먼저 분쟁의 ‘존재(existence)’ 문제를 살펴보고, 이어서 ‘유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁’으로 정의하는 문제에 대하여 논하기로 한다.

2. 분쟁의 ‘존재’ 여부에 관한 논의

1) 분쟁의 존재를 결정하기 위한 여러 원칙의 발전 및 적용

1924년 상설국제사법재판소(Permanent Court of International Justice)는 Mavrommatis 사건에 대한 판결에서 ‘분쟁’ 개념을 정의했다.²⁷ Mavrommatis 사건에 대한 판결에서 정의된 분쟁 개념은 2015년 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 관할권 및 소의 허용성에 관한 중재결정에서도 그대로 인용되었다.²⁸ 그런데 이러한 분쟁 개념 그 자체보다 관할권 인정 여부와 관련하여서는 분쟁의 ‘존재’ 여부에 대한 판단 문제가 더 중요하다. 이는 분쟁의 ‘재판으로의 회부 가능성(justiciability)’과 밀접한 관련성이 있기 때문이다.²⁹

분쟁의 존재와 관련하여 ICJ 등 국제재판소는 ① 분쟁의 존재는 ‘객관적으로(objectively)’ 결정된다는 원칙과 ② 분쟁의 일방 당사국 주장이 타방 당사국에 의해 ‘적극적으로(positively)’ 반대되는 경우 분쟁이 존재한다는 원칙

을 발전시켜 왔다. 2015년 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 관할권 및 소의 허용성에 관한 중재결정에서도 이 두 가지 원칙은 확인되었다.³⁰ 하지만 중재재판소는 분쟁의 존재는 ‘객관적으로’ 결정된다는 원칙에 좀 더 방점을 둔 것으로 보인다. 아래에서는 이 문제에 대하여 좀 더 논의하고자 한다.

2) 2015년 남중국해 분쟁에 대한 관할권 및 소의 허용성에 대한 중재결정 비판

중재재판소는 필리핀과 중국 간 분쟁이 여러 측면

27 *The Mavrommatis Palestine Concessions* (30 August 1924), *P.C.I.J. Series A*, No. 2, p. 11. "A dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons."

28 *Supra* note 16, para. 149.

29 John Collier and Vaughan Lowe, 1999, *The Settlement of Disputes in International Law: Institutions and Procedures* (Oxford: Oxford University Press), pp. 10~14.

30 *Supra* note 16, para. 149.

에서 존재할 수 있다는 점을 전제로 삼았다.³¹ 이는 남사군도 내 여러 해양 지형에 관한 주권(또는 영유권) 분쟁이 존재함과 동시에 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁도 존재할 수 있다는 것을 의미한다. 그러나 2015년 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 관할권 및 소의 허용성에 관한 중재결정은 분쟁의 존재는 ‘객관적으로’ 결정된다는 원칙에 치우쳐 분쟁의 일방 당사국의 주장이 타방 당사국에 의해 ‘적극적으로’ 반대되는 경우 분쟁이 존재한다는 원칙은 다소 무시한 것으로 보인다.

중재재판소는 2011년 ICJ의 Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation) 사건에 대한 판결³²을 인용하면서 분쟁의 존재는 대응이 요구되는 상황에서 분쟁의 타방 당사국의 대응 부재로부터도 ‘추론’될 수 있다고 했다.³³ 중재재판소는 ‘추론’이라는 개념을 분쟁의 존재는 ‘객관적으로’ 결정된다는 원칙과 연계시킨 후 남중국해에 존재하는 어떤 해양지형이 섬인지 암석인지와 같은 법적 지위 결정 문제에 관하여 ‘특정’ 해양지형을 놓고 분쟁의 일방 당사국의 주장이 전혀 표현된 적이 없더라도 분쟁이 존재할 수 있다는 입장을 취했다.³⁴ 이어서 중재재판소는 그 ‘특정’ 해양지형의 법적 지위에 관한 분쟁이 존재하지 않을 수도 있는 것이 사실이라 하면서도 이는 분쟁의 존재가 아닌 분쟁의 ‘범위(scope)’에 관한 문제라고 언급했다.³⁵

이와 같은 중재재판소의 논리는 비판의 여지가 상당하다. 일단 분쟁의 범위에 관한 문제로 취급되기 위해서는 무엇보다 먼저 분쟁이 존재해야 한다는 것을 지적하지 않을 수 없다. 필리핀의 청구취지가 15개에 이르는 점을 고려한다면 어떤 특정 해양지형의 법적 지위에 관한 분쟁이 존재하지 않더라도 필리핀과 중국 간에 다른 분쟁이 존재할 가능성은 상당하다. 그러나 이는 하나의 청구취지에 대한 분쟁은 존재하지 않더라도 다른 청구취지에 대한 분쟁은 존재할 수 있기

31 *Ibid.*, para. 152.

32 *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011, p. 70.

33 *Supra* note 16, para. 161.

34 *Ibid.*, para. 170.

35 *Ibid.*, para. 171.

때문일 뿐이다. 그러므로 중재재판소가 해양지형의 법적 지위 결정 문제와 관련하여 어떤 특정 해양지형을 놓고 분쟁의 일방 당사국의 입장이 표현되지 않았음에도 분쟁의 존재가 추론될 수 있다고 한 것은 일방 당사국의 주장이 타방 당사국에 의해 ‘적극적으로’ 반대되는 경우 분쟁이 존재한다는 원칙을 적용하지 않은 것이라 보아야 할 것이다.

3. ‘유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁’으로의 정의 문제 분석

1) ‘유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁’인지 여부에 대한 판단 기준

유엔해양법협약 제288조 제1항은 어떤 분쟁이 ‘유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁’인지를 판단할 수 있는 기준을 제공하지 않고 있다. 이런 이유로 1974년 ICJ의 Nuclear Tests (Australia v. France) 사건에 대한 판결³⁶에 언급된 내용이 이 기준을 확인하는 데 도움이 될 수 있다. ICJ는 ‘(분쟁의) 실제 이슈(real issue)’를 드러내고 ‘(분쟁당사국의) 청구의 목적(object of the claim)’을 밝히는 것이 ICJ 자신의 의무라고 언급했다.³⁷ 이 기준을 유엔해양법협약 제287조 제1항에 언급된 재판소의 (사물)관할권 존재 여부, 즉 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁인지 여부를 확인하는 데 적용하면 어떤 분쟁의 실제 이슈 또는 분쟁당사국의 청구의 목적이 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁을 해결하고자 하는 것이어야 한다.

하지만 실제 이슈 또는 청구의 목적이라는 기준도 구체적인 기준은 아니기 때문에 어떤 분쟁이 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁이라 간주되는 데 국제재판소가 ‘재량(discretion)’을 행사할 여지가 여전히 남아 있다. 국제재판소의 재량 행사 문제에 관해서는 이번 필리핀과 중국 간 남

중국해 분쟁을 제7부속서 중재재판소에 회부하면서 필리핀이 제기한 청구취지 중 하나를 통해 설명하기로 한다. 그 청구취지는 아래와 같다.

³⁶ Nuclear Tests (Australia v. France), Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 253.

³⁷ Ibid., pp. 262~263, para. 29.

China's maritime claims in the South China Sea based on its so-called "nine dash line" are contrary to UNCLOS and invalid.(소위 9단 선에 기초한 남중국해에서의 중국의 해양에 관한 권리 주장은 유엔 해양법협약에 반하여 무효이다.)³⁸

이 필리핀의 청구취지는 실제 이슈 또는 청구의 목적이라는 개념이 유엔 해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁인지를 결정하는데 도움이 되지 못한다는 것을 증명할 뿐이다. 그러므로 중재재판소는 이와 같은 필리핀의 청구취지가 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁인지를 판단함에 있어 자신의 '재량'을 행사할 수밖에 없었던 것이다.³⁹ 더구나 유엔해양법협약 제287조 제1항에 열거된 재판소가 이러한 재량을 행사하고자 할 때 문제가 되는 경우는 분쟁이 전적으로 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁은 아니지만 '주로(primarily)' 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁에 해당할 때다. 이 문제에 대해서는 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로 정의하는 문제에 관한 제7부속서 중재재판소 판례를 분석하면서 결론을 내리기로 한다.

2) 제7부속서 중재재판소 판례

최근 몇 년간 있었던 제7부속서 중재재판소 판례는 '유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁'으로 정의하는 문제에 대한 의미 있는 시사점을 제공하고 있다. 아래에서는 이에 관한 세 가지 판례를 정리하고자 한다.

(1) 2014년 벵골만 해양경계 중재결정⁴⁰

2014년 벵골만 해양경계 중재결정은 방글라데시와 인도 간 해양경계확정에 관한 분쟁을 다루었다. 그런데 이 중재결정에서 선결적으로 해결되어야 하는 문

³⁸ *Supra* note 26, pp. 12~14, para. 31.

³⁹ 이기범, 2015, 「UN해양법협약의 해석 또는 적용' 개념에 관한 소고 - UN해양법협약 제288조 1항에 관한 논의를 중심으로 -, 『국제법학회논총』, 제60권 제3호, 176쪽.

⁴⁰ *Award of the Arbitral Tribunal in the Matter of the Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration between Bangladesh and India* (The Hague, 7 July 2014), http://www.pca-cpa.org/BD-IN%2020140707%20Award2890.pdf?fil_id=2705.

제가 하나 있었는데, 그것은 바로 양국 간 ‘육상경계의 끝(land boundary terminus)’이 어디에 위치하고 있는지를 결정하는 것이었다. 중재재판소가 육상경계의 끝 지점을 해상경계가 시작하는 지점이라고 간주했기 때문에,⁴¹ 육상경계의 끝 지점을 도출하는 것은 중요한 ‘선결적’ 문제가 되었던 것이다. 중재재판소는 1947년 ‘Radcliffe Award’를 기초로 삼아 양국 간 육상경계의 끝 지점을 결정할 관할권을 행사할 수 있다고 언급했다.⁴² 그리고 중재재판소는 이러한 관할권을 행사할 수 있는 근거를 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁 개념이 아니라 양국 간 ‘합의’에서 찾았다.⁴³ 이는 중재재판소가 육상경계의 끝 지점이 어디인지를 밝히는 것 자체를 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁이라 간주하지 않았기 때문이다.

이어서 중재재판소는 자신이 육상경계의 끝 지점이 어디인지를 결정하는 것을 넘어 그 지점을 포함하는 양국 간 국경선 ‘일부분’에 대한 결정도 할 수 있다고 언급했다.⁴⁴ 양국 간 국경선 일부분에 대한 결정은 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁을 해결하는 것이 아니다. 그렇기 때문에 중재재판소는 국경선 일부분에 대한 결정에 대하여 양국 간 ‘합의’라는 관할권 행사에 대한 또 다른 근거를 강조했던 것이다. 그러나 중재재판소에 제기된 실제 이슈 또는 청구의 목적이 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁이 아니라고 간주하기에는 양국 간 국경선 일부분에 대한 결정 자체가 해양경계획정에 관한 중재결정의 전체적인 맥락에서 극히 일부

에 불과했으므로 중재재판소가 관할권 범위 밖의 문제에 대하여 결정을 내리는 월권을 행사했다고 단언하기는 어렵다.

(2) 2015년 차고스 해양보호구역 중재결정⁴⁵

제7부속서 중재재판소의 2015년 차고스 해양보호구역(marine protected area, 이하 ‘MPA’) 중재결정에서는 모리셔스의 청구취지가 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁에 관한 것인지 여부가 중요한 문제로

41 Ibid., p. 25, para. 84.

42 Ibid., p. 20, para. 67.

43 Ibid.

44 Ibid., p. 25, para. 86.

45 Award of the Arbitral Tribunal in the Matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration between Mauritius and United Kingdom (The Hague, 18 March 2015), http://www.pca-cpa.org/MU-UK%2020150318%20Award4b1.pdf?fil_id=2899.

떠올랐다. 모리셔스의 첫 번째 청구취지는 영국이 ‘연안국(coastal State)’이 아니므로 해양보호구역을 포함한 해양영역을 선포할 수 없다는 것이었다.⁴⁶ 중재재판소는 모리셔스의 첫 번째 청구취지가 차고스 제도에 대한 영토 주권 문제에 관한 주장에 해당하므로 중재재판소 자신이 관할권을 행사할 수 없다고 결론지었다.⁴⁷

모리셔스의 첫 번째 청구취지에 대한 자신의 관할권을 부인했음에도 불구하고, 중재재판소가 자신의 관할권이 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁을 해결하는 데 필요한 사실의 발견 또는 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁에 ‘부수적인(ancillary)’ 영토 주권 문제로 ‘확대’될 수 있음을 부인하지 않았다는 점은 주의를 요한다.⁴⁸ 이는 2014년 뱅골만 해양경계 중재결정과 달리 양국 간 ‘합의’와 같은 또 다른 근거가 없다 하더라도 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁에 ‘부수적인’ 영토 주권 문제 등에 대하여 중재재판소가 관할권을 행사할 수 있다는 논리로 이어질 수 있기 때문이다.

(3) 2015년 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 관할권 및 소의 허용성에 관한 중재결정

2015년 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 관할권 및 소의 허용성에 관한 중재결정은 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁 개념에 대하여 위에서 언급한 두 개의 관례와 다소 다른 측면에서 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁 문제를 다루었다. 중재재판소는 남중국해, 특히 남사군도 내에 존재하는 몇몇 해양지형을 놓고 영토 주권 분쟁이 존재함을 부인하지 않았다. 그러나 영토 주권 분쟁과 동시에 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁도 존재한다는 것을 인정했다.

이는 위에서 언급한 두 개의 관례가 주로 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁을 해결하면서 다소 경미한 영토 주권 분쟁 등에 대하여 관할권을 행사할 수 있다는 것을 인정한 반면에, 2015년 필리핀과

⁴⁶ *Ibid.*, p. 69, para. 158.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 90, para. 221.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 90, paras. 220~221.

중국 간 남중국해 분쟁에 대한 관할권 및 소의 허용성에 관한 중재결정은 분쟁에도 여러 측면이 존재한다는 것을 전제로 영토 주권 분쟁을 고려하지 않더라도 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁을 다룰 수 있다는 논리를 펼쳤다. 분쟁의 일방 당사국이 어떤 분쟁을 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로 정의(characterization)하고, 그 정의가 유엔해양법협약 제287조 제1항에 열거된 재판소가 자신에게 관할권이 있다는 것을 인정할 수 있을 정도로 설득력 있게 구성된다면, 그 분쟁은 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로 취급될 수 있다는 것이다.

4. 소결

어떤 분쟁을 ‘유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁’으로 ‘정의’하는 문제는 유엔해양법협약 제287조 제1항에 언급된 재판소가 강제적으로 그 분쟁에 대하여 (사불)관할권을 행사할 수 있는지 여부를 판단하는 데 ‘실체적인’ 문제가 된다. 이와 달리 유엔해양법협약 제15부 제1절 적용으로 인해 제15부 제2절 적용이 가능하지 않게 되는 것은 ‘절차적인’ 문제에 불과하다. 즉, 어떤 분쟁이 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로 정의될 수 있다 하더라도 분쟁의 당사국들이 스스로 선호하는 분쟁해결 절차를 선택했다면 선택된 그 절차에 따라 분쟁을 해결해야 한다는 것이 유엔해양법협약 제15부 제1절이 함축하고 있는 의미이다.

그런데 어떤 분쟁을 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁의 범주에 포함시키지 않고자 하는 시도 역시 (분쟁의 당사국들이 어떤 특정 분쟁해결 절차를 선택하지 않은 경우에도) 그 분쟁을 해결하는데 유엔해양법협약 제15부 제2절이 적용되지 않도록 만들 수 있다. 즉, 유엔해양법협약 제15부 제2절 적용을 원하지 않는 분쟁의 타방 당사국은 문제가 되고 있는 분쟁이 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁이 아니라는 점을 강조해야 할 것이다. 반대로 유엔해양법협약 제15부 제2절 적용을 통해 분쟁을 강제적으로 해결하기를 원하는 분쟁의 일방 당사국은 문제가 되고 있는 분쟁을 유엔해

양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로 정의해야만 한다.

위에서 살펴본 세 가지 판례 모두 문제의 분쟁을 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁이라 간주한 후 (사물)관할권을 행사했다. 다만 그 과정에서 구성된 논리가 설득력이 있는지는 별개의 문제가 될 것이다. 2015년 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 관할권 및 소의 허용성에 관한 중재결정이 어떤 특정 분쟁에도 여러 측면이 있다는 것을 전제로 영토 주권 분쟁과 동시에 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁도 존재한다고 논리를 구성한 것은 받아들일 수 있다. 다만 이 중재결정이 어떤 특정 청구취지에 대하여 분쟁 자체가 존재하지 않는데도 분쟁의 존재를 전제로 분쟁의 '범위' 문제를 논한 것은 비판의 대상이 되어야 한다.

V. 유엔해양법협약 제297조와 제298조의 제한적 해석 경향

제7부속서 중재재판소를 비롯하여 유엔해양법협약 제287조 제1항에 언급된 재판소가 강제적으로 관할권을 행사하는 데 부딪히는 또 하나의 장애는 바로 유엔해양법협약 제15부 제3절이다. 유엔해양법협약 제15부 제3절의 주요 조문은 제297조와 제298조인데, 제297조는 제15부 제2절 적용이 제한되는 분쟁의 종류를 열거하고 있으며, 제298조는 어떤 유엔해양법협약 당사국이 제298조 제1항에 열거된 분쟁에 대하여 제15부 제2절 적용을 배제시키는 관할권 '배제선언'을 할 수 있다는 것을 규정하고 있다. 이는 어떤 분쟁이 유엔해양법협약 제297조와 제298조에 포함된 분쟁으로 간주되지 않는다면 제287조 제1항에 언급된 재판소가 제15부 제2절을 적용할 수 있다는 것을 의미한다. 즉, 유엔해양법협약 제297조와 제298조의 제한적 해석 경향은 강제관할권 행사의 대상이 되는 분쟁의 범위가 넓어진다는 것과 궤를 같이하고 있다.

1. 유엔해양법협약 제297조 제2항과 제3항의 제한적 해석

유엔해양법협약 제297조 제2항과 제3항은 제287조 제1항에 언급된 재판소가 관할권을 행사할 수 없는 문제를 규정하고 있다. 그러나 유엔해양법협약 제297조 제2항과 제3항이 규정하고 있는 관할권 제한 문제를 ‘좁게’ 해석하면 제287조 제1항에 언급된 재판소의 관할권이 제한되지 않을 수도 있다는 점을 유의해야 한다. 이 문제에 대한 적례로 배타적 경제수역과 공해를 넘나드는 ‘고도회유성(highly migratory)’ 어족에 관한 분쟁을 들 수 있다.

고도회유성 어족에 관한 분쟁이 유엔해양법협약 제297조 제3항이 규정하고 있는 관할권 제한에 해당되는지 여부에 관하여 세 가지 정도의 견해가 존재한다. 첫째, Alan Boyle은 배타적 경제수역에 관한 문제와 공해에 관한 문제를 ‘분리’한 후 공해에 관한 문제에 대해서만 유엔해양법협약 제287조 제1항에 열거된 재판소가 관할권을 행사할 수 있다고 주장했다.⁴⁹

둘째, Barbara Kwiatkowska는 경계왕래(straddling) 어족 또는 고도회유성 어족에 관한 분쟁도 유엔해양법협약 제297조 제3항이 규정하고 있는 관할권 제한이 적용되는 분쟁의 범위에 포함시켜야 한다는 입장을 지지했다.⁵⁰ 즉, 배타적 경제수역과 공해 모두에 관련된 분쟁에 대해서는 그 분쟁을 분리하지 말고 유엔해양법협약 제15부 제2절을 적용해서는 안 된다는 것이다.

셋째, Natalie Klein은 경계왕래 어족 또는 고도회유성 어족에 관한 분쟁에 대해서는 유엔해양법협약 제297조 제3항의 관할권 제한이 적용될 수 없다고 주장했다.⁵¹ 경계왕래 어족 또는 고도회유성 어족 문제에 대한 연안국의 재량을 견제하기 위해서라도 유엔해양법협약 제15부 제2절이 적용되어야 한다는 것이다. 1995년 서명을 위하여 개방된 ‘어족자원협정(Fish Stocks Agreement⁵²: 이하 ‘FSA’)'이 발효한 것을 고려하면

49 Alan E. Boyle, 1997, "Dispute Settlement and the Law of the Sea Convention: Problems of Fragmentation and Jurisdiction," *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 46, p. 43.

50 Barbara Kwiatkowska, 2001, "The Australia and New Zealand v Japan Southern Bluefin Tuna (Jurisdiction and Admissibility) Award of the First Law of the Sea Convention Annex VII Arbitral Tribunal," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Volume 16, p. 276.

51 Natalie Klein, 2005, *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea* (Cambridge: Cambridge University Press), p. 204.

52 공식명칭은 'Agreement for the Implementation of the Provisions of the

Klein의 견해는 설득력이 있다고 볼 수 있다. 그 이유는 FSA 제32조에 따라 유엔해양법협약 제297조 제3항의 관할권 제한은 FSA상 분쟁이 발생했을 경우에도 그대로 적용되기 때문이다. 경계왕래 어족 또는 고도회유성 어족에 관한 분쟁에 대하여 유엔해양법협약 제15부 제2절이 적용될 수 없다면 FSA가 추구하는 목적은 달성될 수 없을 것이다.

결론적으로 유엔해양법협약 제297조 제2항과 제3항이 제287조 제1항에 언급된 재판소의 관할권을 제한하고자 함에도 제한이 되지 않는 분쟁이 발생할 가능성이 상당하다는 것이다. 만약 분쟁의 일방 당사국이 어떤 분쟁을 최대한 유엔해양법협약 제297조 제2항과 제3항의 범위에 포함되지 않는 분쟁으로 설득력 있게 정의한다면 이 분쟁에 대해서는 유엔해양법협약 제15부 제2절이 적용될 수 있다.

2015년 차고스 해양보호구역 중재결정을 살펴보면 모리셔스의 네 번째 청구취지,⁵³ 즉 영국이 선포한 MPA가 영국 자신이 유엔해양법협약 및 FSA 하에서 부담하고 있는 실제적인 그리고 절차적인 의무를 이행하는 것과 양립할 수 없다는 주장에 대하여 영국이 MPA 문제를 유엔해양법협약 제297조 제3항에 열거된 관할권 제한이 이루어지는 분쟁으로 '정의'하고자 시도했던 것을 알 수 있다. 하지만 중재재판소는 MPA 문제가 해양환경의 보호와 보전에 관한 분쟁으로 정의되는 것이 바람직하다고 하면서 영국의 주장을 받아들이지 않았다.⁵⁴ 비록 2015년 차고스 해양보호구역 중재결정에서 볼 수 있듯이 특정 분쟁을 유엔해양법협약 제297조 제3항이 규정하고 있는 제한에 포함시키기 위한 영국의 시도는 실패로 끝났으나 앞으로도 분쟁의 당사국들은 영국이 했던 것과 같은 시도를 멈추지 않을 것이라 예상된다.

2. 유엔해양법협약 제298조 제1항⁵⁵의 제한적 해석

유엔해양법협약 제298조 제1항은 어떤 유엔해양법

United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.'

⁵³ *Supra* note 45, p. 69, para. 158.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 118~119, para. 304.

⁵⁵ "1. 국가는 제1절에 의하여 발생하는 의무에 영향을 미침이 없이 이 협약 서명, 비준, 가입 시 또는 그 이후 어느 때라도 다음 분쟁의 범주 중 어느 하나 또는 그 이상에 관하여 제2절에 규정된 절차 중 어느 하나

협약 당사국이 제298조 제1항에 열거된 분쟁에 대하여 제15부 제2절이 적용되지 않기를 원한다면 관할권 ‘배제선언’을 할 수 있음을 규정하고 있다. 대한민국과 중국 모두 유엔해양법협약 제298조 제1항에 따라 지난 2006년 관할권 배제선언을 했다. 이러한 배제선언으로 인해 ‘해양경계획정’ 분쟁 등은 유엔해양법협약 제287조 제1항에 언급된 재판소의 관할권에서 배제되므로 이와 같은 분쟁에 대한 국제재판소 소송을 원하지 않는 유엔해양법협약 당사국은 배제선언을 하고자 할 것이다.

그런데 배제선언 자체가 유엔해양법협약 제15부 제2절 적용을 완벽하게 배제하는 것은 아니다. 특히 유엔해양법협약 제298조 제1항이 어떻게 해석되느냐에 따라 제287조 제1항에 언급된 재판소의 관할권 행사 범위가 달라질 가능성은 매우 높다. 즉, 유엔해양법협약 제298조 제1항이 열거하고 있는 분쟁의 범위가 좁게 해석된다면 제287조 제1항에 언급된 재판소는 관할권을 행사할 수 있는 더 많은 여지를 가지게 된다. 이와 반대로 유엔해양법협약 제298조 제1항에 포함되어 있는 분쟁의 범위가 넓게 해석된다면 제287조 제1항에 열거된 재판소의 관할권 행사는 역으로 제한될 것이다. 이번 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정은 유엔해양법협약 제298조 제1항의 해석 문제를 밀도 있게 다루었다. 이는 이미 중국의 배제선언이 존재하고 있었기 때문이다.

또는 그 이상을 수락하지 아니한다는 것을 서면으로 선언할 수 있다.

(a)(i) 해양경계획정에 관한 제15조, 제74조 및 제83조의 해석 또는 적용에 관한 분쟁 또는 역사적 만 및 권원과 관련된 분쟁. ...

(b) 군사활동(비상업용 업무를 수행 중인 정부 선박과 항공기의 군사활동 포함)에 관한 분쟁 및 주권적 권리나 관할권의 행사와 관련된 법집행활동에 관한 분쟁으로서 제297조 제2항 또는 제3항에 따라 재판소의 관할권에서 제외된 분쟁

(c) 국제연합안전보장이사회가 국제연합헌장에 따라 부여받은 권한을 수행하고 있는 분쟁. ...”

56 *Supra* note 26, p. 3, para. 7.

1) 유엔해양법협약 제298조 제1항(a)(i)

(1) 해양경계획정

필리핀은 2013년 1월 22일 남중국해 분쟁을 중재 재판소에 회부하면서 분쟁의 주제가 해양경계획정이 아니라는 점을 강조했다.⁵⁶ 이는 필리핀도 중국이 이미 유엔해양법협약 제298조 제1항에 따라 배제선언을 했다는 것을 잘 인식하고 있었기 때문이다. 중국은 자신이 이미 배제선언을 했다는 것을 이용하여 2014년 12월 7일 공표한 ‘입장표명서(Position Paper)’에서 필리

핀과 중국 간 남중국해 분쟁의 본질은 영유권 분쟁이나 그렇지 않다 하더라도 해양경계획정 분쟁이라 할 수 있으므로 중재재판소의 관할권은 배제되어야 한다고 주장했다.⁵⁷

중재재판소는 중국의 기대와 달리 ‘해양권원(maritime entitlements)’의 연원과 존재에 관한 분쟁을 반드시 해양경계획정에 ‘관한(concerning)’ 분쟁으로 취급할 수는 없다고 언급했다.⁵⁸ 즉, 모든 해양경계획정은 권원 문제와 관련이 있으나 그 역은 성립하지 않는다는 것이다.⁵⁹ 이런 이유로 중재재판소는 남중국해 분쟁이 해양경계획정 분쟁으로 간주될 수 있다고 주장하는 중국의 입장을 받아들이지 않았다.

하지만 Chris Whomersley는 유엔해양법협약 제298조 제1항(a)(i)의 ‘관한’이라는 단어가 ‘넓은’ 범위를 가리키는 단어라고 주장했다.⁶⁰ 즉, Whomersley에 따르면 “해양경계획정에 관한 제15조, 제74조 및 제83조의 해석 또는 적용에 관한 분쟁”이라는 표현을 살펴본 것일 때 ‘관한’이라는 단어가 오로지 유엔해양법협약 제15조, 제74조 및 제83조 자체의 해석 또는 적용에 관한 분쟁만을 가리키지는 않는다는 것이다. 다시 말해, 유엔해양법협약 제15조, 제74조 및 제83조의 해석 또는 적용에 ‘영향(bearing)’을 미칠 수 있는 제15조, 제74조 및 제83조 이외의 다른 조문의 해석 또는 적용에 관한 분쟁도 제298조 제1항(a)(i)으로 관할권이 배제될 수 있다는 것이다.

Whomersley는 자신의 주장을 입증하기 위한 예로 어떤 해양지형이 섬인지 암석인지를 결정하는 문제를 들었다. 다시 말해, 그 해양지형의 법적 지위에 따라 해양경계획정 분쟁이 발생할 수도 있기 때문에 유엔해양법협약 제121조에 관한 분쟁도 제74조 또는 제83조의 해석 또는 적용에 ‘영향’을 미칠 수 있다고 주장했던 것이다.⁶¹ Whomersley의 비판에 주의를 기울인

57 *Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines* (7 December 2014), http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1217147.shtml, paras. 57~75.

58 *Award of the Arbitral Tribunal in the Matter of the South China Sea Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, Merits* (The Hague, 12 July 2016), <http://www.pcacases.com/pcadocs/PH-CN%20-%2020160712%20-%20Award.pdf>, para. 204.

59 *Ibid.*

60 Chris Whomersley, 2016, “The South China Sea: The Award of the Tribunal in the Case Brought by Philippines against China – A Critique,” *Chinese Journal of International Law*, Volume 15, p. 249.

다면 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정은 유엔해양법협약 제298조 제1항(a)(i)의 ‘관할’이라는 단어를 최대한 좁게 해석한 것이고, 이는 역으로 중재재판소의 관할권 행사 대상을 넓힌 결과를 가져왔다.

(2) 역사적 권원

a. 중국이 주장하고 있는 권리의 내용

중재재판소는 남중국해에서 중국이 주장하는 권리의 본질이 무엇인지를 판단하고자 했다. 이러한 권리가 ‘역사적 권원(historic titles)’에 해당하는지 또는 ‘역사적 권리(historic rights)’에 해당하는지에 따라 중재재판소의 관할권 행사 배제 여부가 달려 있었기 때문이다.

중국은 영해, 배타적 경제수역, 대륙붕 등에 대한 권리 이외에도 유엔해양법협약상 이러한 해양영역의 최대 한계선을 넘는 해양영역에 대해서도 어떤 ‘권리’를 주장하고 있었다.⁶¹ 중재재판소는 영해, 배타적 경제수역, 대륙붕 등의 최대 한계선을 넘는 해양영역에 대하여 중국이 주장하고 있는 권리의 내용이 무엇인지를 판단하기 위해 몇몇 사례를 검토했다. 예를 들어, 중재재판소는 중국국영해양석유공사(China National Offshore Oil Corporation)가 개발하기 위해 지정한 유정이 영해, 배타적 경제수역, 대륙붕 등의 최대 한계선을 넘는 해양영역에 존재한다고 지적했다.⁶² 그리고 2012년 5월 중국이 선포한 ‘남중국해 해양영역에서의 하계 어로활동 금지(Summer Ban on Marine Fishing in the South China Sea Maritime Space)’도 하나의 예로 들었다.⁶³ 이러한 사례를 고려하면서 중재재판소는 중국이 구단선 내에서 ‘생물 및 비 생물 자원’에 대한 권리를 주장해 왔다고 결론지었다.⁶⁴

61 Ibid., p. 250.

62 Supra note 58, para. 207.

63 Ibid., para. 208.

64 Ibid., para. 210.

65 Ibid., para. 214.

66 Ibid., para. 225.

67 Ibid.

b. 역사적 권원과 역사적 권리의 차이

중재재판소에 따르면 역사적 ‘권원’은 육지 또는 해양영역에 대한 역사적 ‘주권(sovcreignty)’을 의미한다.⁶⁵ 이에 반해 역사적 ‘권리’는 어업권(fishing rights) 등과 같이 주권에 미치지 못하는 권리일 뿐이다.⁶⁷ 이러한 차

이를 전제로 중재재판소는 중국이 남중국해에서 행한 몇몇 사례를 고려했을 때 중국이 주장해왔던 권리는 역사적 권원이 아니라 역사적 ‘권리’를 의미할 뿐이라고 결론지었다.⁶⁸ 유엔해양법협약 제298조 제1항(a)(i)에 언급되어 있는 역사적 권원 개념에 역사적 권리가 포함되지 않는다는 것은 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에서 중재재판소의 관할권 행사에 어떤 장애도 존재하지 않게 되었다는 것을 의미한다.⁶⁹

2) 유엔해양법협약 제298조 제1항(b)

(1) 군사활동

a. 미스치프 암초(Mischief Reef)에서의 중국의 행위

유엔해양법협약 제298조 제1항(b)는 유엔해양법협약 당사국이 배제 선언을 한 경우에는 군사활동(비상업용 업무를 수행 중인 정부 선박과 항공기의 군사활동 포함)에 관한 분쟁을 해결하는데 제15부 제2절이 적용되지 않음을 규정하고 있다. 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정에서 중재재판소는 미스치프 암초에서의 중국의 행위가 군사활동에 해당하는지 여부를 다루면서 유엔해양법협약 제298조 제1항(b)를 해석했다.

중재재판소는 중국이 만들고 있는 시설물은 민간 사용 목적을 가지고 있다고 주장하는 중국의 반복된 입장표명에 주목했다.⁷⁰ 특히 중국 국가주석은 “중국이 남사군도에서 수행하고 있는 관련 건설 행위는 어떤 (특정) 국가를 목표로 하거나 어떤 (특정) 국가에 영향을 주고자 하지 않는다. 그리고 중국은 군사화를 추구할 의도를 가지고 있지 않다.”라고 언급했는데, 중재재판소는 이러한 중국 국가주석의 언급을 강조했다.⁷¹ 중재재판소는 이와 같은 중국의 태도를 존중하면서 중재재판소가 미스치프 암초에서의 중국의 행위를 군사활동으로 정의할 필요가 없다고 했다.⁷²

즉, 미스치프 암초에서의 중국의 행위에 대해서는 그 행위가 군사활동으로 간주되지 않았으므로 중재재판소의 관할권 행사가 배제되지 않았던 것이다.

하지만 이러한 중재재판소의 입장은 비판되어야 할

⁶⁸ *Ibid.*, para. 228.

⁶⁹ *Ibid.*, para. 229.

⁷⁰ *Ibid.*, para. 1027.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*, para. 1028.

것이다. 중국이 남사군도 등에 활주로 등을 건설하고 있는 것은 ‘객관적으로’ 군사활동이라 간주될 여지가 있다. 그렇다면 ‘객관적으로’ 군사활동이 무엇인지를 식별할 수 있었는데도 중재재판소가 관할권을 행사하기 위해 중국 국가주석의 언급을 역이용했다는 비판을 할 수 있다는 것이다.

b. 세컨드 토마스 사주(Second Thomas Shoal)에서의 중국의 행위

중재재판소는 유엔해양법협약 제298조 제1항(b)에 규정되어 있는 ‘군사 활동에 관한 분쟁’이 무엇을 의미하는지를 밝히고자 했다. 중재재판소에 따르면 유엔해양법협약 제298조 제1항(b)가 언급하고 있는 군사활동에 관한 분쟁은 분쟁을 해결하기 위해 군사력을 동원하는 문제가 아니라 분쟁 ‘자체’가 군사활동에 관한 분쟁이라는 것이다.⁷³ 이와 같은 군사활동에 관한 분쟁 정의를 기초로 중재재판소는 세컨드 토마스 사주에서의 중국의 행위는 필리핀 군사력과 중국 군사력 및 준군사력 간의 ‘대치(stand-off)’를 일으켰으므로 군사활동에 관한 분쟁으로 간주될 수 있다고 언급했다.⁷⁴ 즉, 유엔해양법협약 제298조 제1항(b)가 규정하고 있는 군사활동에 관한 분쟁에 해당하므로 양국 군사력 간 대치 문제에 대해서는 중재재판소가 관할권을 행사할 수 없다는 것이다.

(2) 법집행활동

유엔해양법협약 제298조 제1항(b)는 “주권적 권리나 관할권의 행사와 관련된 법집행활동에 관한 분쟁으로서 제297조 제2항 또는 제3항에 따라 재판소의 관할권에서 제외된 분쟁”에 대해서도 배제선언으로 인해 제287조 제1항에 열거된 재판소의 관할권 행사가 배제될 수 있음을 규정하고 있다.

필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정에서 중재재판소는 유엔해양법협약 제298조 제1항(b)가 의미하는 법집행활동은 ‘배타적 경제수역’에서의 법집행활동이라는 점을 강조했다.⁷⁵ 이는 역으로 ‘영해’에서의 법집행활동

73 Ibid., para. 1158.

74 Ibid., para. 1161.

75 Ibid., para. 929.

에 관한 분쟁에 대해서는 유엔해양법협약 제15부 제2절이 적용된다는 것을 의미한다. 유엔해양법협약 제298조 제1항(b)가 의미하는 법집행활동이 ‘배타적 경제수역’에서의 법집행활동만 가리킨다면 예를 들어, 제73조 제1항⁷⁶의 해석 또는 적용에 관한 분쟁에 대해서는 강제관할권이 적용되지 않을 것이다.

3. 소결

어떤 분쟁에 대하여 유엔해양법협약 제15부 제2절이 적용되지 않기를 원하는 유엔해양법협약 당사국은 예를 들어, 제7부속서 중재재판소의 관할권 부재를 주장하기 위해 제297조와 제298조를 적극적으로 원용할 수 있다. 하지만 문제의 분쟁이 유엔해양법협약 제297조와 제298조에 열거되어 있는 분쟁으로 간주되지 않는다면 제287조 제1항에 열거된 재판소는 강제관할권을 행사할 수 있기 때문에 재판소는 오히려 제297조와 제298조를 제한적으로 해석하고자 할 것이다. 이 점은 이번 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정에서 잘 증명되었다.

특히 중국이 유엔해양법협약 제298조 제1항에 따라 행한 배제선언은 이번 중재결정에서 중재재판소의 관할권을 배제시키는 데 큰 역할을 하지 못했다. 그 이유는 중재재판소가 유엔해양법협약 제298조 제1항에 열거된 분쟁의 범위를 상당히 좁게 해석하여 논란이 되었던 필리핀의 청구취지 중 대부분이 중국이 행한 배제선언의 대상이 되지 않는다고 결론지었기 때문이다. 이는 유엔해양법협약 제298조 제1항에 따라 행한 배제선언의 효용성이 그리 크지 않다는 결론으로 이어진다.

그렇다면 이미 유엔해양법협약 제298조 제1항에 따라 배제선언을 한 대한민국도 배제선언이 어떤 분쟁 발생 시 대한민국이 강제적으로 국제재판소로 끌려가는 것을 상당 부분 막아줄 것이라는 환상에서 벗어나야 한다. 이는 대한민국 정부 자신도 유엔해양법

76 “연안국은 배타적 경제수역의 생물자원을 탐사·개발·보존 및 관리하는 주권적 권리를 행사함에 있어서, 이 협약에 부합되게 채택한 자국 법령을 준수하도록 보장하기 위하여 승선, 검색, 나포 및 사법절차를 포함하여 필요한 조치를 취할 수 있다.”

협약 제298조 제1항에 열거된 분쟁의 범위를 국제재판소 판례에 따라 좁게 해석하여 제7부속서 중재재판소에서 대한민국이 당사국인 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁이 언제든지 다루어질 수 있다는 것을 대비해야 한다는 의미가 된다.

VI. 맺음말

지금까지 2016년 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정을 중심으로 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소를 포함하여 유엔해양법협약 제287조 제1항에 언급된 재판소가 강제적으로 관할권을 행사하는 문제를 검토했다. 최근에 있었던 몇몇 국제재판소 판례를 고려했을 때 유엔해양법협약 제15부 제1절이 적용되어 제287조 제1항에 열거된 재판소가 관할권을 행사할 수 없는 경우는 그리 많지 않을 것이며, 제15부 제3절도 상당히 제한적으로 해석되어 제15부 제2절, 즉 구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차는 최대한 적용될 것이라 예상된다.

그리고 이번 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정에서도 살펴볼 수 있듯이 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로 어떤 분쟁을 '정의'하는 문제 역시 유엔해양법협약 제287조 제1항에 언급된 재판소가 (사불)관할권을 행사할 수 있는지 여부를 결정하는 데 결정적인 역할을 한다는 것을 알 수 있다.

지금까지 논의된 유엔해양법협약 제287조 제1항에 언급된 재판소, 특히 제7부속서 중재재판소의 강제관할권 행사 문제를 고려했을 때, 향후 대한민국 정부는 아래와 같은 두 가지 문제에 주의해야 할 것이다.

첫째, 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로의 정의는 유엔해양법협약 당사국의 재량 및 능력에 따라 얼마든지 설득력 있게 만들어질 수 있으므로 독도 관련 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁이 언제든지 제7부속서 중재재판소에 회부될 수 있다는 것을 염두에 두어야

한다. 예를 들어, 독도 관련 해양환경의 보호와 보전에 관한 분쟁에 대해서는 유엔해양법협약 제287조 제1항에 언급된 재판소가 관할권을 행사하는데 별다른 장애가 존재하지 않는다. 따라서 대한민국 정부는 외교적으로는 독도 관련 분쟁이 존재하지 않는다고 주장하더라도 언제든지 제7부속서 중재재판소 절차를 감당할 수 있는 준비를 해야 할 것이다. 예를 들어, 제7부속서 중재재판소가 구성될 때 대한민국이 선임할 수 있는 중재재판관 풀(pool)을 미리 만들어놓는 것 등은 적절한 대비가 될 수 있다.

둘째, 유엔해양법협약 제298조 제1항에 따라 대한민국 정부가 지난 2006년 행한 배제선언은 완벽하게 제15부 제2절이 적용되지 않도록 할 수 없을 것이다. 특히 유엔해양법협약 제298조 제1항이 최대한 제한적으로 해석되는 경향이 있는 이상 생각보다 많은 분쟁이 제7부속서 중재재판소에 회부될 수 있다. 더구나 영해에서의 범집행활동으로 인한 분쟁에 대해서는 배제선언으로 관할권이 배제되지 않는다는 것이 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정의 결론이므로 대한민국 해군 또는 해경은 영해에서의 범집행활동과 배타적 경제수역에서의 범집행활동 각각에 대한 별도의 정책을 마련해야 할 것이다. 예를 들어, 독도 영해 내에서의 범집행활동 시 승선, 검색, 나포 절차와 관련하여 국제법을 엄격하게 반영한 매뉴얼을 만들어 해군 또는 해경이 이를 시행하도록 하는 문제는 매우 시급하다 생각된다.

국문초록

유엔해양법협약은 제15부 제2절을 통해 구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차를 규정하고 있다. 이는 유엔해양법협약의 가장 큰 특징 중 하나다. 그리고 유엔해양법협약 제287조의 해석상 국제해양법재판소 또는 국제사법재판소보다 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소가 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁을 다룰 가능성이 높다. 이는 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소의 ‘관할권’ 문제를 연구해야 하는 이유다.

이번 2016년 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 대한 중재결정 역시 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소에서 이루어졌다. 비록 중국이 소송절차에 참여하지 않았으나 중재재판소는 중국의 입장표명서 등을 중국의 항변으로 간주하고 관할권 문제에 관한 중국의 주장을 검토했다. 중국-아세안 남중국해 당사국 행동 선언이 중국과 아세안 간 법적 구속력 있는 합의이기 때문에 유엔해양법협약 제15부 제1절에 따라 제15부 제2절 적용이 배제될 수 있다는 중국의 주장은 받아들여지지 않았다. 더구나 중재재판소는 이전 판례를 통해 유엔해양법협약 제281조에 주어졌던 과도한 의미 부여를 배척했다.

제7부속서 중재재판소의 관할권 인정과 관련하여 어떤 분쟁을 ‘유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁’으로 정의하는 문제도 중요하다. 그 이유는 어떤 분쟁이 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁으로 정의될 수 없으면 유엔해양법협약 제15부 제2절이 적용될 수 없기 때문이다. 중재재판소는 필리핀과 중국 간 남중국해 분쟁에 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁이 존재한다는 것을 인정했다. 즉, 어떤 특정 분쟁에도 여러 측면이 있을 수 있다는 것을 전제로 영토 주권 분쟁과 함께 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁도 존재할 수 있다는 것이다.

유엔해양법협약 제15부 제2절의 적용을 원하지 않는 유엔해양법협약 당사국은 제7부속서 중재재판소의 관할권 부재를 주장하기 위해 적극적으로 유엔해양법협약 제297조와 제298조를 원용할 것이다. 특히 중국은 2006

년 자신이 행한 유엔해양법협약 제298조 제1항에 따른 배제선언에 의존했었다. 하지만 중재재판소는 유엔해양법협약 제298조 제1항에 열거된 분쟁의 범위를 좁게 해석하여 논란이 되었던 필리핀의 청구취지 중 대부분이 중국이 행한 배제선언의 대상이 되지 않는다는 결론을 내렸다.

결국 제7부속서 중재재판소는 자신의 관할권이 최대한 행사되는 방향으로 유엔해양법협약 제15부를 해석하고 적용했다. 이는 대한민국 역시 단순히 배제선언에 의존하여 소극적으로 유엔해양법협약상 분쟁해결절차를 다루어서는 안 된다는 것을 의미한다.

<주제어>

유엔해양법협약, 남중국해 분쟁, 제7부속서 중재재판소, 배제선언

ABSTRACT

Expanding the Jurisdiction of Arbitral Tribunals Constituted under Annex VII to UNCLOS: Focusing on the Award of the South China Sea Arbitration

LEE, Ki Beom

The Asan Institute for Policy Studies

Section 2 of Part XV of UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea) introduces compulsory procedures entailing binding decisions. Article 287 admits the possibility for Annex VII Tribunals to deal with more disputes concerning the interpretation or application of UNCLOS as opposed to the ITLOS or the ICJ. This gives reason to highlight issues regarding the jurisdiction of Annex VII Tribunals.

The arbitral award with respect to the South China Sea disputes was also made by an Annex VII tribunal. Even though China did not participate in the proceedings, the tribunal regarded China's position paper and relevant documents as pleas against the arguments of the Philippines, and it reviewed China's contentions concerning the jurisdiction of the Tribunal. The tribunal

thereby concluded as inadmissible China's argument that because the China-ASEAN Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea was legally binding, Section 1 of Part XV of UNCLOS could not exclude the application of Section 2 of Part XV. Moreover, the Tribunal did not agree with the award of the Southern Bluefin Tuna Arbitration, wherein Article 281 played a significant role in excluding the application of Section 2 of Part XV.

It is also important to examine which disputes may be categorized as a dispute concerning the interpretation or application of the UNCLOS. This is because Section 2 of Part XV of UNCLOS cannot be applied to disputes that are not characterized as a dispute concerning the interpretation or application of the UNCLOS. In the South China Sea Arbitration, the Annex VII tribunal acknowledged the existence of disputes concerning the interpretation or application of the UNCLOS, demonstrating that such disputes can exist in parallel with territorial disputes.

Parties to UNCLOS may invoke UNCLOS Articles 297 and 298 if they do not want Section 2 of Part XV to be applied. China strongly relied upon its declarations made under Article 298(1). However, the Annex VII tribunal dealing with the South China Sea disputes very narrowly interpreted the scope of disputes listed in Article 298(1), causing almost all claims the Philippines included in its submissions to fall under the application of Section 2 of Part XV despite China's declarations under Article 298(1).

The Annex VII tribunal that resolved the South China Sea disputes interpreted and applied Part XV of UNCLOS in order to maximize the exercise of its jurisdiction. Taking into account the South China Sea Arbitration, South Korea should recognize that its declarations under Article 298(1) cannot effectively prevent disputes concerning the interpretation or application of the UNCLOS from being referred to an Annex VII tribunal.

Keywords

UNCLOS, South China Sea Disputes, Annex VII tribunals, declarations under Article 298

참고문헌

- Boyle, Alan E., 1997, "Dispute Settlement and the Law of the Sea Convention: Problems of Fragmentation and Jurisdiction," *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 46.
- Collier, John and Lowe, Vaughan, 1999, *The Settlement of Disputes in International Law: Institutions and Procedures*, Oxford: Oxford University Press.
- Colson, David A. and Hoyle, Peggy, 2003, "Satisfying the Procedural Prerequisites to the Compulsory Dispute Settlement Mechanisms of the 1982 Law of the Sea Convention: Did the Southern Bluefin Tuna Tribunal Get It Right?," *Ocean Development and International Law*, Volume 34.
- Jia, Bing Bing, 2015, "The Curious Case of Article 281: A "Super" Provision within UNCLOS?," *Ocean Development and International Law*, Volume 46.
- Klein, Natalie, 2005, *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kwiatkowska, Barbara, 2001, "The Australia and New Zealand v Japan Southern Bluefin Tuna (Jurisdiction and Admissibility) Award of the First Law of the Sea Convention Annex VII Arbitral Tribunal," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Volume 16.
- Whomersley, Chris, 2016, "The South China Sea: The Award of the Tribunal in the Case Brought by Philippines against China - A Critique," *Chinese Journal of International Law*, Volume 15.
- 이기범, 2015, 「'UN해양법협약의 해석 또는 적용' 개념에 관한 소고 -UN해양법협약 제288조 1항에 관한 논의를 중심으로 -」, 『국제법학회논총』, 제60권 제3호.

국제재판소 판례 및 관련 문서

- Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011.
- Award of the Arbitral Tribunal in the Matter of the Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration between Bangladesh and India (The Hague, 7 July 2014), http://www.pca-cpa.org/BD-IN%2020140707%20Award2890.pdf?fil_id=2705.
- Award of the Arbitral Tribunal in the Matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration between Mauritius and United Kingdom (The Hague, 18 March 2015), http://www.pca-cpa.org/MU-UK%2020150318%20Awardd4b1.pdf?fil_id=2899.
- Award of the Arbitral Tribunal in the Matter of the South China Sea Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, Jurisdiction and Admissibility (The Hague, 29 October 2015), <https://pcacases.com/web/sendAttach/1506>.
- Award of the Arbitral Tribunal in the Matter of the South China Sea Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, Merits (The Hague, 12 July 2016), <http://www.pcacases.com/pcadocs/PH-CN%20-%2020160712%20-%20Award.pdf>.
- Nuclear Tests (Australia v. France), Judgment, I.C.J. Reports 1974.
- Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines (7 December 2014), http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1217147.shtml.
- Republic of the Philippines Department of Foreign Affairs, Notification and Statement of Claim, No. 13-0211 (22 January 2013).
- Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan) (Washington, D.C., 4 August 2000), UNRIAA, Volume XXIII.
- The Mavrommatis Palestine Concessions (30 August 1924), P.C.I.J. Series A, No. 2.
- The MOX Plant Case (Ireland v. United Kingdom), Provisional Measures (3 December 2001), ITLOS, No. 10.

독도 자료 발굴사

『독도문제』와 「삼국점양지도」 발굴

정영미 동북아역사재단

I. 머리말

1947년, 조선산악회(현 한국산악회)와 남조선 과도정부 민정장관 안재홍이 파견한 독도조사단이 울릉도·독도 학술조사를 실시하였다.¹ 이 조사 과정에서 「심홍택 보고서」가 발굴되었다. 1906년 울도 군수 심홍택이 ‘본군 소속 독도가 일본에 편입되었다고 들었다’며 강원도 관찰사 서리 이명래에게 보고한 내용이 담겨 있는 것이다.

이 사실을 알려주는 것이 신석호의 1948년 논문 「독도 소속에 대하여」²다. 이 논문에 따르면 신석호는 독도조사단 일원으로 서 울릉도청을 방문하였고 여기에서 「심홍택 보고서」를 발굴하였다고 한다.³ 「심홍택 보고서」는 한국에서 발굴된 첫 번째 독도 관련 자료로 추정된다.

지금 우리가 알고 있는 많은 독도 자료가 1950~1960년대의 한일 독도 영유권 논쟁기에 발굴되어 소개된 것들이고 이후에도 다양한 자료들이 발굴되어왔다. 그런데 「심홍택 보고서」와 같이 그 발굴 경위가 구

1 「독도조사단」과 조선산악회의 울릉도·독도 학술조사에 대해서는 다음 문헌 참조. 金鼎泰, 1977, 『韓國山岳會 30年史』, 年報 『한국산악』 第十一卷, 한국산악회; 한국산악회 50년사 편찬위원회, 1996, 『韓國山岳會五十年史』, 한국산악회; 정병준, 2010, 『독도 1947 -전후 독도문제와 한·미·일 관계-』, 돌베개.

2 申奭鎬, 1948, 「獨島所屬에 對하여」, 『史海』 創刊號, 朝鮮史研究會, 91~92쪽.

체적으로 알려진 자료는 거의 없다.

특정 자료의 발굴 경위 같은 내용 외적인 사항은 독도 영토주권 입증과 직접적으로 관계는 없다. 그러나 자료 그 자체에 대한 이해를 넓힘으로써 내용 이해의 심화에 도움이 될 수 있다. 그리고 추가 자료 발굴의 단서를 얻을 수 있다는 장점도 있다.

3 원제는 「光武一〇年 丙午 陰三月五日 附 麟陵郡守報告書」다. 한편 이 문서는 6·25 전쟁 중에 일실된 것 같다. 이후 1980년대에 들어 이명래가 의정부참정대신 박제순에게 「심흥택 보고서」 내용을 보고한 「이명래 보고서」가 발굴되었다. 「이명래 보고서」의 원제는 「光武 十年(1906) 四月 二九日 報告書號外」(「광무 10년~융희 4년 각관찰도안 1, 2, 3」 소수, 소장처: 규장각 17990)이며 1970년대 말에 전 단국대 교수 송병기가 규장각에서 발굴하여 공개한 것으로 알려져 있다. 이후 「이명래 보고서」를 「심흥택 보고서」로서 대체 사용하게 되었다.

4 외교통상부보존문서, 『독도문제』, 1952-53, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4565; 외교통상부문서, 『독도문제』, 1954, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4566; 외교통상부보존문서, 『독도문제』 1955-59, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4567; 외교통상부보존문서, 『독도문제』, 1960-64, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4568; 외교통상부보존문서, 『독도문제』, 1965-71, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4569.

5 『독도문제』는 2005년경 일반인에게 공개되었는데 수록 문서 중 한일 「정부견해」는 공개 이전부터 다음의 자료집에 소개된 바 있다. 신용하, 2000, 독도연구총서 7, 『독도영유권 자료의 탐구』 제3권, 독도연구보전협회; 신용하, 2001, 독도연구총서 8, 『독도영유권 자료의 탐구』 제4권, 독도연구보전협회. 또한 1952~1954년 당시의 문서 내용은 다음의 문헌에도 정리되어 있다. 외교통상부 국제법률국 편, 2012, 『전면 개정판 독도문제개론』, 외교통상부(1955년 작성 『독도문제개론』 전면개정판).

이에 본고에서는 외교통상부 독도 관련 문서집인 『독도문제』를 주자료로 사용하여 하야시 시헤이(林子弟)의 「삼국접양지도(三國接壤地圖)」 발굴 경위와 필자가 파악하고 있는 『독도문제』 이후의 관련 발굴 현황을 정리하여 소개하고자 한다.

II. 본론

1. 평화선과 「삼국접양지도」

『독도문제』⁴는 해방 후 독도 문제의 발생에서 한일 협정 체결 직전까지의 경과를 알 수 있는 1차 자료다. 1952년 1월 28일자 「일측 구술서」를 시작으로 1971년 10월 13일자 외무부 발신 주일대사 앞 공문까지, 해당 기간 내의 한일 왕복각서, 외무부와 주일대표부 간의 공문서, 외무부 내부분서, 정부 각 부처로부터의 보고서, 결의문 등 다양한 문서가 수록되어 있다.⁵ 특히 당시의 독도 관련 자료의 수집 현황을 알 수 있는 문서들이 수록되어 있는 것이 눈에 띈다.

이 중 하야시 시헤이의 「삼국접양지도」 관련 문서가 가장 많은데 다음에서는 이 문서들을 등장 배경과 함께 순차적으로 소개하고자 한다.

[자료 1]

1952年 3月 12日 起案

(외무부) 外政 490號

駐日代表部 公使 貴下

件名 獨島에 關한 資料 送付의 件

別添 寫本과 如한 地圖로 獨島가 我國의 領有로 認定되는 天明五年 仙台 林子平의 版圖 地圖를 入手하여 其 寫本을 送付하오니 우리 代表團에게 傳達하시와 資料로 하도록 하시옵기 務望함

[자료 2]

四二八五年 三月 十三日 起案

(시행일) 1952년 3월 21일

(외무부) 외정 547號

件名 「三國通覽圖」(林子平) 提供에 對한 謝禮金에 關한 件

今般 東京에서 開催되고 있는 韓日會談에 있어 領土 問題에 關하여 獨島가 가장 重要한 論題의 하나로 되고 있는 此時에 日本海洋學會 雜誌 「海洋之科學」 第三卷 第六號에 所載되고 있는 林子平 「三國通覽圖」가 我國에 有利한 資料로 되는바 이를 外務部에 提供하여 준 文寶仁氏에 對하여 別案과 如히 感謝狀과 謝禮金을 送呈코자 하오니 仰高裁 「案」

[자료 3]

四二八五年 三月 二〇日 起案

(시행일) 1952년 3월 3〇일

(외무부) 外政 548號

大統領閣下

件名 三國統覽圖의 寫本 進達에 關한 件

日本 海洋學會 雜誌 「海洋之科學」 第三卷 第六號에 所載되어 있는 林子

平「三國統覽圖」를 入手하여 其 寫本을 傳達하나이다.
 追伸 本地圖로서 獨島가 我國에 所屬된다는 것을 充分히 證明할 有利한
 資料로 思料하옵고 이에 駐日代表部에 送達하였나이다.

위의 [자료 1]은 1952년 3월 12일 이후 한국 외무부가 주일대표부 공사에게 보낸 문서로 “독도가 우리나라 영유로 인정되는 덴메이 5년(天明, 1785) 센다이(仙台) 하야시 시헤이의 판도 지도를 입수하여 사본을 송부하니 우리 대표단에게 전달하여 자료로 하도록 하라”는 내용으로 되어있다.

[자료 2]는 1952년 3월 13일 기안, 21일 시행된 한국 외무부 내부문서다. 당시 동경에서 개최되고 있던 한일회담에서 독도 영토문제가 가장 중요한 논제의 하나였다. 이때 문보인이라는 사람이 한국 측에 유리한 자료인 하야시 시헤이의 「삼국통람도(三國通覽圖)」(일본해양학회 잡지 『해양의 과학(海洋之科學)』제3권 제6호 게재)를 외무부에 제공해주었다. 이에 문보인 씨에게 감사장과 사례금을 준다는 것을 외무부 장관께 보고하고 결재를 받은 문서이다.

[자료 3]은 위의 하야시 시헤이의 「삼국통람도」 사본을 대통령에게 전달하고 독도가 한국에 소속된다는 것을 충분히 증명할 유리한 자료로서 주일 대표부에 보냈다고 보고한 문서다.

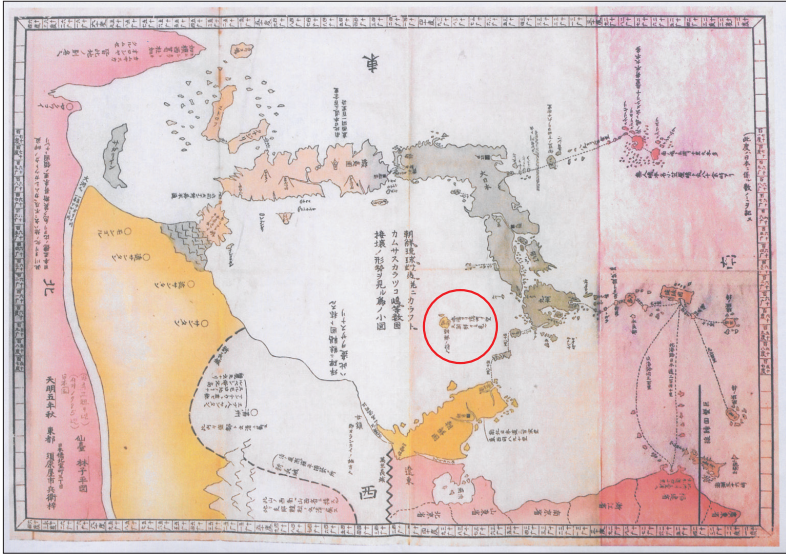
위 문서들에서 언급되어 있는 자료는 정확히는 일본의 지리학자 하야시 시헤이의 저서인 『삼국통람도설(三國通覽圖說)』(1785)에 수록되어 있는 5장의 지도 중 하나인 「삼국접양지도(三國接壤之圖)」⁶다. 덧붙여 4장의 지도는 「조선

국지도(朝鮮國之圖)」, 「류큐국〈오키나와〉지도(琉球國之圖)」, 「에조국〈홋카이도〉전도(蝦夷國全圖)」, 「무인도지도(無人島之圖)」다.⁷

『삼국통람도설』은 일본 에도 시대 말에 센다이번(仙台藩, 지금의 센다이시)의 번사였던 하야시 시헤이(1738~1793)가 쓴 책이다. 지리서 또는 경세서로 평가되고 있으며 일본 근린국에 대한 지식 함양이라는 취지에서 저술되었다고 한다. 이 책은 1790년 전후에 동인의 또

6 이 지도는 「삼국통람여지로정전도(三國通覽輿地路程全圖)」라고도 한다. 명칭상의 차이의 유래는 명확하지 않으나 『竹島考』(1828) 등의 고사료에 이를 ‘하야시 시헤이의 「여지로정전도」로 기술하고 있는 것으로 보아 동시대에 저술서명을 덧붙여 「삼국통람여지로정전도」로 통칭되었던 것 같다. 그러나 저서에는 「삼국접양지도」로 표기되어 있어 여기에서는 이 명칭을 따랐다.

7 『三國通覽圖說』, 1986, 景仁文化社.



〈그림 1〉「삼국접양지도」

다른 저서며 군사서인 『해국병담』이 에도 막부에 발행 금지, 판목 몰수조치를 당하면서 함께 발행 금지되었다.

「삼국접양지도」에 따르면, 이 지도는 “조선, 오키나와, 홋카이도 및 사할린, 감차카반도 등 여러 나라가 영토를 접해 있는 형세를 보기 위한 소도(小圖)”로 제작되었다.⁸

한편 이 지도의 중앙을 차지하는 것이 동해인데, 한반도와 일본 열도 사이 동해 남부에는 섬 두개가 그려져 있다. 큰 섬에는 ‘竹島’라고 적혀 있고 양옆으로 “이 섬에서 인슈(隱州, 오키섬)가 멀리 보이고 또 조선까지도 본다” 및 “조선의 것이다”는 구절이 적혀 있다.⁹ 이 큰 섬은 일본 에도 시대에 다케시마(竹島)라고 불렀던 울릉도다. 그 옆에 작은 동그라미가 하나 붙어 있는데 이 섬은 역시 에도 시대에 마쓰시마(松島)라고 불렀던 독도다.¹⁰

또 지도를 보면 울릉도와 독도가 조선국과 같은 황

8 “朝鮮、琉球、蝦夷、并ニカラフト、カマサスカラツコ嶋、等數國接壤ノ形勢ヲ見ル爲ノ小圖”.

9 “此嶋ヨリ隱州ヲ望又朝鮮ヲモ見ル”、“朝鮮ノ持也”.

10 일본은 이 작은 섬을 울릉도 옆 죽도라고 해석하는데 이와 같은 해석의 차이에 대해서는 다음 장에서 다루고자 한다.

색으로 채색되어 있는 것을 알 수 있다. 이와 같은 점 때문에 동 지도는 독도 영유권 관련 주요 근거자료의 하나로 간주되어 왔는데, 이 자료가 1952년 1월 18일의 이승만 대통령의 ‘평화선’ 선언을 계기로 한 본격적인 한일 독도 영유권 논쟁이 시작됨과 동시에 발굴된 것이다. 한국에서 발굴한 두 번째 자료로 자리매김 할 수 있을 것 같다.

또한 인용 자료에 따르면, 동 자료는 문보인이라는 사람이 일본 해양학회 잡지 『해양의 과학』에서 발췌한 자료를 외무부에 기증한 것이라고 하는데, 이분은 아마 일본에 거주하고 있던 분 같다. 지금이라도 문보인 씨 또는 그 손을 찾아 당시의 상황을 들을 수 있다면 유의미한 오럴 히스토리가 될 수도 있다.

일본 해양학회란 1941년 1월 28일 창립하여 현존하는 일본 해양학회를 말하는 것 같은데, 이 학회가 1942년부터 발행한 기관지 명칭은 『일본해양학회잡지(日本海洋學會雜誌, Journal of Oceanographic Society of Japan)』다.¹¹ 따라서 『해양의 과학』이 위 잡지를 가리키는 것인지 아닌지는 확실하지 않다. 이 『해양의 과학』이라는 잡지를 찾아보는 것도 새로운 사료 발굴로 이어질 의미 있는 노력이 될 수도 있다.

한편 위 인용자료를 통해 새로 발굴된 자료가 대통령에게 전달되었음을 알 수 있다. 평화선 선포 이후 한일 독도 영유권 논쟁이 막 시작될 시점이었기 때문이라고 본다. 평화선이 선포된 후 10여 일 만인 1952년 1월 28일에 일본은 ‘대통령 선언이 상정하고 있는 독도 영유권을 인정하지 않는다’는 취지의 각서¹²를 보내온다. 이에 대해 한국이 SCAPIN 제677호 및 제1033호(백아터라인)에 의거하여 독도가 일본 영토에서 제외되었다¹³고 반론하는 각서를 보내면서 한일 간에 본격적인 독도 영유권 논쟁이 시작된다. 이 시점에서 일본 측 자료로서 독도가 한국 영토라고 쓰여진 자료의 발굴이 갖는 의미는 매우 컸다고 본다.

11 일본 해양학회 홈페이지 <http://kaiyogakkai.jp/jos/about/history>.

12 1952. 1. 28, 일본 측 합의 구술서.

13 1952. 2. 12, 한국 측 답변 구술서.

또한 당시는 1951년 10월의 예비회담(1951. 10. 20~1952. 2)에 이은 제1차 한일회담(1952. 2. 15~1952. 4. 21)이 동경에서 열리고 있던 시점이었다. 주지하다시피 예비

회담부터 맥아더라인 침범을 이유로 한 일본 어선·어민 나포 및 독도를 포함시킨 평화선 선포에 대한 일본 측의 거센 반발에 직면해 있었던 만큼 독도가 한국 영토라는 것을 상대방에게 제시하고 설득시킬 수 있는 유형의 근거가 매우 필요한 상황이었을 것이다. 이에 [자료 3]에서 보는 바와 같이 「삼국접양지도」는 입수된 직후 동경 대표단으로 보내진다. 이 외 외무부는 1952년 12월, 주미대사관을 통해 미국무부 차관보 러스크의 각서(1951. 8. 10 일재)를 입수하기도 한다.¹⁴

2. 일본의 독도 불법침범과 발포사건 및 『삼국접양지도』 수집

1952년의 일본의 외교문서를 통한 독도 영유권에 대한 문제 제기는 1953년에 들어 독도 불법침범과 폭격사건으로 이어진다.¹⁵

1953년 5월 28일 오전 11시경, 일본 시마네현 수산시험장 소속 시험선 시마네마루가 독도와 주변 해역에서 조업 중이던 울릉도 어선 10척 및 어민 30명을 발견하였다. 이에 선원 중 6명이 독도에 입도하여 김준혁(울릉도 북면 죽암동 거주, 당시 32세)과 대화를 시도했으나 언어가 통하지 않았다. 일본 선원은 오후 1시에 퇴거하였고 이 사실을 일본 정부에 보고하였다.

이어 6월 25일 4시 30분경 일본 100톤급 목조선의 선원 9명이 독도에 입도하여 독도에 체류 중이던 정원준(울릉도 중면 저동) 외 5명에 대해 신상 조사 및 사진 촬영을 하고 독도조난어민 위령비도 찍은 후 오후 7시에 퇴거하였다. 이 사실은 6월 11일에서 7월 1일까지 독도에 체류 중이던 정원준 등 5명의 진술로 밝혀졌다.

정원준 등은 6월 27일과 28일에도 일본 어선이 독도를 침범했다는 진술을 했다. 6월 27일 10시경에는 일본 60톤급 어선의 선원 8명이 독도에 입도하였고, 6월 28일 오전 8시경에는 일본 함정의 선원 30명이 독도에 입도하였다는 것이다.

이 일본 함정이란 일본 제8관구 해상보안부 순시선

14 『독도문제』①, 1952, 12, 外政 2208 「독도에 대한 서류 송부의 건」, 1953, 1, 13 駐美代 552 「독도에 관한 서류 사본 송부의 건」.

15 이하 1953년의 사건사에 대해서는 외교통상부 국제법률국 편, 2012, 『전면 개정판 독도문제개론』 참조.

오키와 구즈류로, 여기에는 시마네현청, 국경 시마네현 본부, 법무성 입국 관리국, 마쓰에 사무소 직원 등 30명의 임검대가 승선하고 있었다.

특히 임검대는 게시판 2개와 표목 2개를 동도의 독도조난어민 위령비 주변에 세웠다. 게시판에는 각각 “注意 일본 국민 및 정당한 수속을 거친 외국인 이외는 일본 정부의 허가 없이 영해(도서 연안 3리) 내에 들어감을 금함” 및 “注意 다케시마(연안도서를 포함)의 주위 500m 이내는 제1종 공동어업권(해조 패류)이 설정되어 있으니까 무단 채취를 금함” 이라고 쓰여 있었고 표목(길이 2.3m, 폭 15cm)에는 “일본 시마네현 오치군 고카촌” 이라고 묵서되어 있었다.

일본의 독도 침범은 한국 측의 위협 발포를 유발하기까지 했는데 1953년 7월 12일 한국 어민 보호차 독도 입도 중이던 울릉경찰서 소속 경찰 3명으로 구성된 순라반이 독도에 접근한 일본 시마네현 해상보안청 순시선에 대해 울릉도까지 동행을 요구했으나 거부하고 도주하자 위협 발포한 사건이 벌어진 것이다.

이와 같이 독도를 둘러싼 한일 갈등이 견잡을 수 없이 증폭됨에 따라 한일 간 각서 왕복은 잦아졌고 결국 발포 사건 하루 후 일본은 역사적·국제법상으로 독도가 일본 영토임을 근거 자료를 제시하며 논증하는 「일본정부견해①」(1953. 7. 13)을 보내왔고, 이에 대해 한국 측도 독도가 역사적·국제법적·지리적으로 한국 영토임을 논증하는 「한국정부견해①」(1953. 9. 9)을 보낸다.

그런데 「한국정부견해①」을 보면 「삼국접양지도」에 대한 언급은 없는 것을 알 수 있다.¹⁶ 그뿐 아니라 ②·③에서도 동 지도는 언급되지 않는데 다음의 [자료 4]의 내용에서 이유를 추측해볼 수 있을 것 같다.

[자료 4]

한일대 제1770호

단기 四二八八年 十二月 二十二日

大韓民國 駐日代表部

參事官 柳泰夏

16 정영미, 2016.12, 「사료로 본 독도 논쟁사-새로운 자료 발굴의 방향성 모색을 위한 전사(前史)로서-, 위의 주 참조 (별첨 목록).

內務部 治安局長 金長興 貴下

獨島에 關한 事實調查의 件 (對內治情 第一四一五二號)

首題件 事實調查를 依賴하신데 對하여 다음과 같이 回報하나이다.

- 一 林子平著「三國通覽圖說」이라는 文獻中「仙台 林子平圖 天明五年 秋 日本橋 北室町三丁目 東都 須原屋 市兵衛」라고 地圖面에 出版者를 表示한 記載文句가 있는 百七十年 前의 地圖에 依하면 東海中 獨島로 看做되는 嶋嶼는 大小兩島가 隣接 表示되었으며 「竹島」라고 傍記되어 있고, 『此嶋ヨリ隱州ヲ望ム又朝鮮ヲモ見ル』라고 記載하고 『朝鮮ノ持也』¹⁷라고 明記되어 있으며 全面圖의 陸地部分은 그 所屬에 따라 着色되었으며 『朝鮮國』은 黃色 日本은 淡綠色 中國은 紅色 等인바 竹島는 明白히 黃色으로 着色되어 있다 但 現 獨島를 日人들이 所謂 竹島라고 呼稱하게 된 것이 明治 以後이며 그前에는 鬱陵島가 竹島로 呼稱되었는 事實도 있었음에 鑑하여 이 點 檢討의 餘地가 有한 것임.
- 二 日本 廣島市 日文化協會 保管中이라는 本件 文獻이 前記한 版과 같은 것인지의 與否는 未詳하나 林子平의 前記 著書의 前期版의 地圖의 寫眞은 現在 外務部 政務局에 所管中임.
- 三 本件에 關한 詳細한 點은 外務部 政務局 執務資料 「獨島問題概論」(秘)를 參照하시도록 要請하심이 便利할듯하므로 이어 添言함.

[자료 4]는 1954년 12월 20일에 주일한국대표부 참사관이 내무부 치안국장에게 보낸 문서다. 그 이전에 내무부는 「삼국접양지도」 관련 사실을 주일한국대표부에 의뢰한 것 같다. 어떤 사실 조사였는지 구체적인 것은 모르나 위의 밑줄 친 답변에 따르면 “조선의 것(朝鮮ノ持也)”이라고 한 섬이 울릉도인지 아니면 독도인지에 대한 것이었다고 본다. 위의 밑줄 친 내용을 읽기 쉽게 고쳐보면 다음과 같다.

동해 안에 독도로 간주되는 도서는 크고 작은 두 섬이 인접해서 그려져 있고 옆에 ‘다케시마[竹島]’라 쓰여 있다.

17 원문에는 『朝鮮ノ持之』의 ‘之’로 되어 있으나 ‘也’의 오류이다.

그리고 “이 섬에서 인슈[오키섬]가 멀리 보이고 조선까지도 보인다” 라고 기재하고 ‘조선의 것’이라고 명기하고 있다. 도면상 육지 부분은 소속에 따라 채색이 되어 있는데 조선은 황색, 일본은 담녹색, 중국은 홍색이다. 다케시마는 명백히 황색으로 채색되어 있다. 단 현재 독도를 일인들이 이른바 다케시마라고 호칭하게 된 것이 명치 이후이며 그전에는 울릉도가 다케시마로 호칭되었던 사실도 있었기 때문에 이 점 검토의 여지가 있다.

즉 「삼국접양지도」상의 다케시마는 조선의 섬임은 명백하나 다케시마라는 명칭이 메이지 이전에는 울릉도를 가리키는 것이었으므로 “이 점 검토의 여지가 있다”는 것이다. 이에 미루어보아 동 지도 입수 당시 한국에서는 지도상의 다케시마를 독도로 이해했던 것 같다. 1954년 당시에는 일본에서 독도를 다케시마라고 부르고 있을 때였기 때문이다.

그리고 다케시마라는 명칭이 에도시대에는 울릉도를 가리키는 명칭이었다는 것을 한국 측이 안 것은 「일본정부견해 ①」을 통해서였을 것으로 추측된다. 여기에서 일본은 에도시대에 울릉도가 이소다케시마 또는 다케시마로, 독도는 마쓰시마로 불렸으며 1840년 시볼트 지도가 원인이 되어 이후 울릉도가 마쓰시마로 불리게 되었고 그 결과 독도에 다케시마라는 이름을 붙여 편입했다는 논리를 장황하게 설명하고 있다.

「삼국접양지도」의 다케시마는 울릉도가 맞지만 그 옆에 있는 이름 없는 작은 섬은 마쓰시마라고 불렀던 독도다. 그리고 그 두 섬을 대상으로 ‘조선의 것이다’라고 한 것인데 당시에는 이러한 사실 관계가 잘 알려져 있지 않아 ‘검토의 여지가 있다’며 신중하게 접근했던 것으로 파악된다.

「삼국접양지도」의 ‘이 섬에서 인슈[오키섬]가 멀리 보이고 조선까지도 보인다’는 나가쿠보 세키수이[長久保赤水]의 「개정일본여지로정전도(改正日本輿地路程全圖)」(1779)의 울릉도 관련 주석에 유래를 두고 있다. 주석은 “다케시마에서 고려를 바라보는 것이 마치 운슈[雲州]에서 인슈[隱州]를 바라보는 것과 같다”¹⁸라고 되어 있다. 여기에서는 작은 섬에 마쓰시마라는 표기가 있다.

18 “見高麗猶雲州望隱州”.

또한 나가쿠보의 울릉도 관련 주석은 사이트 도요노부[齋藤豊宣]의 『은주시청합기(隱州視聽合紀)』(1667)에 유래를 두고 있다. 『은주시청합기』에는 “(오키섬에서) 서북쪽으로 두 낮과 하룻밤을 가면 마쓰시마가 있다. 또 한 낮 정도 가면 다케시마가 있다. <속언에 이소다케시마라고 하며 대나무와 물고기, 바다사자가 많다> 이 두 섬은 무인도다. 고려를 바라보는 것이 운슈에서 인슈가 멀리보이는 것과 같다. 그런즉 일본의 서북쪽 끝은 이 주(오키주)다”¹⁹라고 되어 있다. 즉 『은주시청합기』에서 말하고 있는 울릉도와 독도의 명칭, 거리 관계, 소속 등에 대한 기술이 「개정일본여지도로정전도」를 거쳐 「삼국접양지도」에 반영되어 있는 것이다.

그런데 얼마 전부터 「삼국접양지도」의 다케시마 옆의 작은 섬이 마쓰시마, 즉 독도가 아닌 울릉도 옆의 죽도(뱃섬)라는 주장이 나오고 있다. 명확하지는 않지만 일본 시마네현 다케시마문제연구회 『최종보고서』(2007. 7)에 실린 후나쓰기 오사무(船杉力修)씨의 글이 초출인 것 같다. 그러나 이 말은 일본인의 울릉도·독도 인식과 변천사에 대한 지식 부족에서 나온 말이라고 할 수 있다.²⁰

한편 최근 들어 하야시 시헤이가 「삼국접양지도」의

19 “戊亥間行二日一夜有松嶋 又一日程有竹嶋 (俗言磯竹嶋多竹魚海鹿)此二嶋無人之地 見高麗如自雲州望隱州 然則日本之乾地以此州爲限矣.”

20 일본인의 독도 인식에 대해서는 정영미, 2015, 『일본은 어떻게 독도를 인식해 왔는가』, 한국학술정보 참조.



〈그림 2〉 하야시 시헤이, 「대삼국지도」(1802).

개정 증보판으로 제작한 「대삼국지도」(1802)를 모 시민단체에서 발굴하였다. 이 지도에서 보면 다케시마 옆의 작은 섬에 마쓰시마라는 이름이 적혀 있다. 즉 「삼국접양지도」의 다케시마 옆의 이름 없는 작은 섬은 마쓰시마=독도가 틀림없다는 것이 이 지도에서 확인된 것이다.

물론 이와 같은 평가는 그동안 지속적인 관련 연구와 추가 자료 발굴의 성과가 있었기 때문에 가능한 것이다. 이 점은 독도 관련 연구자들의 자료 수집, 연구에서 큰 시사점을 준다. 새로운 독도 자료 발굴은 매우 중요하다. 이와 더불어 이미 알려진 자료에 대한 지속적 연구 역시 매우 중요하다. 관련 주변 사실을 지속적으로 발굴하여 자료의 내용에 대한 이해를 높여갈 때 '새로운 독도 자료'의 새로움이 더욱 명확해지기 때문이다.

3. 『삼국접양지도』 수집 경과

「삼국접양지도」에 대해서는 정부가 관심을 갖고 지속적으로 추가 발굴을 해간 상황을 『독도문제』 전권을 통해 알 수 있다.

[자료 5]

駐英公第五號(二)

檀紀四二八七年二月十一日

大韓民國駐英公使

外務部將官 閣下

獨島地圖에 관한件

(參照, 八七年一月八日字今號公文)

首題之件에 關하여 既存 報告한 바와 같이, 當地 British Museum 所藏 林子平 制作 地圖 木板本을 發見하고, 이를 撮影 複製한 바 今般 複製本 이 完成되었기로 四部 送付하오니 查收하시압기 仰望하나이다.

註 一 原寸은 二八 1/2寸 × 二〇 1/4寸

- 二 色彩는 原圖彩色別로 忠實히 模倣 彩色함. (竹島는 日本 本土 彩色과는 달
르고, 朝鮮本土彩色과 同一함.)
- 三 一部는 大統領室로, 一部는 駐美 我 大使館으로 別途 送付함
- 四 追加 複製 每部 糸弗綴定(彩色은 別途) (『독도문제』②)

위 인용 자료는 1954년 2월에 주영한국공사관이 대영박물관에 소장된 하야시 시헤이 지도의 목판본 (약 86cm×60cm)을 촬영하여 복제본으로 제작한 후 한 부를 대통령실로, 한 부는 주미한국대사관으로 송부했음을 보고하며, 추가 제작한 4부는 외무부로 송부한다는 내용의 문건이다. 1952년 수집된 것이 학회 잡지에 수록된 내용이어서 지도 원본을 찾으려고 했음을 알 수 있다.

그리고 다음 인용 자료는 1964년에 효고현 니시노미야 재일한국인거류민단 지부장이 외무부에 기증한 「삼국접양지도」가 수록된 『삼국통람도설』 6권을 접수했다는 내용의 문건이다. 한일기본조약 체결로 독도 문제가 소강상태로 들어가는 1965년 직전까지 「삼국접양지도」 원본 관련 추가 자료 수집이 진행되었다는 것을 알 수 있다.

[자료 6]

외무부

외아북 780-9616

기안자 동북아과 김해웅

기안일 1964. 6. 21

시행일 1964. 6. 22

수신: 이규수 (민단 니시노미야 지부의 장)

발신: 외무부장관

제목: 독도에 관한 참고자료 접수

1. 귀하께서 독도에 관한 참고자료로서 주일대사를 통하여 외무부로 송부하여 주신 삼국통람도설(三國通覽圖說) 6권은 정히 접수하였습니다.

2. 귀하께서 나라 일에 항상 관심을 가지셔서 이와 같은 참고자료를 송부하여 주신데 대하여 사의를 표하는 바입니다. ※ 기안서와 공문서 형태의 2중 수록됨. (『독도문제』④)

다음의 인용 자료는 1965년 8월 26일 마이니치신문사 간행 잡지 『에코노미스트』(1965. 8. 12자)에 수록된 「삼국접양지도」 관련 기사를 한국대표부에서 수집하여 외무부로 보낸 문건의 발췌 내용이다.

「기자의 귀」이라는 코너의 내용인데 “일한 교섭 쟁점의 하나로서 유명한 일본해의 소도, “다케시마(한국 측 호칭은 독도)의 영유권에 대해, 명료하게 「조선령」이라고 기록한 하야시 시헤이(에도시대 지리학자) 제작 지도가 도야마현과 니가타현에서 속속 2장이나 발견되어 화제가 되고 있다”고 언급하고 각 지역에서 발굴된 지도에 대해 소개하고 있는 글이다.

먼저 도야마현 다카오카시의 이발소 주인이 소장하고 있던 골동품을 정리하던 중에 하야시 시헤이의 「일본근해지도」(1785)를 발견하여 같은 시 후세키 소학교 향토박물관에 기증했다고 한다. 다음으로는 니가타시 소재 사와네 공민관장이 소장 중인 하야시 시헤이 저 「삼국통람여지로정진도」를 소개하면서 “(이 지도들이) 정말로 하야시 시헤이의 지도라면 다케시마 속속을 둘러싼 일한조약 비준에도 미묘한 영향을 줄 수 있을 것”이라고 평가하고 있다.

[자료 7]

주일정 722-303

1965. 8. 26

수신: 외무부장관

제목: 독도에 관한 기사 발췌 송부

연: 주일정 722-281(1965. 8. 12)

독도에 관하여 “에코노미스트” (8. 24 마이니치신문사 발간)에 보도된 기사를 발췌 송부합니다.

별첨: “에코노미스트” (8. 24.) 발췌 기사 크리핑 1부. 끝. (『독도문제』⑤)

昭和40年8月24日号 (抜粋)

記者の耳

(前略)

林子平の竹島地図

日韓交渉の争点のひとつとして有名になった日本海の小島、“竹島”(韓国側の呼称は独島)の領有権について、明瞭に「朝鮮領」と記録した林子平(江戸時代の地理学者)作の地図が富山県と新潟県下で相ついで二枚も発見され、話題をよんでいる。

一枚は富山県高岡市の床屋さんがさいきん所蔵のこつとう品を整理中に見つけて、同市伏木小学校の郷土博物館に寄贈したもの。「日本近海地図」という、水彩と墨で手書きしたもので、片すみには「天明五歳秋、仙台林子平著」という百八十年前のサインがしてある。

日本を中心に、中国とシベリアの一部を描き、緯度、経度、回帰線、島と島との距離もほとんど記入する等、同時の作としては、かなり精巧なもの。問題の竹島は、横に「朝鮮持之」と記し、「此島ヨリ陰州(隠岐島)ヲ望ミ又朝鮮モ見エル」と併記している。

また、もう一枚は、新潟県佐渡の佐和田町沢根公民館長の佐藤健さんの所蔵する「三国通覽輿地路程全図」で、やはり林子平の作。前と似たもので、やはり竹島には「朝鮮持之」との記入がある。この新資料の発見は、新潟日報など一部の新聞にこのほど紹介されたが、正真正銘の林子平の地図とあれば、竹島の所属をめぐる日韓条約の批准にも微妙な影響を投げかけそうである。(後略)

※ 소화 40년(1965) 8월 24일호 『에코노미스트』 「기자의 귀(記者の耳)」 (58쪽) 원본 포함됨.

[자료 8]은 역시 주일한국대표부가 하야시 시헤이의 「삼국접양지도」 관련 7월 12일자 『후쿠시마 민보』 및 7월 13일자 『내외 타임즈』 기사를 발췌하여 보낸 것이다. 이 문건에는 각 신문 기사 원본이 별도 붙임되어 있는데 너무 오래되어 기사 제목 외에는 판독이 어렵다. 기사 제목은 「180년 전의 일본근해 지도 문제의 다케시마(독도)는 “조선령” 및 「180년 전의 일본근해지도-하야시 시헤이가 수제작 도야마현 도야마시 향토박물관에 보관」이다.

한편 [자료 9]에 따르면 일본인으로 추정(또는 재일교포)되는 사람에게서获赠받은 책자에 수록된 「삼국접양지도」를 이미 소장 중이라는 이유로 반송

하였는데 그 이유는 알 수 없다. 어쩌면 [자료 10]의 내용의 연장선상에서 생각해 볼 수 있지 않을까 싶다.

[자료 10]은 쓰노다시 소재 보건소장 자택에서 발견된 독도가 일본 영토로 되어 있는 지도 관련 주일한국대표부가 외무부에 보고한 문건인데 어떤 지도인지는 기록되어 있지 않다. 한일회담 종료 이후 독도 문제가 일본 국민에게 알려지면서 한국에 유리한 자료가 속속 발굴된 반작용으로 일본에 유리한 자료가 발굴되기 시작한 것 같다.

[자료 8]

주일대표부

주일정 722-246

1965. 7. 16

수신: 외무부장관

제목: 독도에 관한 신문 기사 발췌 송부

독도에 관하여 보도한 당지 신문 기사 중 발췌분을 별첨과 같이 송부합니다.

별첨: 1. “후쿠시마 민보” (7.12.자)

2. “내외 타임즈” (7.13.자) (『독도문제』⑤)

[자료 9]

아북 700

기안일자 1971. 3. 16

수신: 김찬 신생 귀하

발신: 외무부 장관

제목: 독도 자료 송부에 대한 회한

1. 귀하가 보내주신 독도에 대한 자료는 잘 받았으나 동 책자에 수록되어 있는 자료 (527페이지 임자평의 삼국통람여지로정전도)는 당부에서 이미 보유하고 있으므로 동 자료를 반송합니다.

2. 본 건에 대한 귀하의 관심에 감사하는 바입니다.

첨부: 상기자료. 끝. (『독도문제』⑤) ※ 기안서와 공문서의 2 형태로 수록됨.

[자료 10]

주 센다이영사관

센영-343

1971. 8. 2

수신: (외무부) 장관

참조: 아주국장

발신: 주 센다이 영사

제목: 독도 영유권 관계 보도 자료

당지방 유력지 河北新報는 7. 29일자 보도에서 센다이시에서 약 20키로 남쪽의 角田시 보건소장택에서 약 260년 전 목판인쇄 일본 지도가 발견되었는바 동 지도에는 한국과 문제가 되어 있는 독도가 일본 영토로서 표시되어 있음을 특히 지적하였기 관계 기사와 함께 보고하나이다.

유첨: 신문 크립핑 (『독도문제』⑤)

이후의 「삼국점양지도」 관련 주요 발굴사를 간략하게 소개하면 다음과 같다. 2009년 6월 5일자 연합뉴스는 “독도특위, ‘독도 한국령 표기 고지도 발견’이라는 제목하에 독도특위가 1832년 네덜란드 왕립도서관 소장 자료를 발굴했다는 기사를 실었다. 자료 제목은 명기되어 있지 않지만 “한국 영토는 노란색, 일본은 초록색, 중국은 붉은색으로 표시, 울릉도와 독도는 한국령 표기”를 했다는 것으로 보아 하야시 시헤이의 『삼국통람도설』 번역본으로 추정된다. 『삼국통람도설』은 1785년 간행 후 의사이자 네덜란드학 학자이던 가쓰라가와 호슈(桂川 甫周)가 네덜란드 및 독일에 전하였고 러시아에서 유럽 각 언어로 번역되었다.

한편 2010년 4월 8일자 『주간동아』는 「19세기 클라프로트 지도 ‘독도는

한국 땅』이라는 제목으로 1832년 율리우스 클라프트의 『삼국총람도설』 번역본을 소개했는데 이는 1872년에 독일의 동양학자 율리우스 하인리히 클라프트가 프랑스어로 번역한 것이다. 조선과 울릉도·독도를 노란색으로 표기하였고 울릉도·독도에는 “Takenosima á la corée”로 표기해놓았다.²¹

무엇보다도 하야시 시헤이의 「대삼국지도」(1802) 발굴은 중요하다. 2015년 7월에 공개²²된 이 지도는 앞서 언급한 것처럼, 다케시마_{울릉도} 옆의 작은 이름 없는 섬의 이름이 마쓰시마_{독도}라는 것을 입증해준 것이다.

III. 맺음말

하야시 시헤이의 『삼국총람도설』 부속지도인 「삼국접양지도」의 존재 및 독도 관련 내용은 현재는 너무나도 잘 알려진 독도 영유권 근거자료다. 그런데 의외로 언제 어떻게 발굴되었는지 아는 사람은 거의 없다. 이에 『독도 문제』에 수록된 관련 문서를 바탕으로 그 발굴 경위 및 관련 논쟁을 정리하였으며 이후에는 언론 보도를 바탕으로 추가 발굴 현황을 소개하였다.

이와 같은 발굴사 집필을 통해 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째는 새로운 자료의 발굴은 발굴 그 시점이 아닌, 지속적인 연구를 거듭한 후에 완성된다는 점이다. 「삼국접양지도」는 1952년 발굴 당시에는 지도상 ‘조선의 것’으로 표기된 ‘다케시마’라는 섬을 독도로 파악했으며 결과적으로 ‘다케시마’는 에도시대에 울릉도를 가리켰다는 일본 측 반론에 부딪혔다. 이후 지속적인 연구를 통해 지도상 다케시마_{울릉도} 와 마쓰시마_{독도}라는 두 섬이 표기된 것이며 이 두 섬을 대상으로 ‘조선의 것’이라고 한 것임을 알 수 있게 된 것이다.

두 번째 발굴사를 정리해봄으로써 추가 자료 발굴 가능성이 넓어진다는 것을 알 수 있다. 일본 『해양잡지』에 게재된 기사를 근거로 대영박물관 소장 원본을 찾을 수 있었던 것, 일본 판 『삼국총람도설』을 근거로 프랑스어판을 찾을 수 있

21 동북아역사재단 소장.

22 『국민일보』 201. 7. 17자 인터넷 기사
[사단법인 우리문화가꾸기회(회장 서영훈) 공개].

었던 것 등에서 알 수 있다. 이 밖에 앞서 『해양잡지』, 『에코노미스트』, 『후쿠시마 민보』 등 신문기사에서 소개한 「삼국접양지도」 여러 판본에 대해서는 앞으로 조사 및 수집이 필요하다.

새로운 독도 자료 발굴은 지속적으로 주력해야 할 과제다. 그런데 그보다 앞서 필요한 것은 지금까지 어떤 자료를 어떻게 발굴했는지, 그것을 확실하게 파악하고 정리해두는 것이라고 본다. 이것이 바탕이 될 때 새로운 독도 자료의 발굴 가능성도 커질 것이라는 것을 「삼국접양지도」 발굴사를 통해 확인해보는 바이다.

영토·해양 일지

정찬형 동북아역사재단

2017년	국내	국외
1월	<ul style="list-style-type: none"> 4일 : 경기도의회, 독도 및 도의회 앞에 평화의 소녀상 건립 추진 16일 : 경기도의회, 독도 및 도의회 앞에 평화의 소녀상 건립을 위한 모금운동 개시 17일 : 외교부, 일본 외상의 '독도 고유영토' 주장에 대해 주한일본공사를 초치·항의 18일 : 경북도지사, "독도는 우리 땅이며, 천연기념물로 소녀상 설치 부적절" 언급 19일 : 외교부, 소녀상과 독도의 연계는 바람직하지 않음을 밝힘 25일 : 김관용 경북도지사, 독도 방문 25일 : 경기도의회, 독도 평화의 소녀상 모금운동 주체를 민간으로 전환하기로 발표 	<ul style="list-style-type: none"> 1일 : 중국, 시진핑 주석이 신년사에서 "영토주권·해양권의 결연히 수호" 언급 1일 : 중국, 남중국해에서 라오닝호 항모전단 훈련 8일 : 키프로스, 스위스 제네바에서 '분단국 키프로스 평화협상'을 유엔의 중재로 한 달여 만에 재개 12일 : 중국, 렉스 틸러슨 미국 국무장관 내정자에게 "중국 영토주권·권익 파괴 말라" 경고 17일 : 일본, 기시다 후미오[岸田文雄] 외무상은 경기도의회의 독도 소녀상 설치 추진에 대한 질문에 "독도는 원래 우리나라(일본) 고유의 영토" 주장 20일 : 일본, 2018 평창 동계올림픽대회 홈페이지의 독도 표기를 지적, '독도가 일본의 영토'라고 하며 국제올림픽위원회의 올림픽헌장에 위반한다는 의견을 표명 25일 : 일본, 경북도지사 독도 방문에 유감 표명

영토·해양 일지

2017년	국내	국외
1월		<ul style="list-style-type: none"> 30일 : 일본 마쓰모토 준[松本純] 영토문제담당상, “독도에 대한 영유권 주장을 국내외에 적극 홍보해 나갈 것”이라고 발언
2월	<ul style="list-style-type: none"> 14일 : 외교부, 일본의 초·중학교 ‘학습지도요령’ 개정안 발표로 주한 일본공사 초치·항의 22일 : 외교부, ‘죽도(竹島)의 날’ 행사 관련 주한일본공사 초치·항의 	<ul style="list-style-type: none"> 2일 : 러시아·일본, 쿠릴 4개 섬(일본명 북방영토)에서의 공동경제활동과 관련하여 공식협의 개최 합의 3일 : 미국, 제임스 매티스[James Mattis] 국방부 장관이 아베 총리와 회담한 자리에서 일본이 중국과 영토분쟁을 겪고 있는 센카쿠제도(중국명 댜오위다오)가 미국의 방위 대상이라고 확인 6일 : 대만, 3일 미 국방부 장관의 발언에 대하여 “적절치 못한 발언”이며 “센카쿠제도(중국명 댜오위다오)는 중화민국의 고유 영토가 분명하며 의심할 여지가 없다”고 밝힘 13일 : 러시아, 쿠릴열도 내 무인도를 옛 소련과 러시아 정치가, 군인 등의 이름으로 명명한 것에 대해 일본이 항의 14일 : 일본, ‘독도는 일본 고유영토’를 기술한 초·중학교 ‘학습지도요령’ 개정안 발표 20일 : 일본, 해저 화산분화로 새로운 섬이 생기면서 여의도 24배 면적의 영해 확대 추진 22일 : 일본, 시마네현 ‘죽도의 날’ 행사에 차관급 정부인사 5년째 파견 22일 : 러시아 국방장관, 쿠릴열도를 포함한 섬 지역과 관련해 “우리 섬들을 방어하기 위해 적극적 행동을 계속할 것”, 연내 사단 규모의 군대를 배치할 것이라고 발언, 일본이 항의 22일 : 일본, 센카쿠제도(중국명 댜오위다오) 주변 수역 사흘째 항행하던 중국 해경선에 대해 항의
3월		<ul style="list-style-type: none"> 2일 : 일본, 센카쿠제도의 영상을 총리 관저에 바로 전송할 수 있는 시스템 구축안 발표 5일 : 일본, 낙도(瀆島) 148곳, ‘유인국경낙도’ 지정 16일 : 일본, ‘국경 부근의 낙도(瀆島) 보전에 대한 기본 방침안’에 따라 국경 주변 낙도 토지 매입 계획 밝힘

2017년	국내	국외
3월	<ul style="list-style-type: none"> • 24일 : 외교부, 일본의 교과서 검정 결과와 관련하여 강력히 항의하며 즉각적 시정 촉구 • 24일 : 교육부, 초·중·고교 독도교육강화 기본계획 발표 • 30일 : 헌법재판소, “서해5도 영해 명확히 해달라”는 헌법소원 각하 • 31일 : 외교부, 일본의 초·중학교 ‘학습지도요령’ 확정 발표에 항의 	<ul style="list-style-type: none"> • 24일 : 일본, ‘독도는 일본 땅’ 내용을 담은 고교 교과서 검정결과 발표 • 31일 : 일본, ‘독도는 일본 고유영토’ 명기한 초·중학교 ‘학습지도요령’ 확정 발표
4월	<ul style="list-style-type: none"> • 25일 : 외교부, 일본의 외교청서 각의 채택과 관련하여 주한일본공사 초치·항의 • 28일 : 한국, 국제수로기구(IHO) 이사국에 진출 	<ul style="list-style-type: none"> • 4일 : 일본 국토지리원, 독도 서도·동도 등 11곳에 남섬[男島·오지마], 여섬[女島·메지마] 등 일본식 지명 명명 • 21일 : 필리핀 국방장관, 남중국해 분쟁도서 중 하나인 티투섬을 방문하여 ‘활주로 보수’ 언급 • 25일 : 일본, ‘독도는 일본땅’ 주장 되풀이한 2017년 외교청서 각의 채택 • 28일 : IHO, ‘해양과 바다의 경계(S-23)’와 관련, 사무국 참여 하에 관련국간 비공식 협의체를 구성하고 협의의 결과를 차기 총회에 보고한다는 결정안을 채택
5월	<ul style="list-style-type: none"> • 1일 : 울릉군의회, 5개 정당에 ‘일독도침탈 규탄’결의문 전달 	<ul style="list-style-type: none"> • 8일 : 일본, 센카쿠제도(중국명 댜오위다오) 관리기구 ‘정보연락실’을 ‘관저대책실’로 격상하여 정보 수집 및 경계감시 강화 • 12일 : 일본, 독도·센카쿠제도(중국명 댜오위다오) 조사 자료집 공개 • 18일 : 일본 외무성, 한국의 독도 주변 해양조사에 대해 항의 • 18일 : 일본, 센카쿠제도 해역의 중국 드론 비행에 전투기 첫 긴급발진 • 19일 : 필리핀 두테르테 대통령, ‘시진핑이 남중국해 자원 건드리면 전쟁’ 경고 • 28일 : 미국·중국 항공기, 남중국해에 이어 홍콩 인근 상공서 대치

영토·해양 일지

2017년	국내	국외
6월	<ul style="list-style-type: none"> • 21일 : 일본의 초·중학교 '학습지도 요령 해설' 발표와 관련하여 주한일본공사 조치·항의 	<ul style="list-style-type: none"> • 9일 : 일본, '독도 표기 지도' 신고를 전세계 재외공관에 고지 • 13일 : 러시아, 일본의 배타적경제수역에서 해양조사를 진행, 일본 정부는 중단 요구 • 21일 : 일본 문부과학성, 초·중학교 '학습지도요령 해설' 발표



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

규정 및 규칙

나

- 연구윤리위원회 구성·운영 규칙
- 편집위원회 규정
- 간행 및 논문 심사 규정
- 논문 심사 내규
- 투고 요령

{ 연구윤리위원회 구성·운영 규칙 }

제정 2007. 9. 21. 규칙 제19호
개정 2010. 5. 28. 규칙 제43호
개정 2015. 12. 23. 규칙 제105호

제1조(목적) 이 규정은 동북아역사재단 연구윤리위원회(이하 "위원회"라 한다)의 구성 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(용어의정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. "연구부정행위"(이하 "부정행위"라 한다)라 함은 연구를 제안, 수행하거나 연구 결과를 발표하는 과정에서 행하여진 위조, 변조, 표절 등 연구의 진실성을 침해하는 다음의 행위를 말한다.
 - 가. "위조"라 함은 자료나 연구 결과를 허위로 만들고 이를 기록하거나 보고하는 행위를 말한다.
 - 나. "변조"라 함은 연구와 관련된 자료, 과정 및 연구 결과를 사실과 다르게 변경하거나 누락시켜 진실에 부합하지 않도록 하는 행위를 말한다.
 - 다. "표절"이라 함은 타인의 아이디어, 연구 과정 및 연구 결과 등을 적절한 인용 표시 없이 연구에 사용하거나 자신이 이미 발표한 연구 결과를 적절한 인용 표시 없이 부당하게 발표하는 행위를 말한다.
2. "연구부적절행위"(이하 "부적절행위"라 한다)라 함은 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 기타 이유로 저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

3. “제보자”라 함은 부정행위 또는 부적절행위를 인지한 사실 또는 관련 증거를 위원회에 알린 자를 말한다. 다만, 고의 또는 중대한 과실로 당해 주장이나 증언에 반하는 사실을 간과한 자는 제보자로 간주하지 않는다.
4. “피조사자”라 함은 제보 또는 위원회의 인지에 의하여 부정행위 또는 부적절행위의 조사 대상이 된 자 또는 조사 수행 과정에서 부정행위 또는 부적절행위에 가담한 것으로 추정되어 조사의 대상이 된 자를 말한다.
5. “예비조사”라 함은 본 조사 실시 여부를 결정하기 위하여 제보된 사실에 대한 관련 정보를 수집하고 예비적인 사실 확인 절차를 수행하는 것을 말한다.
6. “본조사”라 함은 부정행위 또는 부적절행위의 혐의에 대한 사실 여부를 입증하기 위한 절차를 말한다.

제3조(기능) 위원회는 재단 소속의 연구자와 재단을 통하여 연구비를 지원 받은 자 및 재단 학술지에 원고를 게재한 자 등의 연구윤리와 관련된 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 연구윤리 관련 제도의 수립 및 운영에 관한 사항
2. 부정행위 및 부적절행위의 예방조치에 관한 사항
3. 예비·본조사의 착수 및 조사결과의 승인에 관한 사항
4. 예비조사위원회, 조사위원회의 구성에 관한 사항
5. 제보자 보호 및 피조사자 명예회복 조치에 관한 사항
6. 조사결과의 처리, 후속조치 및 재심의의 처리에 관한 사항
7. 기타 위원장이 부의하는 사항

제4조(구성)

1. 위원회는 사무총장, 한중관계연구소장, 한일관계연구소장, 독도연구소장(이하 "당연직 위원"이라 한다)을 포함하여 7인의 위원으로 구성하며, 위원장은 사무총장이 되고 부위원장은 논총편집위원장이 수행한다.
<개정 2015. 12. 23>
2. 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.
3. 당연직 이외의 위원은 재단 부연구위원 이상의 연구직 중에서 이사장이 임명하며, 그 임기는 2년으로 한다.
4. 위원회의 원활한 업무수행을 위하여 연구직 직원 중에서 이사장이 임명한 자를 간사로 한다.
5. 위원장은 위원회의 의견을 들어 전문위원을 위촉할 수 있다.

제5조(회의)

1. 위원회의 회의는 필요한 경우에 위원장이 소집하고 주재한다.
2. 회의는 재적위원 과반수 출석으로 성립하며 출석위원 3분의 2의 찬성으로 의결한다.
3. 위원회는 필요한 경우 위원이 아닌 자를 회의에 참석시켜 의견을 들을 수 있다.
4. 회의는 비공개를 원칙으로 한다.

제6조(제보 및 증거보전)

1. 제보자는 위원장에게 구술·서면·전화·전자우편 등 가능한 모든 방법으로 제보할 수 있으며 실명으로 제보함을 원칙으로 한다.
2. 위원회는 제보에 대한 증거보전을 위하여 연구기록이나 증거의 상실, 파손, 은닉 또는 변조 등을 방지하기 위한 상당한 조치를 취할 수 있다.

제7조(검증시효)

1. 제보의 접수일로부터 만 5년 이전의 부정행위 및 부적절행위에 대해서는 이를 접수하였더라도 처리하지 않음을 원칙으로 한다.
2. 5년 이전의 부정행위 및 부적절행위라 하더라도 재단의 운영상의 장애를 초래하거나, 재단의 위상을 심각하게 훼손할 우려가 있는 경우에는 위원회의 의결에 따라 이를 조사할 수 있다.

제8조(예비조사위원회)

1. 위원회는 제6조 제1항에 의한 제보를 접수한 경우 예비조사가 필요하다고 인정되면 3인 이내의 위원으로 예비조사위원회를 구성한다.
2. 예비조사는 접수일로부터 15일 이내에 착수하고, 조사 착수일로부터 30일 이내에 완료하여 위원회의 승인을 받도록 한다.
3. 예비조사에서는 다음 각 호의 사항에 대한 검토를 실시한다.
 - 1) 제보내용이 부정행위와 부적절행위에 해당하는지 여부
 - 2) 제보내용이 구체성과 명확성을 갖추어 본조사를 실시할 필요성과 실익이 있는지 여부
 - 3) 제보일이 시효 기산일로부터 5년을 경과하였는지 여부
4. 예비조사 결과보고서에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.
 - 1) 제보의 구체적인 내용 및 제보자 신원정보
 - 2) 조사의 대상이 된 부정행위 혐의 및 관련 연구과제
 - 3) 본조사 실시 여부 및 판단의 근거
 - 4) 기타 관련 증거 자료

제9조(본조사 착수 및 기간)

1. 본조사는 위원회의 예비조사결과 승인 후 30일 이내에 착수되어야 하며, 이 기간 동안 본조사 수행을 위한 위원회(이하 "조사위원회"라고 한다)

를 구성하여야 한다.

2. 본조사는 판정을 포함하여 조사 착수일로부터 90일 이내에 완료하여야 한다.
3. 조사위원회가 제2항의 기간 내에 조사를 완료할 수 없다고 판단될 경우 위원회에 그 사유를 설명하고 기간연장 요청을 하여야 한다.

제10조(조사위원회의 구성)

1. 조사위원회는 5인 내지 7인의 조사위원으로 구성하며 당해 연구 분야에 전문적인 지식 및 경험이 풍부한 자를 3인 이상 포함시켜야 한다.
2. 조사위원으로 전문성과 객관성을 가진 외부 인사를 2인 이상 위촉함을 원칙으로 한다.
3. 당해 조사 사안과 이해관계가 있는 자는 조사위원으로 위촉할 수 없다.

제11조(기피·제척·회피)

1. 피조사자 또는 제보자는 위원 또는 조사위원에게 공정성을 기대하기 어려운 사정이 있는 때에는 그 이유를 밝혀 위원회에 기피를 신청할 수 있다.
2. 당해 안건과 직접적인 이해관계가 있는 자는 안건의 심의·의결 및 조사에 관여할 수 없다.
3. 제1항 또는 제2항의 사유가 있다고 판단하는 위원 및 조사위원은 위원회에 회피를 신청할 수 있다.
4. 기피 또는 회피 신청에 대한 결정에 기피 신청된 위원이나 회피 신청한 위원은 참여할 수 없다.

제12조(조사위원회의 권한과 책무)

1. 조사위원회는 조사과정에서 제보자·피조사자 및 참고인에 대하여 출석과 자료 제출을 요구할 수 있다.
2. 조사위원회는 연구기록이나 증거의 상실, 파손, 은닉 또는 변조 등을 방지하기 위하여 상당한 조치를 취할 수 있다.
3. 조사위원회는 조사업무를 수행함에 있어 조사대상 연구와 연구자에 게 부당한 피해가 가지 않도록 최선을 다해야 한다.

제13조(진술 기회의 보장) 조사위원회는 혐의 사실에 대해 피조사자에게 의견을 제출하거나 해명할 기회를 부여하여야 한다.

제14조(결과보고서의 제출)

1. 조사위원회는 조사 완료 후 10일 이내에 조사결과보고서를 위원회에 제출하여야 한다.
2. 조사결과보고서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 - 1) 제보의 구체적인 내용 및 제보자 신원정보
 - 2) 조사의 대상이 된 부정행위 또는 부적절행위 혐의 및 관련 연구 과제
 - 3) 해당 연구과제에서의 피조사자의 역할과 혐의의 사실 여부
 - 4) 관련 증거 및 증인
 - 5) 조사결과에 대한 제보자와 피조사자의 주장 내용과 그에 대한 판단 및 처리결과
 - 6) 조사위원 명단

제15조(조사결과에 따른 조치)

1. 위원회는 재단 소속 연구자의 행위가 부정행위 또는 부적절행위에

해당한다는 조사위원회의 조사결과를 승인한 때에는 이사장에게 징계 및 상당한 제재조치를 건의하여야 한다.

2. 위원회는 재단을 통하여 연구비를 지원받은 자의 행위가 부정행위 또는 부적절행위에 해당한다는 조사위원회의 조사결과를 승인한 때에는 이사장에게 상당한 제재조치를 건의하고 소속 기관장에게 조사결과를 통보하여야 한다.
3. 위원회는 고의 또는 중대한 과실로, 진실과 다른 제보를 하거나 연구윤리관련 허위사실을 유포한 자에 대해 이사장에게 징계 또는 상당한 제재조치를 건의할 수 있다.

제16조(결과의통지) 위원장은 조사결과에 대한 위원회의 결정을 서면으로 작성하여 지체 없이 피조사자 및 제보자에게 통지한다.

제17조(재심의) 피조사자 또는 제보자는 위원회의 결정에 불복할 경우 전조의 통지를 받은 날로부터 20일 이내에 이유를 기재한 서면으로 위원회에 재심의를 요청할 수 있다.

제18조(비밀유지의 의무등)

1. 위원회와 조사위원회는 제보자를 보호하고 피조사자의 명예를 부당하게 침해하지 않도록 노력하여야 한다.
2. 제보·조사·심의·의결 및 건의 등과 관련된 일체의 사항은 비밀로 하되 상당한 공개의 필요성이 있는 경우 위원회의 의결을 거쳐 공개할 수 있다.
3. 위원, 조사위원, 조사에 직·간접적으로 참여한 자, 이사장 및 관계 임직원은 심의·의결·조사 기타 직무수행 과정에서 취득한 정보를 누설하여서는 아니 된다. 그 직을 그만둔 후에도 같다.

제19조(경비) 위원회의 운영에 필요한 경비를 예산의 범위 내에서 지급할 수 있다.

제20조(운영지침) 기타 위원회 운영에 필요한 세부사항은 위원회의 심의를 거쳐 별도로 정한다.

부 칙 <제19호, 2007. 09. 21>

이 규칙은 이사장의 승인을 받은 날부터 시행한다.

부 칙 <제43호, 2010. 05. 28>

이 규칙은 이사장의 승인을 받은 날부터 시행한다.

부 칙 <제105호, 2015. 12. 23>

제1조(시행일) 이 규칙은 2016년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(다른 내규와의 관계) 이 규칙은 직제규정 부칙(제68호) 제2조에 따라 개정된 것으로 본다.

[편집위원회 규정]

1. 편집위원회는 영토·해양 및 동해표기 관련 연구 분야의 전문연구자로 구성하고, 편집위원의 임기는 2년이다.
2. 편집위원회는 위원장, 편집위원으로 구성한다. 위원장은 동북아역사재단(이하 재단)의 『영토해양연구』 발간사업 담당부서장이 수행함을 원칙으로 하나, 부득이한 경우 이사장이 지명할 수 있다. 편집위원장은 재단 소속 편집위원 중에서 실무를 총괄할 편집이사를 임명한다.
3. 편집위원의 유고 시 편집위원회는 차기 호 논문 심사가 있기 전에 새로운 편집위원을 선정한다.
4. 편집위원회는 다음과 같은 사항을 심의 결정한다.
 - 1) 『영토해양연구』의 편찬에 관한 전반적인 사항
 - 2) 『영토해양연구』에 게재하기 위한 일체의 논문류에 대한 심사
 - 3) 『영토해양연구』 게재 특집 및 일반 논문, 연구노트, 자료해제, 서평, 일지 등에 대한 기획과 심사
 - 4) 기타 『영토해양연구』 관련 사업에 대한 기획과 심의
5. 편집위원장은 편집위원회의 회의를 주재하고 『영토해양연구』의 편집과 간행을 총괄한다.
6. 재단 소속 편집위원은 『영토해양연구』의 편집과 간행에 따른 실무를 담당한다.

7. 편집위원회는 『영토해양연구』 발간 전에 개최하고, 편집위원회의 진행절차는 편집 및 토의사항을 중심으로 하여 기타 필요한 사항에 대해 논의한다. 편집이사는 편집위원회의 원활한 진행을 위해 참고자료 및 보고사항을 사전에 준비하고 회의록을 작성한다.

[간행 및 논문 심사 규정]

1. 『영토해양연구』에는 다음과 관련된 특집, 논문, 연구노트(탄보 등), 자료소개, 서평 등의 글을 게재한다.
 - 1) 독도와 관련된 주제
 - 2) 영토 및 해양과 관련된 주제
 - 3) 본 재단의 목적에 부합하는 논문
2. 『영토해양연구』는 6월 30일, 12월 31일 매년 2회 간행하는 것을 원칙으로 한다.
3. 편집위원회는 투고된 원고를 다음과 같은 과정과 내용으로 심사한다.
 - 1) 편집위원회는 투고된 모든 원고를 논문 제목, 형식요건, 원고분량의 적절성, 재단 목적에 대한 부합성 등을 기준으로 1차 심사하고, 참석 편집위원 과반수 통과 판정을 얻어 2차 심사에 회부한다.
 - 2) 편집위원회는 투고원고 중 논문류의 경우 편당 관련 전공자 3인의 심사자를 선정하여 2차 심사가 이루어지도록 한다. 2차 심사 때에는 공정성을 위해 필자명을 반드시 지운 뒤 심사한다.
 - 3) 심사위원은 심사 의뢰된 논문을 편집위원회의 정해진 양식에 따라 ‘수정 없이 게재(A)’, ‘수정 후 게재(B)’, ‘수정 후 재심사(C)’, ‘게재 불가(D)’의 네 등급으로 판정한 후 편집위원회에 제출하여야 한다. 이 중 B·C등급의 경우 수정사항이, D등급의 경우에는 게재 불가 이유가 반드시 명시되어야 한다.
 - 4) 편집위원회는 심사 통과 논문 편수가 『영토해양연구』의 일반적인 분량을 초과할 경우 편집위원회의 기획과 심사 성적을 종합적으로 고려하여 우선 게재 순위를 정한다.

4. 편집위원회는 심사위원과 심사과정에 관한 구체적인 사항 일체를 대외 비로 한다. 이외 투고자는 게재가 결정된 논문이라 할지라도 심사위원회의 보완 요구가 있을 경우 이를 최대한 존중하여야 한다.
5. 편집위원회는 심사 결과를 투고자에게 서면 등의 방법으로 통보한다. 논문은 아래와 같은 항목에 의하여 심사한다.
 - 1) 논문 제목의 적절성
 - 2) 형식요건 및 체제의 정연성
 - 3) 논리성 및 독창성
 - 4) 학술적 가치
 - 5) 인용자료의 적절성
 - 6) 분량의 적절성
 - 7) 요약문의 적절성
6. 편집위원회는 『영토해양연구』에 투고된 일체의 원고에 대해 심사 종료 후 돌려주지 않는다.

[논문 심사 내규]

1. 편집위원회는 심사 결과를 다음의 네 가지로 처리한다.

1) 게재 가 : 3인 모두 A로 판정한 경우

예 : (A, A, A)

2) 수정 후 게재 : 3인 모두 B 이상으로 판정한 경우 / 2인이 A로, 나머지 1인이 C로 판정한 경우

예 : (A, A, B) (A, B, B) (B, B, B) (A, A, C)

3) 수정 후 재심사 : 2인이 A와 B 이하로 판정하고 나머지 1인이 C로 판정한 경우 / 2인이 B 이상으로 판정하고 나머지 1인이 D로 판정한 경우 / 1인이 A나 B로 판정하고 2인이 C로 판정한 경우

예 : (A, B, C) (A, B, D) (B, B, C) (B, C, C) (A, C, C)

4) 게재 불가 : 2인 이상이 C나 D로 판정한 경우(A, C, C와 B, C, C는 제외) / 1인이 D로 판정하였는데 A가 포함되지 않은 경우

예 : (A, C, D) (A, D, D) (C, C, C) (B, B, D) (B, C, D) (C, C, D) (D, D, D)

5) 재심사 : 2인이 B 이상으로 정하였는데 1인이 D로 판정한 경우, D 판정 1건에 대해서만 심사위원을 교체하여 재심사함.

2. 편집위원회는 논문 편수가 『영토해양연구』의 수록 분량을 초과하거나 또는 편집위원회의 기획상의 우선순위 등의 사정에 따라 심사 통과 원고 가운데 일부를 필자의 양해 하에 차기 호 또는 차차기 호에 실을 수 있다. 이 가운데 단순히 『영토해양연구』 수록 분량 초과만이 원인일 때에는 투고 및 심사 성적 순위로 해당 호 게재를 결정한다.

3. 심사 결과 통보는 심사위원이나 과정을 대외비로 한 상태에서 심사 결과와 수정 제의 및 게재 불가 사유를 통보한다.

{ 투고 요령 }

1. 『영토해양연구』는 전문적인 학술지로서 논문, 서평, 연구노트(단보 등), 회고와 전망, 영토·해양 관련 일지, 자료소개 등이 게재된다. 투고하고자 하는 원고는 3월 31일 또는 9월 30일까지 투고신청서와 함께 『영토해양연구』 편집위원회 앞으로 제출하여야 한다.
2. 원고는 반드시 컴퓨터 파일로 작성하여 『영토해양연구』 편집위원회 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 머리말부터 순서에 따라 1 > 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 문헌을 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 “ ” 표기로 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 필요 시 인용 쪽수를 표기한다.

예) (동북인, 2006 : 24)



영토해양연구 Vol. 13

초판 1쇄 인쇄 2017년 6월 20일

초판 1쇄 발행 2017년 6월 30일

펴낸이 김호섭

펴낸곳 동북아역사재단

등록 제312-2004-050호(2004년 10월 18일)

주소 서울시 서대문구 통일로 81, NH농협생명빌딩

전화 02-2012-6065

팩스 02-2012-6189

ISSN 2234-3296

비매품

이 책의 출판권 및 저작권은 동북아역사재단에 있습니다.
저작권법으로 보호를 받는 저작물이므로 어떤 형태나 어떤 방법으로도
무단전재와 무단복제를 금합니다.



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION