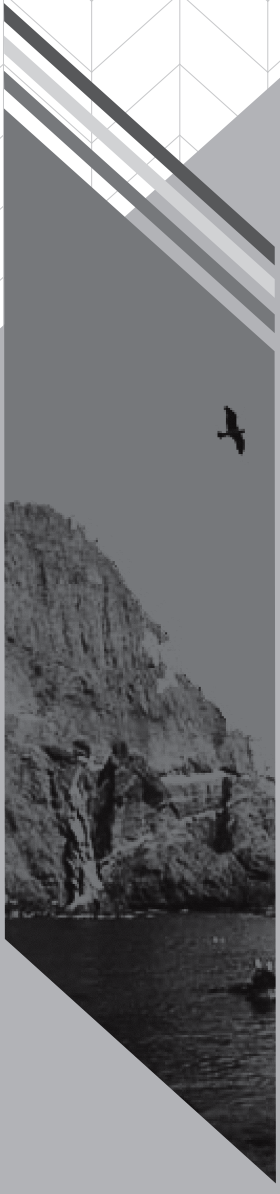
Territory and Seas

영토해양연구

Vol. 31 Summer 2026



동북아역사재단
독도연구소

차 례

특별기고

정영미 ▮ 회고와 전망
– 독도 연구 20년을 돌아보며 007

연구논문

오시진 ▮ SCAPIN 677의 수권적 기초와 배경에 관한 연구
– 영토 판단 기준을 중심으로 029
김수희 ▮ 1955년 독도 어장과 '울릉도출어부인기념비' 075
김남은 · 허원영 ▮ 일본 국가안보전략에 나타난 독도의 정책적 위치
– 센카쿠열도 · 북방영토와의 비교를 중심으로 113
이진성 ▮ 중국 북극항로 개발의 안보적 함의 155
김준식 · 정선운 ▮ 고고자료와 고대 남해안 연안항로로 본 거제도의 가치 185
최진열 ▮ 고구려–수당 전쟁과 고구려의 요서
– 7세기 고구려의 요서 영유와 요서 지역의 전략적 가치 분석을 중심으로 215

서평

김원희 ▮ 『샌프란시스코 강화조약과 한국의 독도 영유권』
(임한택 저, 2026, 렛츠북) 291
장성일 ▮ 『30년의 위기: 탈단극 시대 미국과 세계질서』
(차태서 저, 2024, 성균관대학교출판부) 303

영토·해양 일지

엄태일 ▮ 영토·해양 일지 315

규정 및 규칙

편집위원회 규칙 326
발행 및 심사규정 328
투고 요령 332
동북아역사재단 연구윤리규칙 336
【별첨】 연구윤리 준수 서약서 348

특별기고

• **정영미** | 회고와 전망 –독도 연구 20년을 돌아보며

https://doi.org/10.23037/tas.2026..31.001
영토해양연구 Vol. 31 (2026. 6.)

특별기고

회고와 전망

-독도 연구 20년을 돌아보며

정영미 독도연구소 연구위원

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 독도 연구 개요: 이슈 발생과 연구의 폭증
Ⅲ. 독도 연구 내용: 연구의 세분화와 질적 하향
Ⅳ. 독도 학제적 연구란?
Ⅴ. 맺음말

Ⅰ. 머리말

2026년 1월 13일 현재, 대한민국 국회도서관에서 검색되는 독도 관련 자료 총수는 어마어마하다. 그 종류는 도서자료(6,829), 학위논문(805), 연속간행물·학술기사(5,118), 멀티미디어(173), 동영상(126), 국회자료(182), 특화자료(324)로 13,557건이 검색되며 이 자료들 대부분이 지난 20여 년간 발행된 것이다. 국회도서관 통계 그래프를 보면 1905년부터 연간 1~2건 발간되던 독도 관련 자료는 1996년과 2005년에 크게 증가했고, 2011년에 정점을 찍었다. 2012년부터 2017년까지는 급락하더니 그 이후 완만한 하향 곡선을 그리고 있다.

이 자료들은 연구 분야 성과물과 파생 성과물로 나눌 수 있을 것이다. 이 가운데 한국해양수산개발원과 동북아역사재단에서 2010년 이전까지의 연구 분야 성과물을 조사·정리했을 뿐이고,[1] 2010년 이후의 연구나 파생 성과물에 대한 전수 조사는 이루어지지 않았다.

이 글은 지난 20여 년 간의 독도 연구를 돌아보기 위해 작성되었다. 그러나 '회고와 전망'이라는 타이틀을 내걸 만한 글은 아니다. 방대한 양의 결과물을 분류하고 분석하는 작업은 한 개인이 감당할 만한 것이 아니며, 여러 전문가의 입체적인 접근을 필요로 한다. 따라서 지난 2005년의 이슈 부각 이후부터 줄곧 독도 연구에 참여해 온 한 연구자로서의 경험을 담는 것으로 대신한다. 그럼에도 20여 년의 독도 연구를 정리하는 데 필요한 하나의 시사점을 제시하고 향후 20년의 연구를 위한 약간의 도움은 제공할 것이라고 기대한다.

1 김병렬·노영구·이상근, 2009, 『독도 연구 60년 평가와 향후 연구 방향』, 한국해양수산개발원; 이성환, 2011, 「독도 연구의 회고와 전망: 2010년을 중심으로」, 『영토해양연구』 1.

II. 독도 연구 개요: 이슈 발생과 연구의 폭증

해방 후 포츠담 선언(1945.7.26)에 따른 연합국의 일본영토 획정 과정에서 독도 이슈가 불거졌다. 이 상황은 신석호의 다음 글을 통해 알 수 있다.

> 1947년 7월 11일 미극동위원회가 "日本의 主權은 本州 北海島 九州 四國의 諸島와 금후 결정될 수 있는 周圍의 諸小島에 限定될 것이다"는 발표를 하자 일본이 독도가 일본영토라는 여론을 일으켰고, 당연히 독도가 한국영토로 편입될 줄 알고 있었던 한국에서 처음으로 독도문제가 일어난 것이 계기가 되었다."[2]

포츠담 선언에서 연합국은 일본의 주권을 혼슈(本州), 홋카이도(北海道), 규슈(九州), 시코쿠(四國)와 주변 1,000여 개의 작은 섬 중 연합국이 정하는 섬으로 한정한다고 밝혔다. 울릉도와 리앙쿠르 록스(독도), 제주도는 그 작은 섬 가운데 포함되어 있었다. 일본의 독도 영유권 주장은 일본 점령통치 정책의 최고 의결 기구였던 미극동위원회(FEC)가 그 실행 기구인 연합국최고사령관 총사령부(GHQ/SCAP)를 통해 포츠담 선언에 따른 일본영토 획정 작업을 추진하면서 시작되었다. 한편, 이 사실이 알려지자 한국에서도 독도 영유권을 확인하는 작업이 착수되었다. 1947년 남조선과도정부는 조선(한국)산악회와 함께 울릉도·독도 조사에 나섰다. 한국산악회는 1952년과 1953년에 추가로 울릉도·독도를 조사했다. 이때의 상황은 정병준의 『독도 1947: 전후 독도문제와 한·미·일 관계』[3]에 의해 잘 정리되어 있다.

한·일 간의 독도 이슈는 이승만 대통령의 일명 '평화선' 선언(1952.1.18)으로 인해 본격화되었다. 이에 대해 일본 정부가 독도 영유권을 주장하는 구술서(1952.1.18)를 보내 항의한 것을 시작으로 한·일 양국이 자국의 독도 영

2 신석호, 1965, 「독도의 내력」, 『독도』, 대한공론사.

3 정병준, 2010, 『독도 1947: 전후 독도문제와 한·미·일 관계』, 돌베개.

유권 논리와 근거 자료로서 논증한 정부 견해[4]를 주고받았다. 본 이슈는 1965년 한일기본조약이 체결될 때까지 계속되었고 '독도는 역사적, 지리적, 국제법적으로 한국 고유영토' 및 '독도는 역사적 사실에 비추어 보아도 국제법상으로도 일본 고유영토'라는 양국 입장이 확립되었다. 이 무렵 양국 간 무력 충돌도 발생했는데, 이때 오고 간 문서들은 외교부 문서집 『독도』[5]에 수록되어 있다. 이 『독도』는 당시 상황을 가장 정확히 파악할 수 있는 일차 자료로서 독도 연구에서 중요한 위치를 점한다.

이 시기에는 독도 관련 연구가 진행되어 몇 가지 성과가 제출되었으나 그 수는 많지 않았다. 필자의 조사에 의하면 한국 측 연구로는 3편,[6] 일본 측 연구로는 7편[7] 정도였다. 지면 관계상 해당 연구 성과를 일일이 분석하는 것은 어려우나 대체로 한일 쟁점을 배경으로 자국 논리를 강화하기 위한 방향에서 추진되었다고 정리할 수 있겠다. 요약하자면 한국은 '우산도는 독도인가'(이병도, 이선근), '석도는 독도인가'(방종현)라는 문제를 검토하였고, 일본은 독도 관련 역사적 사실에 대한 검토(中村秀孝), 독도 이슈의 국제법적 해결 방안 제시(皆川洸, 上田倢雄, 皆川荒), 한일합병 관련하의 독도 이슈 검토(海

4 한국 1953.9.9, 1954.9.25, 1959.1.7. 일본 1953.7.13, 1954.2.10, 1956.9.20, 1962.7.13.

5 외교통상부 문서, 독도문제, 1952–53, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4565; 외교통상부 문서, 독도문제, 1954, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4566; 외교통상부 문서, 독도문제, 1955–59, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4567; 외교통상부 문서, 독도문제, 1960–64, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4568; 외교통상부 문서, 독도문제, 1965–71, 분류번호 743.11JA. 또한 위 내용은 외무부 정무국 편, 1955, 『독도문제개론』, 외무부; 외교통상부 국제법률국(편), 2012, 『독도 문제 개론』(전면 개정판), 외교통상부로 정리되어 있다. 동 문서 중 한일 간 왕복 구술서는 신용하, 2000, 『독도영유권 자료의 탐구』 3(독도연구총서 7), 독도연구보전협회; 신용하, 2001, 『독도영유권 자료의 탐구』 4(독도연구총서 8), 독도연구보전협회에 해제와 함께 정리되어 있다. 또 그 상세한 목록을 필자의 문헌에서 확인할 수 있다. 정영미, 2015, 『일본은 어떻게 독도를 인식해 왔는가』, 한국학술정보.

6 이병도, 1963, 「독도 명칭에 대한 사적 고찰: 우산, 죽도 명칭고」, 『조명기박사화갑기념 불교사학논총』; 이선근, 1963, 「근세 울릉도 문제와 검찰사 이규원의 탐험성과: 그의 검찰일기를 중심으로 한 약간의 고찰」, 『대동문화연구』 1; 방종현, 1963, 「독도의 하루」, 『일사국어논집』, 民衆書館.

7 川上健三, 1953, 『竹島の領有』, 外務省条約局; 海野富寿, 1955, 『韓国併合』, 岩波新書; 中村秀孝, 1961, 「磯竹島(鬱陵島)についての覚書」, 『日本歴史』 158; 皆川洸, 1963, 「独島紛争と国際判例」, 前原光雄教授還暦記念論文集刊行委員会 編, 『国際法学の諸問題: 前原光雄教授還暦記念』, 慶応通信; 上田倢雄, 1965, 「竹島の帰属をめぐる日韓紛争」, 『一橋論叢』 54–1; 皆川荒, 1965, 「竹島紛争とその解決手続–日韓条約の批判的検討」, 『法律時報』 37–10; 山辺健太郎, 1965, 「竹島問題の歴史的考察」, 『コリア評論』 7–2.

野富寿, 山辺健太郎), 한일 쟁점 정리(川上健三) 등을 다루었다.

이후 한일 정부 견해에서 제시된 논리와 근거 자료가 한일 양국에서 각각 재정리되어 단행본으로 발간되었다. 한국에서는 신석호 등의 『독도』(1965)[8]가 발간되었다. 일본에서는 당시 외무성에서 독도 이슈 담당 실무자였던 가와카미 겐조(川上健三) 가 『죽도(竹島: 다케시마)의 역사지리학적 연구』(1966)를 발간했다. 덧붙여 독도 연구자라면 누구나 다 동의하듯이, 두 문헌은 소위 독도 연구의 '바이블'로서 후속 연구의 필수 참고문헌이 되어 있다. 한편, 한일 독도 논쟁을 재고하는 연구도 근근이 진행되었다. 필자의 목록에 따르면 독도 이슈가 재부각하는 1996년 이전까지 한국은 14건, 일본은 21건의 연구 논문 또는 단행본이 출간되었다.[9]

독도 이슈는 '해양법에 관한 국제연합 협약'으로 인해 다시 부각되었다. 1982년 제3차 국제연합 해양법 회의에서 본 협약이 채택(1982.4.30)되었다. 해양 법질서 확립 및 해양법의 법전화를 목적으로 한 이 협약에는 '배타적 경제수역(EEZ)'이라는 개념이 포함되어 있다. 섬에 200해리의 배타적 경제수역을 정하는 기점으로서의 위상을 부여하는 개념이다. 이에 따라 독도 이슈가 재부각되자 1982년 독도 관련 연구 성과 역시 증가하였고, 1996년부터 2005년까지 꾸준히 증가세를 유지했다.

필자가 조사한 바에 의하면 이 시기까지 한국은 72건, 일본은 50건의 관련 연구가 제출되었으므로 양적으로는 여전히 많다고 할 수 없었다.[10] 그러나 2005년 일본 시마네현 의회가 매년 2월 22일을 '죽도(竹島: 다케시마)의 날'로 정하는 조례를 의결한 것을 계기로 연구 성과의 발행량이 급증하였다. 한국에 독도 관련 상설 연구기관이 다수 설립되고 전문적인 독도 연구자가 큰 폭으로 증가하면서 이들에 의한 연구 성과가 쏟아져 나왔기 때문이다.

---

8 신석호 · 박관숙 · 이병도 · 이선근 · 최남선 · 박경래 · 유홍렬 · 주효민 · 황상기 · 박대련 · 이숭녕 · 한찬석 · 최규장, 1965, 『독도』, 대한공론사.

9 물론 필자의 관심사에 따라 선정된 것으로 그 외 연구자의 연구 주제에 따라 달라질 수 있다.

10 위와 같음.

대표적으로 동북아역사재단, 한국해양수산개발원, 한국해양과학기술원 등의 공공 기관과 영남대학교, 경북대학교의 독도연구소 등을 꼽을 수 있으며 소속 연구 인력들이 열정적으로 독도 연구를 진행하면서 연구의 양적 증가가 두드러졌다.

그럼에도 2006년 이후 연구 성과물에 대한 종합적 조사·검토는 이루어지지 않았다. 아래 〈표 1〉처럼 부분적인 조사·검토에 대한 보고가 있었을 뿐이다.

〈표 1〉 2005년 이후 독도 연구 종합조사

연도	조사자	조사 내용
1998	양태진 『독도연구문헌집』(경인문화사)	단행본 82, 논문류 203, 영문 논문 9점 확인
2006	한국해양수산개발원 조사	(한국) 단행본 288, 논문류 900, (일본) 저술물 227, 논문 및 신문 칼럼 637점 조사
2009	『독도 연구 60년 평가와 향후 연구 방향』	국제법 관련 논문 · 단행본 25, 역사 46, 지도학 11점 분석

출처: 김병렬·노영구·이상근, 2009, 『독도 연구 60년 평가와 향후 연구 방향』, 한국해양수산개발원.

참고로 2005년 이후 설립된 대표적인 독도 관련 인문학 분야 전문 연구기관의 성과물을 중심으로 지난 20여 년간 어느 정도의 성과물이 나왔는지를 조사하여 〈표 2〉로 정리하였다. 동북아역사재단, 한국해양수산개발원, 영남대학교 독도연구소에서 2005년 이후 발행하기 시작한 전문 저널에 수록된 기사 수는 총 1,123건이며 발행된 저서는 164권이다. 이를 감안하면 세 기관에서 연간 70건 이상의 연구 성과를 발행했을 것으로 예상된다.

〈표 2〉 지난 20년간 독도 인문학 분야 세 연구기관 연구 성과 발행량

기관	성과	수록 기사/권	비고
동북아역사재단(독도연구소)	『영토해양연구』(2013~2025)	265	연 2회 발간
	단행본(2006~2025)	96	
한국해양수산개발원(독도전문센터)	『독도연구저널』(2008~2016)	430	연 3~4회 발간
	단행본(2004~2016)	49	
영남대학교(독도연구소)	『독도연구』(2005~2025)	428	연 2회 발간
	단행본(자료, 연구, 번역)	19	
합계		1,123건/164권	

Ⅲ. 독도 연구 내용: 연구의 세분화와 질적 하향

이와 같이 지난 20여 년간 독도 연구는 괄목할 만한 양적 팽창을 보였다. 그러나 질적 상승은 기대에 못 미친다는 것이 중평이다. 독도라는 단일 주제에 대해 세 곳의 연구기관에서 매년 70건 이상의 기사를 쏟아 낸다는 것도 놀랍지만 이 역시 국가 전체적으로 생산하는 수량의 10%에 불과하다는 것이 더 놀랍다.

『독도 연구 60년 평가와 향후 연구 방향』에서도 이를 지적하고 있으며[11] 그 이유를 '학제적 연구' 결여에서 찾고 있다.

> 이는 독도문제가 단순히 역사적인 근거만의 문제가 아니라 한국과 일본 양국의 국내 상황·국제법·국제정치적 상황 등 복잡한 변수들의 상관관계인데도 불구하고 학제적으로 이를 연구하기보다는 역사학자 또는 국제법학자 등이 자신이 속한 단일 학문적 시각에서만 이를 다루고자 했기 때문이

11 김병렬·노영구·이상근, 2009, 「머리말」, 『독도 연구 60년 평가와 향후 연구 방향』, 한국해양수산개발원. "사정이 이러한 데도 1950~60년대의 논쟁 이후 발표되는 논문이나 단행본들을 보면 몇 가지를 제외하고는 논쟁 당시의 수준에서 크게 나아가지 못하고 있으며, 심지어 당시의 수준에도 못 미치는 것들이 발견됨을 알 수 있다"라고 지적하고 있다.

> 기도 하다. 예를 들어 역사학자들이 중요하다고 생각하는 것이 국제법학자들이 보기에는 그 중요도가 떨어질 수도 있고, 국제정치학자들은 쉽게 풀 수 있는 문제를 역사학자나 국제법학자들이 고민하고 있는 부분 등이 있을 수 있기 때문이다.[12]

한일 쟁점은 역사, 지리, 국제법 분야로 나눌 수 있으나 각 분야로 나누어 검토할 수 있는 대상은 아니다. 예를 들어 1905년의 일본의 독도 편입은 당시의 국제법(만국 공법)에 따른 검토, 그 이전의 독도와 관련한 한일 역사, 1905년 당시의 국제 정치 상황, 더 나아가 한국 또는 일본의 국내 정치 및 지역 사회 상황 등의 다양한 요소를 아우른 종합적 검토를 요하는 사건이다. 그러나 지금까지의 연구는 이를 역사 또는 국제법 아니면 국제정치 연구자가 각각 자신의 문제의식에 따라 혹은 분야별 방법론에 의거하여 사건을 나누어 검토하는 경향이 강했다.

이와 같은 단락적 검토가 유사 내용의 논문 또는 기사를 대량 양산하는 결과를 낳았다. 예를 들어 독도는 한국 영토라는 논리가 역사적, 지리적, 국제법적 분야로 나뉘고, 각각의 세부 논리 역시 다시 논지별, 자료별로 나뉘어 검토되었다. 검토 대상의 단락화는 맥락을 단편화시키고 그 결과 얻을 수 있는 시사점도 축소될 수밖에 없다. 분야별로 검토해 온 결과 타 분야와의 결론의 정합성의 결여 또는 상충의 측면도 두드러지고 있다. 다시 말해 각 분야의 결론이 서로 어긋나거나 또는 상충하는 측면을 보이기도 한다는 것이다.

독도는 '학제적 연구'를 필요로 한다. 1985년 국내 최초의 독도 관련 종합 연구보고서인 『독도연구』[13]가 출간되었으나 이 역시 역사, 국제법, 지리 등 분야의 보고서를 물리적으로 엮어 둔 것에 불과하다. 그러한 상황에서 2005년 이후 상설 독도 관련 기관의 설치 및 전업 독도 연구자의 증대에 힘

12 김병렬 외, 2009, 위의 글.

13 한국근대사자료연구협의회, 1985, 『독도연구』, 문광사 (비매품).

입어 분야별 성과는 계속 늘어 갔다. 여기에 더해 문학, 예술 등 비연구 분야의 성과물도 쏟아지면서 단일 주제로는 보기 힘든 양적 성과를 만들어 내었던 것이다.

결론적으로 『독도 연구 60년 평가와 향후 연구 방향』에서 지적하듯이 "몇 가지 연구들을 제외하고는 거의가 중복되거나 이전의 연구에 다소의 살을 붙인 정도"[14]의 연구가 대부분이라고 할 수 있다. 이에 "새로운 자료를 추가하였거나 분석이나 해석방법을 달리한 것 등 차별화된 연구물"[15]을 대략 80여 점만 선정하여 분석했다고도 했다. 2010년 이후 연구 성과는 폭증했으나 그 질적 수준은 2010년 지적의 범위 안에 수렴될 것으로 이해해도 무방하다.

한편, 독도 연구의 질적 향상을 가로막는 또 하나의 요인이 있다. 새로운 근거 자료가 발굴되지 않고 있는 점이다. 그동안 소수 유의미한 자료가 발굴되기는 하였으나[16] 그 외는 논쟁기에 제시된 자료의 유사 자료 또는 방계 자료 등이 대부분이었다. 이와 같은 자료로는 논리의 유의미적인 발전을 도모하기 어렵다. 기존 논리에서 크게 벗어난 연구 성과가 제출되기 어려웠던 것도 이 때문이었다.

덧붙여 필자만의 견해일 수 있으나 앞으로 새로운 자료가 발굴된 가능성은 매우 적다는 점을 지적해 두고자 한다. 여기에는 이유가 있다. 1900년 이전 독도 관련 기록은 없다. 기록은 사람이 남기는 것이고 독도는 오랫동안 사람이 가지 않는 무인도로 존재했다. 독도의 존재는 오직 울릉도 관련 기록을 통해서 알 수 있다. 울릉도는 유인도이기 때문이다. 현재 독도 관련 자료로 간주되고 있는 것은 대부분 울릉도 관련 자료이며 주로 17세기 한일 간 소속 논쟁의 결과 생산된 자료다. 이와 같은 자료는 지난 80여 년간

14 김병렬 · 노영구 · 이상근, 2009, 「서론」, 『독도 연구 60년 평가와 향후 연구 방향』, 한국해양수산개발원.

15 김병렬 외, 2009, 위의 글.

16 장한상의 『울릉도 사적』과 「이명래 보고서」(송병기, 1977), 「태정관 지령」(호리 가즈오(堀和生), 1987), 「조선총독부교통공제조합의 본방내에 있는 재산의 정리에 관한 정령의 시행에 관한 총리부령」(유미림, 2009) 등이다.

진행된 연구를 통해 대부분 검토·분석되었으며, 울릉도가 아닌 독도에 대한 직접적인 자료가 새로이 발굴될 여지는 많지 않다. 따라서 향후 연구도 주로 1950~1960년대에 제시된 자료와 논리를 골격으로 하여 이 골격 위에 계속해서 살을 붙여 가는 방향으로 진행되어 갈 수밖에 없을 것으로 보인다.

이 당시의 연구가 무의미한 것은 아니다. 시기와 상황에 따라 나올 수 있었던 유의미한 성과였기 때문이다. 2011년 한국해양수산개발원이 편찬한 『독도사전』은 편찬 시점까지의 독도와 관련된 모든 사건, 사실(事實), 자료 등을 수록하고 있다. 그동안의 국내 독도 관련 연구 성과가 집대성된 것으로 이후의 독도 연구와 관련 사업 등에 큰 도움을 주고 있다. 이는 기존의 개별 연구 차원에서는 할 수 없는 일로 2005년 이후 독도 전문 연구 기관의 발족 및 전업 연구자의 증대가 가져온 성과이다. 『독도 사전』은 2019년 기존 내용을 수정·보완하여 재개정되었다.[17]

Ⅳ. 독도 학제적 연구란?

지난 20여 년간 독도 연구는 눈부신 양적 발전을 이루었으나 질적 발전은 이에 미치지 못했다. 새로운 사료가 발굴되지 않는 상황에서 기존 성과를 세분화하여 재검토하는 것이 연구의 주된 내용이었다. 이와 같은 상황이 장기화하면서 독도 연구의 양적 팽창과 질적 답보 현상을 빚고 있다. 향후 20년의 연구 기반을 마련하기 위해 독도 학제적 연구가 필요하다는 점은 자주 언급되어 왔다. 그런데 학제적 연구가 무엇인지 정확히 설명할 수 있는 연구자는 거의 없는 듯하다.

학제적 연구는 서로 다른 분야의 연구자들이 함께 연구하는 것이다. 독도 연구의 경우 역사 전공자와 국제법 전공자 및 지리, 지정학 연구자가 함께

17 독도사전편찬위원회 편, 2019, 『독도사전』, 한국해양수산개발원.

모여 연구하는 것을 이른다. 하지만 역사적 쟁점은 역사 전공자가, 국제법적 쟁점은 국제법 연구자가 연구하는 것이 효율적이고 지금까지 그렇게 해왔다. 그러면 독도 학제적 연구는 어떻게 해야 하는 것일까.

먼저 연구의 출발점이 된 한일 쟁점 그 자체가 재검토될 필요가 있다. 각각의 한일 쟁점에 대해서는 그동안의 연구를 통해 잘 알려져 있고 쟁점 그 자체를 정리한 연구[18]도 있다. 그러나 앞서 언급한 쟁점을 세분화하여 검토해 온 결과 그 전모를 일목요연하게 파악하기 어렵게 되었다. 이에 한일 쟁점의 1차 사료가 된 당시 오고 간 각서[19]를 다시 한번 꼼꼼히 되짚어 보면 그동안의 연구 방향에 문제가 있었음을 알 수 있다. 다시 말해, 쟁점은 일방의 주장과 이에 대한 반론, 반론에 대한 재반론과 같이 써클을 그리면서 형성된 것이다. 그런데 이에 대한 연구는 그 써클을 무시하고 주장은 주장대로 반론은 반론대로 검토한 경향이 있다. 이런 상황에서 양방의 주장과 논리가 변증법적으로 발전하는 것을 기대하기는 어렵다.

간단한 예를 들어 보자. 한국 측 논리 중 "독도는 역사적으로 우산, 삼봉, 가지도와 같이 불렸고 근대에 들어 경상도 방언인 독섬으로 불렸다가 이후 독섬을 한자 표기한 석도(石島), 독도(獨島)가 되었다."라는 논리가 있다.[20] 이는 "다케시마(竹島: 독도)는 역사적으로 마쓰시마(松島)라 불리던 섬이었고 다케시마라는 명칭은 원래 울릉도에 대한 명칭이었다. 그런데 1840년 필립 프란츠 본 시볼트가 실수로 울릉도를 마쓰시마로 표기한 지도를 제작하게 됨으로써 이후 두 명칭이 바뀌게 되었다."라는 일본의 주장에 대한 대응 논리였다.[21] 주지하다시피 한국 측 역사 기록에 독도라는 명칭의 섬은 없으며 일본 측의 다케시마라는 섬은 역사적으로 울릉도를 가리킨다. 이에 그 문제점을 보완하여 독도가 역사적으로 자국 영토라고 주장한 것이 우산도에서

18 박병섭, 2018, 「한·일 양국의 독도/竹島 고유영토론의 쟁점」, 『독도연구』 25.

19 각주 7 참조.

20 이 기술은 「한국 정부 견해 ②」(1953.9.9)상의 기술을 요약한 것이다. 이후 연구 성과는 반영되어 있지 않다.

21 「일본 정부 견해 ①」(1953.7.13).

석도·독도로의 명칭 변화 또는 시볼트 지도 오류로 인한 다케시마·마쓰시마 명칭 전도라는 논리다.

이후 양국 「정부 견해」가 오고 가면서 이 논리에 살이 붙었다. 근거 자료가 늘었고 그 근거 자료에 대한 반론 및 반론을 입증하는 근거 자료도 추가되었다. 예를 들면 한국 측은 「정부 견해 ①」에서, 일본 측 「정부 견해 ①」이 시볼트 지도 오류로 인한 다케시마·마쓰시마 명칭 전도를 근거로 '독도는 다케시마이며 다케시마가 한국 영토였다는 근거가 없음'을 주장한 것에 대해 '일본 정부가 참조하는 역사적 사실은 독도 영유권과 관련 없는 울릉도·독도 두 섬의 명칭에 관한 것일 뿐'이라고 반론했다. 그리고 다음 다섯 가지의 근거로서 '독도 영유권에 관한 진짜 역사적 사실은 한국 측에 있음'을 주장했다.

즉, (1) 독도는 역사적으로 삼봉도의 우산으로 불렸고 독도라는 명칭은 경상도 지방 사투리인 '독섬'에서 유래함. (2) 『세종실록』 「지리지」 울진현조에 우산·울릉이 현의 정동해에 있고 거리가 멀지 않아 서로 보인다는 기술이 있음. (3) 『동국여지승람』(1476)의 김자주 보고에 의하면 독도는 삼봉도라고 불리었음. (4) 『숙종실록』 1696년 기사에 안용복이 울릉도와 독도에 가서 두 섬이 한국 영토이니 일본 배의 접근을 경고했다고 함. (5) 1906년 울도군수 심흥택 보고서에 '울도군 소속 독도'라는 구절이 있음. 이는 1910년 이전 독도가 울도군수에 의해 관리되었다는 사실을 나타냄 등이다.

이에 대해 일본 측은 「정부 견해 ②」[22]를 통해 『세종실록』, 『동국여지승람』, 『문헌촬록(文獻撮錄)』의 기사를 근거로 우산도나 삼봉도는 울릉도이며 김자주의 보고는 『동국여지승람』이 아닌 『숙종실록』임을 들어 '한국 측의 문헌이나 사실 인용이 부정확하고 해석에 오류가 있다'라고 반론해 왔다. 그리고 안용복 기사는 비변사에서의 취조 중의 거짓 진술로 허위적 내용이 많으며, 심흥택 보고서에서 심흥택이 시찰단의 선물에 치하했다는 기술을 들어 한국 측의 문헌이나 사실 인용이 부정확함을 지적하고 있다. 이 외 시

22 일본 「정부 견해 ②」(1954.2.10).

마네현 교육회 편찬『시마네현지』의 나카이 요자부로의 기사, 1930년 히바다 셋코 논문, 1933년『조선수로지』제3권「동해안도」의 해석, 1904년 군함 쓰시마호 보고 등의 관련 기사에 대한 한국 측 인용 또는 해석의 오류를 지적하고 있다.

이와 같은 논쟁이 한국 측 3차, 일본 측 4차「정부 견해」로 이어지나 여기에서는 그에 대한 설명은 생략한다. 다만 그 경과를 간략히 보면 한국 측이 제시한 사료 및 사료 해석에 대해 일본 측이 재해석을 통해 반론하고 이에 대해 한국 측이 다시 재해석을 하는 한편 유사한 사료를 제시하는 방향으로 진행되었다. 그리고 이 과정을 통해 '우산도는 독도인가'라는 쟁점으로 귀결되었고 이후 연구는 '우산도는 울릉도'라는 일본 측의 사료 해석은 제외되고 오직 '우산도는 독도다'를 추인하기 위한 관련 역사 사실 및 근거 자료의 추가라는 방향으로 진행되었다. 결국 70여 년이 지난 지금에도 한일 논쟁 당시의 논쟁 구조와 범위 및 질을 벗어나지 못하는 연구가 그동안의 연구 환경의 급변을 배경으로 대량 양산되어 온 것이다.

즉 한국 측 독도=우산도 논리는 일본 측 다케시마·마쓰시마 명칭 전도론에 대응하여 만들어진 논리다. 다시 말해, 한국 사료를 사용하지만 논리는 일본 측 설명과 유사한 형태였던 것이다. 결과적으로 양국의 논리는 마치 데칼코마니와 같은 형국이 되었다. 이 과정에서 오히려 한국의 논리가 궁색해지면서 우산도가 울릉도를 이르는 사료에 대한 적절한 해명은 할 수 없게 되었다.

필자는 예전에 울릉도, 우산도 등 명칭이 수록된 한국 사료를 전수 조사하고 어떤 맥락에서 이 명칭이 사용되었는지 조사해 본 적이 있다. 이에 따르면 한국의 대부분 사찬 문헌 또는 기록에서 '우산도는 울릉도'로 쓰여 있다. 그런데 더 자세히 검토해 보면 대부분 고려 시대의 울릉도 관련 문헌 기사가 사찬 문헌 또는 기록에 그대로 전재되어 간 결과임을 알 수 있다. 우산도=울릉도는 우산도=독도와는 또 다른 맥락에서 검토되어야 할 부분인 것이다.

한편, 독도의 역사적 명칭 논쟁의 배경이 된 일본 측의 '다케시마·마쓰시

마 명칭 전도론'도 많은 문제점이 있다. 예를 들어 일본에 독도가 리앙쿠르 록스로 알려지게 된 계기는 해군 수로지 때문이라고 한다.[23] 이와 같은 해군 인식의 원류는 당시 일본 해군의 초대 장관인 가쓰 가이슈가 1867년에 제작한 〈대일본국연해약도(大日本國沿海略圖)〉일 것이다. 이 지도는 영국 지도를 번역한 것인데 동해의 두 섬을 다케시마(가공의 울릉도), 마쓰시마(울릉도), 리앙쿠르 록스(독도)의 세 섬으로 기재한 지도다. 독도를 리앙쿠르 록스로 그린 최초의 일본 지도다. 이후 일본 해도와 수로지에는 울릉도와 독도가 각각 마쓰시마와 리앙쿠르 록스로 표기된다. 울릉도가 마쓰시마로 표기된 것은 일본 측에서 주장하듯 시볼트의 〈일본도〉 때문일 것이다. 그런데 1883년 및 1886년에 제작된 『환영수로지』, 1894년의 『조선수로지』 등은 리앙쿠르 록스를 「조선동안(朝鮮東岸)」에 표기한다. 이는 일본에서의 독도 명칭 전도와 소속에 대한 이해는 별다른 상관관계가 없음을 말해 주지만, 한국 측의 연구 대부분은 이 논리를 당연한 역사적 사실로서 전재하고 있다.

이상에서 본 바와 같이 독도 학제적 연구에 앞서 쟁점 연구가 심도 깊게 진행될 필요가 있다. 쟁점이 논쟁을 통해 형성된 것이라는 명확한 인식하에 먼저 이 쟁점이 과연 유효한 것이냐에 대한 검토가 선행되어야 한다. 이어서 하나의 분야별 쟁점에 대한 연구 성과를 전수 조사하고 이를 통해 부족한 연구와 치우친 연구를 총체적으로 파악하여 신규 연구 과제를 도출해야 한다. 연구 성과의 총체적 파악은 근거 자료를 총체적으로 파악하는 것을 말한다. 사실 대부분의 연구가 이미 널리 알려진 한정된 근거 자료에 기반하고 있는 실정이다. 그에 반해 한일 논쟁 과정에서 제기된 여러 근거 자료는 소외되어 있다.

독도 학제적 연구는 이 총체적으로 파악된 근거 자료의 분석에 필요한 개념이라고 생각한다. 예를 들어 '태정관 지령'은 역사적 맥락을 통해서도

23 오쿠하라 헤키운(奥原碧雲), 1906, 「죽도연혁고(竹島沿革考)」. 옛 기록에 다케시마는 울릉도, 새로 편입한 다케시마(독도)는 마쓰시마로 불렀으나 해군의 『조선수로지』가 이 명칭을 바꿔서 울릉도를 마쓰시마로 명명했으므로 리앙쿠르 록스를 다케시마로 명명하여 편입했다고 설명하고 있다.

국제법적 맥락을 통해서도 분석되어야 한다. 수로지 등은 역사적, 국제법적, 지리적 맥락을 모두 고려하여 입체적으로 분석되어야 한다. 안용복 사건 역시 역사적 맥락뿐만 아니라 당시의 한일 관계 또는 동아시아 해금 정책이라는 맥락에서 재분석될 필요가 있다. 즉 각각의 근거 자료를 분석함에 있어 배경이 되는 여러 분야를 각 분야의 전공자들이 함께 모여 검토하고 종합적인 시각을 얻는 것이야말로 학제적 연구가 아닐까 한다.

Ⅴ. 맺음말

지금까지 지난 70여 년간의 독도 연구에 대해 그 동향과 문제점을 개략적으로 살펴보았다. 결론적으로 그동안 1950~1960년대 한일 논쟁의 구조와 범위 및 성과를 크게 벗어나지 못하는 수준에서 연구 환경의 급변을 배경으로 질적 상승을 동반하지 않는 양적 성장만 거듭해 왔다고 할 수 있다. 이 상황을 타개하기 위한 방안으로서 학제적 연구의 필요성을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 독도 관련 연구자라면 누구나 공감하고 또 지적해 온 점이다. 향후 물리적으로 엮는 데서 나아가 화학적으로 결합된 학제적 연구가 진행되어야만 독도 연구의 질적 발전을 기대할 수 있을 것이다.

필자는 학제적 연구 이전에 한일 쟁점에 대한 재검토의 선행을 제안한다. 지금까지의 연구 방향에 문제가 있음은 앞서 서술하였다. 즉 독도 영유권에 대한 일본 측 설명 방식을 그대로 답습하여 한국의 독도 영유권을 설명하려고 한 결과 논리적 모순점을 노출시킨 경향이 있다. 반대로 일본 측 논리는 당연한 전제로 한 연구가 진행되어 온 문제점도 있다. 따라서 지금 초심으로 돌아가 1950~1960년대에 제시된 쟁점의 논리와 자료를 다시 한번 검토할 필요가 있다. 그리고 지금까지의 연구 성과, 구체적으로 연구 성과에 원용된 근거 자료를 총체적으로 파악하고 그 자료들 각각을 여러 분야 전공자가 함께 검토하여 종합적인 시사점을 얻을 필요가 있다고 생각한다.

이 시사점이 쟁점의 문제점을 파악하여 논리를 발전시킬 수 있는 통로가 될 것이다.

20년은 매우 긴 시간이다. 그러나 은퇴를 앞두고 돌아보니 실로 광음여시(光陰如矢)였다. 정말 순식간에 지난 것 같다. 그동안 연구와 사업, 정책제언 등 분야에서 독도와 관련된 많은 일을 해 왔다고 자부하지만, 과연 독도 수호에 실질적인 도움은 된 것인지 확신할 수 없어 아쉽다. 특히 본업인 연구 분야에서 선행 연구의 현주소나 문제점을 나열할 뿐, 정작 확실한 대안은 제시할 수 없어 안타깝다. 무거운 과제를 후학에게 물려주는 것이 미안하지만 그래도 조금은 도움이 될까 싶어 그동안의 연구를 회고해 보았다. 앞으로 지난 20년간의 연구가 조직적, 체계적으로 회고되고 건설적인 전망이 모색되기를 희망한다.

참고문헌

1. 단행본

김병렬 · 노영구 · 이상근, 2009, 『독도 연구 60년 평가와 향후 연구 방향』, 한국해양수산개발원.

독도사전편찬위원회 편, 2019, 『독도사전』, 한국해양수산개발원.

신석호 · 박관숙 · 이병도 · 이선근 · 최남선 · 박경래 · 유홍렬 · 주효민 · 황상기 · 박대련 · 이숭녕 · 한찬석 · 최규장, 1965, 『독도』, 대한공론사.

신용하, 2000, 『독도영유권 자료의 탐구』 3(독도연구총서 7), 독도연구보전협회.

_____, 2001, 『독도영유권 자료의 탐구』 4(독도연구총서 8), 독도연구보전협회.

외교통상부 국제법률국(편), 2012, 『독도문제개론』(전면 개정판), 외교통상부.

외무부 정무국 편, 1955, 『독도문제개론』, 외무부.

정병준, 2010, 『독도 1947: 전후 독도문제와 한 · 미 · 일 관계』, 돌베개.

정영미, 2015, 『일본은 어떻게 독도를 인식해 왔는가』, 한국학술정보.

한국근대사자료연구협의회, 1985, 『독도연구』, 문광사 (비매품).

奥原碧雲, 1906, 『竹島沿革考』, 報光社.

川上健三, 1953, 『竹島の領有』, 外務省条約局.

海野富寿, 1955, 『韓国併合』, 岩波新書.

2. 논문

박병섭, 2018, 「한 · 일 양국의 독도/竹島 고유영토론의 쟁점」, 『독도연구』 25.

방종현, 1963, 「독도의 하루」, 『일사국어논집』, 民衆書館.

신석호, 1965, 「독도의 내력」, 『독도』, 대한공론사.

이병도, 1963, 「독도 명칭에 대한 사적 고찰: 우산, 죽도 명칭고」, 『조명기박사화갑기념 불교사학논총』.

이선근, 1963, 「근세 울릉도 문제와 검찰사 이규원의 탐험성과: 그의 검찰일기를 중심으로 한 약간의 고찰」, 『대동문화연구』 1.

이성환, 2011, 「독도 연구의 회고와 전망: 2010년을 중심으로」, 『영토해양연구』 1.

前原光雄, 1963,「独島紛争と国際判例」, 前原光雄教授還暦記念論文集刊行委員会 編,『国際法学の諸問題: 前原光雄教授還暦記念』, 慶応通信.

皆川洗, 1965,「竹島紛争とその解決手続-日韓条約の批判的検討」,『法律時報』37-10.

堀和生, 1987,「1905年日本の竹島領土編入」, 朝鮮史研究会 編『朝鮮史研究会論文集』通号 24.

山辺健太郎, 1965,「竹島問題の歴史的考察」,『コリア評論』7-2.

上田倢雄, 1965,「竹島の帰属をめぐる日韓紛争」,『一橋論叢』54-1.

中村秀孝, 1961,「磯竹島 (鬱陵島) についての覚書」,『日本歴史』158.

3. 자료

외교통상부 문서, 독도문제, 1952-53, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4565.

외교통상부 문서, 독도문제, 1954, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4566.

외교통상부 문서, 독도문제, 1955-59, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4567.

외교통상부 문서, 독도문제, 1960-64, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4568.

외교통상부 문서, 독도문제, 1965-71, 분류번호 743.11JA.

국문초록

이 글은 필자의 경험을 바탕으로 한 독도 연구 회고문이다. 필자는 지난 20년간 동북아역사재단에서 독도 관련 업무에 종사해 왔다. 이제 은퇴를 앞두고 지난 시간을 되돌아보며 독도 연구의 시작과 경과, 문제점과 발전 방향 등을 생각해 본 것이다. 요지는 다음과 같다.

해방 후 포츠담 선언에 따른 연합국의 일본 영토 획정 과정에서 독도 이슈가 불거졌다. 이에 착수된 독도 영유권 논거 강화 연구는 1980년대 후반 이후 가속화되었고 연구 성과물의 양도 매년 늘어났다. 그러나 질적 상승은 그 양적 상승에 못 미친다는 것이 중평이며 그 이유로서 '학제적 연구의 결여'가 거론되고 있다.

'학제적 연구'를 위해서는 먼저 연구의 출발점이 된 한일 쟁점 그 자체에 대한 재검토가 필요하다. 한일 논쟁 당시의 쟁점에는 검토되지 않은 부분, 그 유효성이 점검되지 않은 부분 등이 있다. 그러나 이 부분이 간과된 채 그 당시에 구조화된 쟁점이 반복적으로 연구되어 온 경향이 있다.

'학제적 연구'는 한일 쟁점의 재검토 위에서 지금까지의 연구 성과, 구체적으로 연구 성과에 원용된 근거 자료를 총체적으로 파악하고 그 자료들 각각을 여러 분야 전공자가 함께 검토하여 종합적인 시사점을 얻는 방향으로 진행될 때 그 목적을 달성할 수 있을 것이다.

〈주제어〉

독도, 영유권, 학제적 연구, 한일 쟁점

ABSTRACT

Reflections and Outlook: Looking Back on 20 Years of Dokdo Research

Chung, Young Mi
(Research Fellow, Dokdo Research Institute)

This article is a retrospective on Dokdo research based on the author's personal experience. The author has been engaged in Dokdo-related work at the Northeast Asian History Foundation for the past 20 years. Now, as retirement approaches, the author looks back on this period to reflect on the beginnings and progression of Dokdo research, as well as its challenges and future directions. The main points are as follows.

Following liberation, the Dokdo issue arose during the Allied powers' demarcation of Japanese territory in accordance with the Potsdam Declaration. Research aimed at strengthening the legal and historical basis for Korea's sovereignty over Dokdo, which was initiated in response, accelerated after the late 1980s, and the volume of research output has increased annually. However, the general consensus is that the qualitative improvement has not kept pace with this quantitative growth, and the lack of "interdisciplinary research" is cited as the reason.

For "interdisciplinary research", it is first necessary to reexamine the Korea-Japan dispute itself, which served as the starting point for the research. There are aspects of the issues raised during the Korea-Japan dispute that were not examined at the time, as well as aspects whose validity was not verified. However, there has been a tendency to repeatedly study the issues as they were structured at that time, while overlooking these aspects.

"Interdisciplinary research" can achieve its purpose when it proceeds by first reexamining the Korea-Japan issues, comprehensively assessing existing research findings—specifically, the source materials cited in those studies—and having experts from various fields jointly review each of these materials to derive comprehensive insights.

Keywords
Dokdo, Territorial Sovereignty, Interdisciplinary Research, Korea-Japan issue

연구논문

- **오시진** | SCAPIN 677의 수권적 기초와 배경에 관한 연구—영토 판단 기준을 중심으로
- **김수희** | 1955년 독도 어장과 '울릉도출어부인기념비'
- **김남은 · 허원영** | 일본 국가안보전략에 나타난 독도의 정책적 위치—센카쿠열도 · 북방영토와의 비교를 중심으로
- **이진성** | 중국 북극항로 개발의 안보적 함의
- **김준식 · 정선운** | 고고자료와 고대 남해안 연안항로로 본 거제도의 가치
- **최진열** | 고구려–수당 전쟁과 고구려의 요서 – 7세기 고구려의 요서 영유와 요서 지역의 전략적 가치 분석을 중심으로

https://doi.org/10.23037/tas.2026..31.002
영토해양연구 Vol. 31 (2026. 6.)

연구논문

SCAPIN 677의 수권적 기초와 배경에 관한 연구

– 영토 판단 기준을 중심으로

오시진 강원대학교 법학전문대학원 교수

I. 머리말
II. SCAP의 법적 권한의 근원: 일본의 항복 문서
III. 항복 후 수권 문서의 계보와 그 성격
IV. SCAPIN 677의 직접적 수권 문서 JCS1380/15
V. 모스크바 삼상회의와 일본 영토
VI. 국무부 문서(휴스턴 대리대사 서신)상 JCS 1380/15와 SCAPIN 677의 관계
VII. 맺음말

I. 머리말

이 연구는 선행 연구에서 상대적으로 관심이 적었던 SCAPIN 677의 수권적 기초와 그 배경을 탐구하는 것을 목적으로 한다. 1946년 1월 29일 연합국 최고사령관(Supreme Command for Allied Powers, SCAP)이 발령한 SCAPIN 677은 "일본으로부터 특정 외곽 지역의 통치 및 행정 분리(Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan)"라는 제목으로 그 취지를 일부 확인할 수 있다.[1] 선행 연구에서는 SCAPIN 677의 중요성을 강조하고 있지만, SCAPIN 677이 어떠한 수권적 기초에 근거하고 있는지에 대한 배경 연구는 상대적으로 부족하다.[2] 특히, 여타 주요 규범적 성격을 가

* 논문 투고일: 2026.4.2. 심사 완료일: 2026.5.27. 게재 확정일: 2026.5.27.

* 이 논문은 2026년 5월 20일 KMI·국제해양법학회 공동학술회의에서 발표한 원고를 수정·보완한 것이다.

1 SCAPIN 677, "Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan," January 29, 1946, Records of Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II, Record Group 331, National Archives at College Park, MD.

2 SCAPIN 677의 수권적 기초와 배경에 대한 선행 연구는 상대적으로 부족하다. 다음은 이 주제와 관련하여 찾을 수 있는 일부 연구이다. 임한택은 JCS 1380/15를 초기 기본 지령이라 하며, 일본으로부터 통치 및 행정적으로 완전히 분리되는 지역을 명하였다고 서술하였다(임한택, 2026, 『샌프란시스코 강화조약과 한국의 독도 영유권』, 렛츠북, 48~49쪽). 장박진은 JCS 1380/5를 SCAPIN 677의 지령으로 언급하며 SCAPIN 677을 이해하는 데에 있어서 그 배경과 과정이 중요하다는 점을 강조하였다(장박진, 2017, 「SCAPIN 677호 발령의 배경과 그 과정: 행정권 분리의 정치적 의미와 독도 문제에 대한 함의」, 『국제·지역연구』 26-1, 39쪽). 이창위는 논문에서 JCS 1380/15를 언급하며 포츠담 선언의 minor islands가 JCS 1380/15에서 smaller adjacent islands로 변경되었음을 지적한다. 또한 SCAPIN 677 사안에 현상 유지(uti possidetis) 원칙을 적용하여, 1946년 1월 29일의 상황이 유지되어 한국이 영토를 유지하고 있다고 보고 있다[이창위, 2023, 「전후 일본 영토의 확정과 독도의 영유권: 관련 문서의 해석과 현상 유지(uti possidetis) 원칙의 적용」, 『법학논고』 83, 267쪽]. 김태기는 SCAPIN 677이 최종 평화조약에서 영토 처분을 하기 이전 중간단계라 주장을 하며 JCS 1380/15를 인용한 바 있다(김태기, 2010, 「대일 점령 통치의 구조와 명령 체계에서 본 SCAPIN 제677호의 의미」, 『인문사회과학연구』 29, 205~240쪽). 김원희는 SCAPIN 677이 독도를 최종적으로 일본으로부터 배제시켰다고 볼 수는 없고, 본 문서의 증명력이 낮다고 보지만, 카이로 선언, 포츠담 선언, 항복 선언 등과 연계하여 당시 연합국의 인식을 나타내는 데 활용할 수 있다고 본다(김원희, 2023, 「샌프란시스코 강화조약의 영토 조항과 SCAPIN 제677호의 관련성에 대한 국제법적 검토」, 『독도연구』 34, 31쪽). 그러나 본 연구는 SCAPIN 677 수권 규범의 계보에 초점을 맞추었다는 점에서 차별성이 있다. 이 외에 JCS 1380/15를 언급하는 사례가 있기는 하지만 그 빈도가 적고, 이 문서에 대해 심도 있게 분석한 사례는 부족해 보인다. 여기서 언급하는 선행 연구는 SCAPIN 677에 대한 모든 선행 연구가 아니며, 여기서 언급하지 않은 선행 연구 중에서도 아래 본문에서 관련 부분을 인용하는 사례가 있음을 밝힌다. 여기에서는 JSC 1380 문서들을 언급한 연구를 중심으로 검토하였다.

진 문서들과 SCAPIN 677이 어떠한 관계 속에서 해석될 수 있는지에 대한 연구가 부족해 보인다. SCAPIN 677은 1941 대서양 헌장, 1943 카이로 선언, 1945 포츠담 선언, 항복 문서, 삼부조정위원회(State-War-Navy Coordinating Committee, SWNCC)의 미국의 초기 대일 항복 후 정책, 합동참모본부(JCS)의 기본 지침 등과 함께 통합적으로 해석되어야 한다.[3] 사실 SCAPIN 677은 포츠담 선언을 기초로 하여 카이로 선언과 얄타 협정의 내용을 다시 확인하는 측면이 있다.[4] 이 연구의 주장은 SCAPIN 677이 군사적 통제를 위해 작성된 지령이지만, 그 작성 기준은 포츠담 선언 제8조였다는 것이다. SCAPIN 677의 직접적인 수권 문서라고 할 수 있는 JCS 1380/15 등에서 이를 확인할 수 있다.

SCAPIN 677이 법적으로 의의가 있다는 점에 대해서는 이견이 적을 것이다. 그러나 SCAPIN 677이 갖는 의의가 무엇인지에 대해서는 견해 대립이 있다. 한국 측 다수는 이 문서에서 당시 일본의 영토 범위를 확인할 수 있다고 보고, 독도가 일본 통치 및 행정구역에 포함되어 있지 않다는 점이 연합국의 의사를 반영하는 것이라 평가한다.[5] SCAPIN 677이 독도의 영유권을 한국에 귀속시킨 근거를 확인할 수 있는 문서라고 보는 견해도 많다. 그러나 이는 일본으로부터 통치권만 배제시킨 것이기 때문에 처분적 성격이 없다는 점을 지적하는 견해도 있다.[6] 그러나 일본 측은 이를 임시적이고 일시적인 행정조치로 간주하고, 일본 영토 주권에 대한 연합국 측의 최종적

---

3 이창위, 2023, 위의 글, 268쪽; 김원희, 2023, 위의 글, 31쪽.

4 홍성근, 2024, 「전후 연합국의 일본 영토 처리의 기본방침과 독도의 지위: 1950~60년대 한일간 정부 견해를 기초로」, 『원광법학』 40-4, 231쪽.

5 임한택, 2026, 앞의 책, 57쪽.

6 최근에는 다수의 학자가 SCAPIN 677이 영유권이 아니라 통치권만 분리시켰다는 견해를 지지하고 있다(김석현 · 최태현, 2006, 「독도 영유권과 SCAPIN 문서의 효력 관계」, 한국해양수산개발원, 5~14쪽). 이를 인정한다 할지라도 uti possidetis 원칙에 따라 독도의 영유권에 대한 소급적 효력이 인정된다는 견해도 있다(김명기, 2012, 「SCAPIN 제677호에 관한 한국정부의 견해 검토」, 『독도연구』 13, 300쪽). 호사카 유지는 SCAPIN 677이 최종적인 결론은 아니지만, 1949년 샌프란시스코 강화조약 초안 작성 시에 영향을 주었으며, 이때 독도를 한국 영토로 기재하였다는 점을 지적한다. 또한 호사카 유지는 러스크 서한이 일본에 송부되지 않았으며, 독도가 일본 영토로 결정되지 않았음을 강조하고, SCAPIN 677의 내용이 변경되지 않았다고 주장한다(호사카 유지, 2016, 「샌프란시스코 평화조약, 한일협정 및 신해양법과 독도해법」, 『독도연구』 21, 143~144쪽).

결정으로 해석되어서는 안 된다고 설명한다.[7] SCAPIN 677 제6조는 본 지령이 포츠담 선언 제8항에서 언급한 소도서에 관한 최종적 결정으로 해석되어서는 안 된다고 규정하고 있다. 일본은 이를 근거로 본 문서의 법적 성격이 잠정적이고 영토획정과 무관하다는 점을 강조한다. 그러나 1951년 샌프란시스코 평화조약 제2조 영토 조항이 포츠담 선언 제8조에서 예정한 일본의 소도서에 대한 최종 결정을 이행하지 않은 상황에서 SCAPIN 677은 계속해서 논란의 중심에 있다.

그러나 이러한 견해의 차이에도 불구하고, 양측 모두 주로 SCAPIN 677 개별 문서를 고립적으로 평가하는 경향이 있다. 그러나 SCAPIN 677을 제대로 파악하기 위해서는 어떠한 근거와 규범 체계 속에서 본 문서가 발령되었는지 알아야 한다. SCAPIN 677을 발령하도록 지시한 상위 문서는 무엇이었을까? 또한 그 문서에서는 어떠한 의도로 SCAPIN 677을 발령하라고 했으며, SCAP에게 주어진 권한은 어디까지였을까? 일반적으로 점령군 사령관에게 영토 처분 권한이 주어진다고 보지는 않는다. SCAP도 평화조약에서 영토 귀속이 확정된다고 보았다. 그렇다면 SCAP은 당시 어떠한 기준으로 무엇을 성취하고자 한 것일까? 이러한 질문에 대한 충분한 답을 얻기는 쉽지 않으며, 심도 있는 역사적 사료가 발견되어야 할 것이다. 그러나 SCAPIN 677을 지시한 직접적인 수권 문서의 내용을 분석하고, 이 문서가 어떤 수권 계보에 속해 있는지 파악할 수 있다면 SCAPIN 677에 대한 이해를 깊게 할 수 있을 것이다.

이 연구의 주장은 SCAPIN 677은 포츠담 선언의 계보 속에서 해석되어야 한다는 것이다. SCAPIN 677의 수권 계보를 요약하자면 다음과 같다. 대서양 헌장(1941.8) ⇒ UN 공동선언(1942) ⇒ 카사블랑카 회담 결의(1943.2) ⇒ 카이로 선언(1943.12) ⇒ 포츠담 선언(1945.7) ⇒ 일본의 항복 문서(1945.9) ⇒ 삼부조정위원회의 미국의 초기 대일 항복 후 정책 SWNCC 150/4(1945.9.6)

7 일본 외무성, "제2차 세계대전 직후의 다케시마", 일본의 영토, https://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/takeshima/g_taisengo.html(검색일: 2026.3.24).

⇒ 합동참모본부의 JCS 1380/5(1945.9.22) ⇒ 삼부조정위원회 SWNCC 52/7(1945.11.1) ⇒ 합동참모본부의 JCS 1380/15(1945.11.3) ⇒ SCAPIN 677(1946.1.29). 이 연구에서 수권(授權)이라 함은 특정 주체에게 일정한 권한, 권능, 자격을 부여하는 행위를 행위를 의미한다.

제2차 세계대전 직후 일본 관리의 명령체계(Chain of Command)는 다음과 같다.[8] (1) 전간기 연합국 간 합의: 이에는 카이로 선언, 포츠담 선언, 모스크바 삼상회의(Interim Meeting of Foreign Ministers, Moscow) 등이 포함된다. (2) 극동위원회(Far Eastern Commission, FEC): 1945년 12월 모스크바 삼상회의로 탄생한 FEC는 대일 관련 최고 정책 결정 기구로 대일 점령 정책의 기본 원칙을 결정했다. 극동위원회는 정책을 결정하고 SCAP이 이를 집행하는 구조였다. (3) 미 국무·육·해군 삼부조정위원회(SWNCC): FEC가 정책을 결정하면 이를 SCAP이 바로 이행하는 것이 아니라 미국 정부의 지령을 통해 SCAP에게 전달되었다. SWNCC는 일본 현지의 미국 대표와 소통하고 FEC의 미국 대표와도 소통하였다. 이때 국무부를 의장으로 하는 SWNCC가 일본에 대한 미국 정부 정책을 조정하고, 이후 그 결정이 합동참모본부(JCS)를 통해 SCAP에게 정책이 전달되었다.[9] 실무 차원에서는 수많은 사안이 FEC에 회부되기도 전에 SWNCC의 정책에 따라 SCAP을 통해 먼저 집행되었고, FEC는 이미 실행된 조치를 사후에 추인하는 데 그치는 경우가 많았다.[10] 후술하겠지만, FEC는 영토 문제에 있어서 관여할 권한이 원천적으로 배제되었다. (4) 합동참모본부(JCS): SWNCC가 만든 정책은 대통령 직속 기관인 합동참모본부(JCS)를 거쳐 SCAP에게 명령(지령) 형태로 전달되었다.[11] (5) 연합국 최고사령관(SCAP): SCAP은 일본 도쿄 현지의 집행 기관이고, SWNCC 및 JCS를 통해 내려온 명령을 집행하였다. (6) 대일이사회(Allied Council for

8 김태기, 2010, 앞의 글, 210쪽 이하.

9 김태기, 2010, 위의 글, 220쪽.

10 김태기, 2010, 위의 글, 216쪽.

11 김태기, 2010, 위의 글, 222쪽.

Japan): 대일이사회는 SCAP의 자문기구로 SCAP을 보좌하고 조언하는 자문기구였으며, SCAP이 의장을 맡고 있었다. (7) 일본 정부: SCAP이 일본 정부에게 직접 명령(지령)을 내렸으며, 일본 정부는 이를 따라야 할 의무가 있었다. 이는 후술할 항복 문서에 따른 의무이다.

JCS 1380/15는 SCAPIN 677의 직접적인 수권 문서로 볼 수 있으며, 이 문서에서는 포츠담 선언 제8조에 따라 SCAP의 지령을 발령하였다. 선행연구에서는 JCS 1380/5, 1380/6, 1380/15 등을 언급하고 분석하며 본 문서에서 제시한 내용이 SCAPIN 677과 유사하다는 지적이 있었으나, JCS 1380/15가 SCAPIN 677의 직접적인 수권 문서임을 밝힌 사례는 찾기 어렵다. SCAPIN 677의 직접적인 수권 문서는 아니지만, SCAPIN 677이 발령되기 직전인 1945년 12월의 모스크바 삼상회의 결의는 미국이 독자적으로 일본 영토 사안을 결정할 수 있는 법적 근거를 제공하여, JCS 1380/15와 SCAPIN 677에 함의하는 바가 있다. 모스크바 삼상회의 문서 또한 선행연구에서 언급되고 있지만, 이 글에서는 이에 대한 해석을 달리한다. 즉, 본 회의에서 포츠담 선언 제8조의 '연합국'이 결정할 소도서를 미국이 실질적으로 결정할 수 있도록 법적으로 구조화한 측면을 강조한다. 미국이 영토 사안과 관련하여 "규범 기획자(norm entrepreneur)"의 역할을 했다고 평가할 수 있는 부분도 없지 않다.[12]

이 연구에서 SCAPIN 677의 수권 문서를 분석한 결과, SCAPIN 677은 일본 영토에 대한 최종적 판단과 결정은 아니지만, SCAP이 일본 통치를 위해 일본으로부터 행한 '통치 및 행정적 분리'가 포츠담 선언 제8조의 기준에 따라 이행된 것으로 보인다. 이는 군사 통치를 위한 것이기 때문에 일본의 영토 처분이나 귀속에 대한 사안이 아니다. 그러나 결과적으로 연합국이 결정한 '소도서'가 무엇인지 판단할 때 참고할 기준이 될 수 있다.

SCAPIN 677이 포츠담 선언에 기초하고 있다는 사실이 법적 함의를 가

12 서영민, 2025, 「러-일 간 쿠릴열도 영토분쟁의 역사적, 법적, 국제정치적 측면과 국제법의 역할」, 『국제법무』 17-1, 137쪽.

지는 이유는 1951년 9월 샌프란시스코 평화조약 체결식에서 존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)가 평화조약 제2조 영토 조항에 대한 논평을 할 때, 포츠담 항복 조건이 일본과 연합국 전체를 구속하는 유일한 평화 조항이라고 명시했기 때문이다.[13] 덜레스가 일본 영토의 기준을 제시한 부분은 법적으로 함의하는 바가 있다. 항복 조건의 내용인 포츠담 선언의 규정에 따라 일본의 영토가 획정되고, SCAPIN 677이 포츠담 선언을 기준으로 일본 영토를 파악하였다고 한다면, 평화조약에서 영토가 명확하지 않은 상황에서 SCAPIN 677은 참고 기준이 될 가능성이 있다.

II. SCAP의 법적 권한의 근원: 일본의 항복 문서

1. 일본의 항복 문서

연합국 최고사령관, 즉 SCAP의 법적 권한의 근원은 무엇인가? SCAPIN 677이 SCAP의 지령이기 때문에, 이 권한의 근원이 무엇인지 확인할 필요가 있다. 여기서는 그 근원이 일본의 항복 문서라는 점을 밝히고, 영토와 관련하여 포츠담 선언이 항복 문서의 내용으로 적용된다는 점을 지적한다.

독도와 관련된 선행 연구에서는 일본의 항복 문서를 강조하지 않는 경향이 있다. 그러나 이 글에서는 항복 문서에 법적 구속력이 있고, SCAP의 법적 권한도 이 항복 문서의 내용, 즉 포츠담 선언 제8조에 기초하고 있다는 점을 지적한다. 포츠담 선언도 독자적인 문서가 아니라 전간기 주요 문서의 계보 속에서 이해될 수 있다. 지면의 한계상 이와 관련하여 심도 있는 논의를 하지 않겠지만, 항복 문서는 대서양 헌장(1941)에서부터 그 연속성을 가

13 Department of State, 1951, "The Delegate of the United States—John Foster Dulles," in Second Plenary Session, Opera House, 3 p.m., September 5, 1951, *Record of Proceedings of the Conference for the Conclusion and Signature of the Treaty of Peace With Japan*, held at San Francisco, California, September 4–8, 1951, Washington D.C.: Department of State Publication 4392, pp. 77~78.

지고 있다. UN 공동선언(1942)은 대서양 헌장의 원칙을 승인하였고,[14] 카사블랑카 회담의 문서는 대서양 헌장과 UN 공동선언의 목표를 다시 확인하였다.[15] 카이로 선언의 말미에는 UN과 조화롭게 일본의 무조건 항복을 지향한다는 점을 명시하여 그 계보를 이어 간다.[16] 카이로 선언이 포츠담 선언 제8조에 규정되었다는 점은 잘 알려진 사실이다.[17]

1945년 7월 26일 포츠담 선언이 일본의 무조건 항복을 규정했고, 8월 15일 일본은 무조건 항복을 선언했다. 9월 2일 일본 제국 정부를 대표한 외무성의 시게미쓰 마모루와 일본 제국군을 대표한 우메즈 요시지로 장군은 도쿄항에 정박한 USS 미주리호에서 항복 문서(Instrument of Surrender)에 서명하였다. 항복 문서에서는 다음과 같이 포츠담 선언을 항복의 조건으로 제시하였다.

> 1945년 7월 26일 포츠담에서 미국, 영국, 중국의 수뇌(heads)들이 발표하고 그 후 소련이 지지한 선언문(the declaration)에 명시된 조건(provisions)을 수용(accept)한다.[18] …
>
> 우리는 이로써 일왕, 일본 정부 및 그 후계자(successors)들이 포츠담 선언(the Potsdam Declaration)의 조항을 성실히(good faith) 이행하고, 이 선언을 실행하기 위해 연합국 최고사령관(the Supreme Commander for the Allied Powers) 또는 다른 지정된 연합국 대표자가 요구하는 모든 명령(orders)을 내리고 조치를 취할 것(take whatever actions)을 약속한다.[19] …

14 Declaration by the United Nations, January 1, 1942.

15 Casablanca Conference, Jan. 1943.

16 Cairo Declaration, Dec. 1943.

17 Potsdam Declaration, July 26, 1945.

18 Japanese Instrument of Surrender 1945, *National Archives Foundation*. Available at: https://www.archives.gov/college-park/highlights/japanese-surrender (검색일: 2026.3.10).

19 *Ibid.*

> 일왕 및 일본 정부의 국가 통치 권한(authority)은 연합국 최고사령관의 휘하(subject)에 있으며, 해당 최고사령관은 항복 조건(terms of surrender)을 이행하기 위해 적절하다고 판단되는 조치를 취할 것이다.[20]

법리적으로 보았을 때, 위 항복 문서의 내용에서는 다음과 같은 부분을 확인할 수 있다. (1) 항복 문서에는 포츠담 선언의 조건을 받아들이겠다는 수락 내용이 명확히 기재되어 있다. (2) 일본이 포츠담 선언의 조항을 이행할 것이고, 이를 위하여 SCAP 또는 연합국의 대표자의 명령을 따를 것이라 명시하였다. (3) 나아가 SCAP은 항복 조건을 이행하기 위한 조치를 취할 것이라 하여 본 항복 문서가 SCAP의 권한 근거이며 포츠담 선언이 그 범위라는 점도 확인할 수 있다.

트루먼 미국 대통령은 일본이 항복을 선언한 8월 15일 하루 전인 8월 14일 연합국의 합의에 따라 일본의 항복을 집행하기 위한 목적으로 맥아더 장군을 연합국 최고사령관(SCAP)으로 지정하는 명령을 내렸다.[21] 따라서 SCAP은 일본의 항복 이후 포츠담 선언을 수행하기 위한 기관이라 볼 수 있겠다. SCAP은 포츠담 선언을 이행하기 위하여 지령을 발령할 수 있으며, 일본은 이에 따라야 한다.

2. 항복 문서에 서명과 항복 수락: 법적 구속력 발생

항복 문서에 서명한 9월 2일 히로히토 일왕은 항복을 수락한다는 칙서(Receipt of the Surrender)를 발표하였다. 이 문서는 '종전 조칙(終戰の詔勅)' 또는 '종전 조서(終戰の詔書)'라고도 불린다. 항복 수락문에는 1945년 7월 26일 미

---

20 *Ibid.*

21 Department of State, 1969, "President Truman to General of the Army Douglas MacArthur, August 14, 1945, Directive to the Supreme Commander for the Allied Powers," *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1945, The British Commonwealth, The Far East, Vol. VI,* Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp. 648~649.

국, 영국, 중국의 지도자들이 포츠담에서 발표하고 이후 소련이 지지한 선언문의 조건을 일본이 받아들인다는 내용이 다시 명시되어 있다.[22] 이 문서에는 히로히토 일왕뿐만 아니라 외무성, 내무성, 전쟁성 장관 등 여러 국무위원이 함께 서명했다. 항복 수락 칙서의 앞부분은 항복 문서의 주요 조건과 거의 동일하다. 마지막에는 일본이 항복 조건을 성실하게 이행할 것을 약속하는 내용이 추가로 명시되어 있다.[23]

1945년 9월 2일 도쿄항에서의 항복 문서가 제2차 세계대전을 종결시킨 항복 문서이지만, 이후에도 여러 소규모 항복 문서가 서명된다. 예를 들어 동년 9월 3일 미국은 필리핀 루손의 바기오에서 일본의 항복 문서를 수령하였다. 이 문서에서도 일왕의 선포에 따라 작성되었으며 포츠담 선언을 따르겠다는 내용이 기재되어 있었다.[24] 이어서 9월 9일 서울에서 일본의 항복 문서를 받게 되는데, 이 문서에도 9월 2일에 처음 작성된 항복 문서의 주요 내용이 반복된다.[25]

요컨대, 1945년 9월 2일 일본이 항복 문서뿐 아니라 수락 칙서에도 서명함으로써 포츠담 선언에 법적 구속력이 발생했다. 결국 1943년 카이로 선언, 1945년 포츠담 선언, 그리고 1945년 9월 항복 문서가 하나의 법적 문서로서 구속력을 가진 법적 구조와 체계를 구성한 것이다.[26] 이는 양국의 동의를 얻어 체결된 합의이며 법적 구속력이 있다는 데 일반적으로 이견이 없다.

---

22 Emperor Hirohito's Receipt of the Surrender (02 Sept. 1945), Available at: https://avalon.law.yale.edu/wwii/j5.asp(검색일: 2026.3.10).

23 *Ibid.*

24 Second Instrument of Surrender Document, Instrument of Surrender of the Japanese and Japanese-Controlled Armed Forces in the Philippine Islands to the Commanding General United States Army Forces, Western Pacific (03 Sept. 1945). Available at: https://avalon.law.yale.edu/wwii/j6.asp(검색일: 2026.3.10).

25 Formal Surrender by the Senior Japanese Ground, Sea, Air and Auxiliary Forces Commands Within Korea South of 38 North Lattitude to the Commanding General, United States Army Forces in Korea, for and in behalf of the Commander-in-Chief United States Army Forces, Pacific (09 Sept. 1945). Available at: https://avalon.law.yale.edu/wwii/j1.asp(검색일: 2022.5.3).

26 이석우, 2013, 「독도 문제에 관한 국제사회의 전후처리 조치와 카이로선언의 법적 효력에 대한 이해」, 『영토해양연구』 5, 48~49쪽.

잘 알려져 있다시피, 포츠담 선언 제8조는 카이로 선언과 연합국이 정하는 소도서(minor islands)에 따라 일본의 주권이 제한된다고 규정하고 있고, 제6조는 일본의 군국주의를 완전히 제거해야 한다고 하고 있으며, 제12조는 연합국의 일본 점령은 일본인(the Japanese people)의 자유로운 의사에 따른 것이고, 제13조는 일본군의 무조건 항복을 규정하고 있다. 이후 미군의 일본 점령 기간 동안 포츠담 선언은 실행 기준으로 작용했다. 결국 연합국 최고사령관의 군사 점령은 포츠담 선언을 근거로 이루어졌으며, 포츠담 선언의 내용 이행과 실현이 점령의 목적이 되었는데, 이는 모두 일본 정부와 일본 국민의 동의에 기반한 것이 된다.

3. 항복 문서의 법적 성격

본 항복 문서의 성격에 대해서는 국제법적으로 견해의 차이가 있을 수 있지만, 법적 구속력이 있다고 보는 데에는 의견이 일치한다. 그러나 일본의 항복 문서는 무조건 항복의 형태를 띠고 있기 때문에 그 법적 성격이 무엇인지 문제 될 수 있다.

먼저 항복 문서가 정전(ceasefire) 또는 휴전(truce, armistice) 합의인지 의문이 있을 수 있다. 정전은 전투 수준의 교전을 일시적으로 중지하는 것을 의미하고, 휴전은 전쟁을 일시적으로 중단하는 합의를 의미한다. 이는 전시(jus in bello) 일정 기간 동안 전투나 전쟁을 중지하는 성격을 가지고 있다. 따라서 이 항복 문서는 정전이나 휴전에 해당하지 않는다.[27] 무조건 항복은 항복으로 완전히 전쟁을 종료시키고 상대 국가에게 완전한 통제권을 이양하는 것이기 때문에 정전과 휴전 합의라 할 수 없다. 한편, 종전(termination of war) 조약은 주로 정치적 선언의 형태로 이루어질 뿐 아니라, 양국이 전쟁을 종료할 의사를 명기하기 때문에, 항복으로 법적 구속력이 발생하는 항복 문

27 Christine Bell, "Ceasefire," *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford: Oxford University Press(Article last updated: Dec. 2009), para. 4.

서와 차이가 있다.

일본의 항복 문서는 군 지휘관의 항복 합의(capitulation)의 일종으로 볼 가능성도 있다. 여기서 주의해야 할 것은 'capitulation'과 'capitulations'을 구분해야 한다는 점이다. 전자는 군 지휘관의 항복 합의, 후자는 19세기 말에 주로 있었던 역외 관할권(치외법권) 형성에 해당한다.[28] 전자인 군 지휘관의 항복 합의는 관습법적으로 법적 구속력을 가진다 할 수 있고, 1907년 헤이그 제4 협약인 육전의 법 및 관습에 관한 협약의 부속 문서인 헤이그 규정(Regulation) 제35조 제2항에 따라 법적 구속력이 있다고 할 수 있다. 그러나 일본의 항복 문서의 경우 단순히 일개 군 지휘관의 항복 선언이 아니라 모든 전쟁을 종결하는 일왕의 항복 문서이며, 이는 협상을 포기하고 상대가 제시한 모든 조건을 전적으로 수용하겠다는 의사 표시라고 할 수 있다.[29] 따라서 전시에 군 지휘관의 작은 규모의 항복 합의라기보다 총체적인 항복 합의라고 할 수 있기에 헤이그 규정만 적용되는 사안이라고 하기에도 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 1943년 테헤란회의와 1945년 얄타회의는 군 지휘관의 항복 합의라고 보는 견해도 있다.[30] 그러나 군 지휘관의 항복 합의로 그 성격을 국한할 수 없는 이유는 전쟁을 종료하는 국가 차원의 전면적인 항복 합의 문서이기 때문이다. 단순한 군사적 항복 범위를 넘어 한 국가의 운명을 결정하는 사안에 대해 국가 원수와 정부가 정식으로 서명하였다는 점에서 차이가 있다. 그러나 법리적으로 보면 비준을 생략한 측면이 있기 때문에 약식 조약의 성격도 일부 가지고 있다.

이와 같은 논란이 발생하는 이유는 20세기에 무조건 항복한 사례가 드물기 때문이다. 따라서 그 성격이 무엇인지에 대한 논란의 여지가 있다. 1945년 당시 미국 법무부의 특별보좌관이었던 커티스 C. 시어스(Curtis C. Shears)는

28 Christine Bell, "Capitulations," *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford: Oxford University Press(Article last updated: July 2009), para. 1~2.

29 Tim René Salomon, "Capitulation, Military," *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford: Oxford University Press(Article last updated: March 2015), para. 12.

30 *Ibid.*

일본의 항복이 예속(subjugation)에 해당한다고 주장한 바 있다.[31] 'Subjugation'은 전통 국제법상 'Debellatio'에 해당하는 것인데, 이는 상대 정부 자체를 완전히 파괴하고, 해당 영토를 병합시키는 것을 의미한다. 그러나 일본의 경우 그 정부가 완전히 파괴되었다고 할 수 없고, 항복 문서에 서명을 했으며, 이후 일본 정부는 SCAP의 지령에 따랐고, 영토를 병합했다고 할 수 없기 때문에 이에 해당하는지 논란이 있을 수 있다. 물론, 넓게 보면 무조건 항복은 예속의 일종일 수도 있다.

요컨대, 항복 문서가 법적 구속력을 갖는다는 데에는 의견이 일치한다. 기본적으로 항복 문서는 전쟁을 종료시키는 항복 합의로 비준이 불필요한 약식 조약이며 예속적 성격을 갖지만, 방점을 어디에 두느냐에 따라 본 사안에 대해 견해가 나뉠 수 있다.

III. 항복 후 수권 문서의 계보와 그 성격

일본이 9월 2일 항복 문서에 서명한 이후 SCAPIN 677이 나오기까지의 수권 문서의 계보는 다음과 같다. (1) "미국의 초기 대일 항복 후 정책" SWNCC 150/4(1945.9.6) ⇒ (2) 합동참모본부의 JCS 1380/5(1945.9.22) ⇒ (3) 미국 국무부, 육군, 해군 조정위원회 SWNCC 52/7(1945.11.1) ⇒ (4) 합동참모본부의 JCS 1380/15(1945.11.3). 여기서는 전체적인 흐름을 중심으로 하여 검토하며, 특이점을 지적하도록 하겠다.

31 Curtis C. Shears, 1945, "Some Legal Implications of Unconditional Surrender," *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921–1969)*, Vol. 36, p. 48.

1. 포츠담 선언의 변경: "미국의 초기 대일 항복 후 정책" SWNCC 150/4(1945.9.6) 및 SWNCC 150/4/A(1945.9.21)

1945년 9월 2일 일본이 항복 문서에 서명한 후 4일 뒤인 9월 6일에 미국은 전후 초기 대일 정책, 즉 SWNCC 150/4을 작성했고, 이는 9월 21일 SWNCC 150/4/A로 대체된다. 이때 SWNCC 150/4는 소각 폐기되고 완전히 대체된다.[32] 따라서 SWNCC 150/4는 SWNCC 150/4/A로 보완되어 대체되었다고 평가될 수 있다. 그러나 선행 연구에서는 이 둘을 구분하지 않고 사용하는 경우가 많다. 사실 이 두 문서는 차이가 없기 때문에 필요에 따라 혼용하여 사용하겠다. 아래에서 논의하겠지만, 본 문서의 제2부 연합국의 권한(Allied Authority)에서는 일본의 항복 문서 이행과 SCAP의 권한 등을 명시하여 항복 문서의 수권 계보를 확인할 수 있다. 또한, 제1부에서는 포츠담 선언 제8조의 내용을 인용하여 카이로 선언까지 포함함으로써 그 수권 계보를 확인할 수 있다.

SWNCC 150/4는 일본의 영토와 관련하여 포츠담 선언 제8조를 차용하지만 미국이 주도하는 형태로 변경되었다. 이 정책은 "미국의 초기 대일 항복 후 정책(U.S. Initial Post-Surrender Policy for Japan)"이라는 제목으로 작성되었으며, 미국 삼부조정위원회(SWNCC)가 초안을 준비하고 9월 6일 트루먼 대통령이 서명하였다.[33] 본 문서는 8월 29일 이미 연합국 최고사령관 맥아더 장군에게 무선으로 전달하였고, 문서로는 9월 6일 자로 전달되었다. 이는 9월 21일에 SWNCC 150/4/A로 외부에 공개된다.

삼부조정위원회(SWNCC)는 1944년 12월 추축국(Axis power) 점령과 관련한 사안을 해소하는 것을 목적으로 창설되는데, 이는 후에 미국 국가안보회

32 State–War–Navy Coordinating Committee, "United States Initial Post–Surrender Policy for Japan," SWNCC 150/4/A, September 21, 1945, RG 165, National Archives, https://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/022_2/022_2tx.html(검색일: 2026.4.2).

33 Department of State, 1945, "U.S. Initial Post–Surrender Policy for Japan," *Bulletin*, Vol. XIII, No. 326, September 23, 1945, pp. 423ff.

의(National Security Council)의 모태가 된다. 1945년 10월 16일 본 위원회의 헌장(charter)이 승인되었는데, 이에 따르면 본 위원회가 취한 조치는 국무장관, 육군장관, 해군장관의 명의로 취해진 조치로 간주되고, 대통령이 승인한 이 조치는 개별 부서의 승인된 정책을 확립한 것으로 간주되었다.[34] 또한, 1946년 4월 26일 제시된 성명(statement)에서는 이 조정위원회는 "해당 점령 및 정부에 관한 미국 정책의 조정을 담당하며, 이를 적절한 경로를 통해 현지의 미국 대표들과 극동위원회(FEC)와 같은 연합 기구의 미국 대표들에게 전달할 책임이 있다"라고 하였다.[35] 따라서 본 위원회는 미국 행정부의 핵심 정책을 기획하는 데에 대통령을 보좌하는 위원회라고 할 수 있겠다.

"미국의 초기 대일 항복 후 정책"(SWNCC 150/4)은 제1부에서 궁극적 목표(Part I-Ultimate Objetives)라는 소제목하에 두 개의 목표를 제시한다. 첫째는 일본이 미국 또는 전 세계 평화와 안보에 위협이 되지 않게 확보하는 것이라 명시하였다. 둘째는 일본 내 평화롭고 책임감 있는 정부가 형성되고, 타국의 권리를 존중하며, UN 헌장의 이상과 원칙을 지지하는 정부를 실현할 수 있어야 한다고 하였다. 미국은 이 정부가 민주적 자치(democratic self-government) 원칙에 일치할 수 있기를 원한다는 점을 밝혔다.[36] 이 내용은 SWNCC 150/4/A에서도 차이 없이 그대로 규정되어 있다.[37]

이어서 이러한 두 개의 목표는 다음과 같은 수단에 의해서 달성될 수 있다고 하며, (a) 일본의 주권, (b) 일본의 비군사화, (c) 일본 국민의 개인적 자유와 인권, (d) 일본 국민에게 경제를 발전시킬 기회 제공을 열거하였다. 일본의 주권에 대해서는 다음과 같이 규정하였다. "(a) 일본의 주권은

34 Robert F. Kolterman, 2006, *Interagency Coordiation: Past Lessons, Current Issues, and Future Necessities*, Strategy Research Project, Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, p. 3.

35 *Ibid*.

36 The Department of State, "U.S. Initial Post-Surrender Policy for Japan," SWNCC 150/4, *op. cit*.

37 State-War-Navy Coordinating Committee, "United States Initial Post-Surrender Policy for Japan," SWNCC 150/4/A, *op. cit*.

카이로 선언과 미국이 당사국인 기타 협정(agreements)에 따라 결정될 혼슈, 홋카이도, 규슈, 시코쿠 및 기타 소규모 외곽 섬(minor outlying islands)들로 제한된다."[38] 역시 이 내용은 SWNCC 150/4/A에도 그대로 규정되어 있다.[39]

여기서 제시하는 일본의 영토 주권의 구조를 보면, 포츠담 선언 제8조의 내용과 거의 일치해 보일 수 있다. 포츠담 선언은 연합국이 결정할 소도서라고 하였고, "미국의 초기 대일 항복 후 정책"에서는 그 소도서를 연합국이 "협정"을 통해 결정할 것을 예정하고 있을 뿐이다.

그러나 여기서 규정된 표현을 조금 더 구체적으로 보면, 유의미한 차이가 있다는 점을 감지할 수 있다. 우선 카이로 선언에 기초한다는 점은 동일하다. 그러나 포츠담 선언 제8조는 "연합국이 결정할 소도서"인 반면, 미국의 초기 대일 항복 후 정책에서는 "미국이 당사국인 기타 협정(other agreements to which the United States is or may be a party)"이라고 규정하고 있다. 즉, 미국이 주도권을 잡고자 하는 부분을 엿볼 수 있다. 물론, 이 문서가 미국의 정책 문서라는 점을 고려하여 보면, 미국이 당사국이 되어야 한다는 점을 강조할 수도 있다.

그러나 제2부 "연합국의 권한(Allied Authority)"을 규정하는 제1장 군사 점령(Military Occupation) 부분에서 "항복 조건을 이행하고 앞서 명시된 최종 목표 달성을 촉진하기 위해 일본 본토에 대한 군사 점령이 실시될 것이다"라는 점을 명시하고 있다.[40] 이어서 "점령군은 미국이 지명하는 최고사령관(Supremen Commander)의 지휘하에 있게 될 것이다. 주요 연합국들의 만족을 얻을 수 있는 점령 수행 및 일본 통치 정책을 수립하기 위해 협의와 적절한 자문 기구 구성을 통해 모든 노력을 기울일 것이나, 만일 이들 간에 의견 차이가 있을 경우 미국의 정책이 우선한다"라고 규정하였다.[41] 즉, 여기서 항복

38 The Department of State, "U.S. Initial Post-Surrender Policy for Japan," SWNCC 150/4, *op. cit.*

39 State-War-Navy Coordinating Committee, "United States Initial Post-Surrender Policy for Japan," SWNCC 150/4/A, *op. cit.*

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

문서의 내용에 따라 SCAP이 군사 점령을 할 것이라는 점을 명시하고 있다. 이 내용은 동일하게 SWNCC 150/4/A에 규정되어 있다.[42]

나아가 연합국의 권위 제2항에서 "일본 정부와의 관계"를 규명하는데, 이 때 "일왕과 일본 정부의 권한은 최고사령관의 지휘를 받게 되며, 최고사령관은 항복 조건을 이행하고 점령 수행 및 일본 통제를 위해 수립된 정책을 실행하는 데 필요한 모든 권한을 갖게 된다"라고 규정하였다.[43] 역시 항복 문서의 내용과 동일하게 일본이 SCAP의 지휘하에 놓이게 될 점을 규정하고 있다.

요컨대, 군사 점령은 미국의 SCAP의 지휘하에 있으며, 연합국 간에 의견 충돌이 발생하면 미국의 정책이 우선한다는 점을 명확하게 하였다. 포츠담 선언에서 연합국이 결정할 소도서 사안도 미국의 주도로 결정되는 방향으로 이끌어 나가려는 의도를 의심할 수 있는 부분이다.

2. 합동참모본부의 JCS 1380/5(1945.9.22)

합동참모본부(Joint Chiefs of Staff)는 미국 국방부 내 모든 군사 작전 등을 총괄하는 미군의 최고 의사결정 기구이다. 1945년 당시에는 합참의장과 유사한 지위에 있는 최고사령관 참모총장(Chief of Staff to the Commander in Chief), 육군 참모총장(Chief of Staff of the Army), 해군 참모총장(Chief of Naval Operations), 공군 참모총장(Commanding General, Army Air Forces)이 참여했다. 합동참모본부는 1945년 9월 22일 "일본 점령 및 통제를 위한 연합국 최고사령관에게 내려진 기본 초기 항복 후 지령(Basic Initial Post-Surrender Directive to Supreme Commander for the Allied Powers for the Occupation and Control of Japan, JCS

42 State-War-Navy Coordinating Committee, "United States Initial Post-Surrender Policy for Japan," SWNCC 150/4/A, *op. cit.*

43 *Ibid.*

1380/5)"을 연합국 최고사령관(SCAP)에게 발령할 수 있게 준비하게 된다.[44]

JCS 1380/5를 작성하는 데에 삼부조정위원회(SWNCC)와 협력하였다고 하며, JCS 1380/5는 선행 JCS 1380/3, JCS 1380/4뿐 아니라 SWNCC 150/3(1945.8.22)를 고려(consideration)하였다고 명시하고 있다.[45] SWNCC 150/3는 "미국의 초기 대일 항복 후 정책"의 초안으로 역시 동일한 제목과 내용을 구성하고 있다.[46] 본 정책이 일부 수정되어 9월 6일 SWNCC 150/4로 공개되고, 9월 21일 SWNCC 150/4/A로 다시 대체된다. 이때 SWNCC 150/4는 소각하여 폐기된다.[47]

SWNCC는 국무부, 전쟁부, 해군부, 즉 삼부조정위원회(The State, War, Navy Coordinating Committee)의 "정책"문서로서, JCS 1380/5와 같은 지령(Direcitve)과 차이가 있다. 즉, 삼부조정위원회에서 국가 차원에서 정책을 입안하고, 합동참모본부에서는 이를 군 차원에서 집행한다고 할 수 있겠다. 즉, 후자인 군 문서는 전자인 정책의 내용을 군사적 지시사항으로 구체화한 것이다.

JCS 1380/5의 제1장 일반과 정치(Part I: General And Political)의 군사적 권한의 근거와 범위(2. The Basis and Scope of Military Authority)에서 첫 문장은 다음과 같다.

> **2. 군사적 권한의 근거와 범위**
>
> 일본에 대한 귀하의 권력과 권한의 근거는 귀하를 연합국 최고사령관으로 지정한 미국 대통령 수권 지령(SWNCC 21/6, 첨부 "C")과 일왕의 명령에 따라

44 Joint Chiefs of Staff, "Basic Initial Post-Surrender Directive to Supreme Commander for the Allied Powers for the Occupation and Control of Japan," JCS 1380/5, September 22, 1945, RG 331, National Archives.

45 *Ibid*.

46 State-War-Navy Coordinating Committee, "United States Initial Post-Surrender Policy for Japan," SWNCC 150/3, August 29, 1945, RG 165, National Archives.

47 State-War-Navy Coordinating Committee, "United States Initial Post-Surrender Policy for Japan," SWNCC 150/4/A, September 21, 1945, https://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/022_2/022_2tx.html(검색일: 2026.4.2).

> 작성된 항복 문서(SWNCC 21/6, 첨부 "A")이다(SWNCC 21/6; 첨부 "D"), 이에 대한 국무장관의 1945년 8월 11일 자 회신(부속서 'E'), 그리고 1945년 8월 14일 자 최종 일본 수락서(부속서 "F")이다. 이러한 문서에 따라 귀하는 연합국 최고사령관으로서 부속서 "A"부터 "F"까지의 항복 조건을 이행하기 위한 목적으로 일본에 대한 최고 권한을 가진다.
>
> 적국 영토의 군사 점령자로서의 통상적 권한 외에도, 귀하는 항복 조건과 포츠담 선언의 조항을 효과적으로 이행하기 위해 귀하가 적절하고 필요하다고 판단하는 모든 조치를 취할 권한을 가진다. 다만, 절대적으로 필요한 경우가 아닌 한 직접적인 군사정부를 수립하지 않고, 일왕과 일본 정부를 통해 임무 수행에 부합하는 범위 내에서 권한을 행사할 것을 고려하고 있다. 권한 행사 시에는 다음의 일반 원칙에 따라야 한다.[48]

여기서 확인할 수 있는 것은 SCAP이 미국 대통령 수권 지령과 일본의 항복 문서가 그 권한의 근거가 된다는 것이다. 삼부조정위원회의 SWNCC 21/6의 "A"는 일본의 항복 문서이고, "C"는 미국 대통령의 SCAP에 대한 지령(Directive)이다.[49] 이 지령 제1조는 연합국 최고사령관을 지명하는 조항이고, 제5조는 항복이 이루어지는 순간부터, 국가를 통치할 일왕과 일본 정부의 권한은 귀하에게 귀속되며, 귀하는 항복 조건을 이행하기 위해 적절하다고 판단되는 조치를 취할 것을 명하고 있다.[50]

또한, SCAP이 항복 조건(surrender terms)과 포츠담 선언을 이행하기 위해서 필요한 모든 조치를 취할 권한이 있다는 점을 확인할 수 있다. 따라서 일본의 영토와 관련해서도 포츠담 선언이 기준이 된다는 점을 다시 명시하여 그 계보를 확인할 수 있게 하고 있다.

---

48 Joint Chiefs of Staff, *op. cit.*,, JCS 1380/5.

49 State–War–Navy Coordinating Committee, "Unconditional Surrender of Japan," SWNCC 21/6, August 13, 1945, RG 165, National Archives.

50 *Ibid.*

JCS 1380/5는 수정, 보완되어서 SCAP에게 전달되는데, 그 최종본은 1945년 11월 3일 JCS 1380/15이고, 이는 삼부조정위원회에서 11월 1일 SWNCC 52/7로 채택된 이후에 SCAP에게 전달되었다.[51] 따라서 JCS1380/15와 SWNCC 52/7은 사실상 내용이 같기 때문에 이 두 문서가 같은 문서로 설명되기도 한다.[52] JCS1380/15는 일본 점령에 관한 맥아더 장군에게 발송된 공식 지령(directive)이고, 합동참모본부의 사전 동의를 요하는 일왕제 존속 문제 외에는, 맥아더 장군에게 포츠담 선언에 따라 점령 목표 달성을 위해 필요하다고 판단되는 모든 조치를 취할 최고 권한이 부여되었다.[53] JCS 1380/5는 이외에도 다양한 내용을 다루고 있는데, 초안으로서의 성격을 가지고 있기 때문에 SCAP에게 전달된 JCS 1380/15를 기준으로 아래에서는 분석하도록 하겠다.

IV. SCAPIN 677의 직접적 수권 문서 JCS1380/15

이 장에서는 SCAPIN 677의 직접적인 수권 문서인 1945년 11월 22일 "일본 점령 및 통제를 위한 연합국 최고사령관에게 내려진 기본 초기 항복 후 지령(Basic Initial Post-Surrender Directive to Supreme Commander for the Allied Powers for the Occupation and Control of Japan)" JCS 1380/15에 초점을 맞추어서 검토하도록 하겠다.[54] JCS 1380/15는 JCS 1380/5, JCS 1380/8, JCS

51 Department of State, 1969, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1945, The British Commonwealth, the Far East, Vol. VI*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, p. 815.

52 National Diet Library, "1–13 Joint Chiefs of Staff, "Basic Initial Post–Surrender Directive to Supreme Commander for the Allied Powers for the Occupation and Control of Japan," November 1, 1945," Birth of the Constitution of Japan. Available at: https://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/036shoshi.html(검색일: 2026.3.11).

53 *Ibid*.

54 Joint Chiefs of Staff, "Basic Initial Post–Surrender Directive to Supreme Commander for the Allied Powers for the Occupation and Control of Japan," JCS 1380/15, November 3, 1945, RG 331, Na-

1380/12, JCS 1380/14를 참조(References) 문서로 제시하고 있다.

1. JCS 1380/15의 목적과 범위상 일본의 정의

JCS 1380/15에는 먼저 본 지령의 목적과 범위를 설정하였다. 이는 3가지로 나누어진다. (a)에서는 이 지령이 항복 직후 초기 단계에서 일본 점령과 통제에 있어서 SCAP이 보유하게 될 권한(authority)과 SCAP에게 지침이 될 정책을 규정하였다.[55] (b)에서는 본 지령에서 사용되는 "일본"이라는 용어의 범위를 명확하게 하였다. 여기서 일본은 4대 본섬인 홋카이도(예조), 혼슈, 규슈, 시코쿠 및 쓰시마 열도를 포함한 약 1,000개의 인접 소도를 포함하는 것으로 정의한다고 그 대상을 지정하였다.[56] 이때 본 문서에서 영어로 사용된 표현을 SCAPIN 677 제3항의 표현과 비교해 볼 필요가 있다.

> JCS 1380/15
> Japan, as used in this directive, is defined to include: The four main islands of Japan: Hokkaido (Yezo), Honshu, Kyushu and Shikoku and about 1,000 smaller adjacent islands including the Tsushima Islands.
>
> SCAPIN 677
> 3. For the purpose of this directive, Japan is defined to include the four main islands of Japan (Hokkaido, Honshu, Kyushu and Shikoku) and the approximately 1,000 smaller adjacent islands, including the Tsushima Islands and the Ryukyu (Nansei) Islands north of 30° north lati-

---

tional Archives.

55 *Ibid*.

56 *Ibid*.

tude (excluding Kuchinoshima Island), and excluding (a) Utsuryo (Ullung) Island, Liancourt Rocks (Take Island) and Quelpart (Saishu or Cheju) Island….

JCS 1380/15는 일본이라는 국가의 범위를 정의하고 있는데, SCAPIN 677 제3항은 이와 사실상 동일한 표현에 따라 일본의 영토를 기술하고 있다. 특히, "Japan is defined…"이라고 기술하는 부분은 사용하는 단어의 순서마저도 사실상 동일해 보인다. 나아가 SCAPIN 677 제5항은 "이 지령에 포함된 일본의 정의(the definition of Japan)는 해당 문서에서 달리 명시되지 않는 한, 본 사령부에서 향후 발령하는 모든 지령, 각서 및 명령에도 적용된다"라고 규정하고 있는데, 여기서 일본의 정의는 JCS 1380/15에서 사용하는 단어와 같다는 점을 확인할 수 있다.

2. JCS 1380/15상 SCAP의 권한과 영토

바로 이어서 앞JCS 1380/5에서 논의한 군사적 권한의 근거와 범위(2. The Basis and Scope of Military Authority)와 동일하게, SCAP의 권한은 미국 대통령이 SCAP으로 지정한 수권 문서와 항복 문서(the Instrument of Surrender)이고, 이러한 수권 문서에 따라 연합국 최고사령관으로서 항복 조건을 이행하기 위한 목적으로 일본에 대한 SCAP의 권한은 최고라는 점을 밝혔다.[57] SCAP이 미국 대통령에 의한 수권과 일본의 항복 문서가 그의 권한 근거가 된다는 것이라는 점을 명확하게 하였다.[58] 이어서 나아가 다음과 같이 규정하였다.

적국 영토의 군사 점령자로서의 통상적 권한 외에도, 귀하는 항복과 포츠담 선언의

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*

조항을 이행하기 위해 귀하가 적절하고 필요하다고 판단하는 모든 조치를 취할 권한을 가진다.[59]

이 부분은 앞에서 논의한 JCS 1380/5에도 규정되어 있는 사안이지만, 다시 한번 강조하여 분석할 필요가 있다. SCAP의 권한은 통상적인 군사 점령자의 권한으로 제한되지 않고, 포츠담 선언과 항복 문서를 실현하기 위하여 모든 조치를 취할 권한이기 때문이다. 전통적인 시각에서 보자면, 점령군에게 영토 주권이 이전되는 것은 아니고, 주권에 관한 권리 일부만 행사할 권리가 있다. 관련 국제판례도 점령군에게 일시적인 통치를 허용하는 사실상 권력이지 최종적 영토 처분 권한을 부여한 것이 아니라고 본다.[60]

그러나 JCS 1380 문서는 SCAP에게 통상적 권한 이외에도 일본의 항복과 포츠담 선언 이행을 위하여 필요한 모든 조치를 취할 권한을 인정하였다. 1946년 8월 21일에 승인된 삼부위원회 SWNCC 297/3는 극동위원회와 SCAP의 관계에 대해서 규명할 때, 다음과 같이 그 권한을 제시하였다.[61]

> 3. *최고사령관의 행정 권한.* 점령에 대한 유일한 집행 권한을 가진 최고사령관은 그 직무를 수행하는 과정에서, 개별 지침에 명시되지 않은 항복 조건 및 기본 정책 지침에서 파생되는 수많은 세부 행정 업무를 필연적으로 주도하고 수행한다는 점에 유의해야 한다. 이러한 필수적인 행정 조치를 취할 최고사령관의 의무와 권한은 모스크바 협정에 내재되어 있다.[62]

JCS 1380/15는 SCAP이 기본 원칙에 따라야 한다고 규정하였다. "3. 일본 군사 점령의 기본 목표(3. Basic Objectives of Military Occupation of Japan)"를 제

59 *Ibid*.

60 김원희, 2023, 앞의 글, 20~21쪽.

61 Department of State, 1971, *Foreign Relations of the United States, 1946, The Far East, Volume VIII*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp. 308~309.

62 *Ibid*.

시하였다. 이때 첫 번째 항목으로 제시한 것은 a항인데 그 내용은 다음과 같다.

> a. 일본에 대한 UN의 궁극적 목표는 일본이 다시는 세계 평화와 안보에 위협이 되지 않도록 최대한 보장할 수 있는 조건을 조성하고, 일본이 책임감 있고 평화로운 국제사회의 일원으로 최종적으로 받아들여질 수 있도록 하는 데 있다. 이 목표 달성에 필수적이라고 간주되는 특정 조치들은 포츠담 선언에 명시되어 있다. 이러한 조치에는 특히 카이로 선언의 이행, 일본 영토의 4대 본섬 및 연합국이 결정하는 소규모 섬들로의 주권 제한, 모든 형태의 군국주의와 극단적 민족주의의 폐지, 일본의 군비 해제 및 비군사화, 일본의 전쟁 수행 능력에 대한 지속적인 통제, 정부, 경제 및 사회 기관 내 민주적 경향과 절차 강화; 일본 내 자유주의적 정치 경향 장려 및 지원 등이 포함된다. 미국은 일본 정부가 민주적 자치 원칙에 최대한 부합하기를 원하나, 국민의 자유로운 의사에 의해 지지되지 않는 어떠한 형태의 정부도 일본에 강요하는 것은 점령군의 책임이 아니다.

SCAP이 따를 첫 원칙의 구조는 일본이 세계 평화와 안보에 위협이 되지 않도록 조건을 조성하는 것인데, 이 목표 달성의 필수적 조치는 포츠담 선언에 명시되어 있고, 그 첫 번째 사안이 일본의 주권이 카이로 선언 이행과 연합국이 결정하는 소규모 섬들로 주권을 제한하는 것이라고 명시하였다. "3. 일본 군사 점령의 기본 목표"의 b항은 "연합국 최고사령관으로서 귀하의 임무는 항복이 철저히 이행되도록 보장하고 UN의 목표를 달성하기 위한 적절한 조치를 취하는 것"이라고 규정하였다.[63] 즉, SCAP은 항복 문서의 내용을 이행해야 할 의무가 있고 이를 위해서는 통상적인 점령군 사령관이 가지는 권한보다 더 큰 권한을 가진다.

63 Joint Chiefs of Staff, "Basic Initial Post-Surrender Directive to Supreme Commander for the Allied Powers for the Occupation and Control of Japan," JCS 1380/15, *op. cit*.

3. SCAP의 군사적 통제권 수립상 일본의 영토 분리 지령

이어서 "4. 일본에 대한 군사적 통제권 수립(The Establishment of Military Authority over Japan)"에서 SCAP이 취해야 할 조치를 명시하고 있다. a항은 일본의 항복 즉시, 귀하는 일왕, 일본 정부 및 일본 제국 총사령부에 일본 전군 및 일본 통제하의 모든 무장 세력에게 적대 행위를 중단하고 무기를 항복할 것을 명령하며, 항복 문서와 포츠담 선언에 명시된 정책을 이행하기 위해 필요한 기타 명령을 내릴 것을 요구할 것이라 규정하였다.[64] b항과 c항도 SCAP이 군사적 통제권을 수립하기 위하여 행사해야 할 사안을 규정하고 있는데, 일본의 영토와 관련해서는 d항이 문제가 된다.

> d. 귀하는 일본으로부터 (1) 1914년 세계대전 발발 이후 일본이 점령하거나 위임 통치 등으로 차지한 모든 태평양 섬들, (2) 만주, 대만 및 평후 제도, (3) 한국(Korea), (4) 가라후토, (5) 향후 지령(directives)에 명시될 수 있는 기타 영토들에 대한 완전한 통치 및 행정적 분리(governmental and administrative separation)를 실현하기 위해 일본 내에서 적절한 조치를 취할 것.[65]

바로 이 d항이 일본의 영토와 여타 영토에 대한 완전한 통치 및 행정적 분리를 명하고 있다. 주지하다시피, SCAPIN 677의 제목(subject)은 "일본으로부터 특정 외곽 지역의 통치 및 행정적 분리(Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan)"이고, 바로 4.d항의 지령을 이행한 것이라 볼 수 있다. 한편, 위 4.d항의 구조는 카이로 선언(1943)의 그것과 유사하다.

여기서 확인할 수 있는 것은 JCS 1380/15의 4.d항의 (1), (2), (3)이 카이로 선언의 내용을 그대로 반영하고 있다는 점이다. 4.d항 (4) 가라후토는 사

64 *Ibid.*

65 *Ibid.*

할린을 지칭하는 것이기 때문에 알타 협정을 고려한 것으로 보인다. 4.d항 (5)는 "향후 지령(directives)에 명시될 수 있는 기타 영토들"이라고 하였는데, 이는 포츠담 선언 제8조 후반부를 반영한 것이라고 할 수 있다. 포츠담 선언 제8조는 카이로 선언의 조항이 이행되고, 일본의 주권은 혼슈, 홋카이도, 규슈, 시코쿠 및 우리(연합국)가 결정하는 소규모 섬들로 제한된다고 규정하고 있다. 위 1.(b)에서는 본 지령에서 사용되는 "일본"은 일본의 4대 본섬인 홋카이도(예조), 혼슈, 규슈, 시코쿠 및 쓰시마 열도를 포함한 약 1,000개의 인접 소도를 포함하는 것으로 정의한 것을 고려하면, 4.d항(5)는 포츠담 선언 제8조의 후반부, 즉 연합국이 결정하는 소규모 섬들을 확인하는 데에 참고가 되는 지령이 될 수 있다.

따라서 SCAPIN 677은 그 수권 문서인 JCS 1380/15의 4.d항의 요청에 의해서 "군사적 통제권 차원"에서 작성된 것이라 할 수 있다. 따라서 이는 영토를 처분하는 문서가 아니고 그러할 의도를 찾아볼 수 없다. 그러나 일본에 군사적 통제권을 확보하기 위하여 일본의 영토를 확인할 때 그 기준이 포츠담 선언 제8조였다는 점을 간과할 수 없다. 결과적으로 보면, SCAP에게 포츠담 선언 제8조를 기준으로 일본의 소도서를 규명하는 문제를 완성하라고 지시한 것이라 해석될 수 있다.

V. 모스크바 삼상회의와 일본 영토

JCS 1380/15의 4.d항에서 미국이 독단적으로 SCAP에게 비록 잠정적이지만 일본의 영토를 확인토록 하는 것은 법리적인 문제가 없을까? 이론적으로 보자면 포츠담 선언 제8조에서는 소도서는 "연합국"이 결정할 사안이기 때문에, SCAP이 이를 독단적으로 규정하는 것은 문제가 발생할 수 있다. 이 장에서는 모스크바 삼상회의의 법리적 구조를 검토해 보았을 때, 미국이 지령으로 일본의 영토 사안을 주관할 수 있도록 법리를 구성했다는 점을 지적한다.

모스크바 삼상회의는 1945년 12월 16일부터 26일까지 미국, 영국, 소련 3개국이 참여한 회의로 한국의 독립, 임시 정부, 신탁통치 등 사안이 논의된 회의로 알려져 있다. 그러나 이 글에서는 본 회의에서 극동위원회(FEC)가 설립되었다는 점에 초점을 맞추고자 한다. 극동위원회의 초기 구성원은 미국, 영국, 중국, 소련, 캐나다, 프랑스, 네덜란드, 호주, 뉴질랜드, 인도, 필리핀 연방(the Philippine Commonwealth)이다. 1949년에 극동위원회의 구성원은 13개국으로 증가한다. 따라서 당시 연합국을 대표한다고 할 수 있는 구성이라 할 수 있다.

극동위원회의 첫 번째 기능은 일본이 항복 조건에 따른 의무를 이행할 수 있도록 이에 부합하는 정책, 원칙, 기준을 수립(formulate)하는 것이라 명시하였다.[66] 극동위원회는 SCAP 상위에 있기 때문에 일본의 항복 조건인 포츠담 선언의 내용을 이행하는 데에 필요한 정책, 원칙, 기준을 수립하여 SCAP이 이행하는 구조이다.

극동위원회의 두 번째 기능은 극동위원회의 관할권 내 정책 결정과 관련된 연합국 최고사령관(SCAP)이 발령한 지령(directive)이나 취한 조치에 대해, 극동위원회 구성원의 요청이 있을 경우 이를 검토하는 것이라 규정하고 있다.[67] 따라서 극동위원회는 SCAP이 발령한 지령에 대해서 전반적인 검토 권한을 가지고 있다고 할 수 있다.

그러나 극동위원회 기능은 제한적이었다. 극동위원회의 기능 B항에서 극동위원회는 "군사 작전의 수행이나 영토 조정(territorial adjustments)에 관해 권고를 제시하지 아니한다"라고 규정하고 있다.[68] 따라서 일본의 영토와 관련된 사안은 극동위원회의 기능 범위 밖의 사안이 된다. 또한, 미국 정부는 제3장 미국 정부의 기능(Functions of the United States Government)의 3번 항목

66 "Interim Assembly of Council of Foreign Ministers, Moscow," December 27, 1945, The Avalon Project, Yale Law School, https://avalon.law.yale.edu/20th_century/decade19.asp(검색일: 2026.3.19).

67 *Ibid*.

68 *Ibid*.

에 따라 "극동위원회가 이미 수립한 정책에 포함되지 않은 긴급한 사안이 발생할 경우, 미국 정부는 위원회의 조치가 취해질 때까지 최고사령관에게 잠정 지령(interim directive)을 발령할 수 있다."[69] 따라서 극동위원회가 영토 사안을 다루지 않기 때문에, 미국 정부가 영토 사안을 타국의 간섭 없이 다룰 수 있을 것이고, 이를 긴급 사안이라고 판단한다면 잠정 지령도 내릴 수 있다. 영토 사안이 긴급 사안에 해당하는지에 대해서는 논란이 있을 수 있고 더 연구가 필요한 부분이다.

한편, 극동위원회의 검토 또한 제한적이었다. 1946년 8월 21일에 승인된 삼부위원회 SWNCC 297/3는 극동위원회와 SCAP의 관계에 대해서 규명하고 있다.[70] 이에 따르면, 극동위원회의 정책 결정에 따라, 혹은 그러한 정책 결정이 수립되기 전에 합동참모본부를 통해 연합국 최고사령관에게 발령된 미국 지침은 해당 지침의 주제나 내용이 극동위원회의 검토 관할권 내에 있는 한 극동위원회의 검토 대상이 된다.[71] 따라서 JCS 1380/15의 4.d항은 극동위원회의 검토 대상이 아니게 된다.

JCS 1380/15는 1945년 11월 22일에 지령이 내려졌고, 모스크바 삼상회의는 1945년 12월에 있었다. 이어서 SCAPIN 677은 1946년 1월 29일에 발령되었다.[72] JCS 1380/15에 따라 해석을 하자면, 포츠담 선언 제8조에 따라 일본과 그 이외의 지역을 SCAPIN이 구분한 것이 SCAPIN 677이라 할 수 있다. 물론, SCAPIN 677은 점령 상황하에서 일본 행정권 범위를 잠정적으로 제한한 지령이며, SCAPIN 677 제6조의 유보 조항에 따라 영유권 최종 결정으로 해석될 수 없다. 그러나 순서상 보자면, SCAPIN 677은 모스크바 삼상회의에서 결의된 극동위원회의의 역할 범위와 충돌하지 않게 고려

69 *Ibid*.

70 Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1946, The Far East, Volume VIII, op. cit*., pp. 308~309.

71 *Ibid*.

72 SCAPIN 677: Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan, *op. cit*.

되었을 수 있다. 그렇다면 일본의 영토를 확인하여 분리하는 사안이 긴급 사안이 될 수 있는가? 이는 명확하지 않다. 사실 SCAPIN 677은 일본의 영토 사안이기에 극동위원회의 기능 범위로부터 벗어난 사안이라 긴급 여부 판단이 불필요할 수도 있다. 그러나 일본의 항복 선언이 서명된 1945년 9월 2일 SCAPIN 1과 그 다음 날 발령된 SCAPIN 2는 일본 영토와 그 이외의 지역을 구분하고자 시도한 바 있다.[73] 특히, SCAPIN 2는 SCAP이 점령하는 일본의 범위가 어디까지이고 SCAPIN의 효력 미치는 범위가 어디까지인지에 대해 관심을 가지고 있다는 점을 확인할 수 있다.[74] 여기서 확인할 수 있는 것은 일본에게 SCAP이 일본이 점령하고 있는 지도를 요청하는 명령을 하고 있다는 것이다.[75] SCAP이 실질적으로 통치하는 영역을 파악할

---

73 SCAPIN 1(SCAPIN 1, "General Order No. 1," September 2, 1945, Records of Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II, Record Group 331, National Archives at College Park, MD.)은 1945년 9월 2일 최초의 SCAP 지령으로 연합국의 군이 일본 점령과 진주를 준비하기 위한 지령이라 할 수 있다. 이때 1945년 9월 2일 일왕 및 일본 제국 정부, 일본 제국 총사령부 대표들이 서명한 항복 문서의 규정에 따라, "제1호 육해군 총명령(General Order Number 1)" 및 필요한 모든 보충 지령을 일본군 및 일본이 통제하는 무장 세력, 그리고 관련 민간 기관에 지체없이 발령한다고 하여 그 근거를 일본의 항복 문서라는 점을 분명히 하였다. 따라서 SCAPIN 1은 포츠담 선언을 이행하는 문서라고 할 수 있다. 이때 "일본과 해외(Japan and abroad)"라는 표현을 사용하며, 일본군이 적대 행위를 중지하고 항복할 것을 명하였다. 이는 일본의 영토 귀속을 결정하는 사안이 아니다. 단지, SCAPIN 1이 일본 본토와 일본이 점령한 해외 지역을 구분하여 보았다는 데에 의의가 있다. 즉, 구분의 필요성을 인지하고 있었고, 이를 구분하고자 한 것이다. SCAPIN 2(SCAPIN 2, "General Order No. 2," September 3, 1945, Records of Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II, Record Group 331, National Archives at College Park, MD.)는 9월 3일, 즉 일본이 항복 문서에 서명한 다음 날에 발령되는데, 이는 SCAPIN 1의 군사적 지령을 구체화하였다. 전체적 내용이 매우 상세하지만, 영토와 관련된 사안이 일부 담겨 있다.

74 SCAPIN 2 1.b항은 본 지령이 적용되는 범위를 "일본 본토 및 쓰시마 섬을 포함한 인접 연안 섬, 북위 38도 이남의 한국, 그리고 류큐 제도에 주둔하는 일본군 및 일본이 통제하는 무장 세력, 그리고 관련 민간 기관에 적용된다"라고 명시하였다. 이는 일본의 영토 귀속을 결정하는 사안이 아니다. 단지 SCAPIN 2가 적용되는 일본의 범위를 확정하는 사안이다. 바로 이어서 SCAPIN 2 1.c항은 본 지령이 "항복 조건의 질서 있는 이행을 보장하기 위함"이라는 점을 명확하게 하였다. 따라서 포츠담 선언 제8조에서 규정하는 카이로 선언에 따라 한국은 독립을 예정하고 있었기 때문에 SCAPIN 2 1.b항은 일본의 영토를 지칭하는 것이 아니다. 단지 본 지령이 적용되는 범위를 제시하고 있다고 할 수 있다. (SCAPIN 2, "General Order No. 2," September 3, 1945, Records of Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II, Record Group 331, National Archives at College Park, MD.)

75 SCAPIN 2 제2부 제8조는 일본 제국 총사령부가 따라야 할 명령을 명시하고 있는데, 이때 d항에서 다음과 같이 규정하였다. "d. 일본 본토 및 인접 섬들, 류큐 제도, 중국, 한국 및 일본이 점령한 기타 지역을 포함하는 모든 해상 및 항공 지도와 기타 수로 출판물(분류에 관계없이)의 최신 발행판 각 10부씩." 이어서 제11조에서는 다음과 같이 규정되어 있다. "11. 일본 제국 정부와 일본 제국 총사령부는 21일 이내에 연합국 최고사령관에게 다음 지도 및 문서를 인도할 것: a. 일본 제국군 총사령부, 일본 육군참모총장 및 제국토지조사국의 권한

필요가 있었다고 추정할 수 있는 부분이다. 더 연구가 필요한 부분이다.

물론, SCAP의 지령은 일본 영토의 최종적 처분을 의도하지 않았고 군사적 통치를 목적으로 한다. 그러나 SCAP이 임의로 행정 구역을 설정할 수 있었고, 이 행정 구역의 기준으로 포츠담 선언 제8조를 이행했다고 할 수 있다. 극동위원회가 연합국을 대표하는 측면이 있지만, 일본의 영토와 관련해서는 미국이 주도권을 가지고 있을 수 있는 법적 구조를 확보했다고 할 수 있다.

VI. 국무부 문서(휴스턴 대리대사 서신)상 JCS 1380/15와 SCAPIN 677의 관계

JCS 1380/15의 4.d항의 지령은 미국 국무부 문서에서도 확인되는 사안이다. 1949년 6월 27일 도쿄 주재 대리대사 클로이스 K. 휴스턴(Cloyce K. Huston)이 국무장관에게 보낸 서신에서 JCS 1380/15가 SCAPIN 677의 수권 문서라는 점을 확인할 수 있다.[76]

> 1945년 11월 8일 합동참모본부 지령 제18호(the Joint Chiefs of Staff JCS Directive No. 18)에 의해 작성된 "일본 점령 및 통제를 위한 연합국 최고사령관에게 내려진 기본 초기 항복 후 지령(The Basic Initial Post-Surrender Directive to

하에 발행된 일본, 중국, 한국, 만주 및 일본 육해군이 점령한 기타 모든 지역에 관한 모든 축척 및 분류의 최신판 지형도 각 2부. 지도는 축척 및 지역별로 별도의 폴더에 정리하고, 각 폴더의 내용을 표시한 도형 색인을 첨부할 것. 일본 제국 총사령부 및 그 산하 기관이 보유한 해당 지도의 추가 사본은 연합국 최고사령관의 최종 처분에 관한 추가 지시가 있을 때까지 안전하게 보관할 것." (SCAPIN 2, "General Order No. 2," September 3, 1945, Records of Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II, Record Group 331, National Archives at College Park, MD.)

76 Department of State, 1949, "The Chargé in Japan (Huston) to the Secretary of State, Tokyo, June 27, 1949," *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East and Australasia, Volume VII, Part 2*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, p. 790. https://history.state.gov/historical-documents/frus1949v07p2/d106.

SCAP for the Occupation and Control of Japan)"의 제4절 d)항은 1914년 이후 일본이 획득한 특정 태평양 섬들, 만주, 포모사, 페스카도레스, 한국, 가라후토(사할린 남부), 그리고 "향후 지령에 명시될 수 있는 기타 영토"를 일본으로부터 완전히 분리하도록 규정하고 있다. 쿠릴 열도를 구체적으로 언급하지 않았다는 점을 유의할 수 있는 이 JCS 18의 조항은 1946년 1월 29일 일본 정부에 대한 지령(Scapin 677)을 통해 최고사령부(General Headquarters)에 의해 이행되었다. 일본으로부터 통치 · 행정상 분리될 지역을 정의함에 있어 SCAPIN 677은 쿠릴 열도뿐만 아니라 하보마이 군도와 시코탄 섬을 구체적으로 열거하고 있다. 역사적으로 하보마이-시코탄 지역이 일본의 영토 경계(the territorial boundaries of Japan)와 관련된 국제적 성격의 문서에 언급된 것은 이번이 처음이다. 비록 SCAPIN 677이 작성될 당시 하보마이-시코탄 지역이 소련 점령하에 있었지만, 이 지령에서 해당 지역을 구체적으로 언급한 것은 유감스럽게도 소련의 입장을 정당화하지는 않더라도 사실상 인정하는 결과를 초래해 왔다. 따라서 SCAPIN 677은 근본적으로 총사령부 행정 문서임에도 불구하고, 소련 정부가 이를 얄타 협정 조항의 부속서나 확장판으로 간주할 가능성이 있다고 여겨진다.[77]

본 문서는 얄타 협정과 쿠릴 열도가 문제 된 사안이다. 그러나 여기서 확인할 수 있는 것은 다음과 같다. (1) 첫째, "일본 점령 및 통제를 위한 연합국 최고사령관에게 내려진 기본 초기 항복 후 지령(The Basic Initial Post-Surrender Directive to SCAP for the Occupation and Control of Japan)"의 4.d항이 SCAPIN 677의 수권 문서라는 점을 밝히고 있다. 여기서는 JCS 18호라고 하고 있는데, 이는 JCS 1380/15의 후속 문서라고 볼 수 있다. (2) 둘째, 본 문서에서는 JCS 1380/18의 4.d항의 내용을 설명할 때 사실상 카이로 선언의 표현을 그대로 가져와서 "1914년 이후 일본이 획득한 특정 태평양 섬들, 만주, 포모사, 페스카도레스, 한국"을 그대로 명시하고 있다. (3) 셋째, SCAPIN 677을

77 *Ibid*. p. 790.

일본 영토 경계와 관련된 첫 국제적 성격의 문서라고 명시하였다. 물론, 본 사안은 하보마이-시코탄 지역을 그 대상으로 두고 설명하였다. 그러나 그 전제를 고려하여 보자면 SCAPIN 677은 일본 영토 경계와 관련된 문서라고 할 수 있겠다.

> 쿠릴 열도, 하보마이 군도, 그리고 시코탄 섬의 경우, 이들 영토를 소련에 영구적으로 양도하려면 홋카이도 섬에 대한 일본의 영유권 주장만큼이나 사실상 타당한 일본의 영유권 주장을 완전히 무시해야만 한다. 따라서 평화 협정(peace settlement)이 체결될 경우, 일본은 현재 SCAPIN 677 및 SCAPIN 1033의 조항과 함의로 보완된 얄타 협정의 영토 조항에 대해 어느 정도 조정이 이루어질 것을 합리적으로 기대할 권리가 있다고 여겨진다.[78]

여기서 확인할 수 있듯이, 이미 냉전 시기의 역코스에 돌입한 상황에서 평화 협정이 체결될 경우 SCAPIN 677과 1033이 일본에게 유리하게 변경되어야 한다는 취지의 주장도 하였다. 역코스란 공산주의 세력이 동아시아에서 확장되어 미국이 일본에 대한 기존 정책을 변경하여 소위 "관대한 평화"로 역으로 진행된 상황을 지칭한다. 그러나 여기서는 SCAPIN 677이 일본의 영토를 잠정적으로나마 규정하고 있다는 전제를 확인할 수 있다. 만일, SCAPIN 677이 일본의 영토와 무관하다면, 이를 "조정"해야 할 대상으로 여기지 않았을 것이기 때문이다.

물론, SCAPIN 677 제6항은 본 지령의 내용이 포츠담 선언 제8조의 소도서에 대한 최종 결정(the ultimate determination)이 아니라고 규정하고 있다. 그러나 최종 결정은 아닐지라도, 포츠담 선언 제8조의 소도서를 SCAP이 군사적 통제, 즉 통치를 위하여 미리 파악하여 행정 영역을 분리한 것이 SCAPIN 677일 수 있다.

78 *Ibid.*

이러한 시각에서 보았을 때, 도쿄의 휴스턴 대리대사의 우려도 이해가 갈 부분이 있다. 즉, SCAPIN 677이 수정될 필요가 있다는 주장이 이해될 부분도 있다. 비록 최종적 영토 처분은 아닐지라도 SCAPIN 677이 일본의 영토와 관련된 유일한 기준이 되기 때문이다.

실제로 SCAPIN 677은 필요에 따라 수정 및 보완되어 왔다. SCAPIN 841은 1946년 1월 29일 발령된 SCAPIN 677을 동년 3월 22일 수정한 것이다.[79] 본 지령의 공식 명칭도 SCAPIN 677과 동일하게 "일본으로부터 특정 외곽 지역의 통치 및 행정 분리"이다. 본 지령 제1조 b는 1946년 2월 26일 도쿄만 앞바다의 이즈 제도(Izu Islands) 등의 지위에 대한 정보를 요청함으로써 이를 계기로 수정되었다는 점을 밝혔다.[80] 제2조는 수정된 내용으로 이즈 제도와 난포 제도의 북부를 일본 영토에 포함시킨다는 것을 규정했다.[81] 제3조는 이들 섬에 대해 일본 정부가 정부 및 행정 관할권을 회복하도록 지시하였다.[82] 제4조는 SCAPIN 841의 수정 내용이 최종 결정이 아니며, 포츠담 선언 제8항에 언급된 소도(小島)들의 최종 확정은 추후 결정될 수 있음을 밝혔다.[83] 이는 SCAPIN 677의 유보 조항과 동일하다.

여기서 확인할 수 있는 것은 SCAPIN 677은 유동적이고, 변화가 필요할 시 이렇게 변경할 수 있다는 점이다. 따라서 일본의 영토라고 판단되는 도서는 SCAPIN 677을 최신화(update)하는 작업을 진행할 수 있다.

한편, 1951년 12월 5일에 발령된 SCAPIN 677/1은 일본의 통치 및 행정적 분리의 최종본이라 할 수 있다.[84] SCAPIN 677/1 제1항은 1946년 1월 SCAPIN 677과 이를 수정한 1946년 3월 SCAPIN 841을 참고한다는 점을

79 SCAPIN 841: Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas From Japan.

80 *Ibid*.

81 *Ibid*.

82 *Ibid*.

83 *Ibid*.

84 SCAPIN 677/1: Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas From Japan.

제시하였다.[85] 제2항은 1946년 1월 SCAPIN 677 제3항을 추가 수정하여 북위 29도 이북의 류큐(난세이) 제도를 일본의 정의 범위에 포함시켰다.[86] 또한 SCAPIN 677/1 제3항은 일본 정부가 연합국 최고사령관의 권한하에 이들 도서(류큐 제도)에 대한 행정적 관할을 재개하도록 지시하였다.[87]

SCAPIN 677/1은 샌프란시스코 평화조약 서명 직후(1951년 12월)에 발령되었다는 점에서 의미가 있다. 사실 샌프란시스코 평화조약이 독도에 대해 명시적으로 언급하지 않았다는 사실은 불명확성을 가중시켰다. 그러나 SCAPIN 677/1도 독도에 대해 침묵하고 있으므로, 샌프란시스코 평화조약에서 독도가 일본의 영토로 남게 되었다는 주장은 설득력이 있다고 하기 어렵게 된다.

VII. 맺음말

이 연구는 SCAPIN 677의 수권적 기초와 그 성립 배경에 대하여 법리적으로 탐구하였다. SCAP의 법적 권한이 일본의 항복 문서에 근거하고 있으며, 포츠담 선언의 계보 속에서 이해될 부분이 있다. 사실 일본이 항복 문서를 작성한 이후 반복해서 일본이 수락한 포츠담 선언은 일본과의 관계에 핵심 법적 근거로 제시된다. SCAPIN 677 또한 이러한 포츠담 선언의 계보 속에서 이를 해석해야 한다. 물론, SCAPIN 677은 일본 영토의 최종적 귀속을 정하지 않았다. 그러나 SCAPIN 677은 다른 차원에서 의의가 있을 수 있다.

먼저, JCS 1380/15는 SCAP의 권한을 통상적인 군사 점령자의 권한으로 제한하지 않고, 포츠담 선언의 조항을 이행하기 위해 필요로 하는 모든 조

85 *Ibid.*

86 *Ibid.*

87 *Ibid.*

치를 취할 권한을 가진다고 규정하고 있다. 이에는 포츠담 선언 제8조도 포함이 되어 있다. 실제로 SCAP은 일반적인 점령군 사령관이 가지는 권한보다 더 큰 권한을 행사했고, 일본의 통치 구조를 변경하는 등 다양한 비군사적 사안을 진행하였다. 물론, 그렇다고 하여 SCAP에게 영토 처분 권한이 주어졌다고 단정할 수 없다. 그럼에도 SCAP은 JCS 1380/15의 4.d항에 따라 군사적 통제를 위하여 일본 영토의 범위를 파악하였고, 이때 적용된 기준이 포츠담 선언 제8조라 할 수 있다. 따라서 SCAPIN 677은 일본의 영토와 완전히 무관하다고 할 수 없으며, 포츠담 선언 제8조에 따라 규정되는 일본의 영토를 파악하는 데 하나의 기준이 될 수 있다.

1949년 6월 도쿄 주재 대리대사였던 휴스턴이 국무장관에게 보낸 서신에서 미국의 인식을 확인할 수 있다. 그는 JCS 1380/15가 SCAPIN 677의 수권 문서라는 점을 직접적으로 밝혔다. 또한, 본 문서에도 카이로 선언의 표현을 그대로 가져와서 SCAPIN 677이 카이로 선언과 관련이 있다는 점을 밝히고 있다. 나아가 휴스턴은 SCAPIN 677이 비록 행정 문서이지만 일본 영토 경계와 관련된 문서로 해석될 수 있다는 점도 확인하여 주었다.

SCAPIN 677이 포츠담 선언 제8조에 따라 작성되었다면, 이는 단순한 행정 문서로 국한되지 않는다. SCAPIN 677과 포츠담 선언이 연계되었다는 사실이 중요한 법적 함의를 가지는 이유는 샌프란시스코 평화조약의 기획자였던 덜레스가 평화조약 체결식에서 본 평화조약 제2조에 대해 논평할 때, 포츠담 항복 조건이 일본과 연합국(the Allied Powers) 전체를 구속(bound)하는 유일한 조항이라고 명시했기 때문이다. 덜레스는 "포츠담 항복 조건"이라는 표현을 사용하여 항복 문서의 내용이 포츠담 선언이라는 점을 강조하였다. 그는 연합국 사이에 사적인 견해(private understandings)가 있었지만, 일본은 이런 사적 견해에 구속되지 않고 다른 연합국들도 구속되지 않는다고 하며, 샌프란시스코 평화조약 제2조는 포츠담 선언 제8조에 일치한다는 점을 강조하였다.[88] 따라서 SCAPIN 677이 포츠담 선언 제8조를 기

88 Department of State, "The Delegate of the United States—John Foster Dulles", *op. cit.*, pp.

준으로 일본의 영역을 확인하였다는 사실은, 추후 샌프란시스코 평화조약 제2조상 명확하지 않은 부분을 해석할 때 SCAPIN 677이 참고 기준이 될 수도 있다는 점을 함의한다. 일본 측 다수는 샌프란시스코 평화조약과 SCAPIN 677은 관계가 없다는 입장을 취한다. 그러나 SCAPIN 677이 포츠담 선언 제8조를 기준으로 일본의 영역을 확인하는 작업을 한 것이라 볼 수 있는 근거가 있는 이상 이 둘의 관계가 무관하지 않다.

한편, 더 연구되어야 할 부분들이 있다. SCAP에게 통상적인 점령군 사령관에게 주어지는 권한보다 더 큰 권한이 주어졌는데, 이는 포츠담 선언을 이행하기 위한 모든 조치를 취할 권한이었다. 그렇다면 포츠담 선언 제8조 영토 조항도 이에 포함된다. 따라서 영토를 처분하려는 것이 아니라면, 연합군은 일본 영토를 결정하기 이전에 일본의 영토를 통제하기 위해 그 범위를 확인할 권한이 있었다고 해석할 수 있다. 따라서 SCAP에게 이러한 지령을 내린 의도를 더 확인해야 한다. 즉, 미국 정부의 의도를 역사적 사료를 통해 더 밝혀야 한다. 특히, SCAPIN 677은 일본의 영토를 미국이 독점적으로 확정하려고 한 측면이 어떤 의의가 있는지 더 연구되어야 한다.

JCS 1380/15의 상위 수권 문서인 "미국의 초기 대일 항복 후 정책" SWNCC 150/4/A는 포츠담 선언 제8조의 내용을 일부 변경했다. 즉, "연합국"이 결정할 소도서가 아니라 미국이 당사국인 협정으로 그 내용을 변경한다. 나아가 군사 점령과 관련하여 연합국 간의 의견 차이가 있는 사안에서는 미국의 정책이 우선한다는 점도 제시되었다. 더 연구가 필요한 부분이지만, 위 두 부분은 SCAP의 일본 군사 점령과 관련하여 미국의 권한 우위를 확보하고자 하는 것이라 할 수 있다. 그러나 SWNCC 150/4/A의 제2부 연합국의 권한(Allied Authority)에서는 일본의 항복 문서 이행과 SCAP의 권한 등을 명시하여 항복 문서의 수권 계보를 확인할 수 있다. 또한, 제1부에서는 포츠담 선언 제8조의 내용을 인용하여 카이로 선언까지 포함함으로써 그 수권 계보를 확인할 수 있다.

77~78.

JCS 1380/5는 정책 문서인 SWNCC 150/3을 고려하였다고 명시하고 있다. JCS 1380/5는 수정, 보완되어서 SWNCC 52/7에서 승인된 이후 JCS 1380/15로 SCAP에게 전달되었다. SWNCC 150/4/A의 연장선에서 보자면, 미국이 당사국인 협정에 주도권을 확보하기 위한 사전작업을 JCS 1380/15의 4.d항으로 요청한 것이라 해석될 여지가 있다. 이 또한 당시 사료를 통하여 더 연구가 되어야 할 부분이다.

1945년 12월 16~26일에 있었던 모스크바 삼상회의에서 극동위원회(FEC)를 설치하는데, 극동위원회는 포츠담 선언의 내용을 이행하기 위한 정책, 원칙, 기준을 수립하는 기능을 하지만, 일본의 영토 사안은 극동위원회의 역할 범위 밖의 사안으로 규정하고 있다. 한편, 미국 정부는 극동위원회가 이미 수립한 정책에 포함되지 않는 긴급 사안의 경우 SCAP에게 잠정 지령을 발령할 수 있다. 그렇다면 이론적으로 보았을 때 극동위원회가 아닌 미국이 일본의 영토과 관련하여 그 정책, 원칙, 기준을 수립할 수 있게 된다. 물론, 일본의 영토를 확인하는 사안이 긴급한 사안이었는지는 더 연구가 필요하다. 사실 SCAP에게 부여된 권한을 보았을 때, 반드시 긴급 사안이어야지만 지령을 내릴 수 있던 것도 아니다. 포츠담 선언을 이행하기 위한 권한이 주어졌기 때문이다. 물론, SCAP의 입장에서 보자면 자신이 군사적으로 통치하는 지역을 확정할 필요는 있었을 것이다. 이러한 사안들은 더 연구가 필요한 사안들이다. 그러나 전체적으로 보았을 때, JCS 1380/15의 4.d항으로 SCAPIN 677이 발령되었다는 점을 고려하면 상당히 계획적인 절차에 따라 일본의 영토와 그 이외의 지역을 분리했다고 볼 수 있다.

사실 샌프란시스코 평화조약 제2조를 불명확하게 남겨 둔 이유에 미국이 일본의 영토에 대한 주도권을 유지하고자 한 부분도 없지 않을 것이다. 이러한 시각, 즉 미국의 주도권 측면에서 보자면 SCAPIN 677은 군사적 행정문서에 불과한 것은 분명하지만, 그 파급효과가 이에 한정된다고 단정하기도 어렵다. 그 때문에 휴스턴 대리대사가 SCAPIN 677에 영토 경계적 성격이 있다는 점을 암시하는 표현을 사용한 듯하다. 이에 당시 연합국의 의도

를 더 연구할 필요가 있다. 관련하여 적어도 1947년까지 연합국이 의도한 일본의 영토 기준 시점이 1894년이라는 점을 간과할 수 없다.[89] 청일 전쟁 이후 체결된 시모노세키 조약으로 일본이 취득한 대만과 펑후 제도 등은 SCAPIN 677과 샌프란시스코 평화조약에서 일본의 영토가 아니라고 규정되어 있다. 즉, 제2차 세계대전에 대한 책임뿐만 아니라 일본의 제국주의를 철폐하고자 하는 의도가 있었으며, 이러한 연합국의 의도를 더 연구할 필요가 있다. 또한, SCAPIN 677/1의 법적 함의도 더 연구가 필요하다. SCAPIN 677/1은 1951년 12월 5일 발령되는데, 이는 샌프란시스코 평화조약 서명식이 동년 9월에 있었다는 점을 고려하여 보면 함의하는 바가 없지 않다. 당시 국무부의 내적 의사가 무엇이었든지 간에, 적어도 SCAP의 입장에서는 SCAPIN 677이 변경되지 않았다는 것을 의미하기 때문이다. 한편, SCAPIN 677이 극동위원회, 미국 국무부 등 주요 기관의 문서에서 어떻게 인식되었는지 파악할 필요도 있다. 이를 통해 SCAPIN 677이 어떻게 받아들여지고 활용되었는지 확인할 수 있기 때문이다.

89 홍성근, 2024, 앞의 글, 234~235쪽

참고문헌

김명기, 2012,「SCAPIN 제677호에 관한 한국정부의 견해 검토」,『독도연구』 13.

김석현·최태현, 2006,『독도 영유권과 SCAPIN 문서의 효력 관계』, 한국해양수산개발원.

김원희, 2023,「샌프란시스코 강화조약의 영토 조항과 SCAPIN 제677호의 관련성에 대한 국제법적 검토」,『독도연구』 34.

김태기, 2010,「대일 점령 통치의 구조와 명령 체계에서 본 SCAPIN 제677호의 의미」,『인문사회과학연구』 29.

서영민, 2025,「러-일 간 쿠릴열도 영토분쟁의 역사적, 법적, 국제정치적 측면과 국제법의 역할」,『국제법무』 17-1.

이석우, 2013,「독도 문제에 관한 국제사회의 전후처리 조치와 카이로선언의 법적 효력에 대한 이해」,『영토해양연구』 5.

이창위, 2023,「전후 일본 영토의 확정과 독도의 영유권: 관련 문서의 해석과 현상 유지(uti possidetis) 원칙의 적용」,『법학논고』 83.

임한택, 2026,『샌프란시스코 강화조약과 한국의 독도 영유권』, 렛츠북.

장박진, 2017,「SCAPIN 677호 발령의 배경과 그 과정: 행정권 분리의 정치적 의미와 독도 문제에 대한 함의」,『국제·지역연구』 26-1.

호사카 유지, 2016,「샌프란시스코 평화조약, 한일협정 및 신해양법과 독도 해법」,『독도연구』 21.

홍성근, 2024,「전후 연합국의 일본 영토 처리의 기본방침과 독도의 지위: 1950~60년대 한일간 정부 견해를 기초로」,『원광법학』 40-4.

Bell, Christine, "Capitulations," *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford: Oxford University Press(Article last updated: July 2009).

_____, Christine, "Ceasefire," *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford: Oxford University Press(Article last updated: Dec. 2009).

Cairo Declaration, Dec. 1943.

Casablanca Conference, Jan. 1943.

Declaration by the United Nations, January 1, 1942.

Department of State, 1945, "U.S. Initial Post-Surrender Policy for Japan," *Bulletin*, Vol. XIII, No. 326, September 23, 1945.

_____, 1949, "The Chargé in Japan (Huston) to the Secretary of State, Tokyo, June 27, 1949," *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East and Australasia, Volume VII, Part 2*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

_____, 1951, "The Delegate of the United States-John Foster Dulles," in Second Plenary Session, Opera House, 3 p.m., September 5, 1951, *Record of Proceedings of the Conference for the Conclusion and Signature of the Treaty of Peace With Japan,* held at San Francisco, California, September 4-8, 1951, Washington D.C.: Department of State Publication 4392.

_____, 1969, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1945, The British Commonwealth, the Far East, Vol. VI*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

_____, 1971, *Foreign Relations of the United States, 1946, The Far East, Volume VIII, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office*.

Emperor Hirohito's Receipt of the Surrender (02 Sept. 1945), Translation of Emperor Hirohito's Receipt of the Surrender documents.

Formal Surrender by the Senior Japanese Ground, Sea, Air and Auxiliary Forces Commands Within Korea South of 38 North Lattitude to the Commanding General, United States Army Forces in Korea, for and in behalf of the Commander-in-Chief United States Army Forces, Pacific (09 Sept. 1945).

Graduate School of Science and Faculty of Science Tohoku University, https://www.sci.tohoku.ac.jp/english/news/20240123-13040.html(검색일: 2026.3.14).

"Interim Assembly of Council of Foreign Ministers, Moscow," December 27, 1945, The Avalon Project, Yale Law School.

Japanese Instrument of Surrender 1945, National Archives Foundation.

Joint Chiefs of Staff, "Basic Initial Post-Surrender Directive to Supreme Commander for the Allied Powers for the Occupation and Control of Japan," JCS 1380/5, September 22, 1945, RG 218, National Archives.

_____, "Basic Initial Post-Surrender Directive to Supreme Commander for the Allied Powers for the Occupation and Control of Japan," JCS 1380/15, November 3, 1945, RG 331, National Archives.

Kolterman, Robert F., 2006, *Interagency Coordiation: Past Lessons, Current Issues, and Future Necessities,* Strategy Research Project, Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.

National Diet Library, "1-13 Joint Chiefs of Staff, "Basic Initial Post-Surrender Directive to Supreme Commander for the Allied Powers for the Occupation and Control of Japan," November 1, 1945," Birth of the Constitution of Japan.

Potsdam Declaration, Proclamation Defining Terms for Japanese Surrender, Issued, at Potsdam, July 26, 1945.

Salomon, Tim René, "Capitulation, Military," *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford: Oxford University Press(Article last updated: March 2015).

SCAPIN 1, "General Order No. 1," September 2, 1945, Records of Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II, Record Group 331, National Archives at College Park, MD.

SCAPIN 2, "General Order No. 2," September 3, 1945, Records of Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II, Record Group 331, National Archives at College Park, MD.

SCAPIN 677, "Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan," January 29, 1946, Records of Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II, Record Group 331, National Archives at College Park, MD.

SCAPIN 677/1, "Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan," Records of Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II, Record Group 331, National Archives at College Park, MD.

SCAPIN 841, "Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas From Japan," Records of Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II, Record Group 331, National Archives at College Park, MD.

Second Instrument of Surrender Document, Instrument of Surrender of the Japanese and Japanese-Controlled Armed Forces in the Philippine Islands to the Commanding General United States Army Forces, Western Pacific (03 Sept. 1945).

Shears, Curtis C., 1945, "Some Legal Implications of Unconditional Surrender," *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting,* Vol. 36.

State-War-Navy Coordinating Committee, "Unconditional Surrender of Japan," SWNCC 21/6, August 13, 1945, RG 165, National Archives.

_____, "United States Initial Post-Surrender Policy for Japan," SWNCC 150/3, August 29, 1945, RG 165, National Archives.

국문초록

이 연구는 그간 학계에서 상대적으로 소홀히 다루어졌던 SCAPIN 677의 수권적(授權的) 기초와 성립 배경을 고찰한다. 선행 연구가 주로 SCAPIN 677을 개별 문서로서 고립적으로 평가해 온 것과 달리, 이 글은 이를 여타 주요 규범과 연계하여 그 법적 의의를 도출한다는 점에서 차별성을 지닌다. 구체적으로는 SCAP의 법적 권한이 일본의 항복 문서에 근거하고 있음을 밝히고, 해당 문서의 실질적 토대인 포츠담 선언의 계보 속에서 이를 해석해야 함을 논증한다. 항복 문서에 담겨 있는 법리를 계보적으로 접근하면 대서양 헌장(1941.8), UN 공동선언(1942.1), 카사블랑카 회담 결의(1943.2), 카이로 선언(1943.12), 포츠담 선언(1945.7)으로 전간기 문서가 발전한다. 이 맥락에서 포츠담 선언 제8조는 카이로 선언과 연합국이 결정한 소도서(minor islands)를 일본의 영토 범위로 한정하고 있다. 그러나 "미국의 초기 대일 항복 후 정책" SWNCC 150/4(1945.9.6)에서 미국이 포츠담 선언 제8조의 내용을 일부 변경하여 일본의 영토에 대한 미국의 권한 우위를 확보하고자 한 부분을 확인할 수 있다. 합동참모본부의 "일본 점령 및 통제를 위한 연합국 최고사령관에게 내려진 기본 초기 항복 후 지령"인 JCS 1380/5는 SWNCC 150/4를 고려한 문서로 지정하고 있으며, 이를 일부 수정하여 SWNCC 52/7의 승인을 받은 후, 1945년 11월 22일 JCS 1380/15로 SCAP에게 발령되었다. JCS 1380/15의 4.d항은 일본의 영토와 그 외 지역을 행정적으로 분리하도록 규정하고 있는데, 포츠담 선언 제8조를 이행하는 형태를 취하고 있다. 한편, 1945년 12월 모스크바 삼상회의는 극동위원회(FEC)를 발족하였으나, 영토 사안은 FEC의 권한 범위 밖으로 규정하고 있으며, 긴급한 사안의 경우 미국이 독자적으로 지령을 발령할 수 있도록 하였다. 법리적으로만 보면, 일본의 영토 사안은 미국이 긴급하다고 판단할 경우 독자적으로 규율할 수 있는 법리적 구조를 형성한 것이다. 결과적으로 1946년 1월 29일 SCAPIN 677이 발령된다. 1949년 미국 국무부 문서로 남아 있는 도쿄 대리대사 휴스턴의 서신에서 JCS 1380/15가 SCAPIN 677의 수권 문서이며

이에 따라 작성되었다는 점을 밝혔고, SCAPIN 677이 일본의 영토와 관련이 있음을 시사하는 내용을 담고 있다. 물론, SCAPIN 677 제6항은 이 지령이 포츠담 선언 제8조의 소도서에 대한 최종 결정이 아님을 규정하고 있다. 그러나 SCAP이 군사적 통치를 위하여 일본의 영토를 파악하는 과정에서 그 기준을 포츠담 선언 제8조로 한 것이며, 이는 상위 수권 문서에 확인할 수 있다. 포츠담 선언 제8조를 그 기준으로 했다는 것 자체가 추후 평화조약 해석에 영향을 줄 수 있다. 특히, 덜레스가 샌프란시스코 평화조약 체결식에서 평화조약 제2조 영토 조항의 기준은 "포츠담 항복 조건"이라는 점을 명확하게 밝혔기 때문에 SCAPIN 677의 함의가 달리 평가될 수 있다. SCAPIN 677은 행정 문서일 뿐이고, 일본 영토를 군사적 통제 범위 차원에서 작성된 것에 불과하지만, 포츠담 선언을 기준으로 작성되었다는 점에서 일본 영토 파악의 참고 기준이 될 수 있다.

〈주제어〉
SCAPIN 677, 샌프란시스코 평화조약, 일본 영토, 항복 문서, 포츠담 선언

ABSTRACT

A Study on the Juridical Basis and Background of SCAPIN 677: Focusing on the Criteria for Territorial Determination

Oh, Si Jin
(Professor, Kangwon National University School of Law)

This study examines the juridical basis of authority and the historical background behind the establishment of SCAPIN 677, a subject that has received relatively limited scholarly attention. Whereas previous studies have tended to evaluate SCAPIN 677 in isolation as an individual document, this article distinguishes itself by deriving its legal significance through an examination of its relationship with other major norms and directives. Specifically, it demonstrates that the legal authority of the Supreme Commander for the Allied Powers (SCAP) was grounded in Japan's Instrument of Surrender and argues that SCAPIN 677 should be interpreted within the lineage of the Potsdam Declaration, which constituted the substantive foundation of that instrument. A genealogical examination of the legal principles embodied in the Instrument of Surrender reveals a progression of wartime documents, beginning with the Atlantic Charter (August 1941), followed by the Declaration by United Nations (January 1942), the Casablanca Declaration (February 1943), the Cairo Declaration (December 1943), and culminating in the Potsdam Declaration (July 1945). In this context, Article 8 of the Potsdam Declaration limited Japan's territorial extent to the islands specified in the Cairo Declaration and such minor islands as might subsequently be determined by the Allied Powers. However, the document United States Initial Post-Surrender Policy for Japan (SWNCC 150/4, September 6, 1945) reveals that the United States partially modified the substance of Article 8 of the Potsdam Declaration in order to secure a superior position of authority over questions concerning Japanese territory. The Joint Chiefs of Staff directive, Basic Initial Post-Surrender Directive to Supreme Commander for the Allied Powers for the Occupation and Control of Japan (JCS 1380/5), designated SWNCC 150/4 as a guiding document. After being partially revised and approved as SWNCC 52/7, it was issued to SCAP on November 22, 1945, as JCS 1380/15. Paragraph 4.d of JCS 1380/15 provided for the administrative separation of Japan from territories outside Japan proper, thereby implementing Article 8 of the Potsdam Declaration. Meanwhile, the Moscow Conference of Foreign Ministers of December 1945 established the Far Eastern Commission (FEC), but territorial questions were placed outside the

Commission's jurisdiction, and the United States was authorized to issue directives independently in urgent cases. From a legal perspective, this created a framework in which the United States could independently regulate matters concerning Japanese territory whenever it deemed them urgent. As a result, SCAPIN 677 was issued on January 29, 1946. A 1949 letter written by Houston, Chargé d'Affaires in Tokyo, preserved in U.S. Department of State records, identified JCS 1380/15 as the authorizing document for SCAPIN 677 and stated that the directive had been prepared pursuant to its provisions. The letter also contains language suggesting that SCAPIN 677 was related to questions concerning Japanese territory. Admittedly, paragraph 6 of SCAPIN 677 explicitly states that the directive did not constitute a final determination regarding the minor islands referred to in Article 8 of the Potsdam Declaration. Nevertheless, in the course of identifying Japan's territorial scope for the purposes of military administration, SCAP adopted Article 8 of the Potsdam Declaration as its guiding criterion, a fact that can be confirmed in the superior authorizing documents. The very fact that Article 8 of the Potsdam Declaration served as this criterion may have implications for the subsequent interpretation of the peace treaty. In particular, because Dulles explicitly stated at the signing ceremony of the San Francisco Peace Treaty that the territorial provisions of Article 2 were based on the "Potsdam surrender terms," the implications of SCAPIN 677 may warrant a different assessment. Although SCAPIN 677 was merely an administrative directive and was intended only to delineate Japan's territorial scope for the purposes of military control, it may nevertheless serve as a reference point for identifying Japanese territory insofar as it was formulated on the basis of the Potsdam Declaration.

Keywords
SCAPIN 677, San Francisco Peace Treaty, Japanese territory, Instrument of Surrender, Potsdam Declaration

https://doi.org/10.23037/tas.2026..31.003
영토해양연구 Vol. 31 (2026. 6.)

연구논문

1955년 독도 어장과 ‘울릉도출어부인기념비’

김수희 환동해독도수산연구소 소장

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. ‘울릉도출어부인기념비’의 역사적 가치와 그 의미
Ⅲ. 일본 순시선의 침범과 미역의 가치
Ⅳ. 독도의용수비대 ‘미역채취권’ 확보와 어장 경영
Ⅴ. 맺음말

Ⅰ. 머리말

이 연구는 1956년 제주도 제주시 한림읍 협재리에 건립된 '울릉도출어부인기념비'에 새겨진 인물들의 활동과 그들이 수행한 어업 활동을 조사·정리하고 그 결과를 토대로 '울릉도출어부인기념비'의 역사적 의미와 그 가치를 검토한 것이다. 이 기념비는 1955년 독도의용수비대가 제주도 협재 해녀 약 40여 명을 동원해 어장을 경영한 사실을 증명하는 것으로 독도 해역에서 활동한 해녀들의 실명을 구체적으로 새겨 넣고 있다는 점에서 중요한 사료적 의의를 지닌다.

따라서 이 기념비는 단순한 제주 해녀에 대한 향토자료의 성격을 넘어 특정 시기 독도 해역에서 이루어진 해녀들의 출어 활동을 실증적으로 확인할 수 있는 1차 자료로, 독도에서의 지속적인 어로 활동과 생활 기반이 실제로 존재했음을 보여 주는 직접적 증거라 할 수 있다. 이러한 점에서 '울릉도출어부인기념비'는 독도에 대한 실효적 지배를 뒷받침하는 자료적 가치를 지닌다.

최근 독도연구는 국제법상 실효적 지배(effectivités)의 관점에서 독도가 지속적으로 이용·관리되어 온 구체적 실태를 독도 주민생활사적 관점에서 실증적으로 입증하려는 연구가 전개되고 있다. 실효적 지배란 단순한 영유권 주장이나 선언이 아니라 특정 영토에 대해 국가가 지속적·평화적으로 공공연하게 지배권을 행사해 왔는지를 판단하는 기준으로 실제 생활과 이용, 관리의 사실관계가 핵심적인 판단 요소로 작용하고 있다.

이러한 문제의식 속에서 독도 주민생활사 연구는 독도의용수비대와 독도경비대를 비롯해 최종덕, 조준기·최은채, 도동어촌계, 김성도·김신열 등 독도에 장기적으로 거주하거나 활동한 인물을 중심으로 연구가 진행되었다. 이들은 독도를 삶의 공간으로 인식하고 이를 지키기 위해 자발적으로

* 논문 투고일: 2026.4.7. 심사 완료일: 2026.5.24. 게재 확정일: 2026.5.26.
* 이 연구는 2025년 울릉도 독도해양연구기지의 지원을 받아 수행된 연구임.

조직을 구성하며 주소를 독도로 이전하는 등 실효적인 경영 행위를 수행해 영유권 강화에 기여했다.[1]

그러나 이러한 연구들이 진행됐음에도 불구하고 이들과 함께 어업 활동을 전개한 해녀에 대해서는 어업 활동의 주체로 인정하지 않고 해녀를 이들 주민에 종속된 '보조적 노동자' 혹은 '도우미'로 인식하였다. 이러한 인식은 해녀가 어장에 고용된 노동자적 신분 관계에 놓여 있어 자발적인 어장 경영 주체자가 될 수 없다는 전제가 깔려 있다.[2]

하지만 해방 후 독도 어장은 국가의 행정적 관리가 실질적으로 미치지 못한 공간이었으며 법적·제도적 소유권 역시 명확히 설정되지 않은 상태였다. 이로 인해 독도 해역은 동해안 지역의 잠수기 어민이나 울릉도인의 자유로운 출입이 가능한 어장이었고, 이러한 환경에서 해녀들은 울릉도를 근거지로 삼아 독도 어장을 자발적으로 운영하였다. 이들의 나잠(裸潛) 방식은 기존의 잠수기 어업이나 동해안 어민의 미역 채취 방식에 비해 효율성이 높아 기술적 우위를 선점하였다.

이렇게 해녀들이 선점한 독도 어장에서 해녀의 능률적인 어업 방식에 주목한 독도의용수비대는 독도 수호 활동을 전개하는 동시에, 독도 어장의 어업권을 확보하고 해녀를 고용해 어장을 조직적으로 운영하였다. 다시 말해 해녀의 독도 도항과 잠수 어업은 독도의용수비대의 어업권 확보와 수호 활동에 선행적·기초적 역할을 수행하였지만, 기존 연구에서는 이러한 어업사적 맥락이 충분히 고려되지 않아 결과적으로 어업권 제도하에 공식적으로 활동한 독도의용수비대와 최종덕 등 울릉도 어민들의 활동을 강조하는

1 경상북도, 2021, 『독도 근현대 주민생활사 연구』; 김호동, 2010, 「독도의용수비대 정신 계승을 위한 제안」, 『독도연구』 9; 나홍주, 2007, 『독도의용수비대의 독도주둔 활약과 그 국제법적 고찰』, 책과 사람들; 홍순칠, 1997, 『이땅이 뉘 땅인데!: 독도의용수비대 홍순칠 대장수기』, 혜안; 김호동, 2012, 『영원한 독도인 최종덕』, 경인문화사; 경상북도, 2009, 『독도를 지켜온 사람들』; 유하영, 2010, 「독도주민 최종덕의 삶과 생애」, 『2010 독도주민 관련 학술세미나 자료집』, 독도최종덕기념사업회.

2 이태우, 2022, 「독도의용수비대 활동의 주민생활사사적 의미: 제주 해녀의 '구술증언'을 중심으로」, 『독도연구』 32; 김경도·권미선, 2023, 「제주해녀의 울릉도 및 독도 출어 연구」, 『민족문화논총』 84.

한계를 지니게 되었다.[3]

해녀의 독도 활동은 주로 홍순칠 독도의용수비대 대장의 기록을 통해 단편적으로 언급되었을 뿐 해녀들의 입도 이유와 독도 출어의 동기, 어업 방식, 체류 및 노동의 실태 등 해녀의 실제적 어장 이용 양상과 해양문화사적 가치에 대해서는 충분한 검토가 이루어지지 못하였다.

이에 이 연구는 울릉도·독도에 입도한 해녀들의 어업 활동을 재구성하고 '울릉도출어부인기념비'에 새겨진 37명의 해녀를 중심으로 영유권과 관련된 내용을 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 기존 독도연구에서 상대적으로 간과되어 온 어장 이용에 대한 어업적 문제, 독도 유인화의 배경 등이 독도 어장의 가치였고 이 과정이 독도의 이용과 관리를 공고히 하는 과정이었음을 해녀 어업을 통해 입체적으로 조명하고자 한다.

Ⅱ. '울릉도출어부인기념비'의 역사적 가치와 그 의미

1. '울릉도출어부인기념비'와 '출어부인'의 의미

'울릉도출어부인기념비'는 제주도 제주시 한림읍 협재리에 건립된 비석으로 1955년 독도 어장에서 활동한 협재 해녀들의 조업 사실을 기념하기 위해 세워졌다. 이 비석에는 협재 출신 해녀 37명의 이름이 새겨져 있으며 이들을 '출어부인'으로 지칭하고 있다는 점에서 여성 어업 노동의 사회적 인식과 독도 어장에서 활동한 해녀들의 명명 방식을 보여 주는 중요한 사료적 가치를 지닌다.

당시 제주에서는 제주도 이외의 지역에서 물질하는 해녀를 '출향해녀',

3 김수희, 2012, 「제주해녀의 울릉도 및 독도 출어 연구」, 『민족문화논총』 84; 김수희, 2023, 『독도해녀』, 동북아역사재단.

'출가해녀', '원정해녀', '육지물질' 등으로 지칭하고 있다.[4] 출향해녀(出鄕海女)는 '고향을 떠나 물질하는 해녀', 출가해녀(出稼海女)는 '생업을 목적으로 장기간 고향을 떠난다'[5]라는 의미로 일제 강점기 에구치 야스타카(江口保孝)의 「제주도출가해녀(濟州島出稼海女)」(1915)에서 확인된다. 에구치는 "출가해녀는 매년 봄 제주도를 떠나 연해 각지에서 잠수 어업에 종사한다(出稼海女ハ毎年春期ニ濟州島ヲ出デ〻沿海諸地ニ於テ潜水漁業ニ従事ス)"라고 기록하고 있다.[6] 1910년 이전 출향해녀는 500명, 1910년 2,000명, 1915년 2,500명, 1929년 3,500명, 1932년 5,078명(국내 3,478명, 일본 1,600명), 1938년 4,132명(국내 2,584명, 일본 1,548명)으로 매년 꾸준히 증가하였다. 해방 직전 이미 연간 4~5천 명 수준의 출향해녀 집단이 존재했으며 해녀의 출향은 특별한 지역에 국한된 일부분의 출향이 아니라 제주도 전체 사회 구조에 영향을 미치는 집단적 규모였다.[7]

그런데 '울릉도출어부인기념비'의 비문에는 일반적으로 사용했던 기존의 '출가해녀', '출향해녀'라는 명칭을 쓰지 않고 '출어부인(出漁婦人)'이라는 명칭을 쓰고 있다. 이는 단순히 기존의 '출가해녀', '출향해녀' 명칭이 해방 이후 제주 사회의 변화와 해녀들이 처한 복합적 현실을 충분히 설명하기 어려웠기 때문일 것으로 생각된다. 4·3사건과 6·25전쟁을 겪으며 많은 해녀들이 남편을 잃거나 가장이 부재한 상태에서 가계를 책임져야 했고

4 강대원, 1970, 『해녀연구』, 한진문화사; 김영돈, 1994, 『제주의 민속』 II, 제주도; 藤永壯, 1989, 「1932年濟州道海女のたたかい」, 『朝鮮民族運動史研究』 6; 김영·양징자, 2004, 「잠수의 역사와 出嫁물질의 요인」, 『초등교육연구』 8; 제주도, 1996, 『제주의 해녀』, 민속원; 유철인, 2006, 「물질하는 것도 머리싸움 : 제주해녀의 생애이야기」, 『조선문화인류학』 31-1; 박찬식, 2004, 「제주해녀의 역사적 고찰」, 『역사민속학』 19; 이성훈 엮음, 2014, 『해녀 연구총서』 3, 학고방.

5 江口孝保, 1915, 「濟州島出嫁海女」, 『朝鮮彙報』 3.

6 江口孝保, 1915, 위의 글, 166쪽.

7 강대원, 1970, 앞의 책; 김영돈, 1994, 앞의 책; 제주도, 1996, 앞의 책; 이성훈 엮음, 2014, 『해녀 연구총서』 1~5, 학고방; 제주발전연구원, 2011, 『제주여성사』 II; 제주특별자치도, 2006, 『제주수산60년사』; 제주특별자치도, 2014, 『숨비질 베왕 남주지 아녀: 제주해녀 생애사 조사 보고서』; 강대원, 2001, 『제주잠수권익투쟁사』, 제주문화; 한라일보, 2007, 『저 바당에 그리움의 세월을 묻다』(제주 출향해녀 발자취 기록 총서); 김수희, 2007, 「일제시대 남해안어장에서 제주해녀의 어장 이용과 그 갈등 양상」, 『지역과 역사』 21.

어장을 찾아 육지 어장으로 가야만 했던 현실을 고려하면 해녀가 수행한 독도 도항은 단순히 '고향을 떠나 물질하는 해녀'라는 범주로는 국한할 수 없었을 것이다.

'출어부인'은 남성 어민처럼 배를 타고 먼바다로 나가 조업한다는 의미의 '출어(出漁)'와 부인회 · 협재부인회 · 재향부인회에서와 같이 공적 영역에서의 여성 집단을 가리키는 '부인(婦人)'의 의미가 결합한 것으로 이해된다. 다시 말해 '출어부인'은 전쟁과 사회적 혼란 속에서 가계를 책임지고 어업 활동을 위해 배를 타고 먼 섬으로 도항한 여성공동체, 즉 여성 어민을 표상하는 명칭으로 선택된 것으로 보인다.

이 기념비는 1956년 협재부인회 이름으로 세웠고 규모는 가로 약 29~32.5cm, 세로 72.5cm, 두께 13cm 정도이다. 전면에는 '울릉도출어부인기념비'라는 비명이 음각되어 있고, 후면에는 해녀 37명의 명단이 새겨져 있

〈그림 1〉 울릉도출어부인기념비
제주특별자치도 제주시 한림읍 협재리 마을회관 소재.

다. 또한 좌측면에는 울릉도에서 '힘겹게 벌어들인 수익 일부를 마을에 기부했던 이들의 공덕을 잊지 않겠다'라는 헌사문이 기록되어 있다. 이 기념비는 협재 해녀들이 독도에서 수행한 어업과 그 노동의 공덕을 공동체가 기억하기 위해 1956년 건립하였다.

전면

울릉도출어부인긔념비

후면

고츈죽, 홍생낭, 홍츈화, 홍남선, 리정수, 김순하, 정유순, 홍여순,
리계생, 장순효, 김정낭, 홍선숙, 홍순자, 박애자, 홍금선, 고임순,
박옥낭, 홍선정, 김윤하, 양복녀, 림복녀, 장부자, 장정낭.
재향부인(협회), 홍정낭, 윤종신, 장덕순, 고렬죽, 임병귀, 고유길, 박츈화,
강행인, 양묘츌, 문복순, 리경필, 김영순, 홍명화, 고창범.

좌면

客苦風霜(객고풍상, 객지에 나가 고생하면서도)
愛鄕捐金(애향연금, 고향을 사랑하여 돈을 내놓았으니)
誠心誠意(성심성의, 성실한 마음과 성실한 뜻을)
永世不忘(영새불망, 영원토록 잊지 않으리)

이 비석은 처음엔 협재해변에 건립되었으나 협재마을 이철규 이장 시절 주민센터로 이전하였다고 한다.[8]

이 기념비는 협재부인회가 '객지에서 풍파와 고생을 겪으면서도, 고향을 사랑하는 마음으로 기꺼이 재물을 내놓았으며, 그 성실하고 진정 어린 뜻은 영원히 잊지 않겠다'는 이들의 헌신과 노력을 후대에 길이 기억하겠다라는

8 협재 거주 고영익 제보.(2025년 녹취)

의미를 담고 있다. 37명의 대부분의 해녀는 스무 살 남짓이었고 멀리 떨어진 무인도에서 목숨과 맞바꾸며 번 돈을 고향을 생각해 기부했기에 마을주민들이 그 마음을 영원히 기억하자는 의미에서 기념비를 건립하였다.

2. 독도 어장과 '오야카타(親方)'어업

1953년 독도를 침범한 일본 시마네현(島根縣)의 수산시험선 '시마네마루(島根丸)'에 의하면 한국인 어민 30여 명이 이미 3년 전부터(1950년) 매년 4월이면 출어해 잠수기 어업을 했다고 한다.[9] 1954년 6월 3일 독도에 상륙한 사실에 대해 『니혼카이신문』 현장 보도 역시 이와 유사한 정황을 전하고 있는데, 이 기사는 남성 23명, 여자 28명 중 해녀 20여 명이 7~8톤급 동력선을 이용하여 20일 이상 미역을 채취한다고 보도하였다.[10] 이러한 기록에서 알 수 있듯이 6·25전쟁 중에도 독도 어장으로 어민들이 출어하였고, 독도 어장은 1954년에는 20여 명의 해녀와 남성 23명이 활동하는 대규모 어장으로 급속히 개발·활용되고 있었음이 확인된다.

1954년 6월 3일 자 『니혼카이신문』 기사에 의하면 울릉도 청년의 독도 도항 이유는 "한국군에 소집되어 전쟁에 나갔다. 부상해 돌아왔지만 살아갈 수 없어 상의군인회의 도움으로 미역을 채취하기 위해 왔고 스무 명 정도의 여자들은 제주도에서 왔다"라고 한다.[11] 울릉도인 김만복(1935년생)의 증언에 따르면 1954년 독도 서도에서 자신을 포함한 7~8명은 물골에서 조업하였고, 최종덕은 현재의 주민숙소 자리인 덕골에서, 또 다른 일행은 탕건봉 인근 가제굴에서 각각 미역을 채취했다고 한다. 따라서 1954년 독도에서는 7~8명으로 구성된 3개의 조직이 각자의 자리에서 미역 채취를 하였

9 박병섭, 2014, 「1953년 일본순시선의 독도 침입: 해상보안청의 1차 자료분석」, 『독도연구』 17, 206쪽.

10 "日本海の焦點·竹島上陸記", 『日本海新聞』, 1954.6.3.

11 "日本海の焦點·竹島上陸記", 『日本海新聞』, 1954.6.3.

고 암묵적 영역에서 미역 채취를 하였다.[12] 김만복의 증언은 위의 신문 기사에 나타난 남자 23명의 숫자와 일치하고 있어 1954년 독도 어장은 각 집단이 공존하는 자유로운 어장이었고 해녀의 어로 활동도 고용된 형태가 아니었던 것으로 생각된다.

> 울릉도에 갔고 (이춘양) 할머니를 통해서. 최초로 울릉도 간 사람은 그 할머니뿐인데 그 할머니를 통해 독도에 갔어. 독도는 해초를 따기 위해서는 배 한 척에 15명이 타고 갔는데 2년 동안 약 20여 명씩 갔다 왔어. (장순효 해녀)[13]

1953~1954년경 독도에 간 장순효의 구술에 의하면, 2년간 20명씩 독도를 왕래했고 미역은 섬에서 처리할 수 없어 작업이 끝날 때마다 미역을 동력선에 가득 실어 울릉도로 운반하였다. 독도에서 장기간 거주할 수 없었기 때문에 구한말 독도에서 강치(바다사자)를 포획해 울릉도에서 해체 작업을 한 것처럼 울릉도로 운반해 건조하였다.

> 독도 가면 미역을 따서 배로 미역을 실어 날랐어. 한번 미역을 따서 배에 가득 싣고 미역을 가득 배에 실어 울릉도로 가고 그 배가 돌아와서 미역을 실어 날랐어. (장순효 해녀)

당시 해녀들은 해녀를 통솔하고 어업 전반을 책임·관리하는 '오야카타(親方)'의 감독하에 활동하였다. '오야카타'는 어업 현장에서 어장 경영과 운영을 총괄하는 책임자를 의미하는 용어로 일본 근대 어업 및 노동 현장에서는 선주·경영주·감독자를 지칭하는 개념으로 사용되었다. '오야카타'는 작업의 지휘와 인력 관리, 수익 분배를 비롯해 생활 전반에 대한 통제 권한

12 경상북도, 2021, 앞의 책, 71쪽.

13 장순효: 협재 출신, 1930년생. 1953년 독도 입도 추정. 2023년 5월과 2025년 8월 두 차례 자택에서 녹취하였으며 현재 제주시 이도일동 거주 중이다. 이하 해녀들의 인용문의 출처는 각각의 구술 녹취이다.

까지 포괄한 어장 경영 책임자였다. 장순효 해녀의 구술에 따르면 이춘양 해녀가 어장 책임자인 '오야카타'였으며 협재 해녀 약 20명을 모집·관리하였다고 한다.[14] 당시 독도 어장은 이춘양 해녀가 해녀를 조직해 운영하는 공간이었고 해녀들의 일터로 유지된 자유공간이었다. 1953년 19살에 독도에 간 강정랑 해녀는 독도 어업을 다음과 같이 회고했다.

> 우리 그냥 자유로 했어. 사공 뭐 그런 뭐시가 없어. 우리는 그냥 우리대로 자유로 그냥 가서 우리대로 그냥 했어. 뭔 사공이여 뭐시여 그런… 남자들 안 따라왔어. 여자들만. 잠수(해녀)만 갔어. 무서운 것도 없어. 그땐 그렇게 독도에서 했으니. 그 춘양이 할망이 배를 빌려서 그때 실어다 주면, 그곳은 막 파도가 막을 땐 못 갔어. 막 잠잠해야 가. (강정랑 해녀)[15]

미역을 실어 나르거나 말린 미역을 옮겨 줄 사공이 없었기에 해녀들이 독도 도항은 물론 운반까지의 모든 과정을 담당했다.

어장 경영 책임자가 독도까지 해녀를 데려다주면 해녀들은 미역을 따고 말렸다. 사공이 없었기 때문에 해녀들은 말린 미역을 머리에 이고 물골로 운반했고 돈이 되는 것은 오직 미역뿐이었기 때문에 미역 작업만 했다. 단기간 짧은 시간에 많은 미역을 채취했고 식사는 해녀들이 각자 가져온 식량으로 해결하였다.

당시 독도는 무인도였고 어장 주인이 존재하지 않았기 때문에 해녀들은 '미역 바위 사는 여비도 없고 따는 건 모두 우리 것'이라고 하였다. 강정랑 해녀는 "따는 것도 우리 거야, 우리가 그렇게 했어"라는 말은 당시 독도 어장이 행정적 규제나 어장권의 통제를 받지 않았고 해녀들이 마음대로 이용할 수 있는 일종의 무주지적(無主地的) 공간이었음이 확인된다. 따라서 해녀들은 이춘양 '오야카타'를 중심으로 독도 체류에 필요한 모든 경비와 식량

14 장순효 구술.

15 강정랑: 협재 출신, 1932년생. 1953년 독도 입도 추정. 2013년 7월 17일~18일 이틀간 자택에서 녹취함.

을 조달하였고 독도로 가는 배편도 스스로 마련했다고 한다.

이 시기 독도로 간 박옥랑 해녀는 1953~1954년경 2년 정도 일본 관용선을 보았다. 1953년 5월 28일 일본 순시선 '시마네마루'가 침범한 이후 동년 6월 15일, 23일, 25일, 26일, 27일에 침범하였고 7월에는 2일, 3일, 9일, 12일에 2~3일 간격으로 침범하였다.[16] 일본 순시선의 침입이 빈번하게 이어지는 상황을 박옥랑은 다음과 같이 회고하였다.

> 일본 배가 우리에게 삐쭉거리면서 오는 거야. 큰 배야, 큰 배인 거야. 해녀에게 살금살금 다가와 이렇게 내려보고. 굴에 숨어서 보면, 왜 자꾸 돌아보는지. 빙빙 돌아다니다가 간다. 빙빙 돌아다니다가 눈치도 안 본다. 숨비소리를 듣고 배를 멈춰서 조용히 우리의 행동을 보는 거야. 일본 배가 한참 동안 가만히 우리가 하는 행동을 보는 거야. 2년차(1954년) 때 사공이 하는 말이 (일본 배가) 우리에게 (미역을) 팔라고 했다는 거야. 우리에게 미역 좀 팔라고. 우리 형님은 예약된 물건이라 못 판다고 했어. 일본놈 미워. "아이고, 일본놈들에게 팔지 마세요." 우리는 예약된 거라고 하면서, 일본놈들에게 안 팔았어. 가라고 했어. 미역을 말리지도 못했으니 안 판다고 두어 번 보냈어. 우리는 화가 나서 일본놈들에게 팔지 않았어. 해마다 가면 이놈의 일본 배가 꼭 도는 거야. 우리만 보면…. 이제 생각해 보니 이놈의 배가 틀림없이 왔구나. (박옥랑 해녀)[17]

해방 후 일본 관용선이 독도 해역에 반복적으로 진출하며 실효 지배를 흔들려 했을 때, 해녀들은 조업을 중단하지 않고 독도 해역을 지키는 비무장 민간인 저항의 주체로 나섰다. 일본이 영토 표식을 설치하고 직접 해녀들에게 접근해 압박과 강요를 가했음에도, 해녀들은 이에 굴하지 않고 조업

16 박병섭, 2014, 앞의 글, 209쪽.

17 박옥랑: 협재 출신, 1933년생. 1952년경 울릉도 입도 추정. 2013년 8월 27일~30일 사흘간 자택에서 녹취 조사함.

을 이어 가며 독도가 대한민국의 영토임을 몸소 증명하였다. 당시 해녀들의 어로 활동은 독도가 단순한 분쟁의 공간이 아니라 한국인의 삶과 오랫동안 이어져 온 생활의 터전이었음을 보여 주는 살아있는 근거였다.

3. '울릉도출어부인기념비' 출어자 명단과 인물 구성

홍순칠 대장은 독도 수호 활동을 담은 저서 『이 땅이 뉘 땅인데!』에서 "1955년 이른 봄, 독도에는 제주도에서 온 해녀 50여 명과 우리 대원 등 모두 100여 명이 미역 작업을 했다."라고 썼다.[18] '오야카타' 이춘양 해녀의 고향 협재 마을에서 40여 명의 해녀가 독도 입도를 기다렸다. 1955년 독도의용수비대는 제주도 협재와 구좌에서 각각 40명과 약 10명의 해녀를 모집했다.

〈표 1〉 1953~1955년 독도 어장의 협재 해녀 출어 명단

번호	출어비명단	수정확인 명단	1953년	1954년	1955년	1956년	비고
			어민 30명	51명 (해녀 20명)	해녀 50명	출어 기념비	구술자료
1	고춘죽	–			○	○	
2	홍생낭	홍생랑			○	○	
3	홍춘화	–			○	○	
4	홍남선	–			○	○	
5	리정수	이정순			○	○	
6	김순하	김순이	○	○	○	○	○
7	정유순	–			○	○	
8	홍여순	홍여숙			○	○	
9	리계생	이계생			○	○	

18 홍순칠, 1997, 앞의 책, 181쪽.

번호	출어비명단	수정확인 명단	1953년	1954년	1955년	1956년	비고
10	장순효	–	○	○	○	○	○
11	김정낭	김정랑			○	○	
12	홍선숙	–			○	○	
13	홍순자	–			○	○	
14	박애자	–			○	○	
15	홍금선	–			○	○	
16	고임순	–			○	○	
17	박옥낭	박옥랑	○	○	○	○	○
18	홍선정	–			○	○	
19	김윤하	–			○	○	
20	양복녀	–			○	○	
21	림복녀	임복녀			○	○	○
22	장부자	–			○	○	
23	장정낭	강정랑	○	○	○	○	○
재향	재향부인협회						
24	홍정낭	홍정랑			○	○	
25	윤종신	–			○	○	
26	장덕순	–			○	○	
27	고렬죽	고순죽			○	○	
28	임병귀	–			○	○	
29	고유길	–			○	○	
30	박츈화	박춘화	○		○	○	
31	강행인	–			○	○	
32	양묘출	–			○	○	
33	문복순	–			○	○	
34	리경필	–			○	○	

번호	출어비명단	수정확인 명단	1953년	1954년	1955년	1956년	비고
35	김영순	–			○	○	
36	홍명화	–			○	○	
37	고창범	고창부			○	○	

※ 수정확인명단은 협재어촌계가 울릉도출어부인기념비에 새겨진 명단을 전수 조사하여, 오기되거나 잘못 기재된 이름을 확인·정정한 결과를 반영한 것이다.

기념비에 새겨진 해녀들 중 박옥랑(1933년생)은 1952년경 약 19세의 나이로 독도에 도항하였고, 강정랑(1932년생. 1953년경 21세, 1955년 23세)은 1953년 21세에 도항, 장순효(1930년생. 1953년경 23세, 1955년 25세)는 23세, 임복녀(1933년생. 1955년경 22세)는 22세에 도항했다. 대부분의 해녀는 20대 초반에 도항한 것으로 확인된다.

강정랑은 18살에 결혼을 했는데 그 직후 남편이 6·25전쟁에 참전했다. 그러자 '남자들은 모두 군대에 갔어. 우리 남편이 갈 때 제일 위험했어. 군인 가서 몇 년 살았어'라며 생계를 위해 독도에 갔다고 하였다. 임복녀도 남편이 군대에서 7년간 복무했으며 이 기간 독도에 갔다.[19] 이 시기 협재 해녀들은 어린 나이에 생계 해결과 혼인 구조 속에서 남편을 기다리며 출향하였고 이러한 사회적 배경 속에서 독도로의 출향은 관행에 가까운 선택이었다.

독도의 최초 도항자는 누구일까? 해녀의 구술로 살펴보면 고정순(1932년생)[20]은 박춘삼, 김정수, 이춘양, 박옥랑 해녀와 함께 처음 울릉도에 갔고 한 달 정도 조업하다가 독도에 갔다고 하였다. 이후 그녀는 협재로 돌아와 결혼을 했고 출향 물질을 그만두었다. 다음으로 김순하 증언[21]에 따르면 이춘양·박영개·김순하·장순호·강정랑·박옥랑 등 6명이 처음 독도에 갔다고

19 임복녀: 협재 출신, 1930년생. 1955년 독도 입도. 2013년 7월 18일 녹취 조사함.

20 고정순: 협재 출신, 1932년생. 1953년 독도 입도 추정. 2022년 8월 19일, 2023년 4월 15일, 2025년 면담 녹취 및 전화 녹취함.

21 김순하: 협재 출신, 1924년생. 1953년 독도 입도 추정. 해녀박물관, 2010, 『제주해녀의 재조명』, 268쪽.

회고하였다. 강정랑은 자신이 '협재에서 두 번째로 독도에 갔다'라고 진술하였다. 따라서 울릉도 최초 도항자는 이춘양·박옥랑이고 그 다음에 강정랑·김순하·장순호이며 이들은 '울릉도출어부인기념비'에 기재되어 있다.

> 그때는 몇 사람 없었어. 한 일곱 사람 갔을까? 우리 전에 앞이 제일 먼저. 아 춘양이 할망이구나. 춘양이, 이춘양이 할머니. 그때 우리 전에 또 몇 사람 한 다섯인가? 처음 갔다 온 사람들 있어. 제일 처음 갔다 온 사람 다음에 우리가 갔어. (강정랑 해녀)

박옥랑 해녀는 1952년 전후 이춘양 해녀와 함께 울릉도에 입도한 것으로 추정된다. 박옥랑과 고정순, 이춘양은 사촌간이며 맏언니 이춘양은 보따리 장사를 하며 동해안 어장 정세를 파악하였고 울릉도에서 미역 작업을 하던 중 독도로 도항하였다. 이후 이춘양은 강정랑 등 협재 해녀에게 독도에는 '미역을 채취할 사람이 없다'[22]라며 해녀들을 불러 어장을 경영하였다. 이춘양·박옥랑의 독도 도항은 1953년 이전으로 생각되며 이들은 울릉도에서 조업을 하면서 독도 어장에 대한 정보를 충분히 확보할 수 있었다.

해녀의 독도 도항은 1952~1953년 1차 도항이 시작되었고 독도의용수비대가 어장을 확보한 1955년 이후 본격적인 2차 도항이 시작되었다. 해녀의 1차 도항은 이춘양의 '오야카타' 경영으로, 협재 지역의 지인 간 집단 도항이었다.

> 우리 형님이 날 보고 가만히 있어라 했어. 나는 앞뒤 없이 말한다고 한소리 들었어. 형님이 하자는 대로 하다 보니 나중에 돈 벌어 왔다는 소문이 났어. 해녀들이 우리 형님에게 "나도 가고 싶어. 나도 가고 싶어"라고 했어. 독도로 간 지 2~3년쯤 되었나, 숨비소리를 내며 오르니 사람이 있는 것 같았어. 순경이 숨어서 우리를 지켜보는 거야. (박옥랑 해녀)

22 강정랑 구술.

(내가) 어렸을 때 해녀들이 자네들만 저 사업하면서 미역 따서 돈 벌어 오려고 사람들은 해녀들을 많이 안 데려갔어. 나중에는 어떻게 해서 이제는 하나씩 하나씩 인연 있어 하는 것이 이젠 막 들어가게 되었어. 처음엔 여기서 (협재) 일곱만 갔다 왔을 거야. (김공자 해녀)[23]

독도의용수비대가 독도 어장을 확보한 1955년 독도 어장이 공개되자 모든 해녀들에게 어장 정보가 알려졌다. 이후 울릉도·독도는 해녀의 지속가능한 어장으로 제주 해녀의 어업 근거지가 되었다. 나아가 1960년대 중반 이후 최종덕의 어장 경영으로 홍순옥(1964년경), 1970년대 박부자(1970년경), 고순자(1973년경), 김신열 등 많은 해녀들이 울릉도·독도에 거주하였고 이후 독도 어장은 제주 전 지역에 일정한 경제적 의미를 지닌 조업지로 기능했다.

〈표 2〉 독도 출어자 입도 시기 및 출신 지역

	출생년도	독도입도	출가경로	출신	기념비 등재	출전
박옥랑	1933년	1952년경	제주–부산–포항–울릉–독도–울릉	협재	○	조사
강정랑	1932년	1953년경	〃	〃	○	〃
장순효	1930년	1953년경	〃	〃	○	〃
고정순	1934년	1952년경	〃	〃		〃
임복녀	1933년	1955년	〃	〃	○	〃
고두열	1937년	1956년경	〃	〃		〃
임영자	1930년	1956년경	〃	〃		〃
조봉옥	1928년	1954년경	〃	구좌		〃
임화순	1929년	1954년경	〃	구좌		〃
송경숙	1925년	1959년경	〃	한경면		〃
한복만	1932년	1955년경	포항–독도	서귀포		〃

23 김공자: 한림 협재 출신, 1940년생, 1959년 19세에 독도 입도, 2013년 8월, 2025년, 2026년 면접 및 구술 조사함.

	출생년도	독도입도	출가경로	출신	기념비 등재	출전
고순이	1936년	1959년경	〃	한경면		*
장부자	1937년	1956년경	제주–부산–포항–울릉–독도–울릉	협재		조사
김공자	1940년	1959년	〃	협재		〃
홍순옥	1945년	1964년경	〃	협재		〃
고영익	1942년	1969년	〃	협재		〃
박부자	1942년	1970년경	〃	협재		〃
고순자	1936년	1973년경	〃	구좌		**

출처: *제주특별자치도, 2014, 『숨비질 베왕 남주지 아녀: 제주해녀 생애사 조사 보고서』, 20쪽.
**김호동, 2012, 『영원한 독도인 최종덕』, 경인문화사, 188쪽.

〈표 3〉 독도 도항 과정과 독도 인식

	도항 이유	독도 이동 경로	독도 인식
박옥랑	울릉도 주민이 '미역이 썩어 넘친다'고 권유	울릉도 조업 이후 독도 어업	미역 어장 발견
강정랑	이춘양 권유	독도 어장으로 직행	미역이 가장 돈이 되는 섬
장순효	이춘양 모집, 20명 집단 도항	독도 어장으로 직행	미역 어업
김순하	이춘양 권유	–	미역 어업
임복녀	홍순칠 모집, 40명 집단 도항	독도 어장으로 직행	물 부족하지만 "초벌 미역만 해도 돈이 된다."

출처: 위의 해녀 구술을 바탕으로 정리함.

〈표 4〉 독도에서의 생활 환경과 작업 방식

	거주지	식수	음식	작업 방식
박옥랑	서도 물골 주변 가마니 깔고 숙박	물골에서 조금씩 나오는 짠물	제주에서 가져간 잡곡/갈매기알	독도에서 미역 말림
강정랑	물골 합숙	생수가 나는 물골이 있어 그 물로 버텼다.	제주에서 가져간 잡곡/갈매기 알	미역 위주, 소라, 전복은 판로 없음
임복녀	"물골에서 미역을 깔고 잤다"	쌀 씻고 밥할 정도만 나오는 짠물. 먹을 물은 울릉도에서 가져옴	쌀밥/갈매기알	초벌미역 중심, 소라 일부 채취
고두열	물골에서 합숙	경비원이 물 가지러 옴	작은 솥으로 밥/떡으로 최소의 식사	1회차: 미역 2회: 소라, 전복

출처: 위의 해녀 구술을 바탕으로 정리함.

〈표 5〉 해녀 어업 노동의 구조

	미역	전복 · 소라	판매 전주
박옥랑	돈 되는 것은 미역, 전복은 가치 없음	판로 없음	자유 채취, 울릉도 운반
강정랑	미역 가격이 비쌈	판로 없음	젖은 미역 울릉도 운반
임복녀	초벌미역/생산량이 큼	비중이 적음	홍순칠이 관리함
고두열	1회차: 미역 2회차: 미역, 소라, 전복	2회차 포획	울릉도 상인 주선함

출처: 위의 해녀 구술을 바탕으로 정리함.

협재에서 독도에 가는 경로는 다음과 같다. 제주도에서 여객선을 타고 부산으로 간 다음, 부산에서 다시 배를 타고 포항까지 간 후, 포항에서 울릉도를 거쳐 독도에 도착했다. 울릉도는 독도로 가는 거점 지역으로 활용되었다. 해녀가 포항에서 모집되어 독도로 이동한 사례가 한 번 있었는데, 1955년경 협재 해녀의 도착이 늦어지자 독도의용수비대가 '포항 해병대의 군량 확보'를 명목으로 포항에서 해녀를 모집한 일이다.[24]

III. 일본 순시선의 침범과 미역의 가치

1. 미역 채취기에 침범하는 일본 순시선

울릉도 · 독도 해역은 대한해협 난류의 지속적인 유입으로 수온이 비교적 높고 영양염 공급이 풍부한 해양 환경을 형성하고 있다. 울릉도 바위 절벽 하단에는 미역과 대황(감태) 군락이 대규모로 발달하였으며 특히 남양 · 현포 일대의 급경사 절벽 해역에서는 강한 파랑의 영향으로 밀집된 군락이 형성되었다. 울릉도 주민들은 이와 같은 암반성 어장을 '미역밭' 또는 '곽전(藿

24 고순이, 2014, 「거북이영 놀던 바당」, 제주특별자치도, 『숨비질 베왕 남주지 아녀: 제주해녀 생애사 조사 보고서』, 19~22쪽; 한복만, 2014, 「물질 배운 것을 영광으로 생각허라」, 제주특별자치도, 2014, 『숨비질 베왕 남주지 아녀: 제주해녀 생애사 조사 보고서』, 320~323쪽.

田)'이라 불렀다.[25]

독도 해역에서는 한류와 난류가 교차하는 국지적인 소용돌이(eddy)가 발생해 따뜻한 상층수가 수심 약 300m 부근까지 하강해 수층 전반의 수온이 섭씨 10℃ 내외로 유지된다. 이러한 해양 환경으로 수심 약 5m 내외의 천해에서는 미역, 감태, 대황, 부챗말, 괭생이모자반 등 대형 갈조류와 함께 구슬산호말, 넓은게발 등 산호조류가 풍부하게 자라, 수심 10~15m 구간에서는 감태, 부챗말, 괭생이모자반, 외톨개모자반 등 대형 갈조류 군락이 우세하게 나타난다. 독도에는 미역을 비롯해 다시마, 대황, 감태 등 다시마목과 모자반목에 속하는 대형 갈조류가 집단적으로 분포하고 있다. 이러한 해양 환경적 조건으로 독도 해역 전체 해조류 가운데 미역과 감태가 차지하는 비율은 72.4%에 달해 미역에 특화된 해역이었다.[26]

1954년 5월 3일 일본은 독도에서의 조업 실적을 올리기 위해 독도에 불법 출어했을 당시 단 1시간 만에 약 7,500kg의 미역을 채취하였다. 이들은 밧줄 대신 미역을 사용할 정도로 생육 상태가 우수한 미역이 많이 자라고 있었음을 확인하였다. 당시 일본 어민과 함께 미역을 채취하고 조사한 일본인 기사 이가와(井川)는 일본 어민이 기대한 전복은 상대적으로 빈약하다고 실망하였다.[27] 이러한 어장 정세는 독도 어장의 경제적 성격을 나타내는 것으로 독도 어장이 전복보다 미역을 중심으로 형성되었고 미역 어업이 독도 어장의 핵심 수익 구조였다는 점을 뒷받침한다.

일본의 독도 미역에 대한 최초의 기록은 1906년 진자이 요시타로(新西由太郎)의 「다케시마 시찰」이다. 1906년 3월 26일 일본 시마네현 사무관 진자

25 김남일, 2022, 『미역인문학』, Human & Books, 70~155쪽 참조; 민족문화연구소, 2005, 『울릉도 독도의 종합적 연구』, 영남대학교출판부; 울릉군지편찬위원회 편, 2007, 『울릉군지』, 울릉군, 194~206쪽.

26 백승호 · 김윤배, 2018, 「2016년 춘계 울릉도 · 독도주변해역에서 동해 연안 용승과 시간차에 의한 일차 생산력 영향」, 『환경생물』 36-2, 157~164쪽; 박서경 · 이정록 · 허진석 · 안대성 · 이행필 · 최한길, 「한국 동해안 독도의 해조상 및 대황부착기의 생물상」, 『한국환경생태학회지』 28-6, 613~626쪽.

27 박병섭, 2015, 「광복후 일본의 독도 침략과 한국의 수호 활동」, 『독도연구』 18, 96~97쪽; 가와카미 겐조(川上健三) 지음, 권오엽 옮김, 2010, 『일본의 독도 논리: 竹島の歷史地理學的研究』, 백산자료원, 290쪽.

이 요시타로를 책임자로 하여 관민 45명으로 구성된 대규모 조사단이 3월 27일 독도에 도착하였다.[28] 이 조사서에는 독도의 암반에 검은 담요를 덮은 듯 김이 밀집해 분포하고 있고 전복 또한 다량 서식하고 있었으나 미역은 거의 확인되지 않았다고 서술하였다.

> 미역은 어린싹이 해안에 조금 붙어 있는 것을 보았을 뿐이며, 본디 그곳의 해황(海況)으로 보건대 자라는 것이 적지 않지만 강치가 좋아하는 먹이로 삼고 있어서인지 아니면 자라자마자 이것을 포식하면서 계절이 아직 최고조에 이르지 않아 그런 것인지 의문이 들었다.[29]

독도에서의 미역 생육은 계절적 변동성이 뚜렷한데 3월 말 조사에서 미역 자원이 거의 관찰되지 않았다는 점은 해당 시기가 미역 생육의 초기 단계였음을 보여 준다. 이는 독도 미역은 4~5월에 걸쳐 급격히 성장하면서 어장으로서의 생산성은 5월 이후 발현되었음을 시사한다.

울릉도 미역 생육은 3월 말~5월 말이 최고조이지만 독도는 용승작용으로 인해 6월 말까지 미역이 채취되었다. 1950년대 초반에는 7월 중순까지 미역을 채취하기도 하였다.

〈표 6〉을 보면 일본 관용선은 1953년 6월 26일 울릉도 미역 채취인 6명을 심문·조사하였고, 동년 7월 12일 헤쿠라 피격 사건이 발생할 당시에도 울릉도인이 조업하고 있음을 확인하였다. 1954년 7월 8일에도 일본 관용선은 울릉도인의 미역 채취 작업을 확인하였다. 울릉도인은 미역이 완전히 자라 해면에 돌출하는 7월 10일경까지 미역을 채취하기도 하였다.

해녀들은 울릉도에서 3월에 미역 작업이 끝나면 4월에 독도로 도항하였고 5월 말까지 미역 채취 작업을 하였다고 한다.

---

28 송병기, 2007, 『울릉도와 독도』, 단국대학교출판부, 234쪽.

29 삼척시·강원도민일보·강원도, 2015 「다케시마 시찰(竹島の視察)」, 『근현대 강원도와 울릉도 교류 이야기』, 586쪽.

〈표 6〉 1953~1954년 일본 관용선을 통해서 본 독도 어장의 미역 채취 시기

날짜	어업 동향	어업 종류
1953년 4월	한국인 없음	
5월 28일 ~7월 12일	한국인 조업 중	
5월 28일	어선 10척, 어민 30명	잠수기 어업
6월 26일	미역 채취인 심문 조사	
7월 12일	울릉도 주민 6명 불법 심문	미역 채취
8월 3일	한국인 없음	어업 기간 종료
1954년 4월 24일	한국인 없음	
1954년 5월 3일	일본 久見村어업협동조합	미역, 전복
1954년 5월 8일~7월 8일	한국인 조업 중	
5월 8일 입도	울릉도 어민 51명 (제주 해녀 20명)	미역
7월 8일	한국인 조업 중	
7월 28일	경비원 6명 목격	어업 기간 종료

출처: 박병섭, 2014, 「1953년 일본순시선의 독도 침입: 해상보안청의 1차 자료분석」, 『독도연구』 17; 박병섭, 2015, 「광복후 일본의 독도 침략과 한국의 수호 활동」 『독도연구』 18.

1955년 독도에 도항한 임복녀 해녀는 3월에 제주를 출발한 다음 4월부터 5월 말까지 두 달간 독도에서 미역 작업을 하였다.

> (울릉도) 3월달에 갔어. 3월달. 양력 3월에 갔으니 4월·5월 미역했어. 5월 미역해서 (울릉도) 들어왔어. 돈 많이 벌었어. (임복녀 해녀)

독도의 5월은 미역의 생육과 상품성이 모두 최고조에 이르는 시기로 미역 어업이 집중되었으며, 이와 맞물려 일본 순시선의 감시 활동 또한 집중적으로 이루어졌다.

이러한 조업 시기를 고려할 때 일본 관용선이 5~6월에 2, 3일 간격으로 감시 활동을 강화한 것은 미역 어업을 금지하기 위한 전략적 행동이었다고 볼 수 있다. 즉 독도의 미역 채취 시기가 단순한 어업 활동의 계절을 넘어 한·일 간 독도 영유권을 둘러싼 긴장과 충돌이 가장 첨예화되는 계절적 국

면으로 기능하였다고 평가할 수 있다.

2. 독도 어장의 가치와 물골

1954년 독도에서 채취된 미역은 10관(약 37.5kg)에 1만 엔으로 고가였다. 같은 시기 쌀 5두(약 75kg)의 가격이 약 3,500엔이었던 점을 고려하면 미역은 무게 대비 약 4~5배의 고가 상품이었다. 이를 단위 중량으로 환산하면 미역 1kg당 약 266엔, 쌀 1kg당 약 46엔으로 미역 1kg의 가격은 쌀의 약 5.7배에 달하였다. 미역은 쌀에 비해 가볍고 운반과 보관이 용이해 화폐적 가치가 뛰어났다. 더구나 독도 미역은 6~7월경에 생산되는 품질이 낮은 상품이었지만 전쟁 직후의 식량난과 수요 증가라는 사회·경제적 조건 속에서 쌀에 버금가는 현금자산으로 화폐적 가치가 뛰어났다.

따라서 독도 어장의 미역채취권은 가장 중요한 경제적 이권으로 인식되고 있었다. 더구나 미역 채취에 능숙한 해녀가 도항함에 따라 어장의 가치가 더욱 높아졌고, 어떤 울릉도 주민은 울릉도의 가장 큰 이권은 독도미역 채취권이었다고 말한다.

> 당시에 미역 값이 말려 가지고 한두름 묶으면 오징어 말린 것만큼 비쌌어요. 그만큼 미역이 많이 나서 독도가 그렇게 많이 나서 양식 미역 나오고 싸졌지, 그만큼 비쌀 때인데 미역이 거기서 많이 나서 일본에 수출도 하고 난리가 아니었지요.[30]

독도에서의 거주지는 서도 서안의 폭 2~5m, 길이 60~70m에 이르는 몽돌해변이었고 취사는 별도의 시설 없이 바위 뒤편에서 불을 지피는 방식이었다. 독도에 거주하는 기간은 미역 채취 기간인 5월 말~7월 초순까지였다.

독도의 유일한 수원지가 있는 물골은 강한 바람과 비를 피할 수 있는 안

30 주강현, 2009, 『울릉도개척사에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 176~179쪽 참조.

전한 공간이었다. 기상이 악화되어 갑자기 파도가 몰려오고 큰비가 내리고 바람이 불면 물골로 대피하는 것이 가장 안전했다. 따라서 어민들은 물골 주변 몽돌해변 앞에 천막을 치고, 가마니를 깔고 생활했다. 물골에는 말린 미역을 높이 쌓아 두고 해녀들이 그곳에 올라가 잠을 자기도 했다. 1954년 『니혼카이신문』은 독도의 주거 생활을 다음과 같이 설명했다.

> 서도 서안에 올랐다. 거기는 폭이 2~5m의 해안선이 60~70m 이어진다. 절벽을 따라 멍석이나 가마니가 깔린 곳이 주거지이다. 안쪽의 동굴에서 비와 이슬을 피하지만 대부분의 생활은 몽돌해변에서 한다. (「죽도상륙기」, 『니혼카이신문』, 1954.6.3)

독도에서 거주하기 가장 좋은 곳은 서도 몽돌해변 자갈밭이었고 해녀들은 가마니를 깔고 야전용 담요를 덮고 잤다. 하지만 튀어나온 돌에 몸이 배겨 잠을 설쳤다.

> 밤에 자려고 저런 산 밑에 가마니를 깔았어. 가마니를 펴고 누우면 이쪽에서 찌르고, 저쪽에서도 찌르고. 일어나서 그 자갈들을 치우면 또 여기저기서 튀어나온 자갈들 때문에 온몸이 배겼어. 어떻게 살았는지 모르겠어요. (조봉옥 해녀)[31]

몽돌해변은 단기 체류를 위한 임시 거처로는 적합하였으나 장기적인 어장 경영과 안정적인 생활 기반을 고려할 경우 물골이 적합한 공간이었다. 1959년경 독도의용수비대 부대장이었던 정원도는 울릉도 수협으로부터 어업권을 확보한 이후 독도 어장의 대규모 경영을 구상해 다수의 어민이 장기간 거주할 수 있도록 물골 일대에 간이주택을 조성하였다. 이러한 조치

31 조봉옥: 구좌읍 하도리 출신, 1928년생. 27세에 독도 입도. 2013년 7월 8일 자택에서 면접 조사 및 구술 녹취함.

는 독도 어장이 단순한 계절적 채취 공간을 넘어 지속적인 경영과 거주를 전제로 한 생활·어업 복합 공간으로 전환되는 계기를 마련한 것으로 평가할 수 있다.

> 옛날에는 해녀가 많이 안 들어가서 그냥 자갈밭에 가마솥만 걸고 살았어. 우리가 서른여섯 명 들어갈 때 가지고 간 나무를 양쪽에 걸쳐 놓고 그 위에서 살았어. 그 밑에서 살림을 했어. 밥해 먹고. 저 물통 아래에서…. (김공자 해녀)

재향군인회는 몽돌해변의 천막생활을 청산하고 물골에 안정적인 주거 공간을 만들었다. 1층은 식사를 할 수 있는 생활공간, 2·3층은 주거 공간으로 만들었다. 물골에 정주시설을 조성함으로써 어민들의 거주 공간이 마련되었고 최종덕은 독도에 주소지를 옮기고 최초의 독도 주민이 되었다.

국제법적 관점에서 볼 때 영토 점유의 핵심은 단순한 표석 설치나 군사적 주둔이 아니라 지속적이고 실제적인 생활·생산 활동의 존재이다. 바로 이 점에서 1953~1954년 국가 행정조치를 넘어선 생활 공간의 확보는 독도 실효지배의 가장 구체적이고 실질적 기반이었다.

Ⅳ. 독도의용수비대 '미역채취권' 확보와 어장 경영

1. 울릉도민 궐기 대회와 독도 어장 개방 요구

독도 어장은 수심 15미터 이내에서 미역, 전복, 소라 등을 독점적으로 채취하는 마을어업권이 설정된 곳으로 어장 이용권자는 남면에 주소지를 둔 자, 또는 수산업협동조합법에 따라 도동어촌계원이 우선적으로 면허를 받을 수 있는 어장이었다. 수산업법 제3장 제27조의 마을어업권(공동어업권)의 우선 순위는 다음과 같다.

> 제27조(우선 순위) 해당 어장이 소재하는 그 지역어민의 공동이익을 위하여 공동경영의 필요가 있다고 인정할 때에는 그 구역 내에 주소를 가진 어민이 조직하는 법인이 다음의 각 호의 전부에 해당할 때에 전 각 항의 규정에 불문하고 제1순위로 한다.[32]

마을어장은 특정 어장 구역 내에 주소를 둔 어민들이 공동의 이익을 목적으로 운영하는 공동어장으로, 어촌계 단위를 통해 유지·관리되는 공유지의 성격을 지닌다.

그러나 독도 어장은 일제강점기에 일본의 죽도어렵합자회사가 독점하였던 지역이었고, 해방 후 일본 순시선과의 무력 충돌 가능성이 상존하던 긴장된 정세 속에서 독도 어장에 대한 행정적 관리나 수산 관련 법령의 집행은 사실상 존재하지 않았다. 독도 어장은 특정 주체의 배타적 지배가 미치지 않는 무주지적 어장으로 인식되었으며 자유 어장 상태에 놓여 있었다. 따라서 해방 직후 독도 어장은 동해안 지역이나 울릉도의 어업 집단이 사실상 점유하여 이용하던 공간이었고 앞서 언급한 것처럼 제주 해녀에게도 자유롭게 개방된 어장이었다.

그러나 1953년 7월 12일 일본 헤쿠라 관용선과 울릉도 경찰관 소속 경관이 대적해 총격사건이 발생한 후 독도 출입은 전면 금지되었다. 이듬해 4월 미역 철을 앞두고도 도항 금지조치가 해제되지 않자 울릉도인들은 어업 활동 재개를 요구하며 어장 개방을 강하게 촉구하였다. 『조선일보』(1954.5.3)는 '지난 25일(1954.4.25) 하오 1시 울릉도고등학교에서는 1만 5천 명 울릉도 도민을 대표하는 … 국민회 울릉도지부 주최로 도민궐기대회를 열어 독도방위대책위원회를 결성하는 한편 울릉도 내의 청장년으로 독도자위대를 결성하기로 했다'라고 보도하였다.[33] 울릉도인들은 독도 어장 개방을 요구하는 동시에 독도를 스스로 수호하겠다며 독도자위대 결성을 결의하였다. 이

32 「1953년 9월 9일 법률 295호, 수산업법 제3장 제27조」 수산업법조항.

33 김윤배·김점구·한성민, 2011, 「독도의용수비대의 활동 시기에 대한 검토」, 『내일을 여는 역사』 43.

자위 조직은 이후 독도의용수비대라는 명칭으로 편성·운영되었다.

독도의용수비대의 창설 과정에 대해서는 아직까지 여러 해석과 논쟁이 존재하지만 울릉도 도민궐기대회로 인한 독도자위대 결성이 중요한 계기가 되었던 점은 대체로 공통적으로 확인된 사실이다.[34] 울릉도 재향군인회는 한국전쟁에 참전한 후 전역한 군인들로 구성된 친목 단체로 재향군인회 울릉도지부 회장은 홍순칠이었다. 다시 말해 재향군인회의 핵심 구성원들은 독도 어장을 실제로 이용하던 울릉도 어민이자 전쟁 경험을 지닌 인물들이었으며 이들의 주도로 독도자위대, 즉 독도의용수비대가 결성되었다. 이들은 지역사회에서 높은 결속력과 동원 능력을 보유하고 있었다.

이러한 인적 기반을 바탕으로 재향군인회는 울릉도 도민궐기대회를 주도하였고 독도 자위 조직은 '독도의용수비대'로 명명·공식화하였다. 결과적으로 독도자위대와 독도의용수비대를 비롯한 관련 조직들은 홍순칠을 중심으로 상호 연계되며 형성·운영되었다.

이와 같은 인적·조직적 기반 위에서 울릉도 재향군인회의 독도 수호 활동은 점차 제도화되었으며 독도자위대의 결성은 실질적으로 독도의용수비대의 조직과 활동을 통해 시작되었다. 박옥랑·강정랑 두 해녀의 증언은 홍순칠의 독도 입도 시점을 1954년 5월경으로 특정할 수 있는 중요한 단서를 제공하고 있다. 특히 홍순칠은 국회의원 선거 직후 독도에 들어왔으며 당시 그가 독도에서 수행했던 활동은 군사적 활동이라기보다 해녀에게는 국회의원에 출마한 울릉도 유지가 방문한 형태로 인식되었다.

> 홍순칠이 국회의원 떨어지고 나서 왔어. 지키진 않았어. 우리는 저 큰 굴에서 같이 살았어. 홍순칠이하고 남자 두 명. 뭐 일하거나 그러진 않았어. 올라갔다 내려오기만 했어. 경비대원들이 지킬 때 왔어. 홍순칠이하고 남자 둘이 왔어. (박옥랑 해녀)

34 김윤배 외, 2011, 위의 글.

> 홍순칠이가 국회의원 출마했어. 울릉도에 살아. 울릉도에서 출마했다가 떨어져 청년들 몇 (명)씩 데리고 독도에 들어왔어. 우리가 두 번째 갔을 때. 그 때는 울릉도에서 독도 가려고 하면 연락선도 없고 가려고 해도 마음대로 가질 못해. (강정랑 해녀)

해녀들의 교차 구술은 홍순칠은 독도에서 미역 채취나 전복 채취 등을 수행한 인물이 아니었고 국회의원 선거에서 낙선한 뒤 1954년 5월 청년들과 함께 잠시 휴양하러 들어온 유명한 지역 유지로 인식되었다. 해녀는 홍순칠의 입도를 자신들의 활동과 관련 없는 방문으로 여겼고 물골에서 같이 잤다고 하였다.

정부는 독도의용수비대의 활동 개시 시점을 1954년 6월로 설정하고 있으며 홍순칠의 묘비 또한 그의 주둔 시기를 동일하게 1954년 6월로 기록하고 있다. 아울러 홍순칠의 훈장 수여 사유 역시 '1954년 6월 30여 명의 대원을 모집하여 독도의용수비대를 조직하고 경비 활동에 헌신하였다'라는 점을 명시하고 있다.[35] 따라서 해녀들이 증언한 1954년 5월 홍순칠의 입도 시기는 이러한 정부 기록 및 공식 서술과 시간적으로 근접하며 독도의용수비대 조직 및 주둔이 본격화되기 직전 단계의 선행 활동으로 해석될 수 있다는 점에서 상호 정합성을 갖는 것으로 평가된다.

2. 독도의용수비대의 어장 경영

해녀들은 울릉도에서 편도 7~8시간이 소요되는 험난한 항로를 반복적으로 왕래하며 조업하였다. 해녀에게 독도는 단순한 조업 공간이 아니라 생계를 유지하기 위해 반드시 확보해야 할 어장이었다. 이러한 독도 어장의 필연적 가치와 중요성은 결과적으로 울릉도 지역사회가 독도 어장을 전략적

35 김호동, 2011, 「독도의용수비대 정신 계승을 위한 제안」, 영남대학교 독도연구소 엮음, 『독도영유권 확립을 위한 연구』 3, 경인문화사, 168쪽; 박병섭, 2015, 앞의 글, 103쪽.

으로 확보해야 할 필요성을 인식하게 만드는 계기로 작용했고 결국 독도의용수비대의 어업권 확보와 수호 활동으로 연결되었다.

독도의용수비대가 독도 주둔을 결정했을 때 홍순칠은 경상북도 도지사 신현돈을 만나 독도 경비에 필요한 구호 식량을 요청하고 물자 지원을 해주지 않는다면 자신들이 스스로 일본 도발에 무력 대응이라도 불사하겠다는 의지를 피력하였다. 경북도지사 신현돈은 홍순칠의 압박에 굴복해 독도 어장의 미역채취권을 허락하였다.[36]

1953년 공포된 법률 제295호 수산업법의 공동어장은 '일정한 수면을 전용하여 패류, 해조류 또는 수산청장이 정하는 정착성 수산물을 채포하는 어업'으로 개인이나 일정 단체의 면허가 허용되지 않는 면허어장이었으나 경북 도지사는 홍순칠에게 미역채취권을 허가하였다. 이것은 수산업법 제20조 제2항 '국방 기타 군사상 필요할 때'는 공익상 필요에 의한 제한·정지·취소 규정을 적용한 것으로, 미역채취권을 확보한 홍순칠은 "일이 되는구나!"라며 기뻐하였다.[37]

1955년 임복녀를 비롯한 협재 출신 해녀 약 40명은 인솔자(이춘양 해녀)의 안내로 울릉도에 도착하였다. 이들은 제주에서 독도까지 40여 명이 함께 이동하는 대규모 어업단으로 구성되었다.

> 우리 모두 (제주도에서) 부산으로 갔고, 부산서 포항에 갔어. 포항에는 연락선이 있어. 옛날에도 자그마한 연락선이 있었어. 그 연락선을 타고 울릉도에서 내렸어. 울릉도에 도착하니 큰 공장과 비슷한 곳을 하나 (홍순칠이) 빌렸어. 우리 마흔 명이 함께 살았어. 그곳에서 며칠간 살았는데 홍순칠이 모두 이름을 적었어. 그리고 독도로 들어갔어. (임복녀 해녀)

독도로 가려면 기상 상황을 살펴야 했고 필요한 물자 준비를 위해 40여

36 홍순칠, 1997, 앞의 책, 181~182쪽.

37 홍순칠, 1997, 위의 책.

명이 쉴 수 있는 큰 건물을 빌려 해녀들의 임시숙소로 썼다. 그리고 독도로 갈 해녀들의 명단을 작성하고 독도 도항을 준비하였다.

> 배에서 내리니깐 (홍순칠이) '딱' 잡았어. 그 사람이 아니면 독도에서 물질을 못 하거든. 어떻게 독도에 들어가겠니. 순경들도 다 그 사람(홍순칠)이 모집해서 들어가고, 밥 먹는 거, 뭐 쌀 나르는 거 모두. 물도 싣고. 거기에는 물이 없으니까. 제주도에서 모집한 해녀들은 부산에서 포항으로 울릉도에서 독도로 갔어. (임복녀 해녀)

임복녀 해녀는 홍순칠은 독도 어장의 주인이며 그의 허락을 받아야만 해녀들이나 사공들도 갈 수 있다고 말했다. 당시 독도 어장에는 협재 출신 해녀뿐만 아니라 구좌읍 출신 해녀들도 있었다. 홍순칠은 울릉도에 거주하던 제주 출신 인맥을 통해 구좌 지역 해녀를 모집하는 한편, 협재 출신 이춘양을 매개로 약 40여 명의 해녀를 모집해 독도 어장을 본격적으로 경영하였다.

강정랑 해녀는 '그때 우리는 모르는 사람인데 어떻게 알았는지 동쪽에 사는 구좌 해녀들이 들어왔다'라고 했다. 구좌 출신 조봉옥은 시아버지와 시누이, 3살 된 딸을 데리고 울릉도 거주 모집인을 통해 독도에 왔다.

> 울릉도에서 홍순칠인가 뭐 하는 사람이 독도, 독도에 미역이 좋다고. 독도에 가서 물질하면 돈 많이 벌 수 있다고 했어. (조봉옥 해녀)

조봉옥 해녀는 당시 상황을 회고하며 '홍순칠 대장이 독도에 가면 돈을 벌 수 있다'라고 말했다고 한다. 이 시기 이춘양 해녀의 이른바 '오야카타' 방식의 어업 활동은 독도의용수비대의 어업권 확보에 따라 금지되었고 이춘양은 일본으로 건너갔다. 이후 1959년에는 재향군인회가 해녀 39명을 모집해 집단적 어업을 전개하는 등 독도 어업은 점차 유인화를 배경으로 제도화된 형태로 재편되었다.

이와 같이 비교적 자유롭게 이용되던 독도 어장이 홍순칠의 어장 확보로 사실상 그의 관리·운영하에 편입되고 제도적 경영 체제로 전환되었다.

그러나 이러한 어장 제도의 변화는 초기 단계에서 어장을 개척하였던 해녀들에게 큰 상실감을 안겨 주었다. 박옥랑 해녀는 허탈감뿐만 아니라 자신의 노동과 개척 경험이 충분히 인정받지 못한 결과로 받아들이고 있었다.

> (독도) 바닷가에 가서 가마니 깔고 누우면 편하겠어? 사람도 많고, 좁았어. 홍순칠과 같이 갈 때는 저 안에 구석에서 있었어. 우리가 이렇게 모여 있는데 편하겠어? 기가 막혔어. 돈 때문에 돈 때문이지. 다 어릴 때였으니까…. 눈물이 났어. 아이고, 내 팔자야. 이런 팔자는 어떤 팔자인가 하면서 다녔어. (박옥랑 해녀)

협재 해녀는 어업지로 갈 때 어업에 필요한 두렁박, 망사리, 물안경, 비창, 호미, 해녀복을 가지고 갔다. 고무 잠수복이 들어오기 전에는 광목으로 만든 해녀복 두세 벌을 하루에 서너 번씩 갈아입으면서 물질을 했다. 망사리로 미역을 한가득 캐고 나와서 불을 쬐었고 줄을 서서 식사를 받고 공동으로 식사했다. 모든 어업은 조직화되어 조별로 움직였고 음식을 할당하였다.

독도의용수비대는 미역만을 채취하고 전복을 캐지 못하게 하였다. 조봉옥 해녀의 시누이 임화순 해녀는 "전복은 절대로 캐면 안 돼. 벌금이야. 그거 하면 물질 못 시켜."라고 증언하였다.

> 미역 다 따고 난 다음, 뭐 많이 안 딸 때 물에 들어가 소라밖에 못 잡아다 먹었어. 전복은 못 캐게 했어. 전복 따면 벌금이야. 그거 하면 물질 못 시켜. 안 시켰어. 전복은 큰 섬(울릉도) 것이고 전복을 마음대로 못 따. (임화순 해녀)[38]

38 임화순: 구좌읍 하도리 출신, 1927년생, 26세에 독도 입도, 2013년 7월 8일 조봉옥 해녀 자택에서 면접 조사 및 구술 녹취함.

일반적으로 해녀와의 수익 분배는 미역 등 수산물의 총판매액에서 운송비·식비·선박 운영비 등 제반 경비를 공제한 뒤, 사전에 협의된 계약 조건에 따라 이루어졌다. 해녀가 노동력을 제공하면 경영 수익을 일정 비율로 분배받는 이른바 보합제(步合制)가 적용되었는데 해녀는 전체 순수익의 약 40~50%를 배분받았던 것으로 전해진다.

울릉도와 독도를 왕래한 운반선은 이필영 소유의 6마력짜리 삼사호였다. 이필영은 독도의용수비대 보급대원이었고, 해녀들은 독도로 도항할 때 그의 집에서 숙박하기도 하였다. 삼사호는 닷새에 한 번씩 식량과 미역을 운반했는데 이는 독도 어업에서 가장 중요한 업무였다.

Ⅴ. 맺음말

이 연구는 1950년대 제주 협재리를 중심으로 한 해녀들이 울릉도·독도 어장으로 출향하여 수행한 어업 활동을 개인의 구술 자료와 문헌 사료, 행정 기록을 종합적으로 분석함으로써 당시의 역사적·사회적 맥락을 복원하고, 이를 토대로 '울릉도출어부인기념비'에 등재된 해녀들의 활동 실태와 기념비 건립의 역사적 의미를 고찰하는 데 목적을 두었다. 특히 기존 독도 연구에서 상대적으로 간과되어 온 해녀를 독도의 실질적 이용 주체이자 어업 경영의 핵심 행위자로 재조명함으로써 독도 영유의 역사와 주민생활사 연구를 어업사적 관점으로 확장하고자 하였다.

연구 결과, 해방 이후 울릉도·독도 어장은 단절된 개별 어장이 아니라 상호보완적 관계 속에서 유기적으로 활용되고 있었음이 확인된다. 해녀들은 구한말 독도에서 전개되었던 강치 어업의 공간 활용 방식과 유사하게 독도에서 대량의 미역을 채취한 뒤 이를 울릉도로 운반하여 제조·가공·판매하는 분업 방식을 취하였다. 해방 후 독도는 특정 어민이나 집단이 관습적 어업권이나 어장 소유를 주장하지 않는 개방된 공간이었으며 이러한 조건 속에서 독도는 생산기지로, 울릉도는 제조·유통 거점으로 기능하였다. 해녀

들은 한국 연안 어장에서는 찾아보기 어려운 풍요로운 독도 어장을 적극적으로 개발하였고 이러한 과정에서 해녀들은 울릉도를 근거지로 삼아 독도까지 도항하며 집단적 어업 활동을 수행하였다. 특히 이 출어는 남성 노동자에 의존하지 않고 여성 해녀들로 조직된 집단 출어라는 점에서 특징적이며 그 운영 방식은 협재 출신 경영자가 주도한 이른바 '오야카타(親方)식' 어업 경영 구조를 따르고 있었다.

그러나 1955년 독도의용수비대가 독도 어업권을 확보하고 어장을 공식적으로 경영하는 국면에 이르러 해녀의 노동은 독도 어업 운영의 주변적 요소가 아니라 핵심 구성 요소로 편입되었다. 해녀들의 집단적 조업을 통해 독도 어장의 경제적 가치는 비로소 실질적으로 실현되었으며 독도의용수비대가 주도한 조직적이고 장기간에 걸친 어업 경영 방식 속에서 독도는 사람이 거주하며 노동하는 경제 활동의 공간으로 전환되었다. 이 과정에서 결정적인 역할을 수행한 주체는 해녀였으며 해녀의 출어와 조업은 독도의 실효적 이용을 구성하는 중요한 생활사적·경제사적 근거로 평가될 수 있다. 다시 말해, 독도의용수비대의 어업권 확보가 제도적 틀을 마련하였다면 그 틀을 실제로 작동시켜 독도를 상시적 이용 공간으로 만든 주체는 해녀의 노동이었다.

'울릉도출어부인기념비'에 사용된 '출어부인(出漁婦人)'이라는 명칭은 이러한 해녀들의 출어 조직과 집단적 성격을 상징적으로 드러낸다. 이는 기존의 '출향해녀'나 '출가해녀'라는 노동 이동 중심의 개념을 넘어 전쟁과 사회적 혼란 속에서 가계를 책임지고 먼 바다로 나아가 조업한 여성이 조직한 어업 공동체를 지칭하는 표현으로 이해된다. 기념비에 등재된 37명의 해녀는 특정 개인의 영웅적 사례가 아니라 집단적 출어와 공동 노동의 기억을 대표하는 존재이며 이 기념비는 협재 해녀 공동체가 자신의 노동과 이동을 역사로 인식하고 이를 기념한 드문 사례라는 점에서 중요한 문화사적 의미를 지닌다.

참고문헌

가와카미 겐조(川上健三) 지음, 권오엽 옮김, 2010, 『일본의 독도 논리: 竹島の歷史地理學的硏究』, 백산자료원.

강대원, 1970, 『해녀연구』, 한진문화사.

경상북도, 2009, 『독도를 지켜온 사람들』.

_____, 2021, 『독도 근현대 주민생활사 연구』.

김경도 · 권미선, 2023, 「제주해녀의 울릉도 및 독도 출어 연구」, 『민족문화논총』 84.

김수희, 2007, 「일제시대 남해안어장에서 제주해녀의 어장 이용과 그 갈등 양상」, 『지역과 역사』 21.

_____, 2023, 『독도해녀』, 동북아역사재단.

김영돈, 1994, 『제주의 민속』 Ⅱ, 제주도.

김윤배 · 김점구 · 한성민, 2011, 「독도의용수비대의 활동 시기에 대한 검토」, 『내일을 여는 역사』.

김호동, 2012, 『영원한 독도인 최종덕』, 경인문화사.

대구경북연구원, 2009, 『독도를 지켜온 사람들』, 경상북도.

박병섭, 2014, 「1953년 일본 순시서의 독도침입」, 『독도연구』 17.

_____, 2015, 「광복후 일본의 독도침략과 한국의 수호활동」, 『독도연구』 18.

삼척시 · 강원도민일보 · 강원도, 2015, 『근현대 강원도와 울릉도 교류 이야기』.

영남대학교 민족문화연구소 편, 2005, 『울릉도 독도의 종합적 연구』, 영남대학교출판부.

울릉군지편찬위원회편, 2007, 『울릉군지』, 울릉군.

유하영, 2010, 「독도주민 최종덕의 삶과 생애」, 『2010 독도주민 관련 학술세미나 자료집』, 독도최종덕기념사업회.

윤미경, 2010, 『아 제주해녀여』(제주해녀 구술증언수기자료집).

이성훈 엮음, 2014, 『해녀 연구총서』 1~5, 학고방.

이태우, 2022, 「독도의용수비대 활동의 주민생활사적 의미」, 『독도연구』 32.

정병준, 2010, 『독도 1947』, 돌베개.

제주도, 1996, 『제주의 해녀』, 민속원.

제주발전연구원, 2011, 『제주여성사』 Ⅱ.

제주특별자치도, 2006, 『제주수산60년사』.

_____, 2014, 『숨비질 베왕 남주지 아녀: 제주해녀 생애사 조사 보고서』.

주강현, 2009, 『울릉도개척사에 관한 연구』, 한국해양수산개발원.

한라일보, 2007, 『저 바당에 그리움의 세월을 묻다』(제주 출향해녀 발자취 기록 총서).

홍성근, 2020, 「1948년 독도폭격사건의 인명 및 선박 피해 현황」, 『영토해양연구』 19.

홍순칠, 1997, 『이땅이 뉘 땅인데!: 독도의용수비대 홍순칠 대장수기』 혜안.

국문초록

이 연구는 1956년 제주도 제주시 한림읍 협재리에 건립된 '울릉도출어부인기념비'를 중심으로 비문에 등재된 인물들의 독도 출어 활동과 어업 실태를 분석하고 그 역사적 의미와 자료적 가치를 규명하는 데 목적이 있다. 기존의 독도연구는 주로 독도의용수비대나 울릉도 주민을 중심으로 전개되어 왔으며 해녀의 역할은 보조적 노동력으로 간주되는 경향이 있었다. 이에 이 연구는 해녀를 독도 어장 이용의 주체로 재조명하고 이들의 어업 활동이 독도 이용과 실효적 지배 형성에 선구적 역할을 수행하였음을 검토하였다.

연구 방법으로는 '울릉도출어부인기념비' 비문 분석을 비롯하여 해녀 구술 자료, 기존 문헌 및 신문자료를 종합적으로 활용하였다. 이를 통해 해녀의 도항 경로, 어업 방식, 노동 구조, 생활 환경 등을 입체적으로 재구성하였으며, 특히 기념비에 등재된 37명의 해녀를 중심으로 독도 출어의 시기, 동기, 조직 형태를 분석함으로써 해녀 집단의 어업 활동을 구체적으로 복원하였다.

해방 이후, 해녀의 독도 출어는 특정한 어장 소유권이 확립되지 않은 미소유적 어장 이용 단계에서 시작되었으며 나잠(裸潛) 기술을 기반으로 독도 어업의 선도적 역할을 수행한 것으로 나타났다. 이후 1955년 독도의용수비대가 독도 어장을 확보하면서 어장 운영은 조직화·제도화되었고 이를 계기로 독도에서의 지속적 생산 및 생활 기반이 형성되었다.

따라서, '울릉도출어부인기념비'는 1955년 독도의용수비대가 해녀를 모집하여 어장을 경영한 사실을 입증하는 자료로서 해녀들의 실명을 기록한 1차 사료라는 점에서 중요한 의의를 지닌다. 이는 독도에서의 구체적인 생활과 생산 활동을 실증적으로 보여 주는 자료일 뿐만 아니라, 독도에 대한 실효적 지배를 뒷받침하는 생활사적 증거로 평가될 수 있다.

〈주제어〉

울릉도출어부인기념비, 제주 해녀, 독도 어업, 미역 어업, 실효적 지배, 독도의용수비대

ABSTRACT

The 1955 Dokdo Fishing Grounds and the Memorial Monument to the Women Who Fished at Ulleungdo

Kim, Su Hee
(Director, Dokdo Fisheries Research Center)

This study aims to analyze the fishing activities around Dokdo and the actual conditions of the fisheries conducted by the individuals commemorated on *Ulleungdo chureobuin ginyeombi* (Memorial Monument to the Women Who Fished at Ulleungdo), erected in Hyeopjae-ri, Hallim-eup, Jeju-si, Jeju-do, in 1956, and to elucidate its historical significance and value as a historical source. Previous studies on Dokdo have focused primarily on the Dokdo Volunteer Guards and the residents of Ulleungdo, while the role of *haenyeo* (female divers) has tended to be regarded as that of auxiliary labor. This study therefore reexamines *haenyeo* as principal agents in the utilization of the Dokdo fishing grounds and investigates how their fishing activities played a pioneering role in the use of Dokdo and in the establishment of effective control over the island.

Methodologically, this study draws upon multiple sources, including an analysis of the inscription on the Memorial Monument to the Women Who Fished at Ulleungdo, oral testimonies of *haenyeo*, and relevant literature and newspaper materials. Through these sources, it reconstructs the routes taken by the *haenyeo*, their fishing practices, labor structure, and living conditions. In particular, by focusing on the 37 *haenyeo* whose names are inscribed on the monument, the study examines the timing, motivations, and organizational patterns of their fishing activities around Dokdo, thereby providing a detailed reconstruction of the fishing operations carried out by these female divers.

After Korea's liberation, *haenyeo* began fishing around Dokdo during a period when no exclusive ownership of the fishing grounds had yet been established. Relying on their traditional breath-hold diving (najam) techniques, they played a pioneering role in the development of the Dokdo fishery. Subsequently, when the Dokdo Volunteer Guards secured the Dokdo fishing grounds in 1955, the operation of the fishery became organized and institutionalized, leading to the establishment of a sustained basis for production and daily life on Dokdo.

Accordingly, the Memorial Monument to the Women Who Fished at Ulleungdo is significant in that it serves as evidence that the Dokdo Volunteer Guards recruited *haenyeo* and managed the fishing grounds in 1955, while also constituting a primary historical source that records the names of the

haenyeo. The monument is not only a source that empirically demonstrates concrete patterns of life and productive activities on Dokdo, but also can be regarded as evidence from the perspective of everyday life history that supports Korea's effective control over Dokdo.

Keywords
Memorial Monument to the Women Who Fished at Ulleungdo, Jeju *haenyeo*, Dokdo fisheries, seaweed fisheries, effective control, Dokdo Volunteer Guards

https://doi.org/10.23037/tas.2026..31.004
영토해양연구 Vol. 31 (2026. 6.)

연구논문

일본 국가안보전략에 나타난 독도의 정책적 위치

– 센카쿠열도·북방영토와의 비교를 중심으로

김남은 충남대학교 인문과학연구소 학술연구교수
허원영 목포대학교 아시아문화연구소 학술연구교수

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 영토 문제의 공통 인식과 대응 논리
Ⅲ. 영토별 대응 방식의 차등화와 독도의 위치
Ⅳ. 맺음말

Ⅰ. 머리말

1. 문제 제기와 연구 목적

일본의 영토 문제는 개별 현안에 대한 외교적 입장 표명의 범위를 넘어, 국가안보전략 안에서 위협 인식과 대응 원칙을 구성하는 정책 사안으로 자리 잡고 있다. 특히 2013년 「국가안전보장전략」(NSS) 수립과 2022년 이른바 '안보 3문서' 개정을 거치면서, 영토 관련 서술은 일본의 위협 인식, 국가이익, 대응 원칙과 결부된 전략문서 층위에서 보다 분명하게 제시되고 있다. 이는 일본이 자국을 둘러싼 안보 환경을 어떻게 규정하고, 각 영토 사안을 어떠한 우선순위와 대응 방식 속에서 처리하는지를 보여 주는 중요한 지표가 된다. 영토 문제에 대한 일본의 정책 방향과 처리 방식은 최상위 전략문서의 지침 아래 보다 일관된 형태로 제시되고 있기 때문이다.

그러나 이러한 변화는 개별 영토를 둘러싼 분쟁의 사실관계나 외교적 주장만으로는 충분히 설명되지 않는다. 일본은 독도, 센카쿠열도(중국명 '댜오위다오'), 북방영토(러시아명 '남쿠릴열도') 모두 자국 영토로 주장하고 있지만, 실제 전략문서에서 세 사안은 동일한 정책 문맥과 대응 논리 속에서 다루어지지 않는다. 이는 일본의 영토 인식이 단일한 영유권 주장으로 수렴되지 않으며, 각 사안이 서로 다른 전략적 의미와 정책적 우선순위 속에서 이해되고 있음을 보여 준다. 따라서 세 사안의 차이를 파악하기 위해서는 개별 영토 문제의 법적·외교적 쟁점만이 아니라, 일본의 전략문서가 각 사안을 어떠한 국가전략의 문맥에서 다루고 이를 어떤 대응 논리와 연결하는지를 검토해야 한다.

이 연구는 이러한 문제의식 아래 일본의 NSS를 중심으로 독도, 센카쿠열도, 북방영토 관련 서술을 비교함으로써, 일본의 영토 인식 구조 속에서 독

* 논문 투고일: 2026.4.25. 심사 완료일: 2026.5.26. 재심사 완료일: 2026.6.8. 게재 확정일: 2026.6.8.

도가 어떠한 정책적 위치를 갖는지를 밝히고자 한다. 핵심 질문은 일본이 세 영토에 동일한 '고유의 영토' 주장을 적용하면서도 왜 사안별로 상이한 대응 방식을 구성하는가에 있다. 이 연구의 관심은 영유권 주장의 강도나 법리적 정당성 비교에 있지 않다. 세 영토가 일본의 국가전략 안에서 서로 다른 정책적 의미를 부여받고, 각기 다른 대응 수단과 결합되는 구조를 해명하는 것이 이 연구의 목적이다.

2. 선행연구 검토와 연구의 차별성

일본의 영토 문제를 다룬 기존 연구는 대체로 세 범주로 나눌 수 있다. 첫째는 독도, 센카쿠열도, 북방영토를 역사적 연원과 법리적 정당성의 문제로 다룬 연구들이다.[1] 둘째는 일본이 각 영토 사안에 대해 어떠한 대외전략과 정책적 대응을 취해 왔는지를 분석한 연구들이다.[2] 셋째는 영토 문제를 일본의 국가정체성, 주권 담론 맥락에서 해석한 연구들이다.[3] 이러한 연구들은

---

1 송휘영, 2021, 「독도 「고유영토론」에 관한 일본의 국제법적 연구 논거 비판」, 『日本近代學硏究』 71, 333~356쪽; 도시환, 2017, 「일본의 독도영유권 주장과 일제식민지책임의 국제법적 검토」, 『독도연구』 23, 59~97쪽; 도시환, 2021, 「독도주권과 일본의 본원적 권원 주장에 대한 국제법적 검토」, 『독도연구』 31, 203~248쪽; 최장근, 2016, 「19세기 중엽, 『죽도잡지』로 보는 일본인의 울릉도·독도 인식」, 『日本文化學報』 68, 29~48쪽; 나홍주, 2017, 「독도영토주권수호 고찰: 일본 측 주장의 국제법위반 비판을 중심으로」, 『독도연구』 22, 207~237쪽; 酒井啓亘, 2013, 「国際裁判による領域紛争の解決: 最近の国際司法裁判所の判例の動向」, 『国際問題』 624, 5~19쪽; 許淑娟, 2013, 「領土帰属法理の構造: 権原とeffectivitésをめぐる誤解も含めて」, 『国際問題』 624, 20~34쪽; 深町朋子, 2013, 「領土帰属判断における関連要素の考慮」, 『国際問題』 624, 35~43쪽.

2 최은봉·석주희, 2012, 「러일 북방영토분쟁에 대한 전후 일본의 정책지향과 전망: 주요 선언·성명·협정을 중심으로」, 『사회과학연구논총』 28, 43~70쪽; 신정화, 2021, 「센카쿠열도 갈등과 일본의 대중 안보전략: '실질적 위협' 중국과 '자유롭고 열린 인도·태평양전략'」, 『대한정치학회보』 29-3, 49~67쪽; 김기석, 2016, 「영토분쟁의 경제-안보 연계분석: 센카쿠/댜오위다오의 사례」, 『日本研究論叢』 44, 241~268쪽; 윤석상, 2020, 「러·일 북방영토 반환문제 지속의 구조: 일본의 전략과 정책결정 과정의 응집성을 중심으로」, 『평화학연구』 21-1, 9~33쪽; 神谷万丈, 2013, 「東アジア地域秩序の動向: リアリズムの立場から」, 『国際問題』 623, 5~17쪽; 森川幸一, 2016, 「グレーゾーン事態対処の射程とその法的性質」, 『国際問題』 648, 29~38.

3 윤석상, 2025, 「일본 사회의 내셔널리즘 변용과 보수화: 영토주권 문제를 소재로」, 『한림일본학』 47, 249~281쪽; 이화준·최선아, 2019, 「일본의 안보화와 국가정체성: 물리적 기반과 관념기반을 중심으로」, 『일본연구』 32, 323~360쪽; 坂本悠一, 2016, 「近現代における竹島／独島領有問題の歴史的推移と展望: ナ

일본의 영토 담론과 정책 대응을 이해하는 데 중요한 토대를 제공해 왔다.

첫째 범주의 연구들은 일본 측 영유권 주장에 내재된 역사적 비논리성과 국제법적 모순을 비판적으로 검토하고, 관련 담론의 형성과 변천 과정을 추적하였다. 대표적으로 송휘영은 '고유영토'라는 용어가 북방영토 교섭 과정에서 독도 문제로 확장 적용되었고, 독도 '고유영토론'은 무주지 선점론의 법리적 취약성을 보완하기 위해 사후적으로 구성된 정치적 수사라고 분석하였다. 사카이 히로노부(酒井啓亘)는 ICJ 판례 분석을 통해 영토분쟁의 사법적 해결에는 '분쟁'과 '재판가능성'의 성립이 선행되어야 하며, 단일 섬 분쟁의 경우 실효 지배국이 제소에 응할 유인이 낮다는 점을 제시하였다.

둘째 범주의 연구들은 탈냉전 이후 동북아 안보 환경 변화 속에서 일본이 개별 영토 사안을 어떠한 대외전략과 정책수단으로 다루어 왔는지를 검토하였다. 가미야 마타케(神谷万丈)는 중국의 부상과 동아시아 질서 변동 속에서 센카쿠열도를 둘러싼 일본의 대응이 규칙 기반 질서의 유지와 미일동맹 강화라는 안보전략의 문맥 속에서 이해될 수 있음을 논하였다. 모리카와 고이치(森川幸一)는 그레이존 사태의 법적 성질을 분석하며, 센카쿠열도 주변에 대한 대응이 경찰·법집행·자위대 연계의 논리로 조직되면서도 전면적 군사충돌로의 격상은 억제되는 구조를 해명하였다. 최은봉·석주희는 전후 러일 간 주요 선언·성명·협정을 분석하여 북방영토 문제가 반환 방식과 정치·경제 관계의 조합 속에서 평화조약 교섭의 핵심 의제로 관리되어 왔다고 보았다.

셋째 범주의 연구들은 영토 문제가 일본의 국가정체성, 내셔널리즘, 보통국가화 논의와 결부되며 국내정치적 쟁점으로 의미화되어 온 과정을 논증하였다. 윤석상은 센카쿠열도 충돌과 국유화 과정을 통해 '주권 수호' 담론이 반중 감정과 결합하면서 일본 사회의 보수화를 심화시켰다고 분석하였다. 사카모토 유이치(坂本悠一)는 '독도 영유권 문제'를 내셔널리즘·글로벌리즘·로컬리즘의 교착 속에서 분석하고, '고유의 영토'론이 독도 문제의 역사

ショナリズム・グローバリズム・ローカリズムの交錯」,『社会システム研究』32, 1~26쪽.

적·지역적 맥락을 충분히 설명하지 못한다고 비판하였다.

이러한 성과는 세 영토를 함께 다룬 비교연구들에서 더욱 선명하게 확인된다. 우준희는 독도·센카쿠열도·북방영토를 포괄하는 일본의 영토정책을 비교적 시각에서 검토하였고, 최장근은 초기 의회 담론을 통해 영토 인식의 차이를 추적하였으며, 이홍천은 '고유의 영토'라는 공통 명칭이 실제로는 사안별로 서로 다른 연원과 논리 위에서 작동함을 밝혔다.[4] 이들 연구는 공통적으로 일본의 영토 문제가 단일한 영유권 주장으로 설명되기 어렵고, 동일한 용어와 담론도 각 사안의 역사적·정치적 맥락에 따라 서로 다른 의미로 작동한다는 점을 확인하였다.

이처럼 기존 연구의 주된 관심은 영토 인식의 형성 배경, 용어의 역사적 계보, 개별 사안에 대한 정책 선택의 연원과 전개 과정을 해명하는 데 집중되어 있다. 세 영토를 함께 다룬 연구들도 일본의 영토정책이 사안별로 차이를 보여 왔다는 점을 밝혔으나, 그 논의의 중심은 영토정책의 전략적 성격과 역사적 전개 과정에 놓여 있다. 이에 비해 이 연구의 초점은 독도·센카쿠열도·북방영토가 공식 전략·안보 문서 안에서 어떠한 서술 위치, 명명 방식, 위협 구성, 대응 정당화의 논리로 반복적으로 다루어지는지를 실증적으로 밝히는 데 있다. 이를 통해 일본의 공식 전략·안보 담론 안에서 독도의 정책적 위치가 어떠한 담론적 메커니즘을 통해 구성되는지를 센카쿠열도·북방영토와의 비교를 통해 규명하고자 한다.

3. 분석 대상과 방법

이 연구의 핵심 분석 대상은 2013년과 2022년에 수립된 일본의 NSS이다. 2013년 문서는 일본이 처음으로 국가안보전략을 수립한 사례라는 점에

4 우준희, 2019, 「동북아 영토분쟁과 일본의 선택: 독도, 센카쿠, 쿠릴열도에 대한 일본의 다층화 전략」, 『현대정치연구』 12-2, 67~115쪽; 최장근, 2014, 「독도·센카쿠제도·북방영토에 대한 일본정부의 차별적 영유권 인식」, 『日本文化學報』 61, 241~262쪽; 이홍천, 2023, 「日本の三つの領土問題における「固有の領土」用語の比較」, 『日語日文學』 100, 349~364쪽.

서, 2022년 문서는 이른바 '안보 3문서' 개정을 통해 기존 전략의 범위와 대응 논리가 확장된 문서라는 점에서 중요하다. 두 문서는 일본 정부가 영토 문제를 국가이익, 안보 환경 인식, 대응 원칙의 차원에서 어떻게 다루어 왔는지를 비교할 수 있는 기준점을 제공한다.

다만 NSS만으로는 각 영토 사안이 외교·방위 영역에서 반복되고 구체화되는 양상을 충분히 확인하기 어렵다. 따라서 이 연구는 『외교청서』와 『방위백서』를 함께 활용한다. 『외교청서』는 일본 외교의 공식 입장과 국제법적 정당화 논리를 보여 주며, 『방위백서』는 안보 환경 인식과 방위 차원의 대응 방향을 제시한다. NSS가 최상위 전략문서에서 영토 문제의 기본 구도를 보여 준다면, 『외교청서』와 『방위백서』는 그 구도가 외교·방위 영역에서 어떻게 반복되고 구체화되는지를 확인하는 보조 자료로 기능한다.

분석의 초점은 일본의 전략·안보 문서가 영토 문제의 차이를 구성하고 반복하는 방식을 밝히는 데 있다. 이를 확인하기 위해 특정 표현의 등장 여부나 빈도보다, 문단 단위의 서술 맥락을 분석의 기본 단위로 삼는다. 동일한 표현이라도 그것이 놓인 정책 문맥, 함께 제시되는 위협 인식, 이어지는 대응 수단에 따라 서로 다른 의미를 가질 수 있기 때문이다. 예컨대 '고유의 영토'라는 동일한 명명도 독도에서는 국제법과 평화적 해결의 문맥에 놓이는 반면, 센카쿠열도에서는 현상 변경 저지와 억지의 논리와 결합한다. 따라서 이 연구는 개별 문구 자체보다, 해당 영토 사안이 전략문서 안에서 어떤 정책 목표와 연결되고 어떤 대응 수단을 정당화하는지를 분석한다.

이 연구에서 정책적 위치(policy position)는 특정 영토 사안의 외교적 중요도나 정책 관심도를 가리키는 개념이 아니다. 이는 국가전략 문서 안에서 특정 사안이 상위 정책 목표, 위협 인식, 대응 수단의 정당화 논리와 결합하며 놓이는 방식을 뜻한다. 이러한 개념화는 특정 사안이 객관적 조건만으로 정책적 의미를 갖는 것이 아니라, 위협의 명명, 보호되어야 할 대상의 설정, 대응 수단의 정당화가 결합되는 담론적 과정을 통해 안보 문제로 구성된다

는 안보화(securitization) 논의와 연결된다.[5] 따라서 이 연구에서 안보화 논의는 특정 영토 현안이 안보화되었는지를 판정하는 기준이 아니라, 세 영토 현안이 공식 전략문서 안에서 서로 다른 서술 구조와 대응 논리 속에 놓이는 방식을 파악하기 위한 분석적 참조 틀로 활용된다.[6]

위와 같은 개념화에 기초하여, 이 연구는 독도의 정책적 위치를 파악하기 위해 센카쿠열도·북방영토를 비교 대상으로 설정하고, 서술 위치, 명명 방식, 위협 구성, 대응·정당화라는 네 가지 분석 지표를 적용한다. 먼저 서술 위치는 해당 영토가 일본의 전략문서 안에서 어느 항목과 주제 아래 제시되는지를 살펴봄으로써, 그 사안이 놓이는 상위 정책 문맥을 포착한다. 명명 방식은 '고유의 영토', '현안', '최대의 현안'과 같은 표현이 각 사안의 규범적·법적 성격을 어떻게 규정하는지를 검토한다. 위협 구성은 해당 사안이 군사적 충돌, 그레이존 사태, 현상 변경 시도, 실효적 지배, 점거, 협상 중단 등 어떠한 수준과 성격의 위험으로 서술되는지를 분석한다. 마지막으로 대응·정당화는 그러한 위협 인식이 외교적 항의, 국제법적 해결, 평화조약 교섭, 법집행 역량 강화, 방위력 강화, 동맹 억지 등 특정 대응 방식의 필요성을 설명하는 논리로 어떻게 연결되는지를 살펴본다. 이 네 지표는 세 영토의 정책적 위치 차이를 단순히 분류하기 위한 목록이 아니라, 동일한 '고유의 영토' 주장이 사안별로 서로 다른 정책 문맥, 위협 인식, 대응 논리로 연결되는 과정을 분석하기 위한 기준으로 기능한다.

---

5 Ole Wæver, 1995, "Securitization and Desecuritization," in Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security,* New York: Columbia University Press, pp. 46~87; Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, 1998, *Security: A New Framework for Analysis,* Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, pp. 23~27 참조. 웨버는 안보를 발화행위로 파악하면서, 특정 사안을 안보 문제로 제시하는 행위가 일반적인 정책 논의의 범위를 넘어 필요한 대응 수단의 동원을 정당화한다고 보았다. 부잔·웨버·드 빌드는 이를 비정치화·정치화·안보화의 스펙트럼, 실존적 위협의 상호주관적 구성, 지시 대상·위협·대응 논리의 결합이라는 틀로 설명하였다.

6 공식문서와 공적 담론을 결합한 안보화 담론분석의 적용 사례로는 Leif Christian Jensen, 2013, "Seduced and Surrounded by Security: A Post–Structuralist Take on Norwegian High North Securitizing Discourses," *Cooperation and Conflict,* Vol. 48, No. 1, pp. 83~85 참조.

Ⅱ. 영토 문제의 공통 인식과 대응 논리

1. 영역 보전과 영토 문제의 안보화

일본의 NSS에서 영토 문제는 국가가 우선적으로 보전해야 할 핵심 이익의 범주로 제시된다. 여기에서 영토는 단순한 외교 현안이 아니라, 주권과 독립, 국민의 안전, 국가의 존립과 결부된 대상으로 이해된다. 따라서 일본의 전략문서가 각 영토 사안을 어떠한 방식으로 다루는지를 검토하기 위해서는 먼저 NSS가 영토 문제를 어떠한 국가이익의 층위에 위치시키고 있는지를 확인할 필요가 있다.

2013년 NSS는 국가안보의 기본이념을 구체적 정책으로 실현하기 위해 일본의 국익과 국가안보 목표를 명확히 하고, 이를 변화하는 안보 환경에 적용하여 모든 수단을 동원해야 한다고 전제한다. 이어 일본의 국익을 "주권·독립을 유지하고, 영역을 보전하며, 국민의 생명·신체·재산의 안전을 확보하는 것"으로 규정한다.[7] 2022년 NSS 역시 이러한 표현을 유지하며, 영역 보전을 주권·독립 및 국민의 안전과 함께 국익의 기본 요소로 제시한다.[8] 이는 NSS에서 영역 보전이 개별 영토 현안의 관리 차원을 넘어, 주권·독립 및 국민의 안전과 함께 국가안보의 기본 국익으로 규정되고 있음을 보여 준다.

그러나 NSS에서 영역 보전은 국익의 기본 요소로 제시되는 데 그치지 않는다. 일본은 영역을 둘러싼 갈등을 변화하는 안보 환경 속에서 발생하는 구조적 위험으로 이해하고, 이를 국가안보정책이 직접 다루어야 할 사안으로 규정한다. 2013년 NSS는 아시아태평양 지역에서의 "파워 밸런스의 변화에 따라 발생하는 문제와 긴장"을 지적하고, 이와 관련하여 "영역 주권이나 권익 등을 둘러싸고, 순수한 평시도 유사시도 아닌 사태, 이른바 그레이

7 内閣官房, 2013, 「国家安全保障戦略について」, 4쪽.

8 内閣官房, 2022, 「国家安全保障戦略について」, 6쪽.

존 사태가 발생하기 쉽고, 이것이 더욱 중대한 사태로 전이될 수 있는 리스크를 지니고 있다"라고 명시하였다.[9] 이는 일본이 영역 주권과 권익을 둘러싼 갈등을 동아시아 질서 변화 속에서 발생하는 그레이존 사태의 문제로 파악하고 있으며, 영토 문제를 지속적 경계와 대응이 필요한 안보 사안으로 제시하고 있음을 보여 준다.

2022년 NSS에서 이러한 인식은 한층 더 확장된다. 이 문서는 "영역을 둘러싼 그레이존 사태, 민간의 중요 인프라 등에 대한 국경을 넘는 사이버 공격, 허위정보의 확산 등을 통한 정보전 등이 상시적으로 발생하고, 유사시와 평시의 경계는 갈수록 모호해지고 있다"라고 기술한다. 여기에서 영역을 둘러싼 갈등은 사이버 공격, 정보전, 비군사적 압박과 함께 평시와 유사시의 경계를 흐리는 복합적 안보 문제의 일부로 제시된다. 동시에 NSS는 "국가안보의 대상이 경제와 기술 등 지금까지 비군사적으로 여겨져 온 분야로까지 확대되고 있다"라고 서술한다.[10]

2013년 NSS에서 영토 문제는 보다 중대한 사태로 전이될 수 있는 위험으로 제시되었고, 2022년 NSS에서는 상시적이고 구조적인 안보 환경의 일부로 규정된다. 영토 문제는 예외적 사건이나 일시적 긴장의 차원을 넘어, 복합 위협의 한 요소로 이해된다. 이러한 전략적 구성은 "힘에 의한 일방적 현상 변경"이라는 표현에서 집약적으로 드러난다. 2022년 NSS는 "해양에서의 일방적 현상 변경 및 그 시도도 계속되고 있다. 보편적 가치를 공유하지 않는 일부 국가들이 기존 국제질서에 도전하고 있으며, 국제관계에서 지정학적 경쟁이 격화되고 있다"라고 기술한다. 이 서술에서 영토 문제는 해양 권익의 침해, 힘에 의한 현상 변경, 기존 국제질서에 대한 도전과 연결된다. 이로써 영토와 그 주변 공간을 둘러싼 갈등은 개별 분쟁의 차원을 넘어, 방위력 강화와 동맹의 역할, 국제질서 수호의 논리와 결부될 수 있는 기반을 갖게 된다.

---

9 内閣官房, 2013, 앞의 글, 9~10쪽.

10 内閣官房, 2022, 앞의 글, 4쪽.

이처럼 NSS는 영역 보전을 국익의 기본 요소로 제시하는 동시에, 영토와 그 주변 공간을 둘러싼 갈등을 그레이존 사태, 복합 위협, 현상 변경 시도와 결부된 안보 문제로 구성한다. 이 과정에서 영토 문제는 개별 분쟁의 사실 관계를 넘어, 일본이 안보 환경을 진단하고 국가적 대응의 필요성을 설명하는 인식 틀 안에 자리 잡는다. 다음 절에서는 이러한 위협 인식이 영토 보전을 위한 대응 수단의 확대와 어떠한 방식으로 결부되는지를 검토한다.

2. 위협 인식의 확대와 대응 수단의 정당화

영토 문제가 구조적 불안정과 복합 위협의 일부로 구성되면서, 그 대응 역시 안보 환경 인식에 상응하는 정책 수단의 문제로 확장된다. NSS는 이러한 위협 인식을 바탕으로 영토 보전을 위한 대응 수단의 확대를 정당화한다. 여기서 주목할 것은 NSS가 영토 보전을 경비·감시와 법집행, 방위력 강화, 외교적 대응이 단계적으로 결합되는 전략적 과제로 제시한다는 점이다.

이러한 대응 논리는 먼저 2013년 NSS에서 경비·감시 역량의 강화로 나타난다. 이 문서는 영토 보전을 위해 법집행기관의 영역 경비 능력과 해양 감시 능력을 강화하고, 다양한 돌발 사태에 빈틈없이 대응할 수 있도록 관계 부처 간 연계를 강화해야 한다고 제시한다.[11] 이는 2013년 NSS에서 영토 문제가 경계·감시·법집행 역량을 강화하는 근거로 기능하며, 그 대응이 경비와 감시 중심의 역량 보강에 무게를 두고 있음을 보여 준다.

2022년 NSS에 이르면 이러한 대응 논리는 방위력의 근본적 강화와 강력한 외교의 결합으로 확대된다. 이 문서는 국제사회에서 힘에 의한 일방적 현상 변경 및 그 시도가 상시적으로 발생하고, 일본 주변에서 군비 증강이 급속히 확대되고 있다고 진단한다. 또한 러시아의 우크라이나 침략과 같이 국제질서의 근간을 뒤흔드는 심각한 사태가 미래에, 특히 동아시아에서 발

11 内閣官房, 2013, 앞의 글, 13쪽.

생할 가능성을 배제할 수 없다고 판단하고, 이러한 안전보장 환경에 대응하기 위해 일본은 방위력을 근본적으로 강화해야 한다고 명시한다. 동시에 일본에 바람직한 안전보장 환경을 능동적으로 창출하기 위해 "강력한 외교"를 전개해야 하며, "자신의 국가는 스스로 지켜 낼 수 있는 방위력"이 그러한 외교의 기반이 된다고 강조한다.[12] 이는 2013년 NSS가 영토 보전을 경비·감시·법집행 역량의 강화와 연결한 데 비해, 2022년 NSS는 이를 방위력 강화와 외교적 대응이 결합되는 전략적 과제로 확장하고 있음을 보여준다.

이러한 대응 수단의 확대는 군사 영역에 한정되지 않는다. 2022년 NSS는 군사와 비군사, 유사시와 평시의 경계가 흐려지고 하이브리드전과 그레이존 사태가 상시적으로 전개되는 안보 환경이 이미 형성되었다고 진단한다. 이에 따라 사이버 공간·해양·우주 공간·기술·정보, 국내외 국민의 안전 확보 등 다양한 분야에서 정부 차원의 부처 간 연계를 추진해 국익을 빈틈없이 지켜야 한다고 명시한다.[13] 이처럼 2022년 NSS에서 영토 보전은 방위력 강화와 외교적 대응을 넘어, 여러 정책 영역을 연계하는 범정부적 대응의 과제로 확대된다.

결국 NSS는 영토를 둘러싼 안보 환경의 악화와 위협의 상시화·복합화를 제시함으로써, 영토 보전의 정책적 우선순위를 높이고, 경비·감시 역량의 강화, 방위력 강화, 범정부 대응, 정책 수단의 연계를 정당화한다. 다만 이러한 공통된 대응 논리가 개별 영토에 동일한 방식으로 적용되는 것은 아니며, 바로 이 차이가 일본 영토 인식 구조의 차등성을 드러낸다. 다음 장에서는 이 차이가 독도, 센카쿠열도, 북방영토에서 각각 어떠한 방식으로 나타나는지를 구체적으로 검토한다.

12 内閣官房, 2022, 앞의 글, 17쪽.

13 内閣官房, 2022, 위의 글, 21쪽.

Ⅲ. 영토별 대응 방식의 차등화와 독도의 위치

1. 독도: 외교·국제법적 쟁점화

NSS에서 독도는 일본이 자국 영토 현안으로 반복적으로 제시하는 사안이다. 일본 정부는 한국의 실효적 지배와 독도 주변의 군사훈련, 시설물 구축을 갈등 현안으로 적시하지만, 그 대응을 억지와 수호의 문제로 전환하지 않는다. 독도 문제는 한일관계, 북한 대응, 한일 및 한미일 협력의 틀 안에서 제시되며, 국제법과 평화적 해결, 외교적 노력의 방식으로 처리된다. 이 절은 이러한 특징에 주목하여, 일본이 독도를 군사적 대응의 대상으로 전환하지 않으면서도 외교·국제법적 차원에서 지속적으로 쟁점화하는 구조를 검토하고자 한다.

이 점은 먼저 NSS 안에서 독도 문제가 놓이는 상위 정책 문맥을 통해 확인할 수 있다. 2013년 NSS는 아시아태평양 지역의 파트너와 외교·안보 협력을 강화한다는 항목 아래에서 한국과의 관계, 북한 문제, 한미일 협력의 중요성을 먼저 제시하고, 그 문맥 안에서 독도 문제를 언급한다.

> 한미일 3국 협력은 동아시아의 평화와 안정을 실현하는 데 핵심이 되는 틀이며, 북한의 핵·미사일 문제에 대한 협력을 포함하여 이를 강화한다. 또한 다케시마의 영유권 문제에 대해서는 국제법에 따라 평화적으로 분쟁을 해결한다는 방침에 기초하여 끈기 있게 외교 노력을 기울여 나간다.[14]

여기에서 주목할 것은 독도 관련 서술의 위치이다. 독도 관련 항목이 한미일 협력 강화를 논하는 항목 아래에 놓인다는 것은, 독도 문제의 대응 방식이 협력의 목표와 조건 속에서 설정된다는 점을 의미한다. 독도를 어떻게

14 内閣官房, 2013, 앞의 글, 20쪽.

다룰 것인지는 한일 및 한미일 협력을 어떻게 유지할 것인지의 문제와 결부되어 있다. 이때 "국제법에 따라 평화적으로 분쟁을 해결한다"라는 선언은 독도 문제의 성격과 처리 방식을 동시에 규정한다. 독도 문제를 '분쟁'으로 제시하는 것은 한국의 실효적 지배를 기정사실로 받아들이지 않겠다는 일본의 입장을 드러낸다. 그러나 그 대응은 '국제법'과 '평화적 해결'이라는 원칙 아래 외교적 노력과 국제법적 주장으로 한정된다. 이처럼 2013년 NSS에서 독도는 일본이 자국 영토로 주장하는 사안이지만, 한일 및 한미일 협력 구조 안에서 군사적 대응에서는 제외되는 현안으로 제시된다.

이러한 구조는 2022년 NSS에서도 유지되며 그 의미는 더 분명해진다. 2022년 NSS는 한국을 "협력해 나가야 할 중요한 이웃 국가"로 규정하고, 북한 대응을 포함한 안보 협력과 한일 · 한미일 전략적 연계를 강조한 뒤, 독도를 양국 간 여러 현안 가운데 하나로 포함시킨다.

> 한국은 국제사회의 다양한 과제에 대응하는 데 협력해 나가야 할 중요한 이웃 국가이다. 북한 대응 등을 염두에 두고 안보 분야를 포함하여 한일 · 한미일의 전략적 연계를 강화해 나간다. … 양국 간 여러 현안에 대해서는 일본의 일관된 입장에 기초하여 적절히 대응해 나간다. 일본 고유의 영토인 다케시마의 영유권 문제에 대해서는 일본의 일관된 입장에 기초하여 의연하게 대응하되, 국제법에 따라 평화적으로 분쟁을 해결한다는 방침에 기초하여 끈기 있게 외교 노력을 기울인다.[15]

2022년 NSS에서는 독도가 '고유의 영토'로 명명되면서도, 그 대응이 군사적 수호의 논리로 전환되지 않는다는 점이 더욱 분명하게 드러난다. 2013년 NSS의 독도 서술에 "일본의 일관된 입장에 기초하여"와 "의연하게"가 추가되면서 독도 영유권 주장의 지속성과 대응 태도의 단호성은 강화되었지만, 이러한 표현 강화 역시 "국제법에 따른 평화적 해결"의 틀 안에 놓

15 内閣官房, 2022, 앞의 글, 14~15쪽.

여 있다. 이는 2022년 NSS의 독도 서술이 2013년의 기본 구조를 유지하면서도, 그 안에서 영유권 주장의 명시성을 높이는 방식으로 조정되었음을 보여 준다.

이러한 대응 방식은 전후 한일 안보협력의 구조와 연결된다. 한일 안보협력은 양국 간 직접 군사동맹이 아니라 미국을 매개로 한미일 협력의 형태로 발전해 왔다. 이 협력은 북핵 대응과 역내 위협 관리라는 과제를 우선하면서, 역사 갈등과 영토 갈등을 일정한 범위 안에서 관리하는 방식으로 유지되어 왔다.[16] 따라서 독도 문제는 독립된 안보 전선으로 분리되기보다, 북한 대응과 한미일 공조의 지속이라는 조건 속에서 다루어진다. 실제로 최근의 한일 갈등 국면에서도 북한과 중국의 위협이 커질수록 한국 사회에서 한일관계 개선과 한미일 안보협력의 필요성이 강화되었다. 일본 내부에서도 북한 핵·미사일 위협 대응을 위해 한일 및 한미일 안보협력의 정상화가 전략과제로 제시되고 있다.[17] 이 점에서 독도의 외교·국제법적 관리는 갈등의 강도가 낮기 때문에 선택된 대응이 아니라, 한일 협력과 한미일 연계의 지속을 우선하는 안보협력 구조 속에서 형성된 대응 방식으로 이해할 수 있다.

이러한 해석은 『외교청서』와 『방위백서』의 관련 서술을 통해서도 뒷받침된다. 『외교청서 2020』은 2016년에 체결된 한일 군사정보보호협정(GSOMIA)을 한일 간 협력과 연계를 강화하고 지역의 평화와 안정에 기여하는 조치로 설명한다.[18] 『외교청서 2023』은 북한 대응을 위해 한미일 3국 연계를 다층적으로 추진해야 한다고 강조하며, 외교문서에서는 처음으로 한국을 자유롭고 열린 인도태평양을 실현하기 위한 주요 협력국 가운데 하나로 제시한다.[19] 『방위백서 2015』 역시 한국을 일본 안보에 매우 중요한 이웃 국

16 정상미, 2023, 「안보위협과 대일인식: 한일관계 개선·한미일 군사안보협력에 대한 여론 분석(2018~2021)」, 『국제정치논총』 63-1, 183~185쪽.

17 정상미, 2023, 위의 글, 203~209쪽.

18 外務省, 2020, 『外交青書 2020』, 33쪽.

19 外務省, 2023, 『外交青書 2023』, 55쪽.

가로 규정하면서, 어려운 문제가 발생하더라도 안보 협력의 의미가 크다고 적시하였다. 아울러 2014년에 체결된 한미일 정보공유 약정을 통해 북한의 핵·미사일 위협에 관한 비밀정보 공유가 가능해졌다는 점을 강조함으로써, 한일 안보협력이 한미일 협력의 실무적 장치 속에서 제도화되어 왔음을 보여 준다.[20] 이처럼 『외교청서』와 『방위백서』는 한일 협력과 한미일 연계를 반복적으로 강조함으로써, 독도 문제가 독립된 안보 현안으로 분리되지 않고 협력 구조 안에서 관리되고 있음을 보여 준다.

그렇다고 해서 일본 정부가 독도 문제의 갈등 자체를 축소하여 다루는 것은 아니다. 『외교청서』는 한국의 실효적 지배, 독도 주변 군사훈련, 시설물 구축과 같은 구체적인 상황을 반복적으로 적시한다.

> 한국 국회의원 등의 다케시마 상륙, 한국에 의한 다케시마 및 그 주변에서의 군사훈련과 건조물 구축 등에 대해서는 일본으로서는 결코 용인할 수 없으며, 한국에 대하여 여러 차례 엄중한 항의를 해 왔다. 일본은 다케시마 문제에 관하여 국제법에 따라 평화적으로 해결하기 위해 앞으로도 끈기 있게 외교 노력을 기울여 나갈 방침이다.[21]

이 대목은 일본 정부가 독도 문제를 갈등 현안으로 지속적으로 다루고 있음을 보여 준다. 한국의 실효적 지배, 군사훈련, 건조물 구축은 일본 문서에서 반복적으로 항의의 대상으로 제시되며, 독도에 대한 일본의 '고유 영토' 주장이 외교문서 안에서 계속 축적되고 있음을 의미한다. 그럼에도 이러한 문제 제기는 "국제법에 따른 평화적 해결"과 "끈기 있는 외교 노력"이라는 대응 방식으로 수렴된다.

이러한 대응 방식은 한일관계가 심각하게 악화된 상황에서도 유지된다. 『방위백서 2022』는 한국 해군의 독도 주변 군사훈련과 GSOMIA 종료 통

20 防衛省, 2015, 『防衛白書 2015』, 276~277쪽.

21 外務省, 2020, 앞의 책, 32쪽.

고를 적시하면서도, 그에 대한 일본의 대응을 한일 · 한미일 연계의 유지라는 목표 아래 둔다.

> 한국 해군에 의한 다케시마 주변 해역을 포함한 일본 주변 해역에서의 군사훈련, 한일 군사정보보호협정 종료 통고 … 에 관한 대응이 있다. 한국 방위당국 측의 부정적인 대응이 계속되고 있기 때문에, 방위성 · 자위대로서는 이러한 과제에 대하여 한일 · 한미일 연계가 훼손되지 않도록 계속해서 한국 측의 적절한 대응을 강하게 요구해 나갈 방침이다.[22]

이 대목에서 확인되는 특징은 『방위백서』가 "한국 해군에 의한 다케시마 주변 해역에서의 군사훈련"을 방위 당국의 직접 대응 사안으로 다룬다는 점이다. 『방위백서』는 그 대응 주체를 '방위성 · 자위대'로 명시함으로써, 독도 문제를 한일 방위당국 간 현안의 범주에 포함시킨다.

이러한 처리 방식은 2019년을 기점으로 변화하였다. 2018년까지 『방위백서』는 독도 문제를 언급하더라도, 주로 "때로 곤란한 문제가 일어나더라도 안보 협력이 중요하다"라는 식으로 한일 안보협력의 필요성을 강조하는 데 무게를 두었다. 그러나 2019년부터 독도는 한국 국회의원의 독도 상륙, 일본 초계기를 둘러싼 한일 방위당국 간 갈등, 제주 국제관함식 참가를 둘러싼 자위함기 게양 논란과 함께 "한국 측에 의한 부정적인 대응"의 하나로 제시된다. 이로써 독도 문제는 한일 안보협력의 필요성을 강조하는 문맥 속에서 다루어지던 현안에서, 한국 측 대응의 시정을 요구하는 방위당국 간 현안으로 전환되었다.

다만 '방위성 · 자위대'라는 주체가 명시되고 '군사훈련'이 대응 사안으로 제시되더라도, 독도 대응은 자위대에 의한 직접적 수호로 연결되지 않는다. 『방위백서』의 변화는 독도가 방위당국 간 대응 요구의 대상에도 포함되었음을 보여 주지만, 그 대응은 한일 · 한미일 연계의 훼손을 피하면서 한국 측

22 防衛省, 2022, 『防衛白書 2022』, 338쪽.

의 대응을 요구하는 방식에 머문다.

그렇다고 해서 독도 문제가 북방영토처럼 실질적 교섭을 통해 조정되는 현안으로 전환되는 것도 아니다. 한국이 독도에 대한 영토분쟁의 존재를 인정하지 않는 가운데, 독도 문제는 한일관계와 한미일 협력의 틀을 유지해야 하는 조건 속에서 제도적 협상 의제로 전환되지 않았다. 따라서 독도 문제는 교섭을 통한 단계적 조정의 경로가 아니라, 외교적 항의와 국제법적 주장, 대외적 발신을 통해 일본의 영유권 주장이 반복·축적되는 방식으로 지속되어 왔다.

이러한 처리 방식은 전후 한일관계의 형성과 운영 방식 속에서 만들어졌다. 1965년 국교정상화 과정에서 양국은 독도 문제를 명시적 합의의 대상으로 다루지 않은 채, '분쟁 해결에 관한 교환 공문'을 통해 이를 애매하게 처리하였다. 당시 양국이 우선한 것은 독도 문제의 최종적 조정이 아니라 국교정상화를 통한 관계 안정이었으며, 독도 문제는 그러한 정치·외교적 목표 아래에서 직접적 교섭 의제로 설정되지 않았다.[23] 이러한 점에서 독도 문제는 전후 한일관계의 출발부터 관계의 안정적 운영과 일본의 영유권 주장 사이에서 유보된 현안으로 남게 되었다.[24]

여기에 한국 사회에서 독도 문제가 일본의 제국주의 침략과 주권 침탈의 과정과 결부된 역사 문제로 이해되어 왔다는 점도 중요하다. 일본 정부는 1905년 시마네현 편입 조치를 독도 영유의 근거로 제시하지만, 그 조치는 러일전쟁기 일본의 군사적 필요, 한국에 대한 보호국화 과정, 이후 식민지

23 최희식, 2013, 「동북아시아에서의 해양·영토 분쟁: 독도와 센카쿠 문제를 중심으로」, 『아시아리뷰』 3-2, 37쪽.

24 이러한 처리 방식은 이후 한일 어업협정에서도 이루어졌다. 1965년 어업협정은 독도 주변 문제를 영유권 문제와 어업 문제로 분리하여 관리하는 방식을 보여 주었고, 1998년 신한일어업협정 역시 이러한 잠정적 처리의 연장선에 놓여 있었다. 신어업협정에서 양국은 독도 문제를 직접 교섭하지 않은 채 독도 주변을 잠정수역으로 설정함으로써, 영유권 문제의 최종 해결을 유보하고 어업 문제를 관리하는 방식을 유지하였다. 이는 독도 문제가 부차적이었기 때문이 아니라 한일관계 전체에 미치는 파장이 큰 만큼 쉽게 타협의 대상으로 올리기 어려운 현안이었기 때문이다. 실제로 한일 양국은 독도 문제를 회피하는 전략을 취해 왔으며, 거시적으로도 독도 문제는 냉전과 한미일 안보 제휴라는 더 큰 구조 아래에서 봉합되어 왔다(최희식, 2013, 위의 글, 39~40쪽).

지배의 확대 속에서 이루어졌다.[25] 이 때문에 독도 문제는 도서의 귀속을 둘러싼 영토 문제를 넘어, 일본의 침략과 식민지 지배가 한반도의 주권을 침해해 간 역사적 과정 속에서 이해되어 왔다. 이러한 역사적 맥락은 독도 문제를 한일 간 타협 가능한 영토 협상 사안이 아니라, 식민지 지배의 기억과 주권 회복의 문제를 포함하는 민감한 현안으로 만들었다.

이러한 조건에서 일본은 독도에 대해 반복적으로 영유권을 주장해 왔지만, 이를 양국 간 실질적 교섭 의제로 제도화하기는 어려웠다. 일본 정부가 국제사법재판소(ICJ) 회부를 반복적으로 제안하고 대외적 발신을 강화해 온 것 역시 이러한 조건 아래에서 선택된 관리 전략의 일부로 볼 수 있다.[26]

> 다케시마 문제의 평화적 수단에 의한 해결을 도모하기 위해 1954년, 1962년, 2012년에 한국 정부에 국제사법재판소 회부 등을 제안해 왔으나, 한국 정부는 이 제안을 모두 거부하였다. 일본은 다케시마 문제에 관하여 국제법에 따라 평화적으로 해결하기 위해 앞으로도 끈기 있는 외교 노력을 기울여 나갈 방침이다.[27]

여기에서 '국제법에 따른 평화적 해결'은 독도 문제를 샌프란시스코 평화조약의 해석 문제로 지속적으로 쟁점화해 온 일본 측 담론 구조와 연결된다. 일본 측 해석은 평화조약 제2조(a)가 일본의 한국에 대한 권리·권원·청구권 포기를 규정하면서 제주도·거문도·울릉도를 명시했지만, 독도는 그 포기 대상에 포함되지 않았다는 데 기초한다. 이러한 해석은 조약 초안 작성 과정에서 일본의 주권 존속 범위와 한국 관련 도서의 명시 방식을 둘러싼 미영 간 조정이 있었고, 최종 조약문에서도 독도가 일본이 포기하는

25 坂本悠一, 2016, 앞의 글, 1~2쪽, 5~9쪽; 송휘영, 2021, 앞의 글, 347~352쪽.

26 곽진오, 2022, 「기시다 후미오(岸田文雄) 내각의 독도정책과 한일관계」, 『日本學報』 133, 198쪽.

27 外務省, 2025, 『外交青書 2025』, 32쪽.

대상으로 명시되지 않았다는 주장과 결합한다.[28] 일본의 '국제법에 따른 평화적 해결' 요구는 이러한 조약 해석을 근거로 독도 문제의 국제법적 해결 필요성을 반복적으로 발신하는 방식으로 작동한다.

이처럼 독도 문제는 한일 및 한미일 협력의 틀 안에서 관리되면서도, 일본 정부 문서에서 외교·국제법적 주장과 방위당국 간 대응 현안으로 반복적으로 제기된다. 이 점에서 독도는 낮은 수준의 영토 현안도, 단순한 비안보화의 사례도 아니다. 독도의 정책적 위치는 일본의 전략적 선택과 전후 한일관계의 구조적 제약이 결합한 결과이다. 1965년 국교정상화 과정에서 독도 문제는 교환 공문의 형태로 명시적 해결 없이 유보되었고, 이후 한미일 안보협력 구조는 독도 문제가 군사적 수호나 실질적 교섭의 대상으로 전환되는 것을 제약해 왔다.

이러한 특징은 이 논문이 설정한 네 가지 분석지표를 통해 정리할 수 있다. 독도는 한일관계, 북한 대응, 한일 및 한미일 협력의 문맥 속에서 제시되고(서술 위치), '고유의 영토'로 주장되면서도 양국 간 여러 현안 가운데 하나로 다루어진다(명명 방식). 한국의 실효적 지배, 독도 주변 군사훈련, 시설물 구축은 반복적으로 갈등 현안으로 적시되며, 2019년 이후 『방위백서』에서는 독도 문제가 방위성·자위대의 대응 요구와도 연결된다(위협 구성). 그러나 이러한 위협 구성은 자위대에 의한 직접적 수호나 억지로 이어지지 않고, 국제법, 평화적 해결, 외교적 항의, 국제사법재판소 회부 제안, 한일·한미일 연계의 유지라는 방식으로 처리된다(대응 정당화).

---

28 藤井賢二, 2021,「サンフランシスコ平和条約の領土条項と竹島: 1951年の交渉経緯を中心に」, 公益財団法人日本国際問題研究所, 2~6쪽. 후지이는 미국의 대일평화조약 초안에서 1949년 이후 독도가 일본 보유 대상으로 처리되었고, 1951년 미영 실무협의 결과 최종 조약문에서 일본이 포기하는 한국 관련 도서가 제주도·거문도·울릉도를 포함하는 방식으로 정리되었다고 설명한다. 이 주장의 비판적 검토는 송휘영, 2021, 앞의 글, 347~352쪽 참조.

2. 센카쿠열도: 억지와 수호의 전면화

센카쿠열도는 일본의 전략문서에서 영토 문제와 대중 안보전략이 가장 직접적으로 결합되는 사안이다. 일본은 센카쿠열도에 대한 실효 지배를 유지하고 있음에도, 그 주변에서 전개되는 중국의 활동을 영유권 갈등이 아니라 힘에 의한 현상 변경 시도와 동중국해 안보의 문제로 다룬다. 따라서 센카쿠열도 관련 서술에서는 영유권 주장 자체보다 중국의 대외 행동, 기존 국제질서에 대한 도전, 이에 대한 억지와 수호의 필요성이 전면에 놓인다. 이 절은 센카쿠열도가 일본의 대중 위협 인식과 대응 논리 속에서 핵심 안보 사안으로 구성되는 방식을 검토한다.

다만 센카쿠열도가 처음부터 현재와 같은 방식으로 대중 안보전략의 핵심 사안으로 다루어진 것은 아니었다. 2010년 이전에는 어업협정과 해양자원 개발 협의를 통해 센카쿠열도 문제를 영유권 문제와 일정하게 분리하고, 영토 갈등이 양국관계 전반으로 확산되는 것을 억제하려는 관리 방식이 작동하였다.[29] 그러나 이러한 방식은 2010년 충돌사건과 2012년 국유화를 거치며 약화되었다. 중국은 이 시기부터 센카쿠열도 주변에서 해경선 등 정부 소속 선박의 활동을 확대하였고, 일본은 이를 자국의 실효 지배와 동중국해 질서에 대한 도전으로 인식하기 시작하였다.[30] 결국 센카쿠열도가 수호와 억지의 대상으로 전면화된 배경에는 영유권 갈등 자체보다, 중국의 해양 활동을 현상 변경 시도와 동중국해 안보 문제로 파악하게 된 일본의 위협 인식 변화가 놓여 있었다.

이러한 인식 변화는 2013년 NSS에서 보다 분명하게 확인된다. NSS는 중국의 동중국해 및 남중국해 활동을 기존 국제법 질서와 양립하기 어려운 독자적 주장에 기초한 현상 변경 시도로 규정하고, 센카쿠열도 부근의 영해 침입과 영공 침범을 일본 주변 해공역에서 발생하는 대표적 사례로 제시한다.

29 최희식, 2013, 앞의 글, 59~60쪽.

30 신정화, 2021, 앞의 글, 63~64쪽.

> 중국은 동중국해와 남중국해 등의 해공역에서 기존 국제법 질서와 양립하기 어려운 독자적 주장에 기초하여, 힘에 의한 현상 변경의 시도로 볼 수 있는 대응을 보이고 있다. 특히 우리나라의 센카쿠 제도 부근에서의 영해 침입 및 영공 침범을 비롯하여 일본 주변 해공역에서의 활동을 급속히 확대·활성화하는 한편, 동중국해에 독자적인 '방공식별구역'을 설정하여 공해 상공에서의 비행의 자유를 저해하는 움직임도 보이고 있다.[31]

여기에서 센카쿠열도는 단순한 영토 현안을 넘어, 일본이 중국의 대외 행동을 국제질서에 대한 도전으로 파악하는 핵심 사례로 제시된다. 특히 NSS는 중국의 활동이 동중국해 방공식별구역 설정과 공해 상공 비행의 자유를 저해하는 움직임으로까지 확대되고 있음을 적시한다. 이로써 센카쿠열도 문제는 해양·공역 질서 전반에 대한 도전이자 동중국해 안보와 대중 억지의 문제로 공식화된다.

『방위백서 2014』는 이러한 인식을 더 구체적인 위협으로 기술한다.

> 중국은 동중국해와 남중국해를 비롯한 해공역 등에서 활동을 급속히 확대·활성화하고 있다. 특히 해양에서 이해관계가 충돌하는 문제를 둘러싸고는 힘을 배경으로 한 현상 변경 시도 등, 고압적이라고도 할 수 있는 대응을 보이고 있다. 일본 주변 해공역에서는 공선(公船: 중국 정부 공용 선박)과 항공기에 의한 일본 영해의 간헐적 침입과 영공 침범뿐 아니라, 해군 함정에 의한 해상자위대 호위함에 대한 사격통제 레이더 조사, 전투기에 의한 자위대 항공기에 대한 이상 근접 비행, 독자적 주장에 기초한 '동중국해 방공식별구역' 설정 등 공해 상공의 비행의 자유를 저해할 수 있는 움직임을 포함하여, 우발적 사태를 초래할 수 있는 위험한 행위에 이르고 있다.[32]

31 内閣官房, 2013, 앞의 글, 12~13쪽.

32 防衛省, 2014, 『防衛白書 2014』, 33쪽.

이 대목에서 센카쿠열도 주변의 위협은 외교적 마찰에 그치지 않고, 해상법집행기관, 해군 함정, 항공기, 방공식별구역을 포함하는 복합적인 안보 문제로 구체화된다. 중국 공선의 영해 침입, 항공기의 영공 침범, 해군 함정의 레이더 조사, 전투기의 이상 접근, 방공식별구역 설정은 모두 우발적 사태를 초래할 수 있는 위협 행위로 다루어진다.

이러한 위협 인식은 2022년 NSS에서 '현상 변경 시도'라는 규정으로 한 층 더 강화된다.

> 중국은 기존 국제질서와 양립하기 어려운 독자적 주장에 기초하여, 힘을 배경으로 한 일방적인 현상 변경을 시도하는 한편, 동중국해를 비롯한 해공역에서 군사활동을 확대·활성화하고 있다. 일본 고유의 영토인 센카쿠 제도 주변에서는 일본의 강한 항의에도 불구하고 공선에 의한 간헐적인 영해 침입과 해군 함정의 상시적 활동 등을 계속하고 있다.[33]

2022년 NSS는 센카쿠열도 주변의 영해 침입과 해군 함정의 상시적 활동을 중국의 일방적 현상 변경 시도와 직접 연결함으로써, 센카쿠열도를 중국의 군사활동 확대와 해양 질서 변화가 집중되는 안보 현안으로 제시한다. 2013년 NSS가 센카쿠열도를 "우리나라의 센카쿠 제도"로 지칭한 데 비해, 2022년 NSS는 이를 "우리나라 고유의 영토"로 명시한다. 여기에서 '고유의 영토'라는 명명은 독도에서와 다른 위치를 갖는다. 독도에서 이 표현이 국제법에 따른 평화적 해결과 외교적 관리의 문맥에 놓인다면, 센카쿠열도에서는 중국의 현상 변경 시도에 맞서 자국 영토를 수호하고 억지를 강화해야 한다는 논리와 결합한다.

이러한 차이는 중국의 행동을 규정하는 방식에서도 확인된다. 2013년 NSS가 중국의 대응을 "현상 변경의 시도로 보이는 대응"이라고 유보적으로 표현한 데 비해, 2022년 NSS는 이를 "힘을 배경으로 한 일방적 현상 변경

33 内閣官房, 2022, 앞의 글, 19쪽.

을 시도한다"라고 단정한다. 이러한 규정 속에서 센카쿠열도는 외교적 항의나 경계·감시를 통해 관리되는 현안을 넘어, 억지와 방위력 강화의 필요성을 설명하는 핵심 안보 사안으로 자리 잡는다. 이에 따라 센카쿠열도 관련 대응은 경계·감시와 외교적 항의의 차원을 넘어, 미일동맹의 억지력과 해상보안능력 강화를 결합하는 방향으로 구체화된다. 2022년 NSS는 다음과 같이 기술한다.

> 미국은 미일안보조약 제5조가 센카쿠 제도에 적용된다는 점을 반복하여 표명하고 있다. … 일본의 안전보장에서 해상 법집행기관인 해상보안청이 담당하는 역할은 필수적이다. 센카쿠 제도 주변을 포함한 일본 영토 경비를 완전하게 하고, 복수의 중대 사안이 발생한 경우에도 효과적으로 대응하기 위해 일본의 해상보안능력을 대폭 강화하고 체제를 확충한다.[34]

여기에서 센카쿠열도는 미일동맹의 억지력과 해상보안청의 법집행 능력이 함께 작동해야 하는 사안으로 제시된다. 미일안보조약 제5조 적용은 센카쿠열도를 동맹 억지의 대상으로 만들고, 해상보안능력 강화는 그 억지를 현장에서 뒷받침하는 법집행 수단으로 기능한다. 이러한 정책 방향은 2022년 NSS에서 처음 등장한 것이 아니라, 2012년 센카쿠열도 국유화 전후의 일본 안보정책 논의에서도 이미 제기되었다. 당시 일본 내 정책 제언은 센카쿠열도 경비 강화를 위해 해상보안청의 체제와 장비를 근본적으로 강화하고 대형 순시선을 확충해야 하며, 상대의 오산과 긴장 고조를 막기 위해 미일동맹의 관여를 가시화해야 한다고 주장하였다. 이 점에서 2022년 NSS의 센카쿠열도 서술은 법집행 능력의 확충과 동맹 억지의 가시화를 결합해 온 기존 논의를 최상위 전략문서 차원에서 재확인한 것으로 볼 수 있다.

이러한 논의는 이후 센카쿠열도 주변 사태에 대비한 대응 체제 정비로 이어졌다. 일본은 센카쿠열도 주변에서 반복되는 중국의 활동을 그레이존

34 内閣官房, 2022, 위의 글, 14~22쪽.

사태의 대표적 사례로 인식하면서, 해상보안청의 경비·감시 역량과 자위대의 후속 대응 가능성을 연계해 왔다. 이에 따라 센카쿠열도 대응은 해상보안청의 법집행 기능, 자위대의 후속 대응, 미일동맹의 억지력이 결합하는 방향으로 발전하였다. 이러한 방향은 2013년 이후 방위력 정비의 우선순위와도 맞물려 있었다. 일본의 방위정책 분석에 따르면, 2013년 방위대강과 중기방위력정비계획은 통합운용 관점의 능력평가를 바탕으로 해상우세와 항공우세 확보를 중시했으며, 주요 장비 조달 관련 경비에서도 항공자위대의 비중이 육상자위대를 상회하는 변화를 보였다.[35] 이는 센카쿠열도를 포함한 남서 지역 대응이 외교적 항의나 경계·감시의 차원을 넘어, 해상·항공 우세 확보와 남서 지역 대응능력 강화의 논리 속에서 다루어졌음을 보여 준다.

『외교청서』에서는 이러한 대응 논리가 외교적 항의와 대중 위협 인식의 형태로 반복된다. 『외교청서』는 센카쿠열도를 "역사적으로도 국제법상으로도 일본 고유의 영토"라고 규정한 뒤, 중국 공선의 영해 침입과 중국군의 해공역 활동 확대를 함께 제시한다.

> 동중국해에서는 센카쿠 제도 주변 해역에서 중국 공선에 의한 영해 침입이 계속되고 있으며, 또한 중국군도 해당 해공역에서의 활동을 질·양 모두 급속히 확대·활성화시키고 있다. 센카쿠 제도는 역사적으로도 국제법상으로도 일본 고유의 영토이며, 현재 우리나라는 이를 유효하게 지배하고 있고, 센카쿠 제도를 둘러싸고 해결해야 할 영유권 문제는 애초에 존재하지 않는다. … 중국에 의한 일방적인 현상 변경 시도에 대해서는, 일본의 영토·영해·영공은 단호히 지켜 낸다는 결의 아래 의연하고도 냉정하게 대응하고 있으며, 외교 루트를 통해 엄중한 항의와 퇴거 요구를 반복하고 있다.[36]

35 防衛研究所編, 2014, 「日本: 安全保障政策の新たな展開」, 『東アジア戦略概観 2014』, 防衛省防衛研究所, 59~61쪽.

36 外務省, 2023, 앞의 책, 49쪽.

센카쿠열도는 『외교청서』 안에서도 중국의 일방적 현상 변경 시도에 맞서 일본의 영토·영해·영공을 수호해야 하는 사안으로 다루어진다. 외교문서의 영토 관련 서술이 통상 법적 입장 표명과 외교적 항의에 무게를 두는 점을 고려하면, 『외교청서』가 "단호히 지켜 낸다"라는 표현을 전면에 내세우는 것은 센카쿠열도가 외교적 관리의 대상에 머물지 않음을 의미한다. 이 점에서 센카쿠열도는 외교문서 안에서도 교섭이나 조정의 대상이 아니라, 현상 변경 저지와 영토 수호를 정당화하는 안보 사안으로 제시된다.

이러한 대응 방식은 최근 『방위백서』에서 더욱 직접적으로 나타난다. 『방위백서 2025』는 다음과 같이 기술한다.

> 국가의 의사결정 과정이 불투명하다면 위협이 현실화될 토대는 언제나 존재한다. 이러한 국가로부터 자국을 지키기 위해서는 힘에 의한 일방적 현상 변경이 어렵다고 인식시키는 억지력이 필요하며, 상대의 능력에 주목한 방위력을 구축할 필요가 있다. … 중국 정부 소속 선박이 2008년 처음으로 센카쿠 제도 주변 일본 영해에 침입한 이후, 일본의 엄중한 항의에도 불구하고 여전히 중국 해경선 등이 영해 침입을 반복하고 있어 결코 용인할 수 없다. … 이러한 힘에 의한 일방적 현상 변경 시도에 대해 중국 측의 행동 개선을 강하게 요구하고 있다. 방위성·자위대는 국민의 생명·재산과 일본의 영토·영해·영공을 단호히 지켜 내기 위해 관계 부처와 긴밀히 연계하면서 경계감시에 만전을 기하고 냉정하면서도 단호하게 대응할 것이다.[37]

이 대목은 센카쿠열도 주변 사태를 중국의 불투명한 의사결정과 힘에 의한 일방적 현상 변경 시도의 연장선에서 파악하고 있음을 보여 준다. 중국 해경선의 반복적 영해 침입은 일본이 "결코 용인할 수 없다"라고 규정하는 침입 행위로 제시되며, 그 대응은 강력한 억지력과 상대의 능력에 주목한 방위력 구축의 필요성으로 연결된다. 동시에 방위성·자위대와 관계 부처

37 防衛省, 2025, 『防衛白書 2025』, 238쪽.

의 긴밀한 연계를 강조하고, 일본의 영토·영해·영공을 "단호히 지켜 내기" 위한 냉정하고 단호한 경계감시를 대응 방향으로 제시한다.

이러한 점에서 센카쿠열도의 정책적 위치는 실효 지배를 유지하는 영토를 안정적으로 관리하는 데 있지 않고, 중국의 현상 변경 시도에 맞서 영토 수호와 대중 억지의 필요성을 정당화하는 데 있다. 이러한 담론적 특징을 이 논문의 분석지표에 따라 정리하면, 센카쿠열도는 중국의 대외 행동과 국제질서 도전을 설명하는 핵심 사례로 다루어진다(서술 위치). '고유의 영토'라는 주장은 '일방적 현상 변경', '영해 침입', '상시적 군사 활동'과 결합하면서, 중국의 해양 활동을 일본의 영토·영해·영공에 대한 위협으로 구성한다(명명 방식과 위협 구성). 이에 대응하기 위해 미일안보조약 제5조 적용, 해상보안능력 강화, 자위대와 해상보안청의 연계, 단호한 수호를 내세우는 경비·억지 중심의 대응이 정당화된다(대응 정당화).

3. 북방영토: 교섭 현안과 안보 우려의 병존

북방영토는 일본의 전략문서에서 안보 우려와 평화조약 교섭의 논리가 병존하는 사안이다. 러시아의 군비 강화, 오호츠크해의 전략적 중요성, 우크라이나 전쟁 이후의 안보 악화, 중러 전략적 연계는 모두 북방영토를 둘러싼 안보 우려를 강화하는 요인으로 작용한다. 그러나 일본 정부는 이러한 우려에도 불구하고 북방영토를 자위대의 직접적 수호 대상으로 전면화하지 않고, 평화조약 체결과 영토 문제 해결이라는 기본 방침 속에서 다루어 왔다. 이 절은 북방영토를 둘러싼 위협 인식이 강화되는 상황에서도, 일본의 대응이 군사적 수호보다 대러 교섭의 지속이라는 방식으로 나타나는 구조를 검토한다.

북방영토를 평화조약 교섭의 과제로 다루는 방식은 2013년 NSS에서 확인된다. 당시 NSS는 러시아와의 관계를 안보와 에너지 협력 차원에서 중요한 과제로 제시하고, 북방영토 문제를 그 관계의 최대 현안으로 규정하였다.

> 동아시아의 안보 환경이 한층 더 엄중해지는 가운데, 안보와 에너지 분야를 비롯한 여러 분야에서 러시아와의 협력을 추진하고 러일관계 전반을 발전시키는 것은 일본의 안보를 확보하는 데 매우 중요하다. 이러한 인식 아래 아시아태평양 지역의 평화와 안정을 위해 협력해 나가는 동시에, 최대의 현안인 북방영토 문제에 대해서는 북방 4도의 귀속 문제를 해결하고 평화조약을 체결한다는 일관된 방침 아래 적극적으로 협상을 추진해 나간다.[38]

여기에서 북방영토는 러시아와의 관계에서 해결해야 할 최대 현안으로 제시된다. 특히 "최대의 현안", "귀속 문제를 해결", "평화조약을 체결"이라는 표현은 일본이 북방영토를 러시아와의 협력 관계를 발전시키기 위한 핵심 교섭 의제로 다루고 있음을 의미한다.

우크라이나 전쟁 이후 일본의 대러 인식이 크게 악화된 뒤에도 이 기본 방침은 유지된다. 2022년 NSS에서 러시아는 더 이상 협력 확대의 상대가 아니라, 국제질서의 안정과 일본의 국익을 위협할 수 있는 대상으로 서술된다. 그럼에도 북방영토 문제는 대러 경계의 강화 속에서도 평화조약 체결과 결부된 외교 현안으로 남아 있다.

> 러시아와의 관계에서는 인도태평양 지역의 엄중한 안전보장 환경을 고려하여 일본의 국익을 지키는 형태로 대응해 나간다. 또한 동맹국·동지국 등과 연계하면서, 러시아가 국제사회의 평화와 안정 및 번영을 훼손하는 행위를 저지한다. 대러 외교상의 최대 현안인 북방영토 문제와 관련해서는, 영토 문제를 해결한 뒤 평화조약을 체결한다는 기본 방침에는 변함이 없다.[39]

38 内閣官房, 2013, 앞의 글, 21~22쪽.

39 内閣官房, 2022, 앞의 글, 15쪽.

북방영토가 교섭의 과제로 남아 온 배경에는 이 문제가 전후 러일관계의 미완성과 직접 결부되어 있었다는 역사적 조건이 놓여 있다. 제2차 세계대전 말 소련의 대일전 참전과 쿠릴열도 점령 이후 일본은 북방 4도에 대한 지배를 상실하였지만, 전후 강화와 국교정상화 과정에서 이 문제는 최종적으로 해결되지 못했다. 특히 일본과 소련은 1956년 일소공동선언을 통해 국교를 회복했으나, 평화조약 체결과 영토 귀속 문제는 이후의 과제로 남겨두었다.[40] 그 결과 북방영토는 단순한 영유권 갈등이 아니라, 전후 러일관계의 미완을 정리하고 평화조약 체결을 통해 양국관계를 정상화하기 위해 해결해야 할 외교 현안으로 자리 잡았다.[41]

이러한 성격은 북방영토 반환운동의 전개 과정에서도 확인된다. 샌프란시스코 평화조약 이후 북방영토 문제는 일소 간 외교 현안으로 전환되었고, 반환 요구 역시 네무로 지역의 생활권 회복 요구에서 일본 정부와 국민을 향한 국가적 과제로 확대되었다. 이 과정에서 북방영토는 원도민의 귀향과 생업 회복 요구를 포함하면서도, 전후 처리와 평화조약 체결을 통해 해결해야 할 국가적 현안으로 자리 잡았다.[42] 이러한 역사적 조건 때문에 일본은 냉전과 탈냉전, 우크라이나 전쟁 이후의 대러 인식 악화 속에서도 북방영토 문제를 군사적 수호의 대상으로 전면화하기보다 평화조약 교섭과 결부된 외교 현안으로 다루어 왔다.

북방영토가 평화조약 교섭과 결부되는 구조는 우크라이나 전쟁 이후 러일관계가 급격히 악화된 상황에서도 유지된다. 일본은 러시아의 우크라이나 침공 이후 G7과 보조를 맞추어 자산 동결 등 강력한 대러 제재를 시행하였고, 이에 러시아는 일본과의 평화조약 교섭 중단과 북방 4도에 대한 자

40 최은봉 · 석주희, 2012, 앞의 글, 64~65쪽.

41 이소리, 2014, 「남쿠릴열도를 둘러싼 러일 간의 갈등: 군사안보 및 경제논리를 중심으로」, 『중소연구』 37-4, 17~21쪽.

42 中村尚弘, 2000, 「元島民 · 子孫による北方領土返還運動の形骸化」, 『人文地理』 52-5, 518~519쪽, 523~524쪽.

유방문 및 교류사업 중지를 선언하였다.[43] 그럼에도 『외교청서 2023』은 러일관계가 매우 엄중하고 교섭 전망을 말하기 어려운 상황이라고 평가하면서도, 북방영토 문제 해결과 평화조약 체결이라는 기존 방침을 철회하지 않는다.

> 2022년 3월 러시아 정부는 러시아의 우크라이나 침략과 관련하여 일본이 취한 조치를 이유로 평화조약 교섭을 계속하지 않고, 자유방문 및 4개 섬 교류를 중지하는 등의 조치를 발표하였다. … 러일관계는 러시아의 우크라이나 침략으로 인해 매우 엄중한 상황에 있으며, 평화조약 교섭의 전망을 말할 수 있는 상황도 아니다. 그럼에도 일본은 영토 문제를 해결하고 평화조약을 체결한다는 방침을 유지한다.[44]

교섭 중단 이후에도 일본은 북방영토 문제를 대러 제재와 안보 갈등의 논리로 흡수하지 않았다. 센카쿠열도의 경우 중국의 현상 변경 시도가 동맹 억지와 영토 수호의 논리로 연결되는 데 비해, 북방영토는 러일관계가 급격히 악화된 이후에도 군사적 대응의 대상으로 전환되지 않는다. 일본은 북방영토를 평화조약 체결과 결부된 외교 현안으로 유지함으로써, 러시아에 대한 안보 우려와 교섭 지속의 방침을 병존시키고 있다.

> 러일관계는 러시아의 우크라이나 침략으로 인해 계속 엄중한 상황에 있으나, 정부는 북방영토 문제를 해결하고 평화조약을 체결한다는 방침을 유지한다. 예를 들어 어업 등 경제활동이나 해양 안전과 관련된 문제처럼 러일 양국이 이웃 국가로서 대응할 필요가 있는 사안에 대해서는, 일본 외교 전체 속에서 무엇이 일본의 국익에 부합하는가라는 관점에서 적절히 대응해

43 권태환, 2022, 「우크라이나 사태 관련 일본의 대응과 시사점: 국가안보전략과 국방혁신의 관점을 중심으로」, 『군사논단』 109, 74~78쪽.

44 外務省, 2023, 앞의 책, 142~144쪽.

나간다. 또한 북방 4도 교류사업 등의 재개는 러일관계에서 가장 우선되는 과제 가운데 하나이다.[45]

이러한 방침이 유지될 수 있었던 배경에는 북방영토를 둘러싼 교섭과 실무 관리의 경로가 장기간 축적되어 왔다는 점이 놓여 있다. 북방영토 문제는 평화조약 체결과 영토 문제 해결의 과제로 남아 있으면서도, 어업, 해양 안전, 교류사업과 같은 실무 사안과 함께 관리되어 왔다. 실제로 일본은 1956년 소일어업조약 이후 여러 어업 관련 협정을 유지해 왔으며, 북방 4도 주변수역 조업 관련 협정은 영토 문제에 영향을 미치지 않는다는 전제 아래 해당 수역에서의 조업을 제도화하였다.[46] 이처럼 북방 4도 교류, 어업, 해양 안전, 공동경제활동과 같은 실무 관리의 경로가 축적되면서, 갈등이 고조된 이후에도 북방영토를 군사적 대치의 문제로 다루기 어려운 조건이 형성되었다.[47] 또한 북방영토 반환 문제는 일본 국내정치에서 반복적으로 소환되는 일상적 의제로 기능해 왔기 때문에, 교섭 전망이 악화된 상황에서도 일본 정부가 평화조약 교섭이라는 기본 방침을 쉽게 철회하기 어려웠다.[48]

그러나 이러한 교섭의 지속이 곧 위협 인식의 약화를 의미하는 것은 아니다. 『방위백서 2019』는 러시아가 "우리 고유의 영토인 북방영토에서 러

45 外務省, 2024, 『外交青書 2024』, 24쪽.

46 이정희 · 조형진, 2022, 「남쿠릴열도/북방4도를 둘러싼 러일의 영토분쟁과 어업협력」, 『인문사회과학연구』 23-1, 155~163쪽. 예컨대 2021년 북방 4도 주변수역 조업과 관련하여 일본 측 어선 48척, 총 2,177톤의 어획 할당량, 협력비 2,130만 엔, 기자재 2,110만 엔 제공 등이 합의되었다.

47 이정희 · 조형진, 2022, 위의 글, 131~132쪽.

48 윤석상, 2020, 앞의 글, 22~29쪽. 윤석상은 북방영토 반환 문제가 긴급한 안보 위기 해결의 의제라기보다 일본 국내 정치에서 반복적으로 소환되는 '일상적 의제(everyday agenda)'로 기능해 왔다고 분석한다. 특히 2001년 이르쿠츠크 성명을 통해 1956년 일소공동선언의 유효성과 단계적 해결 가능성이 확인되었음에도, 고이즈미 내각 이후 '4도 일괄반환' 원칙으로 회귀하면서 교섭의 연속성이 약화되었다고 보았다. 또한 스즈키 무네오와 외무성 내 유연파 관료들이 주도한 비공식 교섭 채널이 정치적 갈등과 인사 조치 속에서 해체된 사례를 통해, 북방영토 문제가 교섭의 실질적 성과보다 국내정치적 정당성 확보와 정권 내부의 주도권 조정 속에서 유지되어 왔음을 지적한다.

시아군의 주둔을 계속"하고 있으며, 사실상 점거 상태에서 군사활동을 더욱 활발히 하고 있다고 적시한다.

> 러시아는 우리나라 고유의 영토인 북방영토에서 러시아군의 주둔을 계속시키고 있으며, 사실상의 점거하에 최근 그 활동을 더욱 활발히 하고 있다. 이러한 동향의 배경으로는 우크라이나 위기 등을 계기로 영토 보전에 대한 국민의식이 고양된 점과, 전략핵잠수함(SSBN)의 활동 영역인 오호츠크해와 접한 북방영토의 군사적 중요성이 높아지고 있는 점 등이 지적되고 있다. 2019년 5월에 개최된 러일 외교·방위 각료회의(2+2) 자리에서는, 북방영토에서의 러시아군에 의한 군비 강화에 대해 우리나라의 법적 입장에서 받아들일 수 없다는 점을 전달함과 동시에, 일본 주변에서의 러시아 군용기의 활발한 활동에 대한 우려를 표명하고 러시아 측의 냉정한 대응을 요구하였으며, 계속해서 북방영토를 포함한 극동에서의 러시아군 동향을 주시해 나갈 필요가 있다.[49]

『방위백서』는 북방영토 문제를 단순한 영유권 갈등으로 다루지 않는다. 러시아군의 주둔과 사실상 점거 상태를 명시하고, 그 배경을 우크라이나 위기 이후 러시아 내 영토 보전 의식의 고양, 전략핵잠수함의 활동 영역인 오호츠크해의 군사적 중요성과 연결한다. 이로써 북방영토는 러시아의 극동 군사태세와 일본 주변 안보 환경을 파악하는 주요 공간으로 제시된다. 그러나 그 대응은 자위대의 수호나 억지력 강화로 이어지지 않는다. 일본 정부는 러일 외교·방위 각료회의에서 일본의 법적 입장을 전달하고, 러시아 군용기 활동에 대한 우려를 표명하며, 러시아 측에 냉정한 대응을 요구했다는 점을 강조한다.

최근 방위문서에서 이러한 안보 우려는 북방영토 자체의 군사적 중요성을 넘어, 중러 연계와 일본 주변 안보 환경의 변화 속에서 더 넓게 제시된

49 防衛省, 2019, 『防衛白書 2019』, 127쪽.

다. 『방위백서 2023』은 일본을 포함한 인도태평양 지역에서 러시아의 대외 활동과 군사 동향이 "중국과의 전략적 연계와 맞물려 안보상 강한 우려의 대상"이 된다고 서술한다. 특히 우크라이나 침략 이후에도 러시아군과 중국군이 폭격기 공동비행, 함정 공동항행, '보스토크 2022' 계기 공동훈련 등을 통해 군사적 연계를 강화하고 있으며, 앞으로도 중러 군사협력이 심화될 가능성을 주시할 필요가 있다고 지적한다.[50] 이는 북방영토를 둘러싼 안보 우려가 러시아군의 주둔과 오호츠크해의 전략적 가치에 한정되지 않고, 중러 군사협력과 일본 주변 안보 환경의 변화 속에서 확대되고 있음을 보여 준다. 그러나 이러한 위협 인식의 확대에도 불구하고, 북방영토 문제 자체는 평화조약 체결과 영토 문제 해결이라는 기존 방침 안에서 계속 다루어진다.

> 러일관계의 최대 현안은 북방영토 문제이다. 북방영토는 일본이 주권을 보유하는 일본 고유의 영토이지만, 현재 러시아의 불법 점거 상태에 놓여 있다. 이 문제는 전후 79년이 경과한 현재까지도 해결되지 않은 채 남아 있으며, 일본 정부는 북방 4도의 귀속 문제를 해결한 뒤 평화조약을 체결한다는 방침 아래 일관되게 협상을 지속해 왔다.[51]

일본은 북방영토를 '고유의 영토'이자 러시아의 '불법 점거' 상태로 규정함으로써, 현재의 지배 상태를 승인하지 않는다는 법적 입장을 유지한다. 독도에서도 동일한 표현이 사용되지만, 두 사안은 서로 다른 대응 경로로 이어진다. 이러한 차이는 두 사안의 법적 성격보다, 각 문제가 형성된 역사적 경로와 제도적 조건의 차이에서 비롯된다. 북방영토는 1956년 일소공동선언 이후 국교 회복과 평화조약 체결이라는 미완의 과제 속에서 관리되어 온 반면, 독도에는 이에 상응하는 합의된 교섭 경로가 형성되지 않았다.

이러한 교섭 중심의 접근은 일본 정부의 공식문서에만 한정되지 않는다.

50 防衛省, 2023, 『防衛白書 2023』, 44~46쪽.

51 外務省, 2023, 앞의 책, 142쪽.

일본의 안보정책 제언에서도 우크라이나 전쟁 이후 러일관계가 전례 없이 냉각되어 당분간 관계 회복을 기대하기 어렵다고 보면서도, 북방 4도 주변 어업과 사할린 가스 개발 등 일본의 국익과 직접 연결된 문제에 대해서는 러시아 측과의 교섭과 관계 유지가 필요하다고 제시한다.[52] 이는 북방영토 문제가 대러 안보 우려의 확대 속에서도 군사적 수호의 논리로 흡수되지 않고, 교섭 지속과 실무적 국익 관리의 틀 안에서 다루어지고 있음을 보여준다.

이러한 점에서 북방영토의 정책적 위치는 대러 안보 우려를 영토 문제와 결부시키면서도, 그 대응을 군사적 수호나 억지의 논리로 확장하지 않는 데 있다. 일본 정부는 북방영토 문제에서 즉각적인 영토 수호보다 러시아와의 외교 채널 유지, 어업 · 해양 안전 · 에너지 등 실무적 국익의 관리를 우선해 왔다. 이러한 담론적 특징을 이 논문의 분석지표에 따라 정리하면, 북방영토는 대러 외교, 안보 우려, 평화조약 교섭이 교차하는 문맥 속에서 제시된다(서술 위치). '최대의 현안', '일본 고유의 영토', '불법 점거', '북방 4도 귀속 문제', '평화조약 체결'이라는 표현은 북방영토를 러일관계의 정상화를 위해 처리해야 할 핵심 교섭 의제로 규정한다(명명 방식). 동시에 북방영토는 러시아의 군비 강화, 오호츠크해의 전략적 중요성, 우크라이나 전쟁 이후의 안보 악화, 중러 전략 연계와 결부된다(위협 구성). 그러나 그 대응은 자위대의 직접적 수호가 아니라 법적 입장 표명, 냉정한 대응 요구, 평화조약 방침의 유지, 교류사업과 실무 관리의 지속으로 이어진다(대응 정당화).

4. 비교 분석: 세 영토의 정책적 위치와 대응 논리

독도, 센카쿠열도, 북방영토는 모두 주권 · 독립 · 영역 보전이라는 공통의 국가이익 범주에 속하지만, 실제 전략문서에서는 각기 다른 대외관계, 위협

52 日本国際問題研究所, 2023,「日本の外交 · 安全保障の行方と提言」,『戦略年次報告 2022』, 公益財団法人日本国際問題研究所, 50쪽.

인식, 대응 논리와 결합한다. 〈표 1〉은 이러한 차이를 서술 위치, 명명 방식, 위협 구성, 대응 정당화라는 네 가지 기준에 따라 정리한 것이다.

〈표 1〉 일본 전략문서에 나타난 영토별 정책적 위치와 대응 논리의 비교

분석 지표	독도	센카쿠열도	북방영토
서술 위치	한일관계, 북한 대응, 한일 및 한미일 협력의 문맥 속에서 제시	중국의 대외 행동, 동중국해 안보, 기존 국제질서에 대한 도전의 사례로 제시	대러 외교, 안보 우려, 평화조약 교섭이 교차하는 문맥 속에서 제시
명명 방식	일본 고유의 영토, 양국 간 여러 현안, 국제법에 따른 평화적 해결의 대상	일본 고유의 영토, 해결해야 할 영유권 문제는 존재하지 않는 사안, 실효 지배의 대상	일본 고유의 영토, 불법 점거, 최대의 현안, 북방 4도 귀속 문제
위협 구성	한국의 실효적 지배, 독도 주변 군사훈련, 시설물 구축, 한국 측의 부정적 대응 및 방위 당국 간 갈등 현안	중국 공선의 영해 침입, 해군 함정의 상시적 활동, 군사활동 확대, 힘에 의한 일방적 현상 변경 시도	러시아의 군비 강화, 오호츠크해의 전략적 중요성, 우크라이나 전쟁 이후 안보 악화, 중러 전략 연계
대응 정당화	국제법에 따른 평화적 해결, 외교적 항의, ICJ 회부 제안, 한일 · 한미일 연계 유지	해상보안능력 강화, 자위대와 해상보안청의 연계, 미일안보조약 제5조 적용, 억지력 강화	법적 입장 표명, 냉정한 대응 요구, 대러 관계의 장기적 국익, 평화조약 체결 방침 유지, 교류사업과 실무 관리의 지속
정책적 위치	한일 및 한미일 협력 구조의 제약 속에서도 영유권 주장이 반복 · 축적되는 외교 · 국제법적 쟁점화 사안	현상 변경 저지와 영토 수호를 정당화하는 수호형 안보 사안	안보 우려 속에서도 평화조약 교섭의 틀에서 관리되는 교섭 지속형 영토 현안

표에서 확인되듯이, 세 영토의 차이는 먼저 서술 위치에서 드러난다. 독도는 한일관계, 북한 대응, 한일 및 한미일 협력의 문맥 속에서 관리되는 현안으로 다루어진다. 센카쿠열도는 중국의 대외 행동, 동중국해 안보, 국제질서 도전의 중심 사례로 제시되며, 북방영토는 대러 외교와 안보 우려, 평화조약 교섭이 교차하는 현안으로 자리한다. 이러한 차이는 세 영토가 각각 협력 유지와 갈등 관리, 현상 변경 저지와 억지, 교섭 지속과 전후 처리라는 상이한 정책 목표에 연결되어 있음을 보여 준다.

명명 방식에서도 차이가 나타난다. 일본은 독도와 센카쿠열도, 북방영토에 대해 모두 '고유의 영토'라는 표현을 사용하지만, 이 표현이 각 사안에서 수행하는 기능은 동일하지 않다. 독도에서 '고유의 영토'는 일본의 일관된 입장을 확인하는 표현으로 사용되며, 그 대응은 국제법에 따른 평화적 해결

과 외교 노력으로 이어진다. 센카쿠열도에서는 이 명명이 중국의 현상 변경 시도와 결합하면서 억지와 수호를 정당화하는 근거로 작동한다. 북방영토에서는 '고유의 영토'와 '불법 점거'라는 강한 법적 표현이 유지되지만, 그 대응은 평화조약 체결을 위한 교섭의 과제로 제시된다.

위협 구성과 대응 정당화의 차이는 세 영토의 정책적 위치를 더욱 분명하게 드러낸다. 센카쿠열도에서는 중국 공선의 영해 침입, 해군 함정의 상시적 활동, 군사활동 확대가 미일동맹의 억지, 해상보안능력 강화, 자위대와 해상보안청의 연계로 이어진다. 북방영토에서는 러시아군 주둔, 군비 강화, 오호츠크해의 전략적 중요성, 중러 전략 연계가 안보 우려를 높이지만, 그 대응은 법적 입장 표명, 냉정한 대응 요구, 평화조약 방침의 유지, 실무 관리의 지속으로 나타난다. 독도 역시 한국의 실효적 지배, 군사훈련, 시설물 구축, 한국 방위당국의 대응이 갈등 현안으로 적시되며, 『방위백서』에서는 방위성·자위대가 한국 측에 적절한 대응을 요구하는 주체로 등장하기도 한다. 그러나 독도에 대한 방위당국의 관여는 대응 요구의 주체를 명시하는 수준에 머물며, 자위대에 의한 직접적 수호로 이어지지 않는다. 독도 대응은 외교적 항의, 국제법에 따른 평화적 해결, ICJ 회부 제안, 한일·한미일 연계의 유지라는 관리 방식으로 처리된다.

이러한 비교를 통해 볼 때, 독도의 정책적 위치는 군사적 수호와 실질적 교섭 어느 쪽으로도 수렴되지 않는 방식으로 구성되어 있다. 억지와 수호의 논리도, 실질적 교섭의 경로도 형성되지 않은 조건에서 일본은 외교적 항의와 국제법적 주장, 대외적 발신을 반복·축적하는 방식을 지속해 왔다. 이러한 대응은 군사적 충돌이나 교섭을 통한 해결 시도와는 다른 방식으로 작동하는 외교·국제법적 압박의 성격을 갖는다.

Ⅳ. 맺음말

이 연구는 일본의 전략·안보 문서가 독도·센카쿠열도·북방영토를 모두

영토 현안으로 제시하면서도, 세 사안을 동일한 대응 논리 속에서 다루지 않는다는 점을 규명하였다. 세 영토는 모두 '고유의 영토'로 호명되지만, 센카쿠열도는 수호와 억지의 대상으로, 북방영토는 평화조약 교섭의 현안으로, 독도는 외교·국제법적 쟁점화의 대상으로 각각 다른 정책적 성격을 갖는다.

이러한 차이 속에서 독도의 정책적 위치는 센카쿠열도식 수호와 북방영토식 교섭의 어느 경로로도 전환되지 않는다는 점에서 드러난다. 독도는 센카쿠열도처럼 억지와 수호의 핵심 안보 사안으로 전면화되지 않으며, 북방영토처럼 평화조약 체결이나 귀속 문제의 해결을 둘러싼 실질적 교섭의 대상으로 제도화되지도 않는다. 그러나 일본은 한국의 국가 행정 관할과 군사훈련, 시설물 구축을 지속적으로 문제화하고, 외교적 항의와 국제법적 주장, 국제사법재판소 회부 제안, 대외적 발신을 통해 자국의 영유권 주장을 축적해 왔다. 특히 2019년 이후 『방위백서』에서 독도 관련 서술이 방위성·자위대를 명시적 대응 주체로 등장시키기 시작한 것은, 독도 문제가 외교적 영유권 주장과 방위당국 간 대응 요구가 교차하는 현안으로 재서술되고 있음을 보여 준다.

따라서 독도 문제의 핵심은 군사적 전면화의 유무나 표면적인 주장 수위에만 있지 않다. 센카쿠열도에서 중국의 반복적 활동은 현상 변경 시도와 억지력 강화의 근거가 된다. 북방영토에서는 러시아의 군사적 존재와 오호츠크해의 전략적 중요성이 일본의 안보 우려를 높이지만, 일본은 이를 직접적 수호의 문제로 전면화하지 않고 대러 관계의 장기적 국익과 평화조약 체결의 틀 안에서 다룬다. 이에 비해 독도는 한일 및 한미일 협력 구조의 제약 속에서도 일본의 영유권 주장이 중단되지 않고 반복적으로 누적·강화되어 왔다. 바로 이 지속성이 일본 국가안보전략 안에서 독도의 정책적 위치를 규정한다.

다만 이 연구의 분석 결과는 세 영토 간 차이의 원인을 인과적으로 설명하는 데까지 나아가지는 않는다. 실효 지배 주체의 차이, 상대국의 군사적 역량, 체제·이념적 거리 등은 일본의 대응 가능성과 정책 수단을 제약하는

중요한 조건이다. 이러한 조건들이 각 영토 사안에 대한 일본의 대응 방식에 어떠한 영향을 미치는지는 후속 연구의 과제로 남긴다.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

곽진오, 2022,「기시다 후미오(岸田文雄) 내각의 독도정책과 한일관계」,『日本學報』133.

권태환, 2022,「우크라이나 사태 관련 일본의 대응과 시사점: 국가안보전략과 국방혁신의 관점을 중심으로」,『군사논단』109.

김기석, 2016,「영토분쟁의 경제-안보 연계분석: 센카쿠/댜오위다오의 사례」,『日本研究論叢』44.

나홍주, 2017,「독도영토주권수호 고찰: 일본 측 주장의 국제법위반 비판을 중심으로」,『독도연구』22.

도시환, 2017,「일본의 독도영유권 주장과 일제식민지책임의 국제법적 검토」,『독도연구』23.

_____, 2021,「독도주권과 일본의 본원적 권원 주장에 대한 국제법적 검토」,『독도연구』31.

송휘영, 2021,「독도「고유영토론」에 관한 일본의 국제법적 연구 논거 비판」,『日本近代學研究』71.

신정화, 2021,「센카쿠열도 갈등과 일본의 대중 안보전략: '실질적 위협' 중국과 '자유롭고 열린 인도·태평양전략'」,『대한정치학회보』29-3.

우준희, 2019,「동북아 영토분쟁과 일본의 선택: 독도, 센카쿠, 쿠릴열도에 대한 일본의 다층화 전략」,『현대정치연구』12-2.

윤석상, 2020,「러·일 북방영토 반환문제 지속의 구조: 일본의 전략과 정책결정 과정의 응집성을 중심으로」,『평화학연구』21-1.

_____, 2025,「일본 사회의 내셔널리즘 변용과 보수화: 영토주권 문제를 소재로」,『한림일본학』47.

이상현, 2020,「중국의 해양회색지대 전략에 대한 일본의 대응: 법적 기반정비와 해상안보·보안체제 강화를 중심으로」,『日本研究論叢』52.

이홍천, 2023,「日本の三つの領土問題における「固有の領土」用語の比較」,『日語日文學』100.

이화준·최선아, 2019,「일본의 안보화와 국가정체성: 물리적 기반과 관념기반을 중심으로」,『일본연구』32.

정상미, 2023,「안보위협과 대일인식: 한일관계 개선·한미일 군사안보협력에 대한 여론 분석(2018~2021)」,『국제정치논총』63-1.

최은봉·석주희, 2012,「러일 북방영토분쟁에 대한 전후 일본의 정책지향과

전망: 주요 선언·성명·협정을 중심으로」,『사회과학연구논총』28.

최장근, 2014,「독도·센카쿠제도·북방영토에 대한 일본정부의 차별적 영유권 인식」,『日本文化學報』61.

_____, 2016,「19세기 중엽,『죽도잡지』로 보는 일본인의 울릉도·독도 인식」,『日本文化學報』68.

최희식, 2013,「동북아시아에서의 해양·영토 분쟁: 독도와 센카쿠 문제를 중심으로」,『아시아리뷰』3-2.

藤井賢二, 2021,「サンフランシスコ平和条約の領土条項と竹島: 1951年の交渉経緯を中心に」, 公益財団法人日本国際問題研究所.

防衛研究所編, 2014,「日本: 安全保障政策の新たな展開」,『東アジア戦略概観2014』, 防衛省防衛研究所.

森川幸一, 2016,「グレーゾーン事態対処の射程とその法的性質」,『国際問題』648.

神谷万丈, 2013,「東アジア地域秩序の動向: リアリズムの立場から」,『国際問題』623.

深町朋子, 2013,「領土帰属判断における関連要素の考慮」,『国際問題』624

日本国際問題研究所, 2012,「尖閣諸島をめぐる問題に関する緊急提言」, 公益財団法人日本国際問題研究所.

日本国際問題研究所, 2023,「日本の外交·安全保障の行方と提言」,『戦略年次報告 2022』, 公益財団法人日本国際問題研究所.

酒井啓亘, 2013,「国際裁判による領域紛争の解決: 最近の国際司法裁判所の判例の動向」,『国際問題』624.

中村尚弘, 2000,「元島民·子孫による北方領土返還運動の形骸化」,『人文地理』52-5.

坂本悠一, 2016,「近現代における竹島 / 独島領有問題の歴史的推移と展望: ナショナリズム·グローバリズム·ローカリズムの交錯」,『社会システム研究』32.

許淑娟, 2013,「領土帰属法理の構造: 権原とeffectivitésをめぐる誤解も含めて」,『国際問題』624.

Buzan, Barry, Ole Wæver and Jaap de Wilde, 1998, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Jensen, Leif Christian, 2013, "Seduced and Surrounded by Security: A

Post-Structuralist Take on Norwegian High North Securitizing Discourses," *Cooperation and Conflict*, Vol. 48, No. 1.

Wæver, Ole, 1995, "Securitization and Desecuritization," in Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security*, New York: Columbia University Press.

2. 일본 정부 공식문서

内閣官房, 2013,「国家安全保障戦略について」.

内閣官房, 2022,「国家安全保障戦略について」.

外務省, 2020,『外交青書 2020』.

外務省, 2023,『外交青書 2023』.

外務省, 2024,『外交青書 2024』.

外務省, 2025,『外交青書 2025』.

防衛省, 2014,『防衛白書 2014』.

防衛省, 2015,『防衛白書 2015』.

防衛省, 2019,『防衛白書 2019』.

防衛省, 2022,『防衛白書 2022』.

防衛省, 2023,『防衛白書 2023』.

防衛省, 2025,『防衛白書 2025』.

국문초록

이 연구는 일본의 전략·안보 문서가 독도·센카쿠열도·북방영토를 모두 '고유의 영토'로 명명하면서도, 각 사안에 대해 서로 다른 대응 논리를 구성한다는 점에 주목한다. 이를 검토하기 위해 일본의 「국가안전보장전략」(NSS)을 중심으로 『외교청서』와 『방위백서』를 함께 분석하고, 서술 위치·명명 방식·위협 구성·대응 정당화라는 네 가지 지표를 적용하였다. 분석 결과, 센카쿠열도는 중국의 현상 변경 시도와 결합하면서 영토 수호와 억지를 정당화하는 '수호형 안보화'의 논리로 구성된다. 북방영토는 러시아에 대한 안보 우려 속에서도 평화조약 교섭의 틀을 유지하는 '교섭 지속형' 영토 현안의 성격을 보인다. 반면 독도는 한일관계와 한미일 협력 구조의 제약 속에서도 일본의 영유권 주장이 외교·국제법적 차원에서 반복·축적되어 온 영토 현안이다. 이러한 차이는 일본의 영토 대응이 영유권 주장의 강도만으로 설명될 수 없으며, 각 영토 사안에서 대외관계, 위협 인식, 대응 수단이 어떻게 결합되는가에 따라 서로 다른 정책적 위치가 형성된다는 점을 보여준다. 특히 독도는 직접적 수호나 실질적 교섭의 대상이 아니라, 협력 구조의 제약 속에서도 영유권 주장이 장기적으로 누적되는 외교·국제법적 쟁점화의 대상으로 규정된다.

〈주제어〉
독도, 일본 국가안전보장전략, 센카쿠열도, 북방영토, 영토 전략

ABSTRACT

The Policy Position of Dokdo in Japan's National Security Strategy: A Comparison with the Senkaku Islands and the Northern Territories

Kim, Nam Eun
(Academic Research Professor, Humanities Research Institute, Chungnam National University)
Hur, Won Young
(Academic Research Professor, Asian Cultural Studies Institute, Mokpo National University)

This study focuses on the fact that Japan's strategic and security documents designate Dokdo, the Senkaku Islands, and the Northern Territories alike as "inherent territories," while constructing different response logics for each issue. To examine this, the study analyzes Japan's National Security Strategy (NSS) together with the Diplomatic Bluebook and the Defense White Paper, applying four analytical indicators: narrative placement, naming practices, threat construction, and the justification of responses. The analysis shows that the Senkaku Islands are framed through a logic of "protective securitization," in which the defense of territory and deterrence are justified in conjunction with China's attempts to alter the status quo. The Northern Territories, by contrast, exhibit the characteristics of a territorial issue under a "negotiation-sustaining" framework, whereby the structure of peace treaty negotiations is maintained despite security concerns regarding Russia. Dokdo, meanwhile, remains a territorial issue in which Japan's sovereignty claims have been repeatedly articulated and accumulated at the diplomatic and international legal levels despite the constraints imposed by Korea-Japan relations and the framework of trilateral cooperation among South Korea, the United States, and Japan. These differences demonstrate that Japan's responses to territorial issues cannot be explained solely by the intensity of its sovereignty claims. Rather, distinct policy positions are formed according to how external relations, threat perceptions, and response measures are combined in each territorial dispute. In particular, Dokdo is defined not as an object of direct defense or substantive negotiation, but as a diplomatic and international legal issue in which sovereignty claims continue to accumulate over the long term despite the constraints of existing cooperative frameworks.

Keywords
Dokdo, Japan's National Security Strategy, Senkaku Islands, Northern Territories, territorial strategy

https://doi.org/10.23037/tas.2026..31.005
영토해양연구 Vol. 31 (2026. 6.)

연구논문

중국 북극항로 개발의 안보적 함의

이진성 해군 중령

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 이론적 배경
Ⅲ. 중국의 북극항로 개발
Ⅳ. 관련국 대응과 정세 전망
Ⅴ. 맺음말: 안보적 함의

Ⅰ. 머리말

2025년 10월 13일, 중국-유럽 북극 컨테이너 고속항로의 첫 화물선 '이스탄불 브릿지(ISTANBUL BRIDGE)'호가 영국 펠릭스토우(Felixstowe) 항구에 도착하였다. 이 화물선은 9월 22일 중국 닝보(宁波) 저우산항(舟山港)에서 출항하여, 북동항로를 통해 20일 만에 유럽에 도착하였다. 노르웨이해에서 폭풍을 만나 처음 계획한 18일보다 오래 걸렸지만, 중국-유럽 화물열차가 25일 이상, 수에즈운하 항로가 40일 이상 걸리고, 아프리카 희망봉을 돌아가는 항로는 50일 이상 걸리는 것을 고려하면 거리와 시간이 크게 줄었다.[1]

기후변화와 과학기술 발전에 따라, 북극(北極)에서 얼음이 녹고 바닷길이 열리고 있다. 북극해 연안국인 캐나다, 덴마크, 노르웨이, 러시아, 미국뿐 아니라, 중국, 일본 그리고 한국 등 여러 나라가 북극항로에 관심(interest)을 기울인다. 그러나 이익(interest)이 몰리면 충돌하는 법, 관련국은 자국의 북극항로를 개발하는 한편, 타국의 북극항로 개발은 위협으로 인식하고 경계하고 있다.

이 연구는 중국의 북극항로 개발에 주목한다. 중국은 북극해 연안국도 아니고 북극권 국가도 아니지만, 북극항로 개발에 적극적으로 나서고 있다. 연안국 러시아는 협력하고, 경쟁국 미국은 견제한다. 북극항로가 중·러 협력의 장이자, 미·중 경쟁의 장이 되고 있다. 중국과 한국의 북극항로는 동해에서 겹치고, 한국과 일본, 일본과 러시아 사이 해협을 통과한다. 중국의 북극항로 개발은 한국에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 한국에 주는 안보적 함의를 도출하여, 북극안보 전략 수립에 이바지하고자 한다.

논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 2장에서 북극항로, 해양안보의 개념과 선행연구를 정리하고, 분석의 틀을 설정한다. 3장에서 중국의 북극항로 개

* 논문 투고일: 2026.4.7. 심사 완료일: 2026.5.23. 재심사 완료일: 2026.6.8. 게재 확정일: 2026.6.8.

1 "中–유럽·중앙아시아 물류 네트워크 촘촘…해상·육상 실크로드 동시 확대", 『신화망 한국어판』, 2025.10.14.

발 경과를 고찰하고, 4장에서 관련국인 러시아와 미국의 인식과 대응을 분석하여, 안보 정세를 전망한다. 5장에서 한국의 위협과 안보적 함의를 도출한다.

II. 이론적 배경

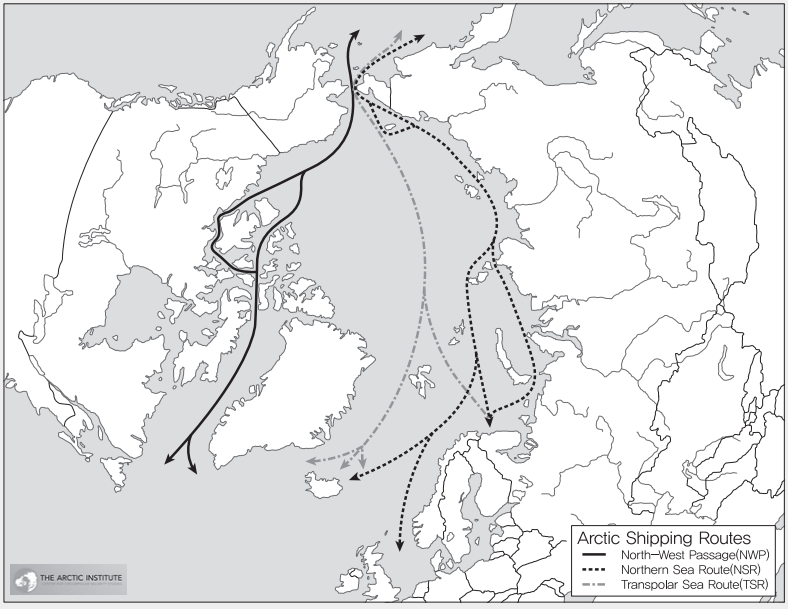
1. 북극항로

'북극'이란 자침(磁針)이 가리키는 북쪽 끝이자, 지축(地軸)의 북쪽 끝으로, 지구의 자전축을 연장할 때 천구와 마주치는 북쪽 '점'이다. 북극권(北極圈)은 북위 66도 33분의 지점을 이은 '선' 또는 그 선 이북의 북극을 중심으로 하는 지역, 즉 '면'이다.[2] 북극은 북극권 전체를 뜻하는 말로 쓰이기도 한다. '극지활동 진흥법'에서는 '북극'을 북위 66도 30분 이북의 육지·빙붕(氷棚) 및 수역과 그 상공, 즉 '입체'의 공간으로 정의한다.[3] 북극은 바다에 둘러싸인 남극 대륙과 달리 대륙에 둘러싸인 바다로, 북극을 중심으로 북아메리카, 유라시아 두 대륙에 둘러싸인 해역을 북극해 또는 북빙양(北氷洋)이라고 한다.

'북극항로'는 북극해를 통해 대서양과 태평양을 연결하는 해상교통로를 뜻하며, 〈그림 1〉과 같이 북동항로(Northern Sea Route: NSR), 북서항로(Northwest Passage: NWP) 그리고 북극점 횡단항로(Transpolar Sea Route: TSR)의 3개 항로로 나뉜다. 북방항로라고도 불리는 북동항로는 러시아 북부 해안을 따라 대서양과 태평양을 잇는 항로로, 서쪽의 북유럽에서 시작하여 바렌츠해, 카라해, 랍테프해, 동시베리아해, 추크치해를 거쳐 동쪽의 베링해협까지를 연결한다. 북동항로는 석유, 천연가스 등 천연자원이 풍부하고 수역이 넓으며

2 국립국어원, "북극", "북극권", 『표준국어대사전』.

3 '극지활동 진흥법'.



〈그림 1〉 북극항로

출처: The Arctic Institute, 2016, "Arctic Maps-Visualizing the Arctic", https://www.thearcticinstitute.org/arctic-maps/ (검색일: 2026.4.7).

항로를 따라 수많은 항구가 있고 내륙 지역과의 철도 연결망이 상대적으로 잘 갖춰져 있어 상업운항이 늘고 있다.

이 항로는 동북아시아와 서유럽을 연결하는 가장 짧은 해상 항로로, 현재 운항할 수 있는 기간은 〈표 1〉과 같이 연간 약 5개월에 불과하다. 7~10월에는 일반선박이 운항할 수 있고, 6월과 11월에는 쇄빙선을 동반한 일반선박과 내빙선만 운항할 수 있다. 11~5월에는 항로상 두껍고 단단한 얼음과 극야(極夜)[4] 현상으로 운항하기 어려운데, 앞으로는 운항할 수 있는 기간이 늘어나, 2040년 이후 연간 운항가능 기간은 6~9개월에 이를 것으로 전망한다.

4 겨울철 고위도 지방이나 극점 지방에서 추분부터 춘분 사이에 오랫동안 해가 뜨지 않고 밤만 계속되는 상태. 국립국어원, 『표준국어대사전』.

〈표 1〉 북극항로 운항가능 기간

1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
운항 자제						쇄빙+내빙	일반선			쇄빙+내빙	운항 자제

출처: 해양수산부, 2025.12.23, 『해양수산부 업무보고』, 6쪽.

북서항로는 캐나다 북부 해역을 따라 대서양과 태평양을 잇는 항로로, 동쪽으로는 캐나다의 배핀섬에서 시작하여 데이비스해협과 배핀만을 지나 서쪽으로는 미국 알래스카의 보퍼트해로 이어지며 베링해협을 거쳐 태평양으로 연결된다. 이 항로는 동북아시아와 북아메리카를 연결하는 가장 짧은 해상 항로이다, 그러나 유빙(流氷)이 많아 환경 제약이 많은데, 운항가능 기간이 매년 8~9월로 짧고, 항만 기반이 부족하여 북동항로보다 경제성이 낮다.

북극점 횡단항로는 북극점을 가로지르므로 가장 짧고, 북동항로나 북서항로와 달리 연안국의 관할해역을 대부분 거치지 않으므로 국제적 이용이 비교적 자유롭다. 그러나 가장 북쪽에 있어, 연중 내내 두껍고 견고한 얼음으로 덮여 있으므로 아직 상업운항은 어렵다.[5]

이 연구에서는 북극해뿐 아니라 각국 출항지에서 북극해를 지나 입항지에 이르는 전체 항로를 북극항로로 다룬다. 지난 5월 7일 국회 본회의를 통과한 '북극항로 활용 촉진 및 연관산업 육성에 관한 특별법안'에서도 북극항로를 북극해를 포함하여 운항하는 항로로 정의한다.

2. 해양안보

'안보(安保)'란 안전보장(安全保障)을 줄여 이르는 말로, 외부의 위협이나 침

5 김부용, 2025.12.24, "중국의 북극 화물항로 개척의 의미와 시사점", 『전문가 오피니언』, 대외경제정책연구원 중국전문가포럼, 1~2쪽.

략으로부터 국가와 국민의 안전을 지키는 일을 뜻한다.[6] 전통적으로는 군사적, 국가적 위협이 주를 이루고, 역시 국가적 차원에서 군사적 수단으로 대응하는 일이 많았다. 그러나 21세기 들어 비군사적, 초국가적 그리고 그 경계가 모호하거나 뒤섞여 혼합된(hybrid) 비전통 위협과 그에 대한 대응이 중요해졌다.

해양안보는 해양에서 위협이나 침략으로부터 국가와 국민의 안전을 지키는 일로, 해상교통로 안보, 해군력, 해양안전, 해양경제, 해양환경 등 다양한 하위 개념을 포함한다. 특히, 해상교통로 안보는 오늘날 소말리아 해적과 호르무즈해협 봉쇄에서 볼 수 있듯이 국가 및 비국가 행위자의 무력 사용, 국가 간 분쟁 가능성이 높으며,[7] 에너지안보, 무역안보, 경제안보, 군사안보 등으로 연결된다. 이 연구는 중국의 북극항로 개발이 한국과 한국 국민의 안전, 활동과 이익을 저해하는 것을 위협으로 설정하고 안보적 함의를 도출한다.

3. 선행연구 정리

극지(極地) 탐사와 연구는 일찍부터 여러 국가의 다양한 분야에서 폭넓게 진행되었지만, 2007년 미국 국립빙설자료센터(National Snow and Ice Data Center)에서 북극의 해빙(海氷)이 극심하게 감소한 관측 결과를 발표하고,[8] 지구온난화와 해빙의 소멸이 전망되면서 북극항로 개통에 관한 기대와 연구가 많이 늘어났다. 그러나 주로 북극해 연안국을 중심으로 진행된 북극항로 연구는 한국의 조건과 필요에 알맞지 않다. 또한 국내 많은 연구도 북극항로 상업화의 경제성과 운항선박을 위한 쇄빙(碎氷) 및 내빙(耐氷) 기술에 집중되어, 북극항로 개통이 가져올 위협을 충분히 담지 못했다. 다만, 최근 북극항

6 국립국어원, "안보", "안전보장", 『표준국어대사전』.

7 장성일, 2025, 「한국의 해양안보」, 김계동 편, 『한국안보의 이해』, 명인문화사, 99~104쪽.

8 National Snow and Ice Data Center, 2007.10.1, "Arctic Sea Ice shatters all previous record lows".

로를 둘러싼 러시아와 중국의 협력이 활발해지고 미국의 경계와 견제가 두드러지면서, 한국에서도 안보 위협에 관한 인식이 떠오르기 시작했다.

박성황은 북극항로의 동해항로가 독도 문제 등에 미치는 영향을 연구하여, 독도영유권 문제 부상, 미·일 대(對) 중국의 해양세력 갈등 그리고 한·미·일 대 북·중·러 대립 구도에서 오는 마찰 등을 도출하고, 정부 대책으로 통항 외국선박에 대한 종합적인 대책 마련, 동해항로 주도권 확보, 한·일·북·러 공조 협력을 내놓았다.[9]

김주형은 북극항로를 단순히 상업적 지름길이 아닌 전략적 연결고리로 인식하고, 러시아가 북극항로를 통해 북양함대 전력을 극동에 전개해서 한·미·일 해양전력을 압박할 수 있다고 경고한다. 특히, 중국이 대만에 대한 군사작전을 개시하고, 북한이 한국과의 긴장을 고조하는 방책을 상정하며, 한·미·일이 북극과 연결된 인도-태평양 지역에서 억제를 유지해야 한다고 제언한다.[10]

김지용은 북극해에서 후발주자인 미국과 중국이 북극 예외주의를 종식하고, 신냉전에 접어들었다고 평가한다. 기후변화와 최첨단 무기체계의 등장이 북극해의 군사전략적 환경을 변화시켰고, 그에 따라 전략적 안정성이 흔들리고 있다고 인식한다. 특히, 중국이 미국을 위협하기 위해 핵추진 탄도유도탄 잠수함(Nuclear Powered Ballistic Missile Submarine: SSBN)을 숨기고, 잠수함발사탄도유도탄(Submarine Launched Ballistic Missile: SLBM)을 발사하기 위한 공간으로 북극을 활용할 것을 경고한다.[11]

이재혁은 한국의 북극항로가 동해를 통과하므로, 러시아, 중국, 심지어 북한의 영향권 안에 놓일 것을 우려하며, ① 북한과 탄도미사일, ② 독도 문

9 박성황, 2021, 「북극해 항로의 동해루트가 독도문제 등에 미치는 영향 연구」, 『한일군사문화연구』 31, 5~47쪽.

10 Ju-Hyung Kim, 2026.2.12, "The Northern Sea Route and the Coming Maritime Stress Test in East Asia," Center for Maritime Strategy.

11 김지용, 2026.4.6, "북극해의 군사전략적 환경 변화와 미중의 후발 경쟁", 『전문가 오피니언』, 대외경제정책연구원 중국전문가포럼.

제와 방공식별구역(Air Defense Identification Zone: ADIZ) 권한, ③ 대만해협 문제를 도전 과제로 식별하고, 일본과의 협력 그리고 중국 관계 관리를 강조한다. 또한 ① 조선협력과 핵추진잠수함 협력 가속화, ② 한·미·일 삼자협력 강화와 반(反)서방 연대에 대한 확장억제, ③ 유럽-대서양 지역 내 한국의 존재감을 기회로 포착한다.[12]

이 연구는 이러한 선행연구와 위협 인식을 공유하되, 중국의 북극항로 개발 경과와 그에 대한 관련국의 인식과 대응을 바탕으로, 안보 정세를 전망하고, 한국의 북극안보 전략 수립에 유용한 안보적 함의를 도출하고자 한다. 객관적인 분석을 위하여 각국 내용은 그 나라의 1, 2차 문헌을 주로 참고하였으며, 기존 평가의 무비판적 인용은 삼갔다.

Ⅲ. 중국의 북극항로 개발

1. 북극 진출

1920년 노르웨이, 미합중국, 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 대영제국과 아일랜드 및 해외영국령, 스웨덴은 '스피츠베르겐의 지위를 규정하고 노르웨이에 주권을 부여하는 조약(스발바르 조약)'을 체결하였다.[13] 스발바르 조약은 당시 어느 국가의 주권도 미치지 아니하는 무주지(無主地) 스발바르 제도에서 자원 개발을 두고 경쟁하던 국가들이 제도의 주권은 노르웨이에 주되, 개발과 이용은 보장하기 위해 체결하였다.

1925년 당시 중화민국이 프랑스의 초청에 따라 스발바르 조약에 가입하

12 이재혁, 2026.4.21, "북극: 새로운 개척지", 『KIMS Periscope』 426, 한국해양전략연구소.

13 스피츠베르겐 제도(諸島)는 스발바르 제도에 속하는 섬의 무리, 스발바르 제도는 북극해에 있는 노르웨이령 섬의 무리로, 세계에서 가장 북쪽에 있는 정주(定住) 지역이다. 국립국어원, 『표준국어대사전』.

였다.[14] 그러나 중화민국과 1949년 건국한 중화인민공화국은 중일전쟁과 국공내전, 국경분쟁과 경제난으로 해외로 눈을 돌릴 여력과 기회가 없었다. 1978년 개혁개방 정책을 채택하고, 1982년 국제사회가 '유엔 해양법 협약(United Nations Convention on the Law of the Sea)'을 채택하자, 중국은 해양경제 발전에 관심과 노력을 기울이기 시작하였다. 해양자원 개발에 중점을 두고 해양과학기술을 발전하며 심해와 극지 분야로 진출하였다. 1984년 중국 최초의 남극 탐사 이래, 중국의 극지 탐사는 〈표 2〉와 같이 ① 1980~2000년 초기 준비 단계, ② 2001~2015년 발전 및 확장 단계, ③ 2015~2030년 극지강국 건설 단계로 나눌 수 있다.[15]

〈표 2〉 중국의 극지 탐사 단계

단 계	내 용
초기 준비 (1980~2000년)	• 개혁개방 정책에 따라, 우크라이나에서 쇄빙선 1척 인수, 최초로 과학자들을 북극에 파견하여 북극 기지를 설치하고, 북극 관련 다자조약에 가입
발전 및 확장 (2001~2015년)	• 북극 기지 추가 설치, 최초로 쇄빙선 자체 건조, 극지용 고정익 항공기와 무인 플랫폼 개발 투자를 통해 북극 탐사 능력 향상 • 북극이사회 옵서버 자격 획득으로 북극에서 정치적 역할 확대
극지강국 건설 (2015~2030년)	• 극지강국 건설을 향한 역사적 출발점, 북극권에서 존재감 강화 • 북극 탐사 확대를 위해 많은 시설 투자와 신형 극지용 고정익 항공기와 쇄빙선, 자율운항 능력에 대한 기술적 투자 확대를 통해 '극지탐사함대' 구축 • 빙상 실크로드에 대한 중국의 권리와 국익 수호를 위해 군사력 전개 확대

출처: 刘赐贵, 2014.11.19, "海洋局局长: 从极地大国迈向极地强国", 国家海洋局에서 필자 정리.

1989년 중국극지연구소(中国极地研究所)를 세우고 극지 분야 과학연구를 시작하였다. 1996년 국제북극과학위원회(International Arctic Science Committee: IASC)에 가입하고, 오늘날까지 관련 연구를 활발히 하고 있다. 2004년 스발바르에 황허기지(中国北极黄河站)를 세우고, 2016년 스웨덴 키루나에서 위성지상수신소 북극 접수소(中国遥感卫星地面站北极接收站) 운영을 시작하였으며, 2018년에는 아이슬란드에 중국-아이슬란드 과학탐사기지(中-冰北极科学考察

14 唐可迈, 2024, 「《斯瓦尔巴条约》缔结背后的原因与政治博弈」, 中央民族大学 硕士学位论文, 40~41쪽.

15 刘赐贵, 2014.11.19, "海洋局局长: 从极地大国迈向极地强国", 国家海洋局.

站)를 건설하여 활동하고 있다.

중국은 북극 활동을 확대하면서, 2006년 북극이사회 옵서버 지위를 신청하였다. 북극이사회는 북극정책을 논의하기 위해 창설한 정부 간 포럼으로, 북극권 국가인 캐나다, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 러시아, 스웨덴, 미국이 회원국이다. 중국은 2007년 잠정 옵서버 자격을 얻었고, 2013년 한국, 인도, 이탈리아, 일본, 싱가포르와 함께 북극이사회 정식 옵서버로 진출하였다.[16]

2010년대 들어 중국의 북극 활동은 쇄빙선을 통한 시험운항과 과학연구로 발전하였다. 중국은 1993년 우크라이나에서 건조한 쇄빙연구선 쉐룽호(雪龙号)를 도입한 데 이어, 자체 건조한 쉐룽2호와 지디호(极地号)를 각각 2019년과 2024년에 취역하였다. 쉐룽호는 2012년 북동항로, 2017년 북서항로와 북극점 횡단항로 시험운항을 하여, 세 개 북극항로를 모두 운항한 유일한 선박이 되고, 중국은 최초의 국가가 되었다.

중국은 2015년 '국가안전법'을 제정하면서, 극지 안보를 다음과 같이 법제화하였다. "국가는 우주 공간과 국제 해저 지역, 극지를 평화적으로 탐색하고 이용하는 것을 견지하며 안전 출입, 과학 탐구, 개발 이용의 능력을 증강하고, 국제 협력을 강화해 중국의 우주 공간, 국제 해저 지역 및 극지에서의 활동과 자산, 기타 이익의 안전을 지킨다."[17] 이후 극지에서 국가의 발전과 이익뿐 아니라 안전을 보장하는 군사적 능력을 갖추고 발휘하는 양상이 두드러졌다.

2016년에는 중국의 광산기업 주난그룹(俊安集团)이 그린란드의 폐쇄된 미국 해군기지(Gronnedal base)의 인수를 제안하였는데, 덴마크 정부는 안보상의 이유로 거절하였다. 덴마크는 주요 동맹국인 미국과의 관계를 위태롭게 하고 싶지 않았기 때문에, 다른 강대국에 그린란드에 잠재적인 군사적 발판

16 秦华江 · 王建华, ""正式观察员国"地位保障中国在北极正常活动", 『新华网』, 2013.5.16.

17 《中华人民共和国国家安全法》第三十二条.

을 제공하는 것을 꺼렸다고 알려졌다.[18]

2. 해양전략

1978년 개혁개방에서 2002년 중국공산당 제16차 전국대표대회(이하 '당대회') 전까지, 중국의 해양전략은 '해양경제 발전'에 중점을 두었다. 중국은 경제건설을 중심으로 하는 발전 전략을 채택하고 개혁개방을 시행하였다. 해양경제 발전 전략의 핵심은 해양개방과 해양개발이었다. 1980년대부터 1990년대까지 중국은 '경제특구-연해개방도시-연해경제개방구-내지'라는 다층적이고 폭넓은 대외 개방 구도를 점진적으로 구축하였다. 이 시기 해양운송, 조선, 해상석유, 해양생태 등 해양 산업이 크게 발전하였다. 동시에 해양자원 개발에 중점을 두고 해양과학기술을 발전시키며 심해와 극지 분야로 진출하였다. 덩샤오핑(鄧小平)은 주변국과의 해양영토 분쟁에서도 '분쟁유보 공동개발(搁置争议, 共同开发)' 정책을 추진하였다.

2012년 제18차 당대회에서 지금까지, 중국 해양전략은 '해양강국 건설'에 중점을 둔다. 2012년 11월 8일 제18차 당대회에서 후진타오(胡錦濤) 총서기는 해양자원 개발 능력 제고, 해양경제 발전, 해양생태환경 보호, 국가 해양권익 수호를 통한 해양강국 건설을 주창하였다.[19] 2017년 10월 18일, 시진핑(習近平) 총서기는 제19차 당대회에서 신시대 진입을 선언함과 더불어 해양강국 건설 가속을 강조하였다.[20] 중국은 해양강국 건설을 위해 원해, 심해 그리고 극지로 범위를 확장하며, 개발과 이용에 힘쓰고 있다. 2016년 13차 5개년 계획(2016~2020년)에 극지 연구를 포함하고, 2017년 「중국의 남

18 Eric Matzen, "Denmark spurned Chinese offer for Greenland base over security–sources," *Reuters*, April 7, 2017.

19 胡锦涛, 2012.11.8, "坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告".

20 习近平, 2017.10.18, "决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告".

극사업」 보고서를 발간하였으며, 2018년에는『중국의 북극정책』백서를 발간하였다.

3. 북극정책

2018년 중국은『중국의 북극정책』백서를 발간하여, 중국의 북극정책 목표와 기본원칙, 북극사무에 있어 중국의 주요 정책을 발표하였다. 북극협력과 관련 있는 일대일로의 공동 건설과 인류의 운명공동체 구축, 북극의 평화와 안정, 지속 가능한 발전을 위해 공헌 추진을 밝혔다.

중국의 북극정책 목표는 ① 북극을 이해하고, 보호하며, 북극의 이용과 관리에 참여하는 것, ② 북극에 대한 각국과 국제사회의 공동이익을 보호하고 북극의 지속 가능한 발전을 추진하는 것이다. 목표를 실현하기 위해 '(북극권-비북극권의 상호) 존중', '협력', '지속 가능성'의 기본원칙에 부합하도록 북극 문제에 참여한다고 밝혔다. 주요 정책은 〈표 3〉과 같다.[21]

〈표 3〉 중국의 주요 북극정책

주요 정책	내용
북극탐사와 이해의 심화	• 북극권 국가 관할구역 내 합법적 과학연구 수행과 북극해 공해 내 과학연구의 권리와 자유를 강조
북극 생태환경보호와 기후변화 대응	• 환경보호 · 생물자원보존 관련 국제법을 준수하며 북극 환경 · 기후변화 문제 대응에 적극 동참
합법적 · 합리적 북극자원 이용	• 북극항로 개발을 통한 '빙상 실크로드' 건설, 석유 · 가스 · 광물 · 무생물 자원, 수산 · 기타 생물자원 보존 · 활용, 관광자원 개발에 중점
북극관리와 국제협력에 적극 참여	• 유엔헌장 · 유엔해양법협약 중심 현행 체제 지지, 일대일로를 통한 국제협력 강화, 모든 북극 당사국의 공동선과 공동이익 추구
북극평화와 안정 촉진	• 북극의 평화 · 안정, 북극 내 자산 · 생명 보호와 북극 해양 무역 · 운영 · 운송 안전보장 강조

출처: 中华人民共和国国务院新闻办公室, 2018.1.26,『中国的北极政策』白皮书.

21 中华人民共和国国务院新闻办公室, 2018.1.26,『中国的北极政策』白皮书.

4. 북극항로 개발: 빙상 실크로드

2015년 12월 7일, 드미트리 로고진(Dmitry Rogozin) 러시아 부총리는 중국에 북극항로 사업을 제안하면서, 이는 단순히 경제 실크로드가 아니라 시원하고 차가운 실크로드가 될 것이라고 하였다.[22] 이어서 17일, 중-러 총리 제20차 정기회담에서 리커창(李克强) 중국 총리와 드미트리 메드베데프(Dmitry Medvedev) 러시아 총리는 북극항로 개발 및 이용 협력을 강화하고 북극 해상운송 연구를 진행하기로 합의하였다.[23]

2017년 6월, 중국 국가발전개혁위원회와 국가해양국은 "'일대일로(一带一路)' 건설 해상협력구상"을 공동 발표했는데, 이 구상에서 처음으로 북극항로를 일대일로 구상의 3대 해상 항로 가운데 하나로 제기하였다.[24] 7월, 시진핑 국가주석은 모스크바에서 메드베데프 러시아 총리와 회담하며 '북극항로 협력을 강화하고 '빙상 실크로드(冰上丝绸之路)'를 공동 건설하며 연계사업을 추진해야 한다'라고 밝혔다. '빙상 실크로드'는 〈그림 2〉와 같이 북극권을 가로지르며 북미, 동아시아, 서유럽의 세 주요 경제 중심지를 연결하는 해상 무역로를 가리킨다.

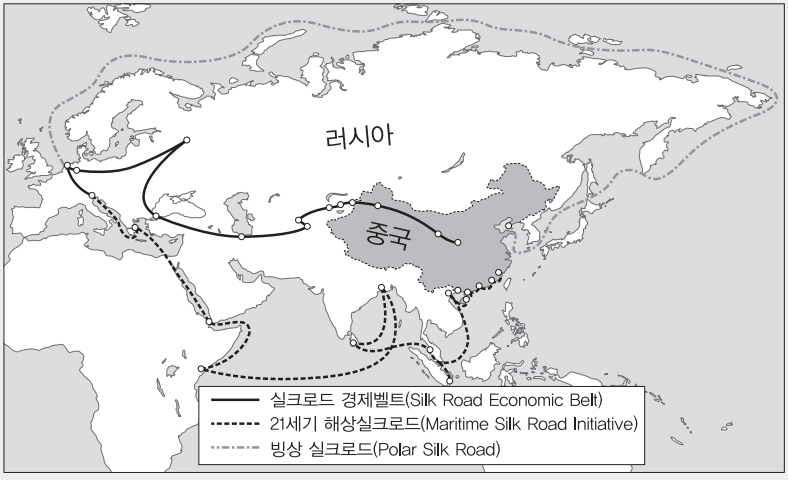
2017년 11월, 베이징에서 메드베데프 총리와 다시 만난 시진핑 주석은 북극항로 공동 개발 및 이용과 '빙상 실크로드' 건설에 대한 의지를 재확인하였다. 12월, 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령은 연례 기자회견에서 중국에 '북극운송회랑' 건설과 '빙상 실크로드' 건설에 참여할 것을 공식적으로 제안하였다. 12월 8일, 중국과 러시아가 공동으로 건설한 야말 액화천연가스(Liquefied Natural Gas: LNG) 사업이 생산을 시작하며, 중국과 러시아 간 '빙상 실크로드' 공동 건설의 첫 번째 성과를 거두었다.

2022년 2월, 시진핑 중국 주석과 푸틴 러시아 대통령은 '신시대 국제관

22 "Moscow invites Beijing to take part in Arctic sea route project," *RT News*, December 7, 2015.

23 中华人民共和国国务院, 2015.12.17, "中俄总理第二十次定期会晤联合公报".

24 "중국, "'일대일로' 건설 해상협력 구상" 발표", 『신화망 한국어판』, 2017.6.21.



〈그림 2〉 중국의 일대일로와 빙상 실크로드

출처: 김민수 · 이혜영 · 박동현, 2018.2, 「중국 '북극정책백서' 공식화로 북극 투자 증가할 듯」, 『KMI 동향분석』 73, 한국해양수산개발원, 2쪽에서 재구성.

계와 글로벌 지속 가능발전에 관한 공동성명'을 발표하여 북극의 지속 가능한 개발에 관한 실질적인 협력을 더욱 심화하기로 합의하고, 북극항로 개발 및 운영을 포함한 교통역량 강화 및 지식 교류를 적극적으로 추진할 것을 촉구하였다.[25]

5. 북극항로 이용

2012년 쇄빙연구선 쉐룽호가 중국 선박 최초로 북극항로(북동항로)를 운항하였다. 2013년에는 중위안해운(中远海运, COSCO Shipping)의 융성(永盛)호가 중국 화물선 최초로 북극항로를 운항하였다. 중위안해운은 2013년부터 2018년까지 북극항로를 모두 22회 운항하였다. 중국이 북동항로를 이용하여 아시아와 유럽 간 컨테이너를 운송한 횟수는 2023년 7회, 2024년 11회,

25 中华人民共和国外交部, 2022.2.4, "中华人民共和国和俄罗斯联邦关于新时代国际关系和全球可持续发展的联合声明(全文)".

2025년 14회로 점차 늘었다.

신신항운(硕佳国际航运, New New Shipping Line), 하이제항운(海杰航运, Sea Legend Shipping) 등 중국 해운사들은 2026년 북동항로 컨테이너 운송 서비스를 더욱 확대할 계획이며, 제한된 여름철 항해 기간 운항 횟수를 늘리고 운항 일정의 신뢰성을 높일 방침이다. 2025년 북극항로 운항 기간은 7월 16일 상하이(上海)에서 뉴뉴폴라베어(新新北极熊)호가 러시아 아르한겔스크를 향해 출항하면서 시작하고, 상하이에서 출항한 신신톈2(新新天2)호가 10월 30일 러시아 칼리닌그라드에 입항하면서 끝났다. 항로 동부 구간에 얼음이 일찍 얼어 전년도보다 운항 기간이 약 3주 짧았다.[26] 중국 해운사의 북극항로는 〈그림 3〉과 같다.

〈그림 3〉 신신항운의 북극항로

출처: New New Shipping Line, "北极航线", https://www.newnewship.com/index.php?p=lines, (검색일: 2026.4.7).

26 Malte Humpert, "China Expands Arctic Container Shipping With Record 14 Voyages in 2025," *gCaptain*, December 18, 2025.

Ⅳ. 관련국 대응과 정세 전망

1. 러시아

러시아는 중국의 최대 협력 대상국이다. 러시아는 북극권 국가이자 북동항로를 영해와 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ)에 품은 국가로서, 북극항로의 주도권을 쥐고 있다. 1990년 '북극해항행규칙'을 제정하여, 북동항로를 통제하며, 일부 해협에서 쇄빙선 도선과 빙하수로안내인(ice pilot) 선임을 강제하여 쇄빙선세를 받고 있다.[27]

그러나 북극 자원 개발과 항로 이용 그리고 연계 운송에 필요한 자본과 기술 그리고 시장이 부족하여, 중국과 협력하여 개발하고 이용하고자 한다. 특히, 러시아-우크라이나 전쟁 이후 다른 북극이사회 회원국 7개국과의 외교적 고립이 깊어지고, 국제사회 제재로 자본·기술·시장 확보 필요성이 커지면서 중국과의 협력을 강화하였다. 주요 협력 분야는 다음과 같다.

정책 분야는 북극항로 협력 소위원회(北极航道合作分委会)를 설치하고 이행안을 채택하였다. 2024년 8월, 중·러 북극항로 협력 소위원회 설립 의정서를 체결하고, 중국은 북극항로 기반 사업 개발 및 재원 조달에 적극적으로 참여하고 있다. 2025년 제2차 회의에서 '지속 가능한 운송회랑' 조성 목표로 북극항로 운송 발전 이행안을 공식적으로 승인하였다.

조선 분야는 합작 운송사를 설립하고 쇄빙선을 공동 건조한다. 2024년 러시아 로사톰(Rosatom)과 중국 신신항운이 합작회사 'Northern Sea Route Shipping Line'을 설립하고 2027년까지 연중 컨테이너 운항 개시를 목표로 하였다. 양측은 쇄빙 컨테이너선 5척을 공동 건조할 계획이다.

에너지 분야는 중국이 러시아 LNG 사업에 참여하고 상업 운송을 확대한다. 중국석유천연가스공사, 중국해양석유총공사, 실크로드 펀드는 야말

27 한국해양수산개발원, 2010, 「북극해항행규칙(Rules of navigation in the water area of the Northern Sea Route)」, 『북극해 활용전략 연구』, 318~323쪽.

LNG 및 아크틱(Arctic) LNG-2 지분을 보유하고, 2025년에는 아크틱 LNG-3에도 참여 의사를 밝혔다.

항만 분야는 러시아 아르한겔스크 심해항을 개발하고 기존 항만을 확충한다. 중국은 아르한겔스크 심해항 사업에 참여하여, 물동량 1,930만 톤에서 4,000만 톤으로 1단계 확장을 추진한다. 사베타, 무르만스크 등 기존 핵심항만 현대화에도 중국기업 참여를 확대한다.

해운 분야는 북극항로 정기운항을 확대하고 복합운송을 본격화한다. 중국 선사의 북극항로 상업운항은 2023년 7회에서 2024년 14회로 늘었다. 아직은 LNG, 벌크 중심이지만 컨테이너 운송도 확대하고 있다. 2024년 로사톰-신신항운이 연중 컨테이너 항로 개설 합의서를 체결하고, 시범운항 12회를 수행하였으며, 정규 컨테이너 노선을 개발하였다. 2025년에는 철도-해상 복합운송을 개시하여, 상하이·닝보-아르한겔스크 해운과 모스크바·상트페테르부르크행 철도를 연계하였으며, 신신항운의 컨테이너선 뉴뉴폴라베어호가 해당 노선의 첫 항차로 상하이에서 출발해 아르한겔스크에 입항하였다. 같은 해 9월, 중국-유럽 간 최초의 북극항로 컨테이너 상업운항을 실시하였다.[28]

2025년 12월, 러시아는 석유 및 가스 추출 시설, 항만 확장 사업, 쇄빙선 건조와 같은 전략적 사업에 초점을 맞춘 북극횡단운송회랑 건설 계획을 발표하였다. 북극횡단운송회랑은 다음 〈그림 4〉와 같이 북극항로를 시베리아 횡단철도, 바이칼-아무르 철도 등 유라시아 철도망과 러시아 내륙 수로, 국제남북운송회랑과 연결하는 구상이다.

28 정의한·박수경, 2025, 「러시아의 북극항로 개발 동향과 시사점」, 『Global Market Report』, 25-095, 대한무역투자진흥공사, 27~29쪽.

〈그림 4〉 러시아의 북극횡단운송회랑

출처: John Lough, Vladimir Pastukhov, and Nikolai Petrov, 2025.1.8, "Mistress of the seas: what's new in the Kremlin's geostrategic ambitions and priorities," New Eurasian Strategies Centre, p. 27.

2. 미국

중국의 부상에 따른 미·중 전략경쟁은 북극에서도 나타난다. 북극권 국가이자 북극해 연안국인 미국은 중국의 북극 접근을 견제하고 있다. 2018년 1월 중국이 『중국의 북극정책』 백서에서 자국을 근북극(권) 국가(近北极国家, Near-Arctic State)로 일컫자, 2019년 5월 미국의 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 국무장관은 "북극권 국가(Arctic States)와 비북극권 국가(Non-Arctic States)만 있다. 세 번째 범주는 없다"라고 선을 그었다.[29]

중·러 군사협력을 계기로 북극 지역에서 미·중 전략경쟁은 군사 분야에서 두드러졌다. 미국은 북극이사회에서 중국의 영향력 확대를 견제하고, 군사적 목적으로 전용될 수 있는 중국의 이중 용도 연구의 잠재력을 분석·평

29 Michael R. Pompeo, 2019.5.6, "Looking North: Sharpening America's Arctic Focus," U.S. Department of State.

가하였다. 그리고 북극해 연안국에 정치·경제·군사적으로 영향력을 미칠 수 있는 이중 용도 기반 투자를 저지하는 데 집중하였다. 북극 지역의 전장에서 도전을 마주하면서, 미국은 국방부(2019, 2024년), 해안경비대(2019, 2023년), 공군(2020년), 육군(2021년), 해군(2021년) 차원에서 잇달아 태세를 강화하는 북극전략을 발표하였다.

러시아-우크라이나 전쟁을 계기로 북극 지역에서의 중·러 군사협력은 지리적 범위와 능력 면에서 발전하고 있으며 미국 본토 방위를 위협하는 수준이다. 2024년 7월 미국 알래스카주의 방공식별구역에 러시아 전략폭격기 2대와 중국 전략폭격기 2대가 진입하였다. 중국 전략폭격기는 러시아 기지에서 함께 이륙하였는데, 중국 항공기는 물론 전략폭격기가 미국의 주권이 미치지 않는 방공식별구역에 진입한 것은 처음 있는 일이었다. 미국과 캐나다 공군은 이들을 추적하고 차단하는 작전을 수행하였다.

2024~2025년 북극 지역 미·중 주요 군사 조우 사건은 〈표 4〉와 같다. 미국의 관점에서 보면, 중국은 러시아와 함께 군사력을 동원한 혼합 위협을 현시하면서, 국제법을 어기지 않는 회색지대 범위에서 미국의 관할권 역량을 시험하고 있다. 북극 지역 해양·공중에서의 중·러 군사활동은 미국의 알래스카를 에워싸는 양상으로 진화하였다.

〈표 4〉 북극 지역 미·중 주요 군사 조우 사건(2024~2025년)

날짜	사건
2024년 7월 10일 ~9월 3일	• 중국 과학탐사선(科学) 7월 10일 칭다오 출항 • 쓰시마 해협~동해~쓰가루 해협 통과 • 8월 9일 베링해 진입해 5~6일간 체류 • 베링해 중앙 공해에서 최대 10회 정지 • 알류샨 열도 세 차례 통과 후 9월 3일 칭다오 복귀
2024년 7월 16일	• 중국 해군 수상함 4척, 알류샨 열도 인근 미국 EEZ 내 국제해협 항행, 미국 해안경비대 경계 주시
2024년 7월 25일	• 중·러 전폭기, 알래스카 ADIZ 진입 • 미·캐 북미항공우주방위사령부(NORAD) 차단작전
2024년 7월 26일	• 중국 쇄빙연구선(쉐룽2호), 미국 대륙붕확장지역에 진입 • 미국 해안경비대 공중 순찰

날짜	사건
2024년 9월 28일	• 중국 해경–러시아 국경수비대, 러시아 EEZ 내에서 베링해 순찰 • 미국 해안경비대 공중 순찰
2025년 7월 9일	• 미국 핵추진잠수함(SSN–750) 아이슬란드 항구 방문, SSN 최초 아이슬란드 입항
2025년 8월 5~6일	• 중국 쇄빙연구선 2척, 추크치해에 진입 • 미국 해안경비대 공중 · 해상 순찰

출처: 한국국방연구원, 2026, 『2025 세계분쟁의 분석 및 전망』 연구보고서, 249쪽.

미국은 중국의 북극항로 투자 권한과 권리 집행권에 관하여, 경쟁국인 중국과 러시아가 연안국에 대한 접근과 연안국에 대한 영향력을 확보하고, 핵심 항만을 통제하려는 의도가 있으며, 북극항로를 교란 또는 통제하려 한다고 본다. 북극항로의 법적지위 및 항행의 자유에 관하여, 2009년 「북극 정책 지침」에서 강조하고 오늘날에도 재확인한 대로 북극에서의 항행의 자유는 국가안보의 핵심사안이라고 본다. "(캐나다가 내수라고 주장하는) 북서항로는 공해와 배타적 경제수역을 포함하는, 국제항행에 사용되는 해협이고, (러시아가 해안선 절반 이상의 관할권을 가진) 북동항로는 국제항행에 사용되는 해협을 포함한다"라는 태도를 분명히 밝힌다.[30]

미국은 북극항로의 권익 집행권에 대한 러시아의 주장이 지나치고 불법적이라는 공식 견해를 밝힌 바 있다. 그러면서 미국은 이러한 국제해협을 통과하는 항행에는 연안국의 안전에 피해를 주지 않으면서 신속하게 이동하는 항행의 자유, 즉 통과통항권이 적용된다는 태도를 고수한다. 미국은 북극 지역에서 항행의 자유와 의무를 유지하는 것이 미국의 전력투사 능력을 유지하는 데 필수적이라고 본다.

도널드 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령은 그린란드를 매입하기 위해 노력한다. 그린란드의 광물 자원을 미국이 확보하고, 그린란드에 대한 직접적인 군사적 통제권을 확보하려고 한다. 중국과 러시아가 그린란드의 광물 매장지에 접근하는 것을 차단하고, 중국과 러시아가 그린란드를 군사 시설

30 George W. Bush, 2009.1.9, "Directive on Arctic Region Policy," The White House.

이나 기타 시설을 건설할 잠재적 장소로 이용하는 것을 막으며, 중국과 러시아가 그린란드에서 그들의 존재감과 영향력을 확대하는 것을 막는다.

미국 정보당국은 러시아와 중국이 미국의 진출에 대응하고 전략적 이익을 증진하기 위해 북극에 관한 관심과 이익을 확대하고 있다고 분석하고, 북극 접근성 증가에 따라 군사 경쟁이 확대하고 있으며, 중·러 활동 증가에 따른 항로·자원 확보 경쟁이 발생한다고 평가한다.[31]

3. 안보 정세 전망

중국은 1980년대 이후, 해양경제와 해양자원 개발, 해양과학기술 발전과 함께 극지 분야로 진출하였다. 북극해 연안국도 북극권 국가도 아니지만, 해양강국과 극지강국 건설을 위해 극지 연구와 북극항로를 적극적으로 개발해 왔다. 러시아의 협력으로 빙상 실크로드를 따라 북동항로 상업운항과 에너지 수송을 확대하고 있으며, 이는 해상운송 거리와 시간 단축에 따른 경제적 이익과 더불어, 극지 항해에 필요한 전문지식과 기술 그리고 경험의 양적 성장과 축적으로 이어진다. 닝보 저우산항, 칭다오(青岛), 톈진(天津), 다롄(大连) 등 북부 항구를 중심으로 북극항로를 발전시킬 것이다. 원해방위를 추구하는 해군과 해경은 해상교통로 보호와 중·러 연합훈련을 위해 본국에서 북극해에 이르는 함정·항공기 전개를 점차 확대할 것으로 전망한다.

러시아는 북극항로의 연안국으로서 북동항로를 통제하고 있다. 그러나 러시아-우크라이나 전쟁 개시 이후, 국제사회와 많은 국가의 제재를 받아 경제난과 인력난에 시달린다. 자본, 기술, 시장이 부족하여 중국을 끌어들여 북극횡단운송회랑을 건설하고 있으며, 종전과 제재 해제 시 북동항로 해상운송, 자원 개발 협력, 통항 선박 쇄빙선 도선 및 빙하수로 안내로 수익을 창출할 것이다. 쇄빙 전력 우위의 러시아 해군은 북극해와 인근 해역에서

31 U.S. Office of the Director of National Intelligence, 2026.3.18, "2026 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community," p. 5, pp. 11~12.

중·러 연합작전과 북양-태평양 함대 협동작전 등 전력을 현시하고 영향력을 발휘할 것이다.

미국은 러시아가 북동항로를 통제하는 한 북극항로를 원활하게 이용하지 못할 것이다. 다만, 북대서양, 북태평양, 그린란드에 전력이 전개하여 중·러 전력을 감시 및 견제하고, 북서항로 이용 가능 시 캐나다와 협력하여 북극항로와 자원 개발에 참여할 것이다. 중국 전력의 북동진에 대해서는 위성으로 감시하고, 도련(島鍊) 내 동맹인 한국과 일본의 감시와 견제를 요구하되, 공해나 항행이 자유롭지 않은 북극해에서 직접 충돌하지는 않을 것이다.

Ⅴ. 맺음말: 안보적 함의

아직 한국이 북극과 북극항로에서 얻는 이익은 없다. 하지만, 기후변화와 지구 온난화, 북극의 해빙(解氷)으로 항로가 열리고, 자원 개발이 확대되며, 조업도 할 것이다. 미래 국가 또는 국민의 북극 활동은 상선 운항, 자원 개발, 조업 등으로 전망한다. 따라서 국가는 그 활동의 이익과 안전을 보장하기 위해 노력해야 한다. 또한 러시아, 미국, 중국 등 다른 국가의 경제·군사적 북극 활동과 북극항로 이용이 늘어남에 따라, 높아지는 안보 위협을 억제하고 대응해야 한다. 특히, 중국의 북극항로 개발은 지역과 한국의 안보에 다음과 같은 함의가 있다.

첫째, 동해상 관심선박의 통항량이 늘어 긴장이 높아진다. 중국과 한국의 북극항로는 동해를 거치며, 북한수역과 북방한계선(Northern Limit Line: NLL) 또는 그 바깥쪽 연장선을 가로지른다. NLL은 평시에도 긴장이 흐르고, 남북한 함선의 활동과 적 도발이 끊이지 않는 곳이다. 한국군은 북한 함선을 식별하고 감시하며, NLL 남하 등 적대의도와 적대행위를 억제 및 대응한다. 동해를 남북으로 운항하는 선박 수가 많아지면 식별 대상이 늘어나고, 이는 감시 자산의 피로를 높이며 감시 구역의 공백을 일으킨다.

한국은 대북(對北) 및 대(對)러시아 국제제재에 동참하고 독자제재도 이행

하고 있어, 북·러 국적선(國籍船)이나 편의치적선(便宜置籍船)[32] 또는 기항선(寄港船)과 그 선박의 해상 환적(換積)을 감시하고 필요하면 차단한다. 북·중·러 관계와 제재 여부에 따라, 중국 선박이 북극항로 앞뒤 동해에서 북한 또는 러시아에 기항하거나 환적하면 이를 위한 노력이 더 많이 필요하다. 특히, 대러제재가 지속하는 가운데 중·러 협력에 따른 합작 해상운송, 철도-해상 복합운송, 북극횡단운송회랑과 연계한 선박 통항에는 다양한 갈등과 충돌이 예상된다.

둘째, 중국의 도련 돌파에 따른 미·중 충돌에 낀다. 1950년대 미국은 도련, 즉 '섬들로 이어진 사슬(island chain)'로 공산주의를 봉쇄하는 전략을 구상했으며, 1980년대 중국은 이를 활용해 근해방어(近海防禦) 전략을 수립하였다.[33] 2000년대 들어 국력과 군사력 그리고 해군력이 강해진 중국은, 이에 만족하지 않고 미국을 상대로 반접근/지역거부(Anti-Access/Area Denial: A2/AD) 전략을 펼치고, 근해방어뿐 아니라 원해방위(遠海防衛)를 목표로 해군력 건설과 운용에 힘쓰고 있다. 중국 선박이 북극항로에 진입하기 위해 일본 홋카이도(北海道)와 러시아 사할린섬 사이 라페루즈해협을 통과하면, 이는 중국 해군과 해경이 원해방위를 외치며 근해와 중국을 가두고 있는 도련을 벗어날 기회가 될 것이다.

미국은 「2025 미국 국가안보전략」에서 아시아의 군사적 위협을 억제하기 위해 제1 도련 내 어디에서든 침략을 차단할 수 있는 군대를 갖출 것이라고 하면서 도련 내 동맹의 비용과 행동을 요구한다. 특히 미군이 이용할 수 있는 항만과 시설을 늘리고, 자국의 방위비를 증액하며, 적국(adversaries)의 침략 억제와 제1 도련 방어에 필요한 역량 투자를 촉구한다.[34] 도련 안에 있는 한반도는 원하든 원하지 않든, 미국과 중국이 도련을 사이에 두고 충

32 선적(船籍)이 선주의 국가에 있지 않고 여러 제도 면에서 편리한 나라에 등록되어 있는 선박. 국립국어원, 『표준국어대사전』.

33 刘华清, 2004, 『刘华清回忆录』, 北京: 解放军出版社, 437쪽.

34 The White House, 2025.11, "National Security Strategy of the United States of America".

돌하는 현장에서 역할을 강요받을 것이다.

셋째, 국제관계에 좌우되는 북동항로의 이익 불균형이 발생한다. 기후변화와 지구 온난화 그리고 해빙(解氷)에 따라 항로가 열리고 닫히는 것은 어쩔 수 없지만, 대러제재에 따라 한국의 북동항로 운항이 기약 없이 미뤄진다면 북극항로 개발의 이익을 보장할 수 없다. 반면, 대러제재에 반대하며 동참하지 않는 중국은 지금도 러시아의 석유와 천연가스를 사고, 이중 용도 기술을 팔며 러시아의 숨통을 틔워 주고 있는데, 빙상 실크로드와 러시아 주도 북극횡단운송회랑을 통해 해륙복합운송이 구현되면, 양국의 경제·군사 공동 이익은 늘고, 제재의 실효성은 떨어질 것이다. 그리고 이는 한국 북극항로의 진입장벽을 더욱 높일 것이다.

미국-이란 전쟁으로 호르무즈해협이 위협받으면서, 대체 항로로 북극항로가 더욱 주목받고 있다. 그러나, 북극항로를 북동항로로만 보아서는 안 된다. 북극항로에 접근하는 전체 항로를 함께 보아야 한다. 특히, 한국에서 북극항로에 진입하는 항로는 중국의 그것과 겹치고, 일본과 러시아 사이의 해협을 통과한다. 동해는 한국, 일본, 북한, 중국, 러시아뿐 아니라, 동북아시아에서 서유럽을 향하는 북극항로의 병목 지점(choke point)이 되고, 중국이 도련을 돌파하는 열쇠가 될 것이다. 한국은 동해를 포함한 관할해역의 해양영역인식과 해양통제 능력을 갖추어야 한다. 제한되는 정보와 전력(戰力)은 동맹 및 동반자와 협력을 통해 공유해야 할 것이다.

이 연구는 중국의 북극항로 개발 경과를 고찰하고, 관련국의 대응과 안보정세를 전망하여, 한국에 주는 안보적 함의를 도출하였다. 이 연구는 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 북극항로 개통 시기가 확실하지 않다. 지구 온난화에 따라 북극의 얼음이 녹고, 북극항로가 열릴 것으로 예상하지만, 그 시기가 언제일지 알 수 없다. 둘째, 러시아-우크라이나 전쟁, 미국-이란 전쟁과 호르무즈해협의 상황에 따라 대체 항로 필요성과 경제성은 바뀔 것이다.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

국립국어원, 『표준국어대사전』.

박성황, 2021, 「북극해 항로의 동해루트가 독도문제 등에 미치는 영향 연구」, 『한일군사문화연구』 31.

장성일, 2025, 「한국의 해양안보」, 김계동 편, 『한국안보의 이해』, 명인문화사.

한국해양수산개발원, 2010, 「북극해항행규칙(Rules of navigation in the water area of the Northern Sea Route)」, 『북극해 활용전략 연구』.

唐可迈, 2024, 「《斯瓦尔巴条约》缔结背后的原因与政治博弈」, 中央民族大学 硕士学位论文.

刘华清, 2004, 『刘华清回忆录』, 北京: 解放军出版社.

2. 기타

극지활동 진흥법.

김민수 · 이혜영 · 박동현, 2018.2, 「중국 '북극정책백서' 공식화로 북극 투자 증가할 듯」, 『KMI 동향분석』 73, 한국해양수산개발원.

김부용, 2025.12.24, "중국의 북극 화물항로 개척의 의미와 시사점", 『전문가 오피니언』, 대외경제정책연구원 중국전문가포럼.

김지용, 2026.4.6, "북극해의 군사전략적 환경 변화와 미중의 후발 경쟁", 『전문가 오피니언』, 대외경제정책연구원 중국전문가포럼.

이재혁, 2026.4.21, "북극: 새로운 개척지", 『KIMS Periscope』 426, 한국해양전략연구소.

정의한 · 박수경, 2025, 「러시아의 북극항로 개발 동향과 시사점」, 『Global Market Report』, 25-095, 대한무역투자진흥공사.

한국국방연구원, 2026, 『2025 세계분쟁의 분석 및 전망』 연구보고서.

해양수산부, 2025.12.23, 『해양수산부 업무보고』.

"중국, "'일대일로' 건설 해상협력 구상" 발표", 『신화망 한국어판』, 2017.6.21.

"中-유럽 · 중앙아시아 물류 네트워크 촘촘...해상 · 육상 실크로드 동시 확대", 『신화망 한국어판』, 2025.10.14.

《中华人民共和国国家安全法》第三十二条.

中华人民共和国国务院新闻办公室, 2018.1.26, 『中国的北极政策』 白皮书.

刘赐贵, 2014.11.19, "海洋局局长: 从极地大国迈向极地强国", 国家海洋局.

习近平, 2017.10.18, "决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告".

中华人民共和国国务院, 2015.12.17, "中俄总理第二十次定期会晤联合公报".

中华人民共和国外交部, 2022.2.4, "中华人民共和国和俄罗斯联邦关于新时代国际关系和全球可持续发展的联合声明(全文)".

胡锦涛, 2012.11.8, "坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告".

秦华江 · 王建华, ""正式观察员国"地位保障中国在北极正常活动", 『新华网』, 2013.5.16.

Bush, George W., 2009.1.9, "Directive on Arctic Region Policy," The White House.

Humpert, Malte, "China Expands Arctic Container Shipping With Record 14 Voyages in 2025," *gCaptain*, December 18, 2025.

Kim, Ju-Hyung, 2026.2.12, "The Northern Sea Route and the Coming Maritime Stress Test in East Asia," Center for Maritime Strategy.

Lough, John, Vladimir Pastukhov, and Nikolai Petrov, 2025.1.8, "Mistress of the seas: what's new in the Kremlin's geostrategic ambitions and priorities," New Eurasian Strategies Centre.

Matzen, Eric, "Denmark spurned Chinese offer for Greenland base over security-sources," *Reuters*, April 7, 2017.

National Snow and Ice Data Center, 2007.10.1, "Arctic Sea Ice shatters all previous record lows".

New New Shipping Line, "北极航线", https://www.newnewship.com/index.php?p=lines(검색일: 2026.4.7).

Pompeo, Michael R., 2019.5.6, "Looking North: Sharpening America's Arctic Focus," U.S. Department of State.

The White House, 2025.11, "National Security Strategy of the United States of America".

U.S. Department of Defense, 2006, "Military Power of the People's Republic of China 2006. Annual Report to Congress".

U.S. Office of the Director of National Intelligence, 2026.3.18, "2026 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community".

The Arctic Institute, 2016, "Arctic Maps-Visualizing the Arctic", ttps://www.thearcticinstitute.org/arctic-maps/(검색일: 2026.4.7).

"Moscow invites Beijing to take part in Arctic sea route project," 2015, *RT News*, December 7.

국문초록

기후변화와 과학기술 발전에 따라 북극에서 얼음이 녹고 바닷길이 열리고 있다. 북극해 연안국뿐 아니라 중국, 일본, 한국 등 여러 나라가 북극항로 개발에 나선다. 이 연구는 중국의 북극항로 개발 경과를 고찰하고, 관련국인 러시아와 미국의 대응을 분석하여, 한국에 주는 안보적 함의를 도출한다.

중국은 1980년대 이후 해양경제와 해양자원 개발, 해양과학기술 발전과 함께 극지 분야로 진출했다. 해양강국과 극지강국을 건설하는 중국은 러시아의 협력에 힘입어 빙상 실크로드에 따라 북동항로 상업운항과 에너지 수송을 확대하고 있으며, 경제 이익과 지식, 기술, 경험을 쌓고 있다. 원해방위를 추구하는 해군과 해경은 해상교통로 보호와 중·러 연합훈련을 위해 북극해에 이르는 함정·항공기 전개를 확대할 것으로 전망한다.

중국 북극항로 개발이 우리나라에 주는 안보적 함의는 다음과 같다. 첫째, 동해상 관심선박의 통항량이 늘어 긴장이 높아진다. 둘째, 중국의 도련 돌파에 따른 미·중 충돌에 끼인다. 셋째, 국제관계에 좌우되는 북동항로에서 이익 불균형이 발생한다. 한국은 동해를 포함한 관할해역의 해양영역인식과 해양통제 능력을 갖추어야 한다.

〈주제어〉
북극항로, 빙상 실크로드, 북극전략, 북극안보, 해양안보

ABSTRACT

The Security Implications of China's Development of Arctic Shipping Routes

Lee, Jin Sung
(Commander, Republic of Korea Navy)

Climate change and advances in science and technology are causing Arctic ice to melt and opening new sea routes. Not only the Arctic littoral states but also countries such as China, Japan, and South Korea are participating in the development of Arctic shipping routes. This study examines the development of China's Arctic shipping routes, analyzes the responses of Russia and the United States as the principal states concerned, and derives the security implications for South Korea.

Since the 1980s, China has expanded its activities into the polar regions alongside the development of its maritime economy, marine resources, and marine science and technology. Seeking to become both a maritime power and a polar power, China, with Russia's cooperation, has expanded commercial shipping and energy transportation along the Northern Sea Route under the framework of the Polar Silk Road, while accumulating economic benefits, knowledge, technology, and experience. The Chinese navy and coast guard, which pursue Far Sea Protection, are expected to expand the deployment of ships and aircrafts into the Arctic Ocean in order to protect sea lines of communication and conduct joint China–Russia exercises.

The security implications of China's development of the Arctic shipping routes are as follows. First, increased traffic by vessels of interest in the East Sea is likely to heighten tensions. Second, South Korea may become involved in U.S.–China confrontations resulting from China's efforts to break through the Island Chain. Third, imbalances in benefits may arise along the Northern Sea Route, where operations are heavily influenced by international relations. South Korea should strengthen its maritime domain awareness and maritime control capabilities within its jurisdictional waters, including the East Sea.

Keywords
Arctic shipping routes, Polar Silk Road, Arctic strategy, Arctic security, maritime security

https://doi.org/10.23037/tas.2026..31.006
영토해양연구 Vol. 31 (2026. 6.)

연구논문

고고자료와 고대 남해안 연안항로로 본 거제도의 가치

김준식 경남연구원 조사연구위원
정선운 경북대학교 박사과정

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 고대 거제도의 고고학적 양상
Ⅲ. 남해안 교역망 및 연안항로로 본 거제도의 가치
Ⅳ. 맺음말: 향후 연구 방향과 과제

Ⅰ. 머리말

고려~조선시대 문헌 기록에서 거제도는 한일 외교 교섭의 창구이자 교두보로서 빈번하게 언급되고 있다.[1] 이보다 앞선 역사고고학적 관점에서 본 거제도는 삼한시대[2] 독로국(瀆盧國)의 위치 비정에 관한 연구가 주류를 이루고 있다. 이 독로국의 실체는 거제설[3]과 동래설[4]로 양분되고 있으나 삼한시대 거제도를 조명할 수 있는 고고학적 근거자료가 부족하여 당장 이 문제를 논의하기란 쉽지 않다. 다만, 최근 고고학적 조사 성과에 힘입어 삼국시대 거제도의 양상이 점점 밝혀지고 있음은 고무적인 일이다. 특히, 동부권역을 중심으로 4세기 대규모 취락과 함께 대외교류의 흔적이 집중적으로 관찰되면서 거제도를 포함한 남해안 일원의 삼국시대 초기 물질문화를 비롯해 연안항로 및 교역망을 일부라도 복원할 수 있게 되었다.

그러나 위에서 언급한 삼한시대 독로국 비정 문제를 포함하여 고대 거제도를 제대로 조명하기 위해서는 지금까지의 고고학적 조사 성과를 통시적으로 정리·분석하여 그 특징과 의미에 대한 접근이 필요하다. 아울러 거제도는 기본적으로 섬이라는 인식 속에서 남해안 연안항로 및 대외교류의 관점으로 본 고대 유적의 출현 배경, 그리고 이를 기반으로 시기 변화에 따른 거제도 정치체의 변동 양상 등 고대 거제도의 역사고고학적 가치에 대한 구체적인 접근 또한 필요하다.

---

* 논문 투고일: 2026.4.27. 심사 완료일: 2026.5.26. 게재 확정일: 2026.5.26
* 이 글은 필자의 '삼한·삼국시대 거제지역 고고학적 양상(거제와 독로국 역사 규명을 위한 학술대회, 2025)' 발표 내용을 수정·보완하여 작성하였다.

1 李永植, 2010, 「고대 한일교섭의 가교, 거제도: 가야의 瀆盧國과 신라의 裳郡」, 『東아시아古代學』 22.

2 한국고고학의 시대 구분에 따라 초기철기시대와 삼국시대 사이에 해당하는 대략 기원전 1세기~기원후 3세기까지를 삼한시대(三韓時代) 또는 원삼국시대(原三國時代)로 정의한다. 그리고 삼국시대(三國時代)는 도질토기가 본격적으로 출현한 3세기 후반을 기준으로 그 이후로 본다(崔鐘圭, 1982, 「陶質土器 成立 前夜와 展開」, 『한국고고학보』 12).

3 李永植, 2010, 위의 글; 심봉근, 2022, 「巨濟 巨林里 유적의 재검토」, 『文物硏究』 41.

4 선석열, 2020, 「독로국의 위치 비정과 그 역사적 의미」, 『항도부산』 39.

최근 삼국시대 거제도의 고고학적 양상에 대한 상세한 논의가 있어 해당 연구의 기반은 이미 마련된 것으로도 볼 수 있으나,[5] 시기별 고고학적 양상의 정립에 주력하였다. 따라서 여기에 남해안 일대 교역망과 연안항로로 본 거제도의 가치에 대한 접근과 해석이 더해진다면 연구 주제의 외연 확장이라는 측면에서 학술적 의미를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

이 글에서는 먼저 삼한~삼국시대 거제도의 고고학적 양상을 통해 그 성격을 살펴보고자 한다. 특히, 가야 각국의 발전과 쇠퇴가 거듭하는 4~6세기를 중심으로 고대 남해안 연안항로를 비롯해 한일관계 및 대외교류의 관점에서 고대 거제도의 역사고고학적 가치를 논의하고자 한다. 아울러 최근 역사고고학적 연구 성과에 따라서 6~7세기 신라가 남해안 일대의 제해권을 장악한 후에도 거제도를 중심으로 일본열도와 연결된 남해안 연안항로를 계속해서 운영한 흔적에 주목하고, 외항(外航)으로서 거제도의 가치에 관한 향후 연구 방향에 대해서도 제시하고자 한다.

Ⅱ. 고대 거제도의 고고학적 양상

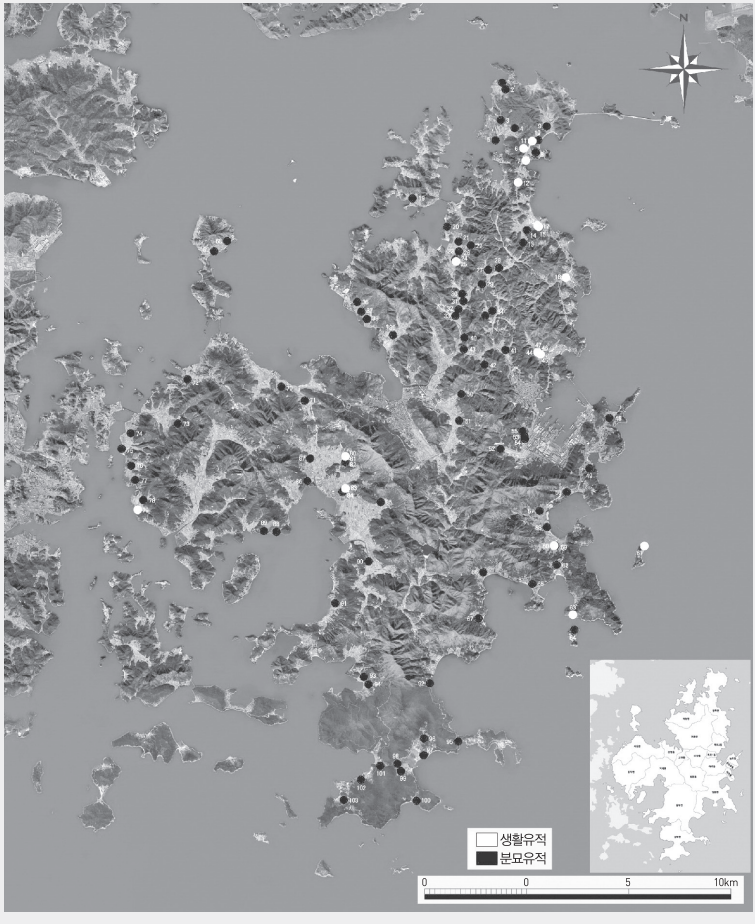
1. 선사~삼한시대 물질문화 흔적

선사시대 거제도의 고고학적 양상은 청동기시대 고고학적 양상을 통해서 유추해 볼 수 있는데, 최근 연구에 따르면 거제도 전역에 걸쳐 103개소의 청동기시대 유적과 함께 530여 기의 지석묘가 분포하는 것으로 알려져 있다(〈그림 1〉 참조).[6] 그러나 역사시대로 접어든 삼한시대 거제도의 생활상이나 물질문화를 보여 주는 고고자료는 아직 소수에 불과하다. 이와 관련하여

5 정선운, 2025, 「삼국시대 거제도에 대한 고고학적 연구」, 『한국상고사학보』 130.

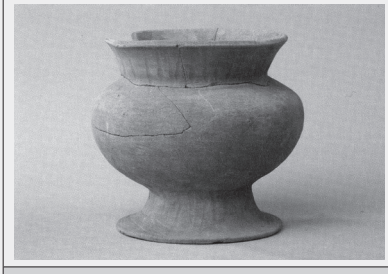
6 윤호필 · 배길희, 2025, 「거제지역 청동기시대 물질문화와 네트워크」, 『고대사 속 거제, 독로국의 실체와 공간』, 거제와 독로국 역사 규명을 위한 학술대회, 거제시 · 경남연구원, 45~51쪽.

청동기시대 이후 초기철기시대를 거치며 거제도의 자연환경이 급격히 변화되었거나, 문화 단절 또는 대규모 인구 이동 등을 예상할 수 있는 흔적도 알려진 바가 없다. 따라서 많은 인구가 거주하였을 것으로 추정되는 청동기시대 거제도의 고고학적 양상을 고려하면 비록 그 실상이 구체적으로 밝혀지지 않았으나 선사에서 역사시대로의 전환, 즉 고대 사회로 진입하는 삼한시대에도 대규모 취락이 존재하였을 가능성이 크다.



〈그림 1〉 청동기시대 거제도의 유적 현황
출처: 윤호필 · 배길희, 2025, 「거제지역 청동기시대 물질문화와 네트워크」, 『고대사 속 거제, 독로국의 실체와 공간』, 거제와 독로국 역사 규명을 위한 학술대회, 거제시 · 경남연구원.

지금까지 거제도에서 고고학적 조사를 통해서 밝혀진 삼한시대 고고자료는 대금리 유적과 괴목정 고분군이 대표적이다(〈그림 2〉 참조). 대금리 유적 54호 목곽묘[7]에서 출토된 와질노형토기는 도질토기 등장 이전에 해당하여 삼한시대에 제작된 것이 분명하며, 사실상 이를 제외하면 거제도에서 발굴조사를 통해 출토된 삼한시대 고고자료는 찾아보기 어렵다. 그리고 괴목정 고분군에서 채집된 와질다이부호(瓦質多耳附壺)[8]는 유사 사례를 찾기 어려우나, 형태와 재질을 보면 역시 삼한시대에 제작된 것으로 보인다. 다만, 괴목정 고분군은 과거 지표조사 당시 개석으로 추정되는 장대석, 벽석으로 추정되는 할석 등이 확인된 것으로 알려졌으나, 최근 실태조사에서는 그 흔적을 찾을 수 없었다.[9]



대금리 유적 54호 목곽묘 출토품

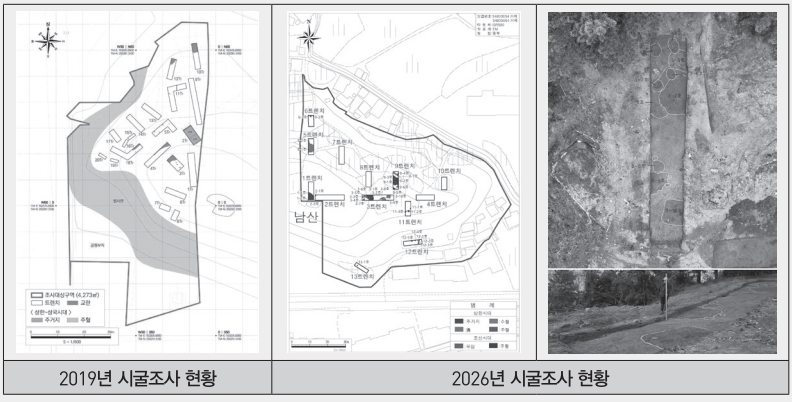
괴목정 고분군 지표채집품

〈그림 2〉 삼한시대 거제도의 물질문화 흔적
출처: 국립김해박물관, 2016, 『거제, 큰 물을 건너다』 특별전 도록.

7 경남고고학연구소, 2009, 『巨濟 大錦里 遺蹟』.

8 거제시·동아문화연구원, 2005, 『文化遺蹟分布地圖: 巨濟市』.

9 국가유산청 GIS통합인트라넷시스템(https://intranet.gis-heritage.go.kr).



〈그림 3〉 거제 남산패총 시굴조사 현황
출처: 강산문화연구원, 2019, 「거제 남산패총 유적 내 문화재 발굴(시굴)조사 결과보고서」; 삼강문화유산연구원, 2026, 「거제 남산패총 유적 내 매장유산 시굴조사 학술자문회의자료」.

한편, 최근 이루어진 거제 남산패총 시굴조사에서 삼한~삼국시대 주거지 등 생활 유구가 확인된 점이 주목된다(〈그림 3〉 참조).[10] 이는 고고학적 조사를 통해 거제도에서 삼한시대 유구의 존재 가능성을 열었고, 주변의 자연지리 등 고환경 복원을 통해 유적의 형성 배경까지 접근한 점에서 의미가 있다. 이에 향후 남산패총을 포함한 거제면 일원에 대한 발굴조사가 진행된다면 삼한시대 거제도의 고고학적 양상을 보다 면밀하게 파악할 수 있을 것으로 기대한다.

2. 4세기 대규모 교역장의 출현과 남해안 네트워크 형성

삼국시대 거제도의 유적 현황을 살펴보면 동부권역에 집중되고 있음을 알 수 있다(〈그림 4〉 참조). 특히, 삼국시대 초기인 4세기의 고고학적 양상을 보면 생활유적을 중심으로 아라가야양식 토기가 다수 출토되고 있으며, 대표

10 강산문화연구원, 2019, 「거제 남산패총 유적 내 문화재 발굴(시굴)조사 결과보고서」; 삼강문화유산연구원, 2026, 「거제 남산패총 유적 내 매장유산 시굴조사 학술자문회의자료」.

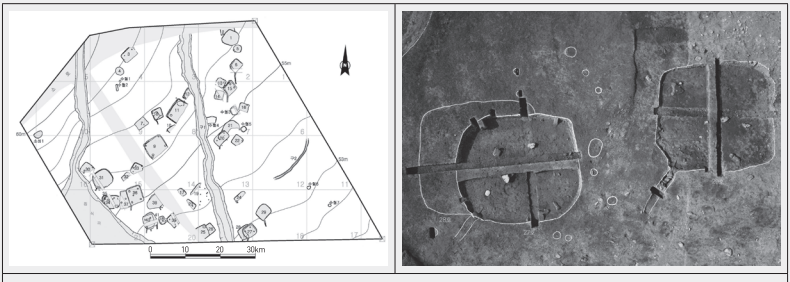
적으로 아주동 1485번지[11]와 1540-1번지 유적,[12] 소동리 유적[13] 등에서는 당시 남해안 일대에서 보기 드물게 수혈건물지가 밀집 조성되었다(〈그림 5〉 참조). 이를 통해 지금까지 확인된바 4세기 거제도에서는 동부권역을 중심으로 대규모 취락이 형성되었음을 알 수 있다.

〈그림 4〉 삼국시대(4세기) 거제도의 대표 유적과 유물
출처: 국립김해박물관, 2016, 『거제, 큰 물을 건너다』 특별전 도록; 정선윤, 2025, 「삼국시대 거제도에 대한 고고학적 연구」, 『한국상고사학보』 130.

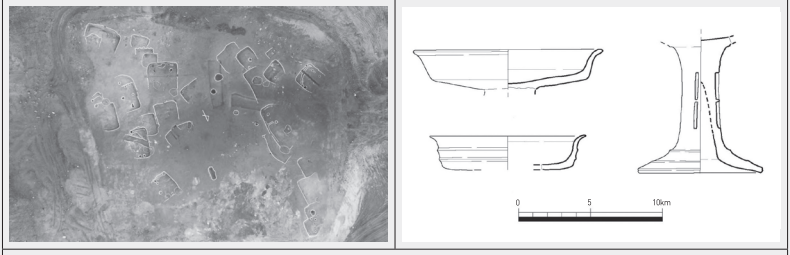
고고자료로 본 4세기 거제도의 가장 큰 특징은 출토유물의 구성에서 아라가야양식 토기 일색으로 나타나는 점인데, 당시 함안지역과의 긴밀한 관계를 엿볼 수 있는 자료로 평가된다. 이를 근거로 아주동 유적으로 대표되는 당시 거제 동부권역 대규모 취락의 배후 세력으로 아라가야 지배층이

11 우리문화재연구원, 2012, 『巨濟 鵝洲洞 1485番地 遺蹟』.
12 우리문화재연구원, 2017, 『巨濟 鵝洲洞 1540-1番地 遺蹟』.
13 두류문화연구원, 2017, 『거제 소동리 유적』.

깊이 관계되었을 가능성도 충분히 예상해 볼 수 있다.[14] 그러나 이 부분은 구체적으로 들어가면 4세기 거제도의 정치 권역 문제, 그리고 당시 남해안을 배경으로 활발하게 운영된 금관가야와 일본열도의 교류 관계 등 고려해야 할 부분이 많다.



거제 아주동 1485번지 유적 배치도 및 수혈건물지
출처: 우리문화재연구원, 2012, 『巨濟 鵝洲洞 1485番地 遺蹟』.



거제 소동리 유적 전경 및 출토유물
출처: 두류문화연구원, 2017, 『거제 소동리 유적』.

〈그림 5〉 4세기 거제도의 주요 취락유적

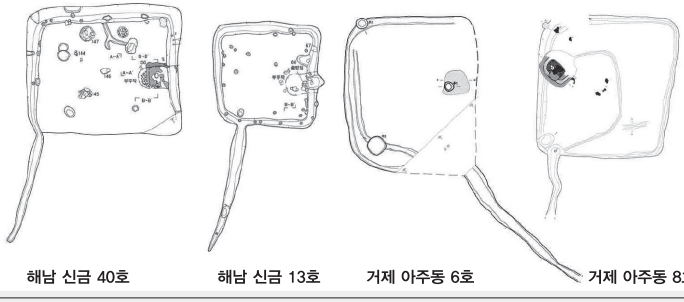
사실 이러한 아라가야양식 토기의 출현은 4세기 전반을 중심으로 소위 함안산 토기(승문계타날호, 통형고배, 노형기대)의 공간적 분포가 영남 전역으로 확대되는 현상[15]과 불가분의 관계로 보인다. 예컨대, 장터고개(덕치리) 유적에

14 정선운, 2024, 「고고자료(考古資料)를 통해 본 가야(加耶)의 연안항로(沿岸航路): 港市國家論을 중심으로」, 『島嶼文化』 64, 38~41쪽.

15 鄭朱喜, 2008, 「咸安樣式 古式陶質土器의 分布定型에 관한 硏究」, 경북대학교 대학원 석사학위논문, 71~102쪽.

서 채집된 통형고배의 경우 형태적으로 4세기 전반에 제작된 것으로 추정되므로 늦어도 이때부터 거제도에는 아라가야양식 토기가 유통된 것으로 파악된다. 따라서 4세기 거제도는 함안산 토기 분포권이라는 큰 흐름 속에서 이해하는 것이 자연스럽다.

그리고 아주동 유적에서 남쪽으로 약 5km 떨어진 소동리 유적에서도 4세기 전반으로 추정되는 아라가야양식 통형고배가 출토되어 역시 4세기 전반 거제 동부권역 대규모 취락의 존재 가능성을 보여 주고 있다. 아울러 아주동 유적에서 백제 서남부지역(마한권역)과 관계된 배수구가 설치된 사주식(四柱式) 주거지를 비롯해 일본열도에서 이입된 하지키계(土師器系) 토기가 출토되는 등 외래계 문물의 존재는 당시 거제 동부권역에서 대외교류 목적의 네트워크가 구축되었음을 보여 주고 있다(〈그림 6〉 참조). 이는 거제 동부권역을 중심으로 4세기 전~중반 남해안 연안항로를 활용한 대규모 교역장의



거제 아주동 유적과 해남 봉학리(신금) 유적 사주식 주거지 비교
출처: 鄭仙雲, 2022,「加耶 港市의 成立과 展開」, 경북대학교 대학원 석사학위논문.

거제 아주동 유적 출토 일본 하지키계 토기
출처: 박천수 · 정선운 · 신동호, 2021,『가야, 영호남을 넘다』, 국립김해박물관 · 경북대학교박물관.

〈그림 6〉 거제 아주동 유적의 대외교류 흔적

성립과 관계되었을 가능성이 크다.[16]

3. 5~6세기 고분 문화의 형성과 발전

거제도에서 본격적으로 고분이 축조된 시기는 5세기부터로 볼 수 있다. 고분이 축조될 당시의 묘제는 석곽묘로 확인되며, 고분의 축조는 가야 멸망 이후까지 지속된다. 이처럼 고분이 활발히 축조되던 5세기 이후 거제도의 고고학적 양상에서 가장 주목되는 것은 4세기 거제 동부권역을 대표한 아주동 유적이 급속도로 쇠퇴하였고, 인접한 아주동 고분군에서 6~7세기 신라 문물이 대거 확인되는 점이다(〈그림 7〉 참조).

4세기 아주동 유적에서 동쪽으로 약 1.5km 떨어진 곳에 위치한 아주동 고분군에서는 6~7세기 석실묘와 함께 신라 문물이 다수 이입되는데,[17] 일부 대가야양식과 소가야양식 토기가 확인되고 있으나[18] 대체로 신라양식 토기가 부장된 신라 고분군으로 알려져 있다. 이에 거제 동부권역을 대표하는 아주동 일원의 고고학적 양상은 4세기 아라가야와 관계된 대규모 생활유적, 6~7세기 신라 고분군으로 확인된다. 그에 반해 5세기 아주동 일대의 고고학적 양상은 거의 공백 상태로 확인되는데, 이는 향후 고고자료의 추가를 기대해야 할 부분이기도 하지만 거제도에서 아라가야 물질문화가 쇠퇴하는 시점과도 비교해 볼 필요가 있다.

16 鄭仙雲, 2022, 「加耶 港市의 成立과 展開」, 경북대학교 대학원 석사학위논문, 148~151쪽.

17 경남문화재연구원, 2006, 『巨濟 鵝洲洞古墳群』; 경남문화재연구원, 2008, 『巨濟 鵝洲洞 古墳群』; 동아대학교박물관, 1998, 『巨濟 鵝洲洞遺蹟』; 동아세아문화재연구원, 2007, 『巨濟 鵝洲洞 古墳群』.

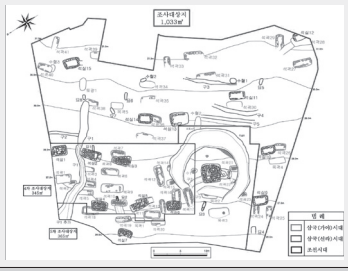
18 동아세아문화재연구원 조사구역 내 석실묘 2기에서 각각 소가야양식 개 2점, 대가야양식 개 2점이 출토되었다(동아세아문화재연구원, 2007, 위의 글).

〈그림 7〉 삼국시대(5~6세기) 거제도의 대표 유적과 유물
출처: 경상문화유산연구원, 2025a, 『거제 방하리 고분군』 I ; 경상문화유산연구원, 2025b, 「거제 방하리 고분군(6차) 발굴조사 약식보고서」; 정선운, 2025, 「삼국시대 거제도에 대한 고고학적 연구」, 『한국상고사학보』 130.

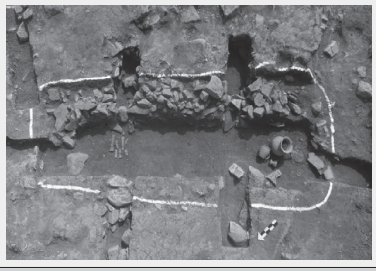
오히려 5세기 거제도의 고분 문화는 서부권역에 위치한 방하리 고분군을 중심으로 발전하는 점이 주목된다(〈그림 7〉, 〈그림 8〉 참조). 방하리 고분군은 지금까지 6차례의 조사가 진행되었고, 5~7세기 목곽묘, 석곽묘, 석실묘를 단계적으로 거치면서 밀집 조성되었다.[19] 출토유물은 6세기 중반을 기점으로 그 이전 시기는 소가야양식 토기가 주류를 이루고, 이후로는 신라양식 토기가 확인되고 있다. 이처럼 묘제와 출토유물 등 고고학적으로 가야와 신라의 경계가 뚜렷하게 확인되면서 고분이 계속해서 축조되는 점은 가야 멸망 이후에도 고분군의 규모가 축소 또는 중단되지 않고 지속적으로 운영되었음을 보여 주고 있다.

19 동아세아문화재연구원, 2021, 『거제 방하리 고분군』; 경상문화재연구원, 2024, 「거제 방하리 고분군(5차) 발굴조사 약식보고서」; 경상문화유산연구원, 2025a, 『거제 방하리 고분군』 I ; 경상문화유산연구원, 2025b, 「거제 방하리 고분군(6차) 발굴조사 약식보고서」.

그리고 방하리 고분군에서 조사된 5기의 목곽묘[20]는 5세기에 조성된 것으로 보이지만, 거제도에서 비교적 이른 시기의 분묘가 출현한다는 점에서 의미가 있다. 그리고 통영 남평리 유적을 제외하면 남해안 일대에서 목곽묘의 조사 사례가 드문 상황이므로 방하리 고분군에서 조사된 목곽묘는 남해안 일대 고분 문화의 개시를 보여 주는 새로운 자료의 추가로서 그 의미가 크다.



방하리 고분군 유구배치도(3~6차 조사)



방하리 고분군 4호 목곽묘 전경(6차 조사)

〈그림 8〉 거제 방하리 고분군 발굴조사 현황
출처: 경상문화유산연구원, 2025a, 『거제 방하리 고분군』 Ⅰ; 경상문화유산연구원, 2025b, 「거제 방하리 고분군(6차) 발굴조사 약식보고서」.

거제 장목 고분 전경

왜계 의례 행위[구부러진 대도(大刀)를 매납]

〈그림 9〉 거제 장목 고분 발굴조사 현황
출처: 경남발전연구원 역사문화센터, 2006, 『巨濟 長木 古墳』.

20 5차·6차 발굴조사구역에서 확인되었다(경상문화유산연구원, 2025b, 위의 글).

한편, 거제도 북쪽 끝에 위치한 장목 고분에서는 왜계(倭系) 요소가 다량 확인되었다(〈그림 9〉 참조). 주지하듯이 석실 구조는 후쿠오카현(福岡縣) 반즈카(番塚) 고분과 유사한 기타큐슈형(北九州型) 석실로 볼 수 있고, 고분 내외부에서 확인된 각종 의례 행위도 규슈(九州)지역 고분 문화의 일부로 이해할 수 있다.[21] 이러한 기타큐슈형 왜계 석실의 출현은 거제도와 일본열도의 교류 관계 및 수준을 보여 주는 핵심 자료로 평가할 수 있다.

Ⅲ. 남해안 교역망 및 연안항로로 본 거제도의 가치

1. 고대 교역장과 항시(港市)의 성립

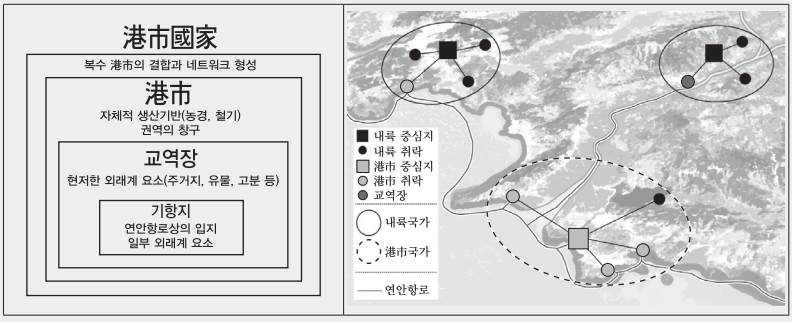
최근 고고자료를 바탕으로 기존의 항시국가론(港市國家論)[22]을 논의한 사례를 보면, 발전 단계에 따라 기항지(寄港地) → 교역장(交易場) → 항시(港市) → 항시국가(港市國家)의 순서로 설명하고 있다.[23] 여기서 기항지는 단발적 또는 비정기적인 정박이면서 외래계 요소가 점 단위로 일부만 확인될 경우, 교역장은 일상적·정기적인 정박이면서 외래계 요소가 복합적이며 집중적으로 확인될 경우, 항시는 교역장과 함께 배후지 또는 배후 세력이 결합할 경우, 항시국가는 복수의 항시가 결합하여 네트워크를 형성한 경우로 본다. 이를 정리하면 고정적인 기항지를 교역장, 교역장에서 배후지가 갖춰지면 항시로 이해하며, 항시 단계에서부터는 생산기반[24]이나 권역의 교역 창구로서

21 김준식, 2019, 「加耶 橫穴式石室 硏究」, 경북대학교 대학원 박사학위논문, 194~198쪽.

22 生田滋, 1966, 『トメ·ピレス東方諸国記』(大航海時代叢書 Ⅴ), 岩波書店; 村松伸, 2003, 「아시아 도시의 쉼 없는 변천」, 『바다의 아시아 1: 바다의 패러다임』, 다리미디어; 권오영, 2019, 『해상 실크로드와 동아시아 고대국가』, 세창출판사; 이동희, 2018, 「海南半島와 加耶·新羅의 交流, 그리고 港市國家 止迷」, 『百濟學報』 26.

23 鄭仙雲, 2022, 앞의 글, 17~18쪽.

24 농업 생산, 철 생산 등.



〈그림 10〉 항시(港市)의 정의(왼쪽)와 항시국가 모식도(오른쪽)
출처: 정선운, 2024, 「고고자료(考古資料)를 통해 본 가야(加耶)의 연안항로(沿岸航路): 港市國家論을 중심으로」, 『島嶼文化』 64.

의 기능을 수행할 수 있어야 한다고 본다(〈그림 10〉 참조).[25]

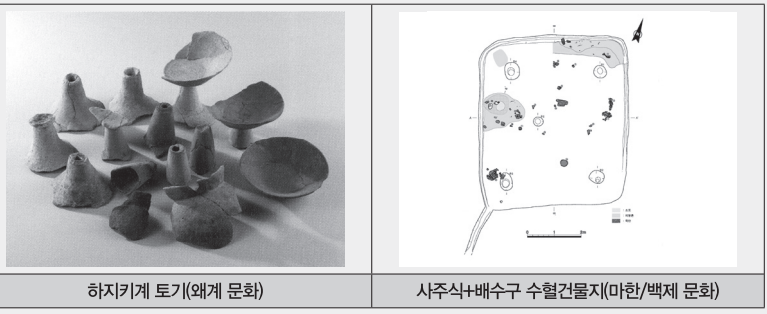
이처럼 포괄적인 의미에서 해양 문화를 바탕으로 성장한 남해안 일대의 여러 세력을 항시국가론에 대입하여 각각의 성격과 역할, 그리고 발전 단계까지 살펴본 점은 고무적이다. 물론, 고고학적 현상과 문화의 다양성 등 세부적인 차이까지 모두 설명하기 어려운 것이 사실이나, 남해안 일대의 여러 세력이 주로 해상 활동을 통한 대외교류를 기반으로 성장한다는 학계의 전반적인 인식을 고려하면 이러한 모델을 통해 각 세력의 공간적 범위, 정치적 발전 단계, 네트워크 형성, 배후 세력 등에 대한 기초적인 접근 정도는 가능할 것으로 본다.

예컨대, 거제도의 경우 항시국가론에 따르면 해안에 인접하여 대규모 취락이 형성되었고, 외래계 요소가 복합적이며 집중적으로 확인되기 때문에 늦어도 4세기부터는 교역장으로 설정할 수 있다. 실제로 거제 동부권역의 아주동 유적은 수혈건물지가 밀집 조성된 것으로 확인되었고, 이전 시기에 볼 수 없었던 하지키계 토기(왜계), 배수구가 설치된 사주식 주거지(마한/백제) 등 외래계 문물이 집중적으로 이입되었다(〈그림 11〉 참조). 즉, 4세기 거제 동부권역은 한반도 서남부지역과 일본열도를 서로 연결하는 교차점이자,

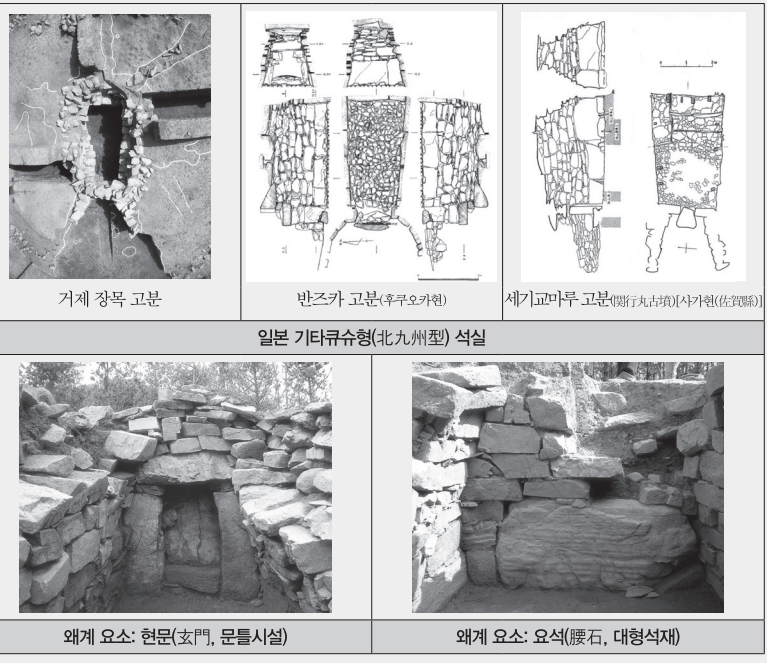
25 정선운, 2024, 앞의 글, 15~16쪽.

백제-가야-왜의 긴밀한 네트워크가 구축된 교역장이 분명하다.

나아가 당시 아주동과 소동리 유적 등 거제 동부권역의 주요 유적에서 출토된 유물의 성격이 4세기 아라가야양식 토기가 일색인 점에 착안하여



〈그림 11〉 거제 아주동 1485번지 유적 외래계 문물
출처: 국립김해박물관, 2016, 『거제, 큰 물을 건너다』 특별전 도록; 우리문화재연구원, 2012, 『巨濟 鵝洲洞 1485番地 遺蹟』.



〈그림 12〉 거제 장목 고분의 계통
출처: 경남발전연구원 역사문화센터, 2006, 『巨濟 長木 古墳』.

만약 유적 형성에 관여한 배후 세력의 중심지를 함안지역으로 특정할 수 있다면, 항시의 가능성도 고려해 볼 수 있다. 이 경우 거제 동부권역은 4세기 아라가야의 대표적인 교역장이자 남해안을 활용한 교역 창구로서의 역할을 수행한 것으로 보아야 할 것이다. 한편, 5세기 후반을 기점으로 남해안 일대의 교역장이나 항시는 대체로 쇠퇴하는 것으로 알려져 있다.[26] 이 부분은 이전 시기와 비교해서 교역장이나 항시로 볼 만한 유적의 부재라는 점에 착안한 것으로 보이고, 아울러 왜계 고분 등을 제외하면 외래계 요소가 상대적으로 축소되는 현상까지 고려한 결과로 이해된다.

그러나 5세기 후반 이후 남해안 일대의 고고학적 정황상 외래계 문물의 이입이 중단되거나, 또는 질적으로 수준이 낮아진 것으로 보기 어렵다. 오히려 거제 장목 고분과 같이 5세기 후반 이후 남해안 일대에서 규슈지역 계통의 왜계 고분이 돌연 출현하는 현상에 주목하면 외래계 요소 중에서 특히 왜인의 이동과 정주(定住) 등의 인적 교류와 관계된 부분은 교류의 목적이 이전 시기와 달리 급격히 변화하고 있음이 감지된다(〈그림 12〉 참조).[27] 즉, 5세기 후반 이후의 6세기부터 본격적으로 철 생산, 금공(金工), 마사(馬事) 등 특정 정보나 기술의 교환·학습이 중요시되었을 것이고, 이를 수행하기 위한 수단과 노력이 고고자료에서 드러나는 것이다. 따라서 이때 거제도는 기존과 같이 외항의 기능, 즉 대외교류와 관계된 항로상의 기점과 같은 핵심적인 역할과 관계되었을 것으로 본다.

4세기 이후 활발하게 운영되던 교역장이나 항시가 5세기 후반을 기점으로 급격히 쇠퇴하는 배경에 대해서는 지속적인 검토가 필요하겠으나, 이를 두고 대외교류와 관계된 항로 또는 네트워크가 축소된 것으로는 보기 어렵다. 이 부분은 6세기 전후한 시기 가야 각국의 정치적 향방 및 권역의 변화,[28]

26 鄭仙雲, 2022, 앞의 글, 158쪽.

27 김준식, 2023, 「왜계 문물 수용의 전환기로 본 가야와 왜의 교류양상」, 『嶺南學』 86, 35~39쪽.

28 남해안 일대 유적에서 출토된 토기의 구성이 4세기 아라가야, 5세기 소가야, 6세기 대가야 순서로 변화하는 현상을 들 수 있다.

남해안 일대 교류 및 교역에 관한 운영 방식의 변화,[29] 상호 역학적 관계에 따른 권력 및 지역 재편의 결과[30] 등 복합적인 당시 상황을 고려해야 할 것이다. 아마 거제 동부권역의 4세기와 5세기의 고고학적 양상이 큰 차이를 보이는 점도 이러한 배경으로 이해할 수 있을 것이다.

2. 고대 남해안 연안항로의 최전선, 거제도

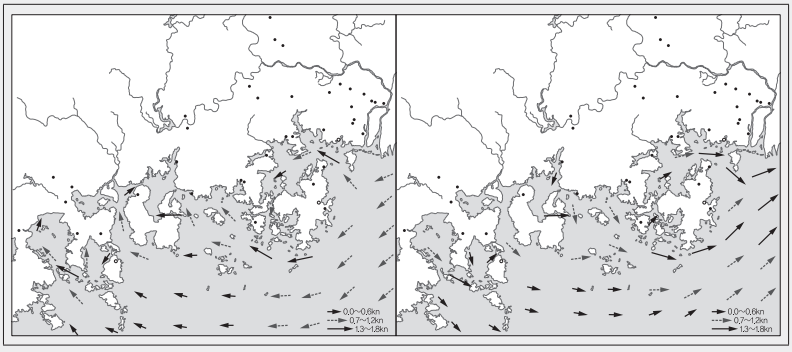
고고학적으로 보면 늦어도 4세기부터 거제도는 교역장과 항시가 성립되는 등 남해안 대외교류의 중심지로서 입지가 견고하였고, 비록 5세기 이후로 그 기능은 쇠퇴하였지만 왜계 고분의 출현 등으로 볼 때 대외교류에 관한 지정학적 가치는 그대로 유지되어 남해안 항로상의 핵심적인 역할은 꾸준히 수행하였을 것이다. 사실 남해안 연안항로를 포함하여 한반도 남부지역과 일본열도를 연결하는 기점으로서 환경과 입지 조건은 선사시대 이래 거제도가 가장 유리하다는 점은 이전부터 인식되어 왔다.[31] 이는 당시 김해와 부산 지역에서 왜계 문물이 집중적으로 확인되는 현상을 고려하면 이례적인 분석이다.

남해안 일대 조류에 영향을 주는 구로시오(黑潮) 해류의 경우 기본적으로 북동 방향으로 진행하며, 대마도를 기준으로 동-서 방향의 협수로(狹水路)를 형성한다. 여기서 남해안 일대 조류는 만조(滿潮)일 경우 동-서 방향으로 흐르고, 간조(干潮)일 경우 서-동 방향으로 흐르며, 간조 시기에 유속이 더 빠르다(〈그림 13〉 참조). 기본적으로 조류는 근해일수록 유속이 빠른 것으로 알려져 있는데, 금관가야의 중심지이자 낙동강 하구에 위치한 김해지역은 거제

29 교류 및 교역에 참여한 인적·물적 자원의 집산지가 해안가에서 벗어나 각 권역의 중심지 주변으로 이동하였을 가능성이 있다.

30 역사·고고학적으로 드러난 5세기 후반 대가야의 국력 강화(최대 영역), 6세기 전반 백제와 대가야의 갈등(호남 동부) 및 가야 각국과 신라의 갈등(낙동강 하류), 6세기 중반 대가야와 백제의 관계 회복(백제계 문물) 등 당시 가야 각 권역의 복잡한 정치 상황이 반영되었을 것이다.

31 尹明喆, 1995, 「海洋條件을 통해서 본 古代 韓日 關係史의 理解」, 『日本學』 14, 85쪽.



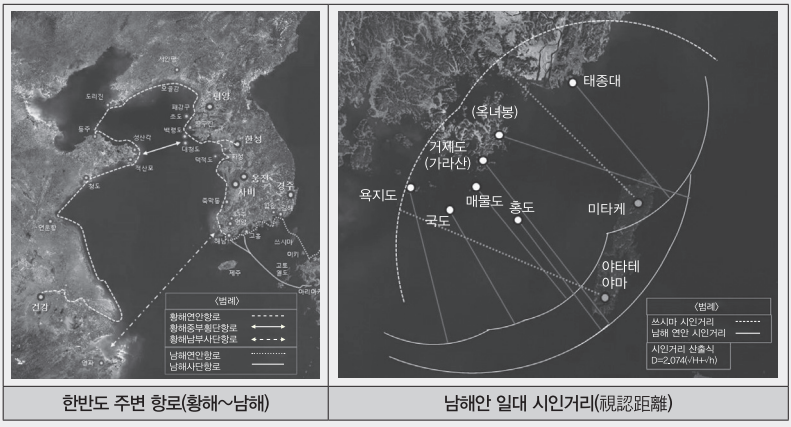
〈그림 13〉 거제도 일대 수치조류도, 왼쪽: 만조(滿潮), 오른쪽: 간조(干潮)
출처: 정선운, 2024, 「고고자료(考古資料)를 통해 본 가야(加耶)의 연안항로(沿岸航路): 港市國家論을 중심으로」, 『島嶼文化』 64.

도와 비교할 때 직선 거리상 대마도와 더 가까우나, 해조류의 흐름은 완전히 역행함을 알 수 있다. 즉, 간조 시기 대마도 방면으로 순행의 조건을 갖춘 거제도와 연안항로 운영에서 차이가 클 수밖에 없다.

따라서 대한해협을 통과하는 해류와 조류, 그리고 계절풍의 방향을 고려하면 당시의 초보적인 조선술과 항해술로는 김해 또는 부산 지역에서 대마도 방면으로 항해하기가 쉽지 않다. 이에 김해지역은 대규모 항만을 갖춘 국제항구로서의 조건은 탁월하지만, 내해(內海)를 벗어나 외해(外海)로 진출하기 위한 기점 항구로서는 입지상의 한계가 있다.[32]

반면, 거제도는 해류와 조류의 흐름을 자연스럽게 이용할 수 있고, 대마도의 산악지형을 활용한 시인거리(視認距離)를 안전하게 확보할 수 있으므로 당시 기술로도 충분히 항해할 수 있다고 본다(〈그림 14〉 참조). 아마 계절풍의 영향이 크지 않은 여름철에는 더 원활한 항해가 가능할 것이다. 거제 동부권역에 교역장과 항시가 성립될 수 있었던 배경은 바로 이러한 환경이 크게 작용하였다. 이후 시간이 지나면서 도시의 규모는 축소되었으나, 탁월한 항해 조건을 기반으로 대외교류 창구이자 남해안 연안항로의 최전선으로

32 尹明喆, 1995, 위의 글, 84~85쪽.



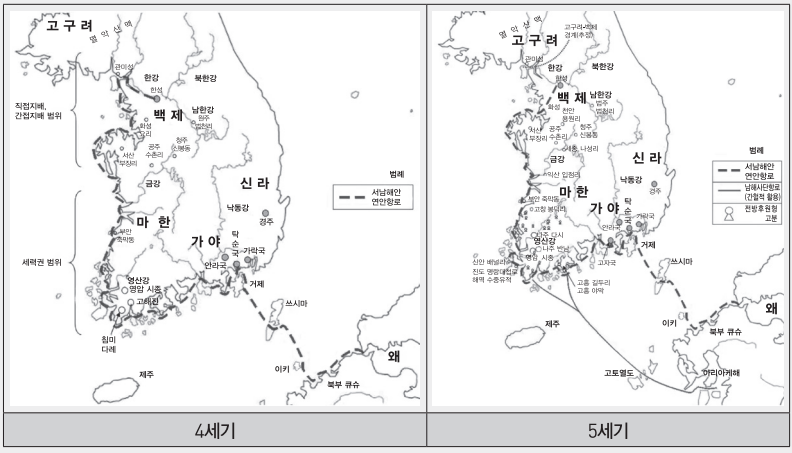
한반도 주변 항로(황해~남해) | 남해안 일대 시인거리(視認距離)

〈그림 14〉 한반도 주변 항로와 남해안 일대 시인거리
출처: 林東敏, 2022, 「백제 한성기 해양 네트워크 연구」, 고려대학교 대학원 박사학위논문.

서 기점 항구의 역할은 꾸준히 수행하였을 것이다.

남해안 연안항로의 기점 항구로서 거제도가 가장 탁월한 입지를 갖추고 있다는 점은 4~5세기 백제가 구축한 서남해안-일본열도 연안항로 네트워크를 통해서도 알 수 있다(〈그림 15〉 참조).[33] 여기서도 백제 한성에서 출발하여 서해안을 따라 남쪽으로 이동하며 금강, 만경강, 영산강 하구를 지나면서 남해안으로 진로를 변경한 뒤 해남, 고흥, 여수, 섬진강 하구를 거쳐 남해, 고성, 거제도를 끝으로 연안항로 항해가 종료된다. 그리고 거제 동부권역을 기점으로 시인거리를 확보하며 대마도까지 직항한 것으로 나타난다. 아주동 유적에서 배수구가 설치된 사주식 주거지가 다수 확인되는 점도 이러한 백제의 서남해안-일본열도 연안항로 네트워크의 결과물로 이해할 수 있겠다. 결과적으로 거제도는 고대 한반도 남해안 연안항로의 종착점이면서 시발점이 되는 것이다.

33 林東敏, 2022, 「백제 한성기 해양 네트워크 연구」, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 169~221쪽.



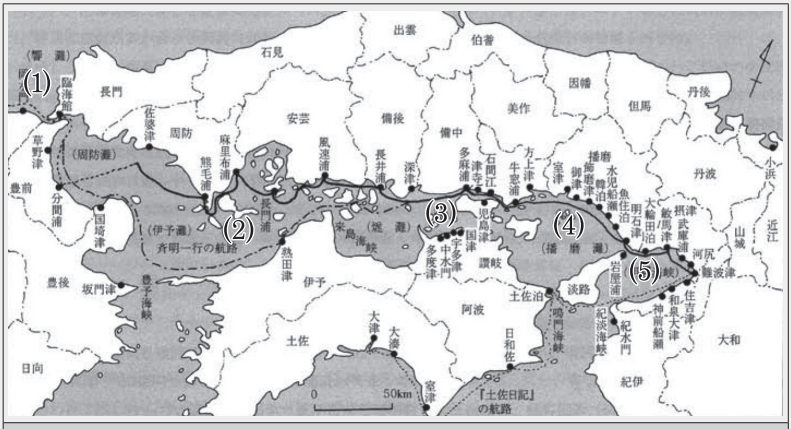
〈그림 15〉 4~5세기 한반도 서남해안–일본열도 연안항로 네트워크
출처: 林東敏, 2022, 「백제 한성기 해양 네트워크 연구」, 고려대학교 대학원 박사학위논문.

이처럼 고고자료로 본 거제도는 일본열도와 연결된 남해안 연안항로의 최전선으로서 기점 항구의 기능을 수행하였음이 분명하다. 이 부분에 대해서는 고대 한일 양국의 해상교통로를 소위 기층적 관계로 표현하는 일상적인 지역 간 교류의 형태로 본 견해가 주목된다(〈그림 16〉 참조).[34] 736년 견신라사(遣新羅使) 일행의 이동 경로에서도 알 수 있듯이[35] 도항(渡航) 시기와 목적을 막론하고 세토우치(瀨戶內) 연안은 한반도 남부지역과 기나이(畿內) 지역을 왕래하기 위해서는 필수로 거쳐야 하는 곳임이 틀림없다. 이에 고대 한일관계에서 국가 또는 왕권의 교체 또는 정치적 교섭을 위해 특별한 해상경로를 마련한 것이 아니라 이처럼 일상적인 지역 간 교류의 경로를 활용하였을 가능성이 크다. 따라서 5세기 이후 다양한 요인에 의해 거제 동부권역에서 교역장과 항시의 기능이 축소 또는 쇠퇴하였더라도 거제도를 기점으로 형성된 한반도 남해안–일본열도의 기존 항로는 그대로 유지되었을

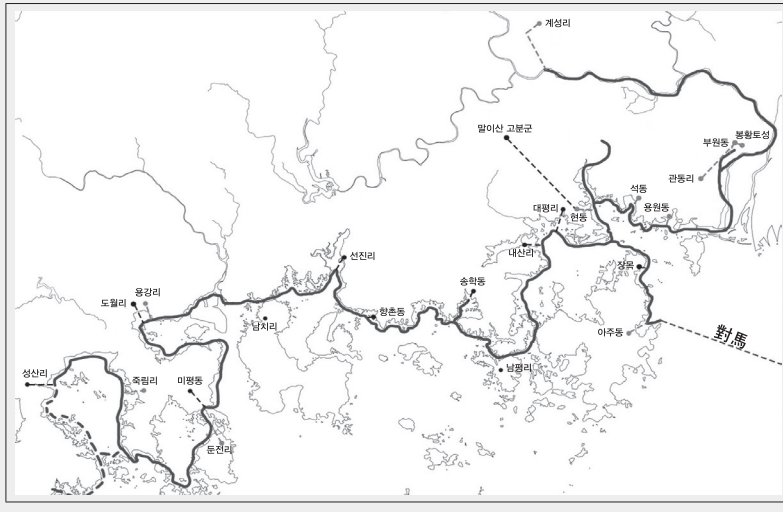
34 高田貫太, 2016, 「일본열도의 백제관련 해상교통로와 기항지: 세토나이카이(瀨戶內海) 루트와 백제 영산강 유역」, 『百濟學報』 16, 29~30쪽.

35 松原弘宜, 2004, 『古代国家と瀬戸内海交通』, 吉川弘文館.

가능성이 크고, 바로 그 흔적이 거제 장목 고분을 포함한 남해안 일대의 기항지나 교역장, 또는 항시에서 확인된 왜계 문물이라고 생각된다.

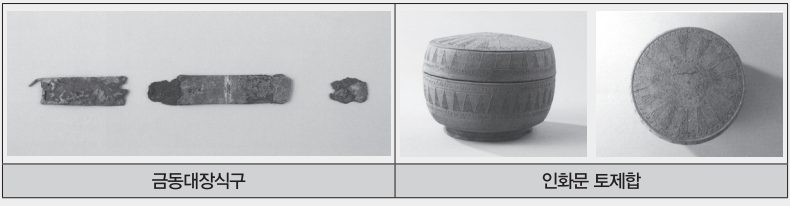


〈그림 16〉 고대 세토우치(瀨戶內) 연안의 항구와 해상교통로
출처: 高田貫太, 2016, 「일본열도의 백제관련 해상교통로와 기항지: 세토나이카이(瀨戶內海) 루트와 백제 영산강 유역」, 『百濟學報』 16, 29~30쪽.



〈그림 17〉 고대 남해안 일대 연안항로
출처: 정선운, 2024, 「고고자료(考古資料)를 통해 본 가야(加耶)의 연안항로(沿岸航路): 港市國家論을 중심으로」, 『島嶼文化』 64, 수정 후 인용).

역시 이러한 흐름은 아주동 고분군 석실묘에서 신라 관등 및 위계와 관계된 금동대장식구가 출토되고, 최근 방하리 고분군에서 다수의 신라양식 토기와 함께 직경 10m 규모의 봉토분(석실묘) 수 기가 조사되는 등의 고고학적 성과를 고려하면 가야 멸망 이후의 상황, 즉 신라가 남해안 일대의 제해권을 장악한 이후에도 남해안 교역망 및 연안항로의 기점, 그리고 외항으로서 거제도의 역할과 가치는 계속 중요시되었을 것으로 본다(〈그림 17〉 참조).



금동대장식구 | 인화문 토제합

〈그림 18〉 거제 아주동 1호 석실묘(2006년 발굴조사) 출토 신라계 문물
출처: 국립김해박물관, 2016, 『거제, 큰 물을 건너다』 특별전 도록.

〈그림 19〉 거제 방하리 고분군(2차 발굴조사) 신라 봉토분 전경
출처: 동아세아문화재연구원, 2021, 『거제 방하리 고분군』.

Ⅳ. 맺음말: 향후 연구 방향과 과제

고대 사회에서 거제도는 일본열도와 연결된 남해안 교역망 및 연안항로의 최전선으로서 기점 항구의 역할을 충실히 수행하였음을 4~6세기 고고자료를 중심으로 확인할 수 있었다. 당시 거제도는 주변 정세나 시기에 국한하지 않고 남해안 연안항로 항해의 시발점이자 종착점이었고, 거제도 전역에 분포한 고고학적 증거를 통해 그 면모를 살펴볼 수 있었다.

비록 거제도에서 삼국시대 이전의 삼한시대 고고학적 양상에 대해서는 아직 드러나지 않은 것들이 많다. 이 부분은 현재 일부라도 확인된 삼한시대 유적과 유물에 대한 적극적인 관심과 함께 이를 중심으로 고고학적 조사를 단계적으로 실시하여 관련 자료를 축적한 후 앞으로 관련 연구 성과를 기대해야 할 것이다.

아울러 현재 거제도의 고고학적 조사는 동부권역을 중심으로 북부와 서부 권역에 집중되어 있는데, 앞으로는 남부권역에도 집중할 필요가 있다. 지리적으로 남북 방향으로 긴 거제도는 지형과 입지상 남쪽으로 돌출된 현재 남부면 일원에서도 연안항로와 관계된 기점 항구가 설치되어 외항의 기능을 수행하였을 가능성이 있다.

사실 거제도는 신라 문무왕(文武王) 재위 기간에 상군(裳郡)을 설치하고 동부에 거로현(巨老縣), 서부에 매진이현(買珍伊縣), 남부에 송변현(松邊縣)의 3개 현을 설치하여 신라왕권의 직접적인 통제가 이루어졌던 것으로 보고 있다.[36] 실제로 상군의 치소(治所)는 정확하지 않으나 최근 조사 성과에 따라 둔덕기성, 방하리 고분군, 고군현치소가 위치한 둔덕면 거림리와 방하리 일원으로 추정된다. 이외 거로현은 아주동성지,[37] 매진이현은 옥산성,[38] 송변

36 李永植, 2010, 앞의 글, 129~136쪽.

37 동아대학교박물관, 1995, 『巨濟市 城址 調査報告書』.

38 경상문화재연구원, 2019, 『거제 옥산성지』.

현은 다대산성으로 비정되고 있다.[39] 따라서 송변현이 위치한 남부면 일원에도 다대산성 주변으로 남해안 연안항로와 관계된 유적의 존재 가능성이 있다. 만약 이와 관련된 새로운 자료가 추가된다면 한반도 서해안-남해안-일본열도로 이어지는 교역망 및 연안항로 연구에 새로운 획기가 될 수 있을 것으로 기대한다.

39 동아세아문화재연구원, 2017, 『巨濟 屯德岐城』.

참고문헌

1. 조사보고서

강산문화연구원, 2019,「거제 남산패총 유적 내 문화재 발굴(시굴)조사 결과보고서」.

거제시 · 동아문화연구원, 2005,『文化遺蹟分布地圖: 巨濟市』.

경남고고학연구소, 2009,『巨濟 大錦里 遺蹟』.

경남문화재연구원, 2006,『巨濟 鵝洲洞古墳群』.

_____, 2008,『巨濟 鵝洲洞 古墳群』.

경남발전연구원 역사문화센터, 2006,『巨濟 長木 古墳』.

경상문화재연구원, 2019,『거제 옥산성지』.

_____, 2024,「거제 방하리 고분군(5차) 발굴조사 약식보고서」.

경상문화유산연구원, 2025a,『거제 방하리 고분군』Ⅰ.

_____, 2025b,「거제 방하리 고분군(6차) 발굴조사 약식보고서」.

국립진주박물관, 1992,『昌原上谷里기와가마터』.

동아대학교박물관, 1995,『巨濟市 城址 調査報告書』.

_____, 1998,『巨濟 鵝洲洞遺蹟』.

동아세아문화재연구원, 2007,『巨濟 鵝洲洞 古墳群』.

_____, 2017,『巨濟 屯德岐城』.

_____, 2021,『거제 방하리 고분군』.

동양문물연구원, 2022,「44. 거제 농소리 836-4번지 유적」,『2020년도 소규모 발굴조사 보고서』.

두류문화연구원, 2017,『거제 소동리 유적』.

삼강문화유산연구원, 2026,「거제 남산패총 유적 내 매장유산 시굴조사 학술자문회의자료」.

우리문화재연구원, 2012,『巨濟 鵝洲洞 1485番地 遺蹟』.

_____, 2017,『巨濟 鵝洲洞 1540-1番地 遺蹟』.

2. 단행본 및 논문

高田貫太, 2016,「일본열도의 백제관련 해상교통로와 기항지: 세토나이카이(瀨戶內海) 루트와 백제 영산강 유역」,『百濟學報』16.

국립김해박물관, 2016,『거제, 큰 물을 건너다』특별전 도록.

권오영, 2019,『해상 실크로드와 동아시아 고대국가』, 세창출판사.

김준식, 2019,「加耶 橫穴式石室 硏究」, 경북대학교 대학원 박사학위논문.

_____, 2023,「왜계 문물 수용의 전환기로 본 가야와 왜의 교류양상」,『嶺南學』86.

_____, 2025,「삼한·삼국시대 거제의 고고학적 양상」,『고대사 속 거제, 독로국의 실체와 공간』, 거제와 독로국 역사 규명을 위한 학술대회, 거제시·경남연구원.

박천수·정선운·신동호, 2021,『가야, 영호남을 넘다』, 국립김해박물관·경북대학교박물관.

선석열, 2020,「독로국의 위치 비정과 그 역사적 의미」,『항도부산』39.

심봉근, 2022,「巨濟 巨林里 유적의 재검토」,『文物硏究』41.

尹明喆, 1995,「海洋條件을 통해서 본 古代 韓日 關係史의 理解」,『日本學』14.

윤호필·배길희, 2025,「거제지역 청동기시대 물질문화와 네트워크」,『고대사 속 거제, 독로국의 실체와 공간』, 거제와 독로국 역사 규명을 위한 학술대회, 거제시·경남연구원.

李永植, 2010,「고대 한일교섭의 가교, 거제도: 가야의 瀆盧國과 신라의 裳郡」,『東아시아古代學』22.

이동희, 2018,「海南半島와 加耶·新羅의 交流, 그리고 港市國家 止迷」,『百濟學報』26.

林東敏, 2022,「백제 한성기 해양 네트워크 연구」, 고려대학교 대학원 박사학위논문.

鄭仙雲, 2022,「加耶 港市의 成立과 展開」, 경북대학교 대학원 석사학위논문.

정선운, 2024,「고고자료(考古資料)를 통해 본 가야(加耶)의 연안항로(沿岸航路): 港市國家論을 중심으로」,『島嶼文化』64.

_____, 2025,「삼국시대 거제도에 대한 고고학적 연구」,『한국상고사학보』130.

鄭朱喜, 2008,「咸安樣式 古式陶質土器의 分布定型에 관한 硏究」, 경북대학교 대학원 석사학위논문.

村松伸, 2003,「아시아 도시의 쉼 없는 변천」,『바다의 아시아 1: 바다의 패러다임』, 다리미디어.

崔鐘圭, 1982,「陶質土器 成立 前夜와 展開」,『한국고고학보』12.

生田滋, 1966,『トメ·ピレス東方諸国記』(大航海時代叢書 Ⅴ), 岩波書店.

松原弘宜, 2004,『古代国家と瀬戸内海交通』, 吉川弘文館.

국문초록

고대 사회에서 거제도는 일본열도와 연결된 남해안 교역망 및 연안항로의 최전선으로서 기점 항구의 역할을 충실히 수행하였음이 4~6세기 고고자료를 중심으로 확인할 수 있었다. 당시 거제도는 주변 정세나 시기에 국한하지 않고 남해안 연안항로 항해의 시발점이자 종착점이었고, 거제도 전역에 분포한 고고학적 증거를 통해 그 면모를 살펴보았다.

거제도는 4세기 동부권역에서 아라가야 문물과 함께 대규모 교역장을 형성하며 남해안 교역망을 구축하였고, 외래계 문물의 수용에도 적극적이었다. 5~6세기에는 소가야 문물과 함께 대규모 고분군이 조성되고, 6세기 중반을 기점으로 가야에서 신라로의 변화가 감지된다. 이 무렵 거제도에서는 일본 규슈계 묘제가 출현하여 왜인의 정주를 기반으로 고차원적인 교류가 이루어졌음을 알 수 있다.

남해안 일대 해류와 조류, 시인거리, 그리고 고고자료로 본 거제도는 한반도 남부지역과 일본열도를 서로 연결하는 교차점이자, 백제-가야-왜의 긴밀한 해상 네트워크가 구축된 교역장이었음이 분명하다. 아울러 가야 멸망 이후 신라가 제해권을 장악한 이후에도 남해안 교역망 및 연안항로의 기점, 그리고 외항으로서 거제도의 역할과 가치는 계속 중요시되었다.

한편, 거제도의 지형과 입지, 문헌기록과 고고자료 등을 고려하면 거제 남부권역에서도 남해안 연안항로와 관계된 핵심 유적이 존재할 가능성이 있다. 따라서 향후 이와 관련된 연구가 추진된다면 한반도 서해안-남해안-일본열도로 이어지는 교역망 및 연안항로 연구에 새로운 획기가 될 수 있을 것으로 기대한다.

〈주제어〉
거제도, 남해안, 교역망, 연안항로, 가야, 신라, 백제, 왜

ABSTRACT

The Significance of Geojedo as Revealed through Archaeological Evidence and Ancient Maritime Routes along Korea's Southern Coast

Kim, Jun Sik
(Research Fellow, Gyeongnam Institute)
Jeong, Seon Woon
(Ph.D. Student, Kyungpook National University)

Archaeological evidence from the fourth to sixth centuries indicates that Geojedo served as a key port at the forefront of the southern coastal trade network and maritime routes connecting the Korean Peninsula and the Japanese Archipelago. During this period, Geojedo functioned as both a point of departure and a destination for navigation along the southern coastal routes, irrespective of shifting political circumstances or particular historical periods. This study examines that role through the archaeological evidence distributed across the island.

In the fourth century, Geojedo established a southern coastal trade network by forming a large-scale trading hub associated with the culture of Ara Gaya in the eastern region, while also actively accepting foreign cultures. In the fifth and sixth centuries, large burial complexes were constructed in association with the culture of Sogaya, and from the mid-sixth century, signs of a transition from Gaya to Silla began to emerge. Around this time, Kyushu-style burial practices appeared on Geojedo, suggesting that advanced forms of exchange took place on the basis of the settlement of people from the Japanese Archipelago.

Considering the currents, tidal flows, visibility distance, and archaeological data of the southern coast, Geojedo clearly functioned as an intersection linking the southern part of the Korean Peninsula and the Japanese Archipelago, as well as a trading center where a close maritime network among Baekje, Gaya, and Wa was established. Furthermore, even after the fall of Gaya and the subsequent establishment of Silla's control over the seas, the role and significance of Geojedo as a starting point for the southern coastal trade network and maritime routes, as well as an outer port, continued to be regarded as important.

Meanwhile, considering the topography and location of Geojedo, as well as documentary records and archaeological data, it is possible that key sites related to the southern coastal maritime routes remain to be identified in the southern part of Geojedo. Therefore, if further research on this subject is undertaken, it is expected to provide a new breakthrough in the study of the trade network and coastal maritime routes linking the west coast and south

coast of the Korean Peninsula with the Japanese Archipelago.

Keywords
Geojedo, southern coast, trade network, coastal maritime routes, Gaya, Silla, Baekje, Wa

https://doi.org/10.23037/tas.2026..31.007
영토해양연구 Vol. 31 (2026. 6.)

연구논문

고구려-수당 전쟁과 고구려의 요서

– 7세기 고구려의 요서 영유와 요서 지역의 전략적 가치 분석을 중심으로

최진열 공주대학교 한국역사교육연구소 연구교수

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 고구려-수당전쟁과 요서
Ⅲ. 요서의 전략적 가치
Ⅳ. 맺음말

Ⅰ. 머리말

고구려가 대부분 시기에 요수 동쪽 지역을 지배했다는 것이 학계의 통설이다. 일부 학자가 광개토대왕(廣開土大王)의 후연 공격 당시 점령한 숙군성 등 요수 서쪽 지역을 상당 기간 지배했다고 주장하였다.[1] 그러나 대부분 학자가 고구려가 요서 지역으로 '진출'했음을 부정하는 가운데[2] 북한에서 손영종이 5~7세기 요서 일부가 고구려 땅이었다고 주장하였다.[3] 「한기묘지(韓暨墓誌)」가 출토되어 고구려가 육진의 난 이후 혼란에 빠진 6세기 중엽에 북위의 영주(營州)와 평주(平州)를 점령했다는 견해[4]와 이를 부정하는 주장[5]이 제기되었다. 국내에서 수나라가 612년 점령한 요수 서쪽의 고구려 땅 무려라(武厲邏)를 단지 요수 서쪽에 설치한 고구려 순라꾼들을 위한 초소로 보는 견해[6]와 7세기 고당 전쟁 당시 고구려가 요서 일부를 지배했다는 주장[7]이 있다.[8]

---

* 논문 투고일: 2026.4.6. 심사 완료일: 2026.5.27. 재심사 완료일: 2026.6.8. 게재 확정일: 2026.6.8.

1 공석구, 2012, 「廣開土王의 遼西地方 進出에 대한 고찰」, 『한국고대사연구』 67, 125~158쪽. 요동과 요서의 지리적 범위에 대해 학계의 의견이 엇갈린다. 이 글에서 사용하는 요동과 요서는 요수(요하)를 기준으로 나눈 개념으로 사용한다.

2 田中俊明 지음, 서길수 옮김, 1996, 「高句麗의 北方進出과 「廣開土王碑文: 北方境域形成史에 있어서 廣開土王 時代」, 『高句麗研究』 2, 507~513쪽; 宋基豪, 2008, 「5세기 후반 高句麗의 북방 경계선」, 『한국 고대 사국의 국경선』, 서경문화사, 210~225쪽.

3 손영종, 1993, 「5-7세기 고구려의 서방과 북방영역에 대하여(1)·(2)」, 『력사과학』 2-4, 2~4쪽.

4 朱子方·孫國平, 1986, 「隋≪韓暨墓誌≫跋」, 『北方文物』 1986-1, 39오른쪽~40오른쪽; 노태돈, 2003, 「6세기 중반의 정세변동」, 『고구려사 연구』, 사계절, 414쪽; 이성규, 2005, 「4세기 이후의 낙랑교군과 낙랑유민」, 『중국과 한국』, 서해문집, 239~230쪽; 井上直樹, 2001, 「「韓暨墓誌」を通してみた高句麗の対北魏外交の一側面-六世紀前半を中心に-」, 『朝鮮学報』 178, 1~37쪽.

5 園田俊介, 2003, 「北魏時代における匈奴の遼西徙民とその背景」, 白東史学会 編, 『中央大学アジア史研究』 27, 66쪽; 이성제, 2016, 「高句麗와 北朝의 경계: 고구려의 遼西 동부지역 확보와 그 시기」, 『고구려발해연구』 54, 37~57쪽.

6 이성제, 2016, 위의 글, 49~53쪽.

7 정원주, 2014, 「7세기 고구려의 서계(西界) 변화: 고구려의 요서(遼西) 진출과 당의 대응」, 『영토해양연구』 8, 175~176쪽.

8 이 글에서 武厲邏의 위치 비정을 다루지 않는다. 武厲邏의 위치에 대해 遼寧省의 新民縣 서북쪽의 遼

필자가 『독사방여기요』 등 중국의 지리서와 당나라 때의 묘지명을 분석하다가 고구려가 요하 서쪽 지역 일부 지배를 시사한 단서, 「위지경덕묘지」 등에서 고구려가 당나라와 현도 및 '백랑'에서 싸웠음을 은유적으로 표현한 구절을 발견하였다. '백랑'을 백랑성 또는 백랑산으로 해석하여 고구려 땅이라고 보면 그 동쪽에 영주의 치소인 유성현이 있었기 때문에 사실 여부를 검토할 때 많은 경우의 수가 생긴다. 그러나 공교롭게도 현재의 대릉하를 수당시대에 백랑수라고 불렀던 사실을 확인하였다. 따라서 고구려가 백랑수의 동쪽, 즉 요수 서쪽의 일부 지역을 지배하고 군대를 주둔시켰다고 해도 지리적으로 모순되지 않는다. 이 점에 착안해 『신당서』 「장검전」의 '약지(略地)' 및 「계필하력전」의 신성 공격 기사와 맞춰 보면 최소 664년부터 고구려가 망할 때까지 요수 서쪽의 일부 지역이 고구려 땅이었을 가능성이 크다고 생각한다. 이 논문에서 요수 서쪽 일부 지역이 고구려 땅이었음을 밝히려고 한다.

2장에서 고구려-수당 전쟁과 관련된 사서와 묘지명, 『독사방여기요』 등

濱塔(譚其驤 主編, 1988, 『中國歷史地圖集釋文匯編』 東北卷, 中央民族學院出版社) 또는 遼濱古城(松井等, 1913, 「隋唐二朝の高句麗遠征の地理」, 『滿洲歷史地理』 上, 南滿洲鐵道株式會社, 388쪽), 高臺山遺址(王綿厚, 1986, 「唐 "營州至安東"陸路交通地理考實」, 『遼海文物學刊』 1986-1, 80~81쪽; 孫進己 主編, 1989, 『東北歷史地理』 第二卷, 黑龍江人民出版社; 王綿厚·李健才, 1990, 『東北古代交通』, 瀋陽出版社, 150~151쪽), 公主屯后山遺址(王綿厚, 1994, 「鴨綠江右岸高句麗山城綜合研究」, 『遼海文物學刊』 1994-2, 48쪽), 新民縣 북쪽의 高臺山, 臺安縣 일대(윤병모, 2009, 「고구려의 對唐戰爭과 遼西 및 동몽골 진출」, 『몽골학』 1-2, 82~83쪽), 醫巫閭山 일대[전준현, 1988, 『조선인민의 반침략투쟁사(고조선 발해편)』, 과학백과사전종합출판사, 194쪽; 이성제, 2005, 「高句麗와 契丹의 關係對隋對唐戰爭期 契丹의 動向과 그 意味」, 『북방사논총』 5, 152~153쪽]로 보는 견해가 있다. 이밖에 무려라를 요하 서안을 따라 소형 보루나 邏, 戍, 봉수 등 다양한 군사시설의 하나로 보는 견해도 있다(이정빈, 2011, 「6세기 후반~7세기 초반 고구려의 서방 변경지대와 그 변화: 요서 지역 고구려의 邏와 수의 鎭·戍를 중심으로」, 『역사와 현실』 82; 이정빈, 2018, 『고구려-수 전쟁: 변경 요서에서 시작된 동아시아 大戰』, 주류성; 이성제, 2017, 「高句麗와 遼西橫斷路: 遼河 沿邊 交通路와 관리기구」, 『한국사연구』 178). 이 밖에 武厲邏 위치 비정 연구는 정원주, 2014, 앞의 글, 166쪽, 주)27 및 여호규, 2023, 「요동 지역의 군사방어체계와 천리장성」, 동북아역사재단 한국고중세사연구소 편, 『7세기 국제정세와 고구려-수·당 전쟁』, 동북아역사재단, 310쪽 참조. 그러나 정원주와 여호규는 중국의 연구를 참조하지 않았다. 趙曉剛과 沈彤林이 通定鎭이 高句麗 武厲城이고 현재의 新民市 公主屯 后山遺址라고 보았다(趙曉剛·沈彤林, 2007, 「隋遼東郡及通定鎭考略」, 『瀋陽考古文集』 1, 北京: 科學出版社). 馮永謙이 新民市 동쪽으로 10㎞ 떨어진 巨流河村에 있는 巨流河山城이 高句麗의 武厲邏城이라는 견해를 제시하였다. 그는 巨流河山城은 중요한 군사 城址이며 兵家의 關注之地에 있다고 하였다. 이 城址의 지리 위치와 특징을 보면 高句麗 武厲邏城임은 의심할 바 없다고 주장하였다(馮永謙, 2012, 「武厲邏新考」(上), 『東北史地』 2012-1, 8왼쪽~14왼쪽; 馮永謙, 2012, 「武厲邏新考」(下), 『東北史地』 2012-2, 3왼쪽~8오른쪽].

을 분석하여 7세기에도 고구려가 요수 서쪽 지역을 지배했음을 밝힌다. 1절에서 「수서」「고려전」과 『독사방여기요』, 『신당서』「장검전」 기사를 검토하여 고구려-수당 전쟁 당시 고구려가 요수 서쪽 지역을 차지했음을 증명한다. 2절에서 고당 전쟁에 참여한 당 무장들의 묘지명을 분석하여 고당 전쟁 동안 요수 서쪽 지역 일부가 여전히 고구려 땅이었을 가능성을 검토한다. 3절에서 『신당서』「계필하력전」과 『책부원귀』 기사를 검토하여 신성이 요수 서쪽에 있었음을 논증한다. 이어서 4절에서 요수 동쪽을 요동이라고 인식한 것과 달리 중국 역대 왕조에서 인식한 요동이 전한시대 요동군일 가능성을 검토한다. 이를 통해 중국 왕조에서 고구려 군주에게 준 봉작에 '요동'이 포함된 사실이나 고구려를 '요동'이라 칭한 의도에 고구려가 전한시대 요동군 전체, 즉 요수 서쪽 지역까지 점령했음을 묵인한 장치였음을 환기한다. 선행연구에서 요서 지역의 농업생산량 또는 생산력이 부진하여 인구가 적었다고 보았다. 요수 서쪽 지역은 자급자족하기 어려웠으며, 고구려가 이 지역을 점령했을 경우 요수 동쪽에서 군량을 공급해야 할 가능성이 있었다. 그럼에도 불구하고 고구려가 이 지역에 군대를 주둔했다면 군사적 가치가 경제적 가치보다 컸음을 뜻한다. 이를 확인하기 위해 3장에서 요수 서쪽 지역의 지형을 검토하며 요서 지역의 전략적 가치를 평가한다. 1절에서 백랑수(대릉하), 의무려산, 요택이 방어에 유리한 자연지형이었음을 밝힌다. 이어서 2절에서 7세기 중엽 고구려의 거란 공략을 검토하여 고구려의 요서가 거란을 공략하는 후방 기지로서 제대로 역할을 맡았는지 여부를 검토한다.

II. 고구려–수당전쟁과 요서

1. 중국 사서에 기록된 고구려의 요서

먼저 중국 등 사서에 기록된 고구려의 영토 기사를 검토해 보자.

(가) 그 나라가 동서로 2천 리이며, 남북으로 1천여 리이다. (『수서』「동이 · 고려전」)[9]

(나) 그 땅이 후한 때 사방으로 2천 리였다. 북위 때에 이르러 남북 길이가 점차 좁아져서 겨우 1천여 리였다. 수나라 때에 이르러 점차 커졌으며, 동서 6천 리였다. (『통전 · 변방전』 고구려조 세주)[10]

(다) 고려가 부여에서 출자(出自)한 별종(別種)이다. 국도(國都)가 평양성에 있는데, 즉 한나라 낙랑군의 옛 땅이고, 경사(京師)[당나라 수도 장안]로부터 동쪽으로 5,100리 떨어진 곳에 있다. 동쪽으로 바다를 건너 신라에 이르며, 서북쪽으로 요수를 건너 영주(營州)에 이르고, 남쪽으로 바다를 건너 백제에 이르고, 북쪽으로 말갈에 이른다. 동서로 3,100리, 남북으로 2,000리이다. (『구당서』「동이 · 고려전」)[11]

(라) 땅이 동쪽으로 바다를 넘어 신라에 이르고 남쪽으로도 바다를 건너 백

---

9 『隋書』 卷81, 「東夷 · 高麗傳」, 1814쪽. "其國東西二千里, 南北千餘里." 이하 정사와 『자치통감』은 中華書局 標點校勘本에 따른다.

10 『通典』 卷186, 「邊防」 2, 高句麗條細注, 5013쪽. "其地後漢時方二千里. 至魏南北漸狹, 才千餘里. 至隋漸大, 東西六千里."

11 『舊唐書』 卷199上, 「東夷 · 高麗傳」, 5319쪽. "高麗者, 出自扶餘之別種也. 其國都於平壤城, 即漢樂浪郡之故地, 在京師東五千一百里. 東渡海至於新羅, 西北渡遼水至于營州, 南渡海至于百濟, 北至靺鞨. 東西三千一百里, 南北二千里."

> 제에 이르며, 서북쪽으로 요수를 건너 영주에 접하고, 북쪽에 말갈이 있다.
> (『신당서』「동이 · 고려전」)[12]

(가)는 『수서』「고려전」, (나)는 『통전 · 변방전』 고구려조 세주, (다)는 『구당서』「고려전」, (라)는 『신당서』「고려전」 기사이며 편찬 시기 순서대로 나열하였다.[13] (가)와 (나)에서 고구려의 동서와 남북 길이만 기록하였다. 반면 (다)에서 "서북쪽으로 요수를 건너 영주(營州)에 이른다", (라)에서 "요수를 건너 영주에 접한다"라고 고구려 영토의 범위를 기록하였다. (다)와 (라)에서 고구려의 영토가 요수 서쪽이라고 해석할 수 있지만, 단순한 교통로 서술이라고 해석할 수 있으므로, 이 구절만으로 요하 서쪽 지역 일부가 고구려 땅이라고 단정하기 어렵다. 따라서 인용문 (가)~(라)만으로 고구려의 요서 지배 여부를 긍정하기 어렵다.

그런데 고구려가 612년까지 요서의 일부 지역을 지배했음을 『수서』「고려전」의 다음 기사에서 확인할 수 있다.

> 이로 말미암아 식량이 모두 바닥나고 병사들이 피로했으며 군수 물자의 수송이 이어지지 못했으며 여러 부대(諸軍)가 대부분 패배하니, 이때 군사를 이끌고 돌아갔다. 이 전쟁에서 오직 요수의 서쪽에서 적(고구려를 가리킴-필자)의 무려라(武厲邏)를 점령하고 요동군(遼東郡)과 통정진(通定鎮)을 설치하고 돌아갔다.[14]

당시 수나라와 고구려의 국경선의 정확한 위치를 알 수 없지만 수양제가

12 『新唐書』 卷220, 「東夷 · 高麗傳」, 6185쪽. "地東跨海距新羅, 南亦跨海距百濟, 西北度遼水與營州接, 北靺鞨."

13 북조와 수당에서 편찬한 사서에서 고구려를 '고려'라고 표기하였다. 따라서 이 '고려'가 왕건이 세운 고려가 아닌 고구려임을 밝힌다. 본문에서 원사료의 '고려'를 원사료 표기대로 번역한다.

14 『隋書』 卷81, 「東夷 · 高麗傳」, 1817쪽. "由是食盡師老, 轉輸不繼, 諸軍多敗績, 於是班師. 是行也, 唯於遼水西拔賊武厲邏, 置遼東郡及通定鎮而還."

612년 고구려를 공격했을 때 요동성 등 고구려 땅을 점령하지 못하고 요서의 무려라만 점령했다고 기록하였다. 위 인용문의 기사 때문에 요수 서쪽에 고구려의 영토가 있었음을 알 수 있었을 뿐이다. 이는 요수 동쪽, 즉 요동 지역도 마찬가지이다. 『진서(晉書)』와 『위서』에서 고구려의 요동 점령을 기록하지 않았다. 반면 『송서』에서 구체적인 연도를 언급하지 않고 광개토대왕 시기에 요동 또는 요동군을 점령하였다고 기록하였다.[15] 『양서』[16]와 『통전』[17]에서 모용보(慕容寶)가 후연의 군주로 즉위한 이후 광개토대왕이 요동 또는 요동군을 점령했다고 기록하였다. 고구려와 국경선을 공유한 북위의 역사를 기록한 『위서』와 광개토대왕 시기를 다룬 『진서』에서 고구려의 요동 지역 점령을 기록하지 않은 것은 고의적인 누락이었다. 반면 북위의 숙적인 남조계 사서에서 고구려의 요동 점령을 간략하게 기록했을 뿐이다. 이는 북위가 요동군을 설치하는 등 요동 지역을 지배한 것처럼 기록한 서술 태도 때문이다.[18] 어쨌든 위의 기사 덕분에 612년 수나라 군대가 요수 서쪽의 무려라를 점령했음이 확실하기 때문에 최소 현재의 의무려산 일대인 중국 랴오닝성(遼寧省) 베이전시(北鎭市) 일대를 612년 고수 전쟁 이전의 어느 시점부터 고구려가 지배했음을 부인할 수 없다.[19]

---

15 『宋書』 卷97, 「夷蠻 · 東夷 · 百濟國傳」, 2393쪽. "百濟國, 本與高驪俱在遼東之東千餘里, 其後高驪略有遼東, 百濟略有遼西. 百濟所治, 謂之晉平郡晉平縣." 중국 史書에서 '郡' 字와 '縣' 字를 생략하는 경우가 많다. 이 문장의 '遼東'과 '遼西'도 遼東郡과 遼西郡으로 해석할 수 있지만 당시 두 郡 사이에 遼東屬國의 이름을 바꾼 昌黎郡이 있었다. 따라서 '遼東'과 '遼西'를 郡名으로 봐야 할지 지역명으로 파악해야 할지 모호하다. 그래서 본문에서 두 개의 가능성대로 표기하였다.

16 『梁書』 卷54, 「諸夷 · 東夷 · 高句驪傳」, 803쪽. "垂死, 子寶立, 以句驪王安為平州牧, 封遼東 · 帶方二國王. 安始置長史 · 司馬 · 參軍官, 後略有遼東郡."

17 『通典 · 邊防典』 卷186, 「邊防」 2, 東夷下 高句麗傳, 5013쪽. "其後慕容寶以句麗王安爲平州牧, 封遼東 · 帶方二國王. 安始置長史 · 司馬 · 參軍官, 後略有遼東郡."

18 최진열, 2018, 「5–6세기 2개의 요동(遼東): 북위(北魏)의 천하관(天下觀)과 역사왜곡이 만들어낸 고구려(高句麗)의 요동과 북위의 요동」, 『동북아역사논총』 62, 145~199쪽.

19 高句麗가 遼水 서쪽 지역을 지배한 구체적인 시점을 사료 부족 때문에 특정할 수 없다. 廣開土大王의 宿軍城 점령(402), 6세기 중엽 북위 孝昌 연간(525~528) 營州와 平州 점령, 598년 高句麗 영양왕의 營州 공격 등이 그 계기가 될 수 있다. 이 가운데 시기상 최소 598년 隋의 營州 공격 때 營州의 일부 지역을 점령했을 가능성이 가장 커 보인다.

그런데 당나라 때에도 요수 서쪽 일부가 고구려의 땅이라는 기록이 있다. 『독사방여기요』 요동도지휘사사 · 광녕위조 기사를 검토해 보자.

> 진(秦)나라와 한(漢)나라의 요동군 땅이다. 진(晉)나라도 이를 이어받았고 후에 고려(고구려)에 점령되었다. 당나라가 다시 그 땅을 취했지만 오래지 않아 발해가 점령하였고 현덕부(顯德府)가 되었다. 거란(遼)이 현주(顯州) 봉선군(奉先軍)을 설치하였다. 금나라가 광녕부(廣寧府)로 고쳤고 또 진녕군(鎮寧軍)이라고 불렀으며 처음에 동경로(東京路)에 속했다가 오래지 않아 북경로(北京路)에 속했다. 몽골(元)도 광녕부라 칭하였다. 지원(至元) 15년에 광녕로(廣寧路)로 바꾸었다. 명나라 홍무(洪武) 23년에 바꾸어 현재의 위(衛)를 설치하였다.[20]

『독사방여기요』는 명나라까지 해당 지역의 역사와 전략적 가치를 기록한 지리서이며 사료적 가치가 높다고 평가된다.[21] 위의 서술 대상인 광녕위(廣寧衛)가 현재의 랴오닝성 베이전시에 있었던 명나라의 군사조직인 위소의 하나였다.[22] 위의 인용문에서 요하 서쪽에 위치한 광녕위가 발해의 현덕부였다는 구절에 의문을 제시할 수 있다. 북송시대인 1044년(仁宗 慶曆4)에 완성된 『무경총요』 권22 변방(邊防)1하 동경사면제주(東京四面諸州) · 현주조(顯州

---

20 『讀史方輿紀要』(顧祖禹 撰, 賀次君 · 施和金 點校, 中華書局, 2005) 卷37, 「山東」 8, 遼東都指揮使司 · 廣寧衛條, 1721쪽. "秦 · 漢遼東郡地. 晉因之, 後沒於高麗. 唐復取其地, 尋沒於渤海, 為顯德府地. 遼置顯州奉先軍. 金改為廣寧府, 亦曰鎮寧軍, 初屬東京路, 尋屬北京路. 元亦曰廣寧府. 至元十五年, 改為廣寧路. 明洪武二十三年改置今衛."

21 『讀史方輿紀要』가 작자 미상의 『水經』, 顧炎武의 『天下郡國利病書』와 더불어 중국 地理書의 3大書로 불릴 정도로 사료적 가치가 높음은 주지의 사실이다(탁용국, 1986, 『中國史學史大要』, 탐구당, 166~167쪽). 중국에서도 『讀史方輿紀要』의 사료적 가치를 높이 평가하고 있으며, 저자인 顧祖禹의 生平, 『讀史方輿紀要』의 성격, 체례, 내용의 특징, 판본 분석, 『讀史方輿紀要』에 서술된 군사지리의 가치 등 다양한 분야에서 연구되었고 학술사상사, 사학사, 환경사, 수리사상사, 군사사상사 분야에서도 연구되었다. 지면 관계상 『讀史方輿紀要』에 관한 중국 선행연구 서지사항을 모두 나열할 수 없고 자세한 사항은 張文華, 2026, 「百年來顧祖禹及《讀史方輿紀要》研究概述」, 『淮陰師範學院學報(哲學社會科學版)』 48, 176~181쪽 참조.

22 譚其驤 主編, 1982, 『中國歷史地圖集』 第八冊 元 · 明時期, 北京: 地圖出版社, 52~53쪽, 山東二(遼東都司).

條)에 현주(顯州)가 발해국 땅이었다고 기록하였다.[23] 같은 책 종주(宗州)조에 종주가 동쪽으로 요수에 이르며 남쪽으로 현주까지 100리 떨어졌다고 기록하였다.[24] 따라서 북송 중기에 요수 서쪽에 현주가 있었다는 정보를 알고 있었음을 확인할 수 있다.[25] 『요사』「지리지」에서도 거란의 현주 또는 봉선

23 『武經總要前集』(孫雅芬 · 于孟晨 · 賀菊玲 · 弋丹陽 注, 2017, 『武經總要注』, 西安: 西安出版社) 卷22, 邊防1下, 東京四面諸州 · 顯州條, 396쪽. "顯州, 本渤海國, 按《皇華四達記》: 唐天寶以前, 渤海國所都顯州, 後為契丹所幷."

24 『武經總要前集』 卷22, 邊防1下, 東京四面諸州 · 宗州條, 396쪽. "宗州, 在石熊山之陽, 管熊山一縣, 古遼東之地. 東至遼水, 南至顯州一百里, 北至潢水."

25 익명의 심사자가 "무경총요의 편찬시점이 발해의 멸망에서 그리 멀지 않다는 점을 들어 사실성을 높게 평가하지만, 무경총요에서 다루는 지역은 당시 거란의 영역이 되었기에, 북송 입장에서 타국의 영토와 연혁에 대한 부정확한 정보가 있을 가능성을 배제하기 어렵다. 무경총요에서는 거란의 현주를 발해의 중경현덕부의 후신으로 보았으나, 이는 거란이 발해를 멸망시키고 영토를 차지했다는 사실만을 알고 있은 채 명칭의 유사성으로 양자를 동일한 지역으로 본 찬자의 오류이다"라고 『武經總要』를 평가절하하였다. 그러나 遼水 서쪽에 있었던 契丹(遼)의 顯德府와 顯州가 渤海의 顯德府 · 顯州가 우연히 지명이 같았다는 근거가 부족하다. 선행연구에 따르면 『武經總要』 「邊防」에 수록된 지리 정보가 정확하며 北宋이 "漢唐舊疆", 즉 漢唐時代 중국 영토를 점거한 契丹(遼)과 夏(西夏)를 멸망시키고 옛 땅을 회복하겠다는 의지가 『武經總要』에 반영되었다. 즉 『武經總要』의 지리 정보가 契丹(遼)과 夏(西夏)의 침략 대비와 정복을 위한 정보를 담고 있어 정확하다는 평가이다[張保見, 2020, 「《武經總要》軍事地理述論」, 『集寧師範學院學報』 6, 83왼쪽~90오른쪽; 張保見, 2022, 「略論《武經總要》對邊防地理的記述」, 『黑龍江社會科學』 2022–6(總第195期), 130왼쪽~136왼쪽]. 따라서 발해의 顯德府와 顯州가 遼水 서쪽에 있었다는 정보를 기존의 통설과 다르다고 "부정확한 정보가 있을 가능성"을 제기하며 『武經總要』의 사료적 가치를 부인할 수 없다. 『契丹國志』와 『新五代史』 卷17, 「晉家人 · 高祖皇后李氏傳」에 契丹의 耶律德光이 後晉을 정복한 후 五代十國時代 後晉의 마지막 군주 石重貴가 契丹의 내지로 끌려갔다. 이때 石重貴 일행이 耶律阿保機와 耶律突欲(東丹王)의 무덤을 참배한 후 遼水를 건너 渤海國 鐵州와 南海府를 거쳐 黃龍府에 도착했다고 기록되었다(『新五代史』 卷17, 「晉家人 · 高祖皇后李氏傳」, 178쪽. "自幽州行十餘日, 過平州, 出榆關, 行砂磧中, 饑不得食, 遣宮女 · 從官, 採木實 · 野蔬而食. 又行七八日, 至錦州, 虜人迫帝與太后拜阿保機畫像. 帝不勝其辱, 泣而呼曰: '薛超悞我, 不令我死!' 又行五六日, 過海北州, 至東丹王墓, 遣延煦拜之. 又行十餘日, 渡遼水, 至渤海國鐵州. 又行七八日, 過南海府, 遂至黃龍府."; 『契丹國志』 卷3, 「太宗嗣聖皇帝」 下, 會同十一年條. "晉侯自幽州十餘里, 過平州, 沿途無供給, 飢不得食, 遣宮女 · 從官採木實 · 野蔬而食. 又行七八日, 至錦州, 衛兵迫拜太祖畫像, 不勝屈辱而呼曰: '薛超悞我, 不令我死.' 馮後求毒藥, 欲與晉侯俱自死, 不果. 又行五六日, 過海北州, 至東丹王墓, 遣延煦拜之. 又行十餘日, 渡遼水, 至渤海國鐵州. 又行七八日, 過南海府, 遂至黃龍府."). 石重貴 일행이 遼水를 건너 바로 渤海의 鐵州와 南海府에 도착했는데, 漢代 安市縣, 高句麗의 安市城이라는 鐵州(『遼史』 卷38, 「地理志」 2, 東京道 · 鐵州 · 建武軍條, 460쪽. "鐵州, 建武軍, 刺史. 本漢安市縣, 高麗為安市城. 唐太宗攻之不下, 薛仁貴白衣登城, 即此. 渤海置州, 故縣四: 位城 · 河端 · 蒼山 · 龍珍, 皆廢.")와 遼水 하류에 위치한 渤海의 南海府라는 기록(『遼史』 卷38, 「地理志」 2, 東京道 · 海州(南海軍)條, 461~462쪽. "渤海號南京南海府. 疊石為城, 幅員九里, 都督沃 · 晴 · 椒三州.")과 일치한다. 이는 五代十國時代 石重貴 일행이 남긴 기록을 北宋時代에 편찬된 『新五代史』와 南宋시대 편찬된 『契丹國志』에 수록된 것이다. 이 지명이 현재 통설과 다르지만, 당시 五代十國時代와 北宋, 南宋 사람들이 직접 보고들은 정보를 바탕으로 渤海의 鐵州와 南海府가 遼水 동쪽에 있었음을 입증한다. 『武經總要』에 기록된 顯德府와 顯州의 기록도 당시 사람들이 사실이라고 믿었던 증거이다. 따라서 학계에서 통설과 다르다고 무조건 『武經總要』의 사료적 가치를 폄하할 수 없다.

군이 설치되었고, 그 이전인 발해시대 현덕부의 땅이었다고 기록하였으며,[26] 『대명일통지』,[27] 『요동지』[28]와 『전요지』[29]에서도 명대의 광녕위가 발해시대 현덕부의 땅이었다고 기록하였다. 『성경통지』에서도 거란(遼)이 발해의 현덕부 땅에 현주(봉선군)를 설치하고 동경에 속하게 했다고 기록하였다.[30] 이상의 기록을 종합하면, 중국의 지리지에서 명대의 광녕위에 해당하는 지역이 발해의 현덕부 땅이었음을 명시하였다. 즉, 문헌상 발해 땅인 현주 또는 현덕부가 요수 서쪽에 있었다는 기록이 북송시대부터 존재하여 이때부터 이곳을 발해 땅이라고 인식했음을 알 수 있다.

요수 서쪽 지역이 당 건국 이후에도 고구려 땅이었음은 645년 고당 전쟁 사례에서 확인할 수 있다. 당 태종이 644년 영주도독 장검에게 먼저 고구려를 공격하라고 명령하였다. 『신당서』「고려전」에서 다음과 같이 기록하였다.

> 신라가 여러 차례 당나라에 도움을 요청하자 이에 오선(吳船) 400척으로 군량을 수송하라고 명령하였고 영주도독 장검 등에게 유주도독부와 영주도

26 『遼史』 卷38, 「地理志」 2, 東京道 · 慕州條, 463쪽. "顯州, 奉先軍, 上, 節度. 本渤海顯德府地. 世宗置, 以奉顯陵. 顯陵者, 東丹人皇王墓也."

27 『大明一統志』 卷25, 山東布政司 · 遼東都指揮使司 · 建置沿革 · 廣寧衛條細注, 27뒤쪽. "在都司城西四百二十里. 本漢遼東之無慮縣, 西部都尉治所. 晉屬平州, 唐置巫閭守捉城. 渤海爲顯德府地, 置顯州奉先軍. 金改爲廣寧府, 領廣寧 · 望平 · 閭陽 · 鍾秀四縣. 元改府爲路. 本朝廢州縣, 洪武二十三年置衛."

28 「遼東志」(劉立强 · 劉海洋 主編, 北京: 科學出版社, 2016) 卷1, 「地理志」, 沿革 · 廣寧衛條細注, 4쪽. "本漢遼東之無慮縣, 西部都尉治所. 晉屬平州. 唐置巫閭守捉城. 渤海為顯德府地, 置顯州奉先軍. 遼置乾州廣德軍, 為大寧屬郡. 金改為廣寧府, 領廣寧 · 望平 · 閭陽 · 鍾秀四縣, 置鎮寧軍節度使. 元改為路, 屬縣三廣寧 · 望平 · 閭陽. 元末, 也速納哈出往來互略其地. 本朝廢州縣. 洪武二十三年, 建廣寧衛. 二十五年, 封建遼王, 改廣寧中護衛. 次年, 復改廣寧衛."

29 『全遼志』(李輔 纂修, 韓鋼 點校, 北京: 科學出版社, 2016) 卷1, 「沿革志」, 廣寧條, 45쪽. "在遼陽城西三百三十里, 在城四衛 · 鎮守總兵 · 巡撫 · 都察院 · 戶部分司 · 分巡道 · 游擊駐札於內. 本漢遼東之無慮縣, 西部都尉治所. 晉屬平州. 唐置巫閭守捉城. 渤海為顯德府地, 置顯州奉先軍. 遼置乾州廣德軍, 為大寧屬郡. 金改為廣寧府, 領廣寧 · 望平 · 閭陽 · 鍾秀四縣, 置鎮寧軍節度使. 元改為路, 屬三縣: 廣寧 · 望平 · 閭陽. 元末, 也速 · 納哈出往來互畧其地. 本朝廢州縣. 洪武二十三年, 建廣寧衛. 二十五年, 封建遼王, 改廣寧中護衛. 次年, 復改廣寧衛."

30 『盛京通志』 卷23, 「建制沿革」, 錦州府 · 廣寧縣 · 遼條細注, 30b쪽(386쪽). "世祖時, 以渤海顯德府地置顯州奉先軍, 領奉天 · 山東 · 歸義三縣屬東京."

> 독부의 병사, 거란 · 해(奚) · 말갈 등을 징발하여 나아가 토벌하라는 조서를 내렸다. 이때 요수가 넘쳐서 병사들이 돌아왔다.[31]

앞에서 살펴본 『책부원귀』 기사처럼 위의 인용문에서 당나라가 고구려를 공격하려고 한 이유를 신라의 원병 요청이라고 기록하였다. 그러나 앞뒤 문장을 보면 이 사건이 벌어진 연도와 날짜를 기록하지 않았다. 『자치통감』에서도 장검의 출병을 기록하였다.

> [정관 18년 칠월[32]] 갑오일(8. 30)에 조서를 내려 영주도독 장검 등에게 유주와 영주 두 도독부의 병사와 거란 · 해 · 말갈을 거느리고 먼저 요동을 공격하여 고구려의 형세를 살피라고 명령하였다.[33]

인용문의 '요동'은 요수 동쪽의 땅이 아니라 고구려를 가리키는 말이다. 수당시대 관문서와 묘지명에서 고구려 대신 '요동'이란 용어를 사용한 예가 빈출하며[34] 각종 관문서를 사료로 사용한 『수서』와 『구당서』, 『신당서』에서도 같은 용어로 고구려를 표기하였다. 이는 고구려를 독립 국가가 아니라 진한시대 이 지역에 설치한 요동 지역 등을 지배하는 지방정권으로 격하하는 표현이며, 이미 고구려가 수나라 또는 당나라의 영토가 될 것이라는 복선을 까는 표현이기도 했다. 위에서 인용한 『자치통감』에서 장검의 출병 목적이 고구려의 지형과 정보 탐색이었음을 밝혔다.

『신당서』, 『자치통감』 등 세 사서에서 이세민이 직접 당나라 군대를 지휘

---

31 『新唐書』 卷220, 「東夷 · 高麗傳」, 6189쪽. "新羅數請援, 乃下吳船四百柁輸糧, 詔營州都督張儉等發幽 · 營兵及契丹 · 奚 · 靺鞨等出討. 會遼溢, 師還."

32 이 글에서 음력은 한글로, 양력은 아라비아 숫자로 표기한다.

33 『資治通鑑』 卷197, 「唐紀」 13, 太宗貞觀十八年七月甲午條, 6209쪽. "甲午, 下詔遣營州都督張儉等帥幽 · 營二部督兵及契丹 · 奚 · 靺鞨先擊遼東以觀其勢."

34 최진열, 2009, 「唐人들이 인정한 高句麗人의 正體性: 唐代 墓誌銘에 보이는 高句麗의 別稱(朝鮮 · 三韓 · 扶餘) 分析을 중심으로」, 『동북아역사논총』 24, 209~255쪽; 최진열, 2012, 「唐代 高句麗 표기 기피현상: 隋唐 墓誌銘의 國名 표기 분석을 중심으로」, 『동북아역사논총』 38, 211~257쪽.

한 645년 전쟁보다 한 해 전에 전초전이 벌어졌음을 기록하였다. 세 사서보다 일찍 편찬된 『구당서』「태종기」와 「고려전」에 이에 대한 기사가 없고, 『구당서』「장검전」에서만 이를 기록하였다.

> 태종이 장차 요동(고구려-필자 주)을 공격하려고 하여 장검에게 번병(蕃兵)을 이끌고 먼저 가서 폭력을 써서 강제로 빼앗으라고 명령하였다. 장검의 부대가 요서에 이르렀을 때 요수(遼水)가 불어 넘치자 오랫동안 건너지 못했다. 태종이 그가 연약하고 겁이 많다고 생각하여 소환하였다. 장검이 낙양을 방문하여 알현하며 면전에서 이익과 해로움(利害)을 늘어놓고 수초(水草)의 좋고 나쁨과 산천 지세의 험준함과 평탄함을 말하니 태종이 매우 기뻐하여 오히려 행군총관(行軍總管)에 임명하고 제번(諸蕃)의 기졸(騎卒)을 거느리도록 하였으며 육군(六軍)의 선봉으로 삼았다.[35]

인용문에서 구체적인 연도를 밝히지 않았지만, 앞에서 인용한 『책부원귀』, 『신당서』, 『자치통감』에 따르면 644년의 상황임을 알 수 있다. 인용문의 '蕃(번)'이 당나라 때 외국 또는 이민족을 가리키는 용어이므로 『책부원귀』, 『신당서』, 『자치통감』에서 언급한 거란·해·말갈 등 이민족을 가리킨다. '제번 기졸'이라는 표현을 보면 거란, 해, 말갈에서 차출한 병졸들이 기병이었음을 알 수 있다.[36]

장검이 홍수가 발생한 요수를 건너지 못하고 돌아왔으나 지형과 수초 등 정보를 이세민에게 알렸다. 그런데 장검이 요수 건너편 고구려 땅에 진입하지 못했는데도 고구려의 지형을 포함한 정보를 파악했다는 대목이 이상하

35 『舊唐書』 卷83, 「張儉傳」, 2776쪽. "太宗將征遼東, 遣儉率蕃兵先行抄掠. 儉軍至遼西, 為遼水汎漲, 久而未渡, 太宗以為畏懦, 召還. 儉詣洛陽謁見, 面陳利害, 因說水草好惡, 山川險易, 太宗甚悅, 仍拜行軍總管, 兼領諸蕃騎卒, 為六軍前鋒."

36 營州都督 張儉이 거느린 군대의 兵種과 種族은 최진열, 2024, 「645년 高唐 전쟁과 唐兵의 편제」, 『軍史』 132, 272~279쪽 및 최진열, 2024, 「645년 高唐 전쟁과 唐兵의 구성: 衛士의 편성과 征人의 유형을 중심으로」, 『군사연구』 158, 180~182쪽 참조.

다. 물론 장검이 지휘한 당나라 군대가 요수를 건너지 못했더라도 정찰병을 보내 홍수로 물이 넘치는 요수를 건너 고구려 땅의 지세를 파악했을 가능성은 있다. 비슷한 내용이 『책부원귀』[37]와 『자치통감』[38]에 있다.

『신당서』「장검전」에서도 이때의 상황을 다음과 같이 서술하였다.

> 영주도독으로 옮기고 호동이교이(護東夷校尉)를 겸하였다. 어떤 사건 때문에 면직되었고 조서를 내려 백의(白衣)를 입고 직책을 수행하라고 명령하였다. ㉠ 영주부(營州部)와 거란·해·습(霫)·말갈 제번(諸蕃)이 두렁길을 끊었으며, 고려(고구려)가 무리를 이끌고 쳐들어오자 장검이 병졸들을 이끌고 격파하여 포로와 참한 자가 많았다. 다시 영주도독으로 복직하였다. 태종이 장차 요동을 정벌하려고 하여, 장검에게 번병(蕃兵)을 거느리고 먼저 진격하라고 보냈으며, ㉡ 약지(略地)하여 요서에 이르렀으나 하천의 강물이 불어나 오랫동안 건너지 못했다. 제(帝)는 그가 나약하고 겁이 많다고 생각하여 소환하였다. 장검이 낙양궁에서 태종을 알현하고 수초의 좋고 나쁨, 산천의 평탄함과 험준함과 아울러 오랫동안 진격하지 못한 상황을 아뢰었다. 제는 기뻐하여 행군총관에 임명하고 제번(諸蕃)의 기(騎)를 거느리라고 명령했으며 육군의 선봉으로 삼았다.[39] (밑줄은 필자)

위의 인용문이 앞에서 살펴본 『구당서』「장검전」과 대략의 내용이 비슷하지만 다른 점도 있다. ㉠ 부분에 따르면, 장검이 644년 고구려를 공격하

---

37 『冊府元龜』 卷431, 「將帥部」 92, 器度 · 江夏王道宗條, 4887쪽. "張儉, 拜榮州都督. 太宗將有事遼東, 儉率藩兵先行. 儉軍至遼西, 為水汎長未渡. 帝以為畏懦, 追赴行在所. 儉詣雒陽面陳利害, 因說水草好惡, 山川險易, 帝甚悅."

38 『資治通鑒』 卷197, 「唐紀」 13, 唐太宗貞觀十八年十一月壬申條, 6213쪽. "張儉等值遼水漲, 久不得濟, 上以為畏懦, 召儉詣洛陽. 至, 具陳山川險易, 水草美惡；上悅."

39 『新唐書』 卷111, 「張儉傳」, 4133쪽. "遷營州都督, 兼護東夷校尉. 坐事免, 詔白衣領職. 營州部與契丹·奚·霫·靺鞨諸蕃切畛, 高麗引眾入寇, 儉率兵破之, 俘斬略盡. 復拜營州都督. 太宗將征遼東, 遣儉率蕃兵先進, 略地至遼西, 川漲, 久未度. 帝以為畏懦, 召還. 見洛陽宮, 陳水草美惡·山川險易, 幷久不進狀. 帝悅, 拜行軍總管, 使領諸蕃騎, 為六軍前鋒."

기 전에 이미 고구려와 싸웠었다. 사서에서 구체적인 연도를 기록하지 않았지만 고구려가 먼저 당나라의 영주를 공격했다고 기록하였다. 다른 기록과 달리 장검이 거느린 이민족 집단에 습(霫)이 추가되었다.

인용문 ㉡ 부분의 밑줄 친 '약지(略地)'라는 단어가 주목된다. '약지(略地)'에는 사전적으로 남의 땅을 공격하여 빼앗다는 뜻과 경계의 땅을 돌아다니며 살핀다는 뜻이 있다. 이 가운데 어떤 뜻으로 사용되었는지에 따라 해석이 달라진다. 앞에서 인용한 『구당서』「장검전」에서 장검의 병사들이 요수를 건너지 못한 상황에서 고구려 땅의 지형와 수초의 좋고 나쁨을 파악하여 보고했던 대목이 이상했음을 지적하였다. '약지'를 전자의 뜻으로 해석하면 해당 구절이 "고구려의 땅을 공격하여 빼앗아 요서에 이르렀다"라는 뜻이 된다. 즉 요수 서쪽에 고구려 땅이 있었고 영주도독 장검이 이곳을 점령하고 이 땅의 지세와 정보를 파악했다고 이해할 수 있다. 즉 현재까지의 통설과 달리 이 당시에도 고구려가 요수 서쪽의 일부 지역을 지배했다는 뜻이다. 고구려 땅인 요서가 양광이 612년 고구려를 침략한 후 점령한 요수 서쪽의 무려라를 상기시킨다. 수나라가 이곳에 요동군과 통정진을 설치하였다.[40] 이후 이곳이 613년과 614년 고구려를 침략하는 병참기지로 활용되었다. 이 지역에 대한 언급이 전혀 없었으나 수나라 말 군웅할거의 혼란기에 고구려가 이곳을 수복했을 가능성을 상정할 수 있으며, 『독사방여기요』의 저자 고조우는 이를 긍정했기 때문에 고구려가 당나라에 빼앗길 때까지 명대의 광령위 지역에 해당하는 랴오닝성 베이전시 일대의 요서 지역이 고구려 땅이었다고 기록하였다.

2. 묘지명에 보이는 백랑

『독사방여기요』와 『신당서』「장검전」 이외에 묘지명에서도 645년 전후 고구려가 요서 일부를 점령했음을 시사하는 구절이 있다. 「위지경덕묘지」

40 『隋書』 卷81, 「東夷 · 高麗傳」, 1817쪽.

의 해당 구절을 살펴보자.

> 요즈음 진한(辰韓)이 험함을 믿고 홀로 제왕이 백성을 교화하는 덕을 막았으며, 환도(丸都)에 의지하여 도끼를 들었고 패수(浿水)를 믿고 중국 남쪽에 있는 한 괴물처럼 모래를 머금고 남을 해치려고 하였다. 태종이 이에 육군에게 명령하여 친히 만승의 수레를 묶고 현도(玄菟)에서 군대를 정렬하고 검열하였으며 백랑(白狼)에서 죄를 캐내어 물었다.[41] (밑줄은 필자)

묘지명의 주인인 위지경덕은 645년 당시 태상경 겸 좌일마군총관(左一馬軍總管)으로 임명되어 고구려 공격에 종군하였으며,[42] 「친정고려조(親征高麗詔)」에 따르면 당나라 군대의 요동성 공격 당시 황문의 군악(軍樂)을 이끌고 노래를 연주하여 사기를 돋우는 역할을 맡았다.[43]

통설에 따르면 '진한'이 신라의 전신이지만 위의 인용문에서는 고구려를 가리킨다.[44] "현도(玄菟)에서 군대를 정렬하고 검열하였다"라는 인용문의 구절에서 현도가 고구려 땅이었으므로 당나라 군대가 단순히 남의 땅에서 사열했다고 보기 어렵고 현도성 일대에서 고구려군과 싸웠다고 해석할 수밖에 없다. 이적(이세적)이 통정진에서 요수를 건너 현도성에 이르니 고구려 사람들이 크게 놀라 성문을 닫고 지켰다는 『자치통감』의 기사[45]를 보면 현도성에서 전투가 없었다고 해석할 수 있지만 「장사귀묘지(張士貴墓誌)」에서는

41 「大唐故開府儀同三司鄂國公尉遲君墓誌(尉遲敬德墓誌)」, 『全唐文補遺』 第二輯(吳鋼 主編, 西安: 三秦出版社, 1995), 156위쪽. "屬辰韓負險, 獨阻聲敎, 憑丸都而擧斧, 恃浿水而含沙. 太宗爰命六軍, 親紆萬乘, 觀兵玄菟, 問罪白狼."; 「大唐故開府儀同三司鄂國公尉遲君墓誌幷序」, 『全唐文新編』 20(周紹良 主編, 長春: 吉林文史出版社, 2000), 14029쪽.

42 『舊唐書』 卷68, 「尉遲敬德傳」, 2500쪽. "太宗不納, 令以本官行太常卿, 為左一馬軍總管, 從破高麗於駐蹕山."

43 『唐大詔令集』(宋敏求 編, 北京: 中華書局, 2008) 卷130, 「平亂」, 親征高麗詔條, 708쪽. "總萃遼東之城, 攻其南面. … 又命檢校太常卿鄂國公敬德, 領黃門之軍樂, 奏玄雲之雅歌. 將帥聞而增憤, 士卒繇其作氣. …"

44 최진열, 2009, 앞의 글, 209~255쪽 참조.

45 『資治通鑑』 卷197, 「唐紀」 13, 唐太宗貞觀十九年四月戊戌朔條, 6218~6219쪽. "夏四月戊戌朔, 世勣自通定濟遼水, 至玄菟. 高麗大駭, 城邑皆閉門自守."

장사귀가 현도 등 여러 성과 대진(大陣)을 격파했다고 기록하였다.[46] 사서 기록과 달리 묘지명에서 현도와 싸웠다고 기록한 이상 실제로 전투가 일어났을 가능성이 크다. 또 "백랑(白狼)에서 죄를 캐내어 물었다"라는 구절이 앞의 구절과 대구이기 때문에 당나라가 고구려의 죄를 물었다는 뜻 역시 전쟁을 암시한다. 따라서 당나라와 고구려의 전쟁 장소가 백랑이었다고 해석할 수 있다. 고구려가 당나라를 선제 공격하지 않는 이상 백랑이 고구려 땅일 수밖에 없다.

묘지명의 '백랑'을 백랑성과 백랑산, 백랑수로 해석할 수 있다. 북위가 436년 사월에 아청(娥清)과 고필(古弼)이 백랑성(白狼城)을 함락했을 때 갈로(葛盧)와 맹광(孟光)이 지휘하는 고구려군이 이미 북연의 수도 화룡(和龍)에 입성하였다.[47] 이 동선을 보면 백랑성이 화룡, 즉 당나라 영주의 치소인 유성현(柳城縣)의 서쪽에 있었음을 알 수 있다. 따라서 '백랑'을 백랑성으로 해석하면 당나라 군대와 맞서 싸운 고구려군이 있었던 백랑성이 영주의 서쪽에 있었으므로 그 동쪽에 있는 영주의 치소인 유성현도 고구려 땅이라는 해석이 가능하다. 그러나 영주에 영주도독이 상주했고 영주도독부가 치소인 유성현이 아닌 다른 곳에 설치되었다는 기록이 없으므로[48] 고구려가 영주의 치소를 놔둔 채 서쪽인 백랑성 일대를 점령했을 가능성이 작다. 그러므로

---

46 「大唐故輔國大將軍荊州都督骠國公張公墓誌銘幷序(張士貴墓誌)」, 『全唐文補遺』 第一輯(吳鋼 主編, 西安: 三秦出版社, 1994), 42위쪽~420아래쪽. "[貞觀]十九年, 率師渡遼, 破玄菟等數城大陣, 勳賞居多, 拜冠軍大將軍·行左屯衛將軍."

47 『資治通鑑』 卷123, 「宋紀」 5, 文帝元嘉十三年夏四月條, 3861쪽. "夏, 四月, 魏娥清·古弼攻燕白狼城, 克之. 高麗遣其將葛盧孟光將眾數萬隨陽伊至和龍迎燕王."

48 營州가 李盡忠과 孫萬榮의 난 당시 契丹에 점령되어 치소를 幽州로 옮겼고 開元 4년 또는 5년에 柳城으로 다시 치소를 옮겼다. 또 開元 8년에 漁陽郡으로 옮겼다가 開元 11년에 다시 柳城縣의 치소로 복귀하였다(『舊唐書』 卷39, 「地理志」 2, 十道郡國2·河北道·營州上都督府條, 1521쪽. "萬歲通天二年, 為契丹李萬榮所陷. 神龍元年, 移府於幽州界置, 仍領漁陽·玉田二縣. 開元四年, 復移還柳城. 八年, 又往就漁陽. 十一年, 又還柳城舊治."; 『新唐書』 卷39, 「地理志」 3, 河北道·河北採訪使·營州柳城郡條, 1023쪽. "營州柳城郡, 上都督府. 本遼西郡, 萬歲通天元年為契丹所陷, 聖曆二年僑治漁陽, 開元五年又還治柳城, 天寶元年更名."). 이 기사를 보면, 唐의 營州를 잃어버렸을 때도 기록했으므로, 高句麗에 점령되었다면 기록되었을 것이다. 물론 高句麗와 관련된 기록을 은폐했다는 반론도 가능하지만 현재 검증할 수 없다. 따라서 현존하는 사료를 바탕으로 高句麗가 唐 초기에 營州의 治所까지 점령했다고 해석할 수 없다.

'백랑'이 백랑성이 아님이 분명하다. 『자치통감』 호삼성주에서 백랑산(白狼山)과 백랑수(白狼水)가 용성현에 있다고 기록하였다.[49] 북송시대 편찬된 『태평환우기』 영주 · 유성현 · 백랑산조[50]와 북송시대 편찬된 『무경총요』 권22 변방1 하 유주사면주군(幽州四面州軍) · 탁주(涿州)조에서도 영주 유성현에 백랑산이 있었고 후한 말에 조조가 오환을 공격할 때 노룡도(盧龍道)를 거쳐 산을 파고 골짜기를 매우며 500리를 진격하여 백랑산에 올랐던 고사를 기록하였다.[51] 백랑산이 영주의 치소 유성현에 속하지만, 조조가 오환을 공격했던 노선을 보면 유성현의 서쪽에 있었다. 따라서 백랑산도 백랑성처럼 고구려의 영토일 수 없다.

백랑수의 위치를 『수경주(水經注)』에서 확인할 수 있다.

> 백랑수(白狼水)가 또 북쪽으로 황룡성(黃龍城) 동쪽을 지난다. 『십삼주지(十三州志)』에서 '요동속국도위(遼東屬國都尉)의 치소가 창려도(昌黎道)이며, 황룡정(黃龍亭)이 있다'라고 기록하였다.[52]

위의 인용문에 보이는 황룡성, 즉 십육국시대에 용성 또는 화룡성이라 불

---

49 『資治通鑑』 卷97, 「晉紀」 19, 成帝咸康八年條 胡註, 3049~3050쪽. "柳城縣有白狼山 · 白狼水, 又有漢扶犁縣故城在東南."

50 『太平寰宇記』 卷71, 「河北道」 20, 營州 · 柳城縣 · 白狼山條, 1433쪽. "白狼山. 《魏志》: '曹公引軍出盧龍塞, 塹山堙谷五百餘里, 未至柳城二百里, 袁尚 · 袁熙與蹋頓將數萬騎逆軍. 操登白狼山, 卒與虜遇. 操登高望虜陣不整, 縱兵擊之, 虜眾大潰, 斬蹋頓及名王已下, 胡降漢者二十餘萬口.' 《郡國志》云: '白狼山一曰鹿首山. 魏武於此山逢獅子, 使格之. 獅子哮吼奮越, 左右咸驚. 王忽見一物從林出如狸, 超上王車軛上, 獅子將至此, 獸跳上獅子頭上, 獅子即伏不敢起, 於是殺之, 得獅子而反. 未至洛陽四十里, 雞狗皆不鳴吠.'"

51 『武經總要前集』(孫雅芬 · 于孟晨 · 賀菊玲 · 弋丹陽 注, 『武經總要注』, 西安: 西安出版社, 2017) 卷22, 邊防1下, 幽州四面州軍 · 涿州條, 389쪽. "平川盧龍郡, 漢屬遼西郡, 《三國志》曹公北伐烏丸, 田疇從盧龍道引軍, 塹山堙谷五百里, 登白狼山, 即此路. 隋置北平郡, 有長城 · 臨渝宮 · 碣石, 有玄水 · 盧水 · 沮水 · 潤水 · 龍鮮水 · 濼河, 又有黃洛水, 今有羊洛城. 西至冀州三百里, 南至海二百里, 北至上谷口八十里, 東北至渝關守捉百九十里, 西北至盧龍塞二百里."

52 『水經注』(酈道元 注, 楊守敬 纂疏, 段熙仲 點校, 陳橋驛 復校, 『水經注疏』, 南京, 江蘇古籍出版社, 1989) 卷14, 大遼水 · 又東南過房縣西條, 1273쪽. "白狼水又北徑黃龍城東. 十三州志曰: 遼東屬國都尉治, 昌黎道, 有黃龍亭者也."

린 이곳은 당대의 영주 유성현에 해당한다. 백랑수가 황룡성을 지났음을 알 수 있다. 『수서』「지리지」에서도 수대 요서군, 즉 당대 영주의 치소인 유성현에 백랑수가 있다고 기록하였다.[53] 『태평환우기』 영주 · 유성현 · 백랑수조에서도 백랑하, 즉 백랑수가 영주 유성현에 있었고 황룡성 서남쪽에 백랑하가 있었다고 기록하였다.[54] 백랑수가 현재의 대릉하이므로[55] 백랑수 동쪽부터 요수 서쪽 사이의 지역을 고구려 땅이라고 해석하면 「위지경덕묘지」의 해당 구절이 정합적으로 해석된다. 즉 「위지경덕묘지」의 '백랑'이 백랑성이나 백랑산이 아니라 현재의 대릉하인 백랑수라고 보는 것이 타당하며 백랑수 일대가 고구려 땅이었다고 해석할 수 있다. 따라서 요서 가운데 일부 지역이 고구려 땅이었음이 분명하다.

다음으로 「정인태묘지(鄭仁泰墓誌)」를 검토해 보자.

> [정관] 17년에 좌위익일부중랑장(左衛翊一府中郎將)에 배수되고 호군(護軍)이 더해졌다. … 신하로 복속하여 토벌을 늦추자 몰래 붉은 골짜기를 안정시켰다. 황제가 이를 꾸짖으며 노하여 친히 친위부대를 총지휘하며 공을 검교우영군장군(檢校右領軍將軍)에 임명하니 공은 이에 좌비기(左飛騎)의 무기를 단속하였으며 또 우오마군총관(右五馬軍總管)을 겸하였다. 병영을 열고 언월도를 쥐고 현도를 기습하여 성의 백성들을 도륙하였다. 떠 있는 별 아래 칼을 휘둘러 백랑을 넘어 상서롭지 못한 기운을 가라앉혔다. 개선하는 날 조서를 내려 검교우무후장군(檢校右武候將軍)에 임명하고 상주국(上柱國)을 덧붙였다.[56]

53 『隋書』 卷30, 「地理志」 中, 冀州 · 遼西郡 · 柳城條 細注, 859쪽. "有帶方山 · 禿黎山 · 雞鳴山 · 松山. 有渝水 · 白狼水."

54 『太平寰宇記』 卷71, 「河北道」 20, 營州 · 柳城縣 · 白狼水條, 1434쪽. "白狼水. 《魏氏風土記》云: '黃龍城西南有白狼河, 東北流, 附城東北下, 卽此水也.'"

55 大凌河는 漢代 이래 渝水 혹은 白狼水라고 불렸다. 唐代 대부분 河流 명칭을 水에서 河로 바꾸면서 白狼水도 白狼河로 바뀌었고 明代에 大凌河라고 표기하였다[陳海山, 2016, 「大凌河及小凌河歷史變遷分析」, 『農業科技與裝備』 2016-9(總第267期), 30왼쪽~30오른쪽].

56 「鄭仁泰墓誌」, 『唐代墓誌彙編』(周紹良 主編, 上海: 上海古籍出版社, 1992) 麟德018, 407쪽. "十七年, 拜左

우영군장군과 우오마군총관에 임명된 정인태가 현도성을 기습한 후 고구려 백성들을 죽였다. 당나라 군대가 현도성을 격파했다는 기사가 장사귀묘지(張士貴墓誌)에서도 보인다.[57] "백랑을 넘어 상서롭지 못한 기운을 가라앉혔다"라는 구절이 현도를 공격하여 현도성 백성들을 도륙했다는 앞 구절과 대구이므로 은유적이지만 백랑수를 건너 고구려군을 격파했다는 뜻으로 해석된다. 굳이 백랑수를 언급한 것을 보면, 백랑수 동쪽이 고구려 땅이었으며 백랑수 일대의 전쟁도 격렬했다고 해석할 수 있다.

「희온묘지(姬溫墓誌)」에도 유사한 표현이 있다.

> 갑자기 우위개조참군사(右衛鎧曹參軍事)에 제수되었다. 이때 삼한(三韓)의 개미 무리가 무섭게 밀려오는 큰 물결처럼 백랑에서 막았으며 구종(九種)이 올빼미가 날개를 활짝 편 것처럼 위세를 부리고 방자하였고, 공기가 현도에서 응결되어 불길하였으니 군대를 일으켜 정벌하고 장수들에게 몰래 습격하라고 명령하였다. 이에 군을 좌이군병조참군(左二軍兵曹參軍)으로 임명하였다.[58]

위의 구절 앞에 정관 9년 연왕부행참군 임명을 기록했고[59] 인용문에서 서술한 전쟁이 그 이후에 일어났으므로 정관 19년, 즉 645년 고구려 공격이

衛翊一府中郎將, 加授護軍. … 辰服稽誅, 偸安緹壑, 帝赫斯怒, 親總龍韜, 勅公檢校右領軍將軍, 仍押左飛騎仗, 又領右五馬軍總管. 開營偃月, 掩玄免以屠城; 揮刃浮星, 踰白狼而靜祲. 凱旋之日, 詔檢校右武候將軍, 加上柱國."

57 「張士貴墓誌」에서 張士貴가 玄菟 등 몇 개의 성과 대진을 격파하여 공이 많아 冠軍大將軍 行左屯衛將軍에 임명되었다고 기록하였다(「大唐故輔國大將軍荊州都督虢國公張公墓誌銘幷序(張士貴墓誌)」, 『全唐文補遺』 第一輯(吳鋼 主編, 西安: 三秦出版社, 1994), 42위쪽~42아래쪽. "[貞觀]十九年, 率師渡遼, 破玄菟等數城大陣, 勳賞居多, 拜冠軍大將軍·行左屯衛將軍."].

58 「□□□朝散大夫守昭陵令護軍姬府君(姬溫)墓誌銘幷序」, 『全唐文新編』 21(周紹良 主編, 長春: 吉林文史出版社, 2000), 14360~14361쪽. "俄除右衛鎧曹參軍事. 于時三韓蟻衆, 驚濤阻於白狼, 九種鴟張, 凝氛晦於玄菟, 興師薄伐, 命將襲行, 擢君爲左二軍兵曹."

59 「□□□朝散大夫守昭陵令護軍姬府君(姬溫)墓誌銘幷序」, 『全唐文新編』 21(周紹良 主編, 長春: 吉林文史出版社, 2000), 14360~14361쪽. "貞觀七年, … 敕授燕王府行參軍, … 尋遷右武候倉曹參軍事, …"

거나 647~648년 '기습 국지전' 당시의 전쟁으로 추정된다. 위의 인용문에 보이는 삼한이 고구려를 가리킴이 분명하며 고구려군이 백랑에서 당나라와 싸웠음을 모호하게 은유적으로 기록하였다. 따라서 이 기사 역시 당시 고구려군이 최소 백랑수 동쪽에 주둔하고 있었다는 증거이다.

이후 고구려와 당나라가 당 고종 시기인 650년대에 거란과 전쟁을 벌였다. 선행연구에 따르면, 이때 고구려가 일시적으로 요서 지역에 교두보를 확보했다가 당나라에 다시 빼앗겼지만 662년 다시 요서의 방어시설을 복구하였고 거란과 말갈을 복속시켰다.[60] 이를 뒷받침할 기록이 「풍사훈묘지(馮師訓墓誌)」에 있다.

> 인덕(麟德) 2년(665. 1. 22~666. 2. 9) 여러 사람 가운데 뽑아 우효위낭장(右驍衛郎將)에 배수하여 북문에서 시봉(侍奉)하고 좌영(左營)의 비기(飛騎)를 관리하라고 명령하였다. 또 고구려의 미천한 무리가 당나라의 나라를 다스리는 큰 도를 어지럽혔다. 벌이 현토(玄菟)의 마을에서 날고 고슴도치가 백랑의 옆에 모여들었다. 백성을 불쌍히 여겨 죄가 있는 자를 토벌하고자 하였으나 조정에서 선발하기 어려웠다. 공이 영예롭게도 양가 가운데 뛰어났고 명성이 높은 숙장이었다. 건봉원년(666. 2. 14~667. 1. 29)에 제(制)를 내려 적리도총관(積利道總管)에 임명되어 저 주군(舟軍)을 거느렸다.[61]

"벌이 현토의 마을에서 날고 고슴도치가 백랑의 옆에 모여들었다"라는 구절에서 현토, 즉 현도와 백랑에 고구려 군사가 있었음을 은유적으로 묘사하였다. 이 문장에서도 백랑, 즉 백랑수가 언급되었다. 이는 고구려가 백랑수 일대까지 주둔했다는 뜻으로 해석할 수 있다. 이때가 고종 인덕 2년, 즉 665년 1월부터 666년 2월까지의 기간이므로, 이때까지 고구려가 최소한

60 정원주, 2014, 앞의 글, 167~176쪽.

61 「馮師訓墓誌」, 『全唐文補遺』 第3輯, 6위쪽. "麟德二年, 擢拜右驍衛郎將, 令北門侍奉, 押左營飛騎. 又, 高麗小醜, 紊我大猷. 蜂飛玄兎之鄉, 猬聚白狼之側. 欲申吊伐, 朝選爲難. 公以譽表良家, 名高宿將. 乾封元年, 制爲積利道總管, 統彼舟軍."

백랑수 동쪽 지역을 지배했고 군대가 주둔했음을 보여 준다. 즉 「풍사훈묘지」의 기록이 앞에서 인용한 『독사방여기요』 요동도지휘사사 · 광녕위조에서 당나라가 광녕위, 즉 의무려산 일대의 요서 일대를 고구려로부터 빼앗았다는 기사와 일치하며, 의무려산과 요수 서쪽 지역이 고구려가 망할 때까지 고구려 땅이었음을 보여 주는 사실적 기록이다.

3. 요수 서쪽의 신성

이때 고구려가 여전히 요서를 지배했을 정황 증거가 고구려가 망했던 666~668년 고당 전쟁의 과정이다. 남생이 666년 7월 14일에 항복하자 당나라가 계필하력 등을 파견하였다.[62] 같은 해 구월(666. 10. 4~11. 1) 방동선의 부대가 고구려군을 격파하고 천남생이 당나라 군대와 합류하였다.[63] 667년 10월 6일에 이적(李勣)의 부대가 신성에서 고구려군을 격파한[64] 이후 여러 지역에서 전쟁이 벌어졌고 668년 10월 22일 평양성이 함락되었다.[65] 즉

62 『舊唐書』 卷5, 「高宗紀」 下, 乾封元年六月壬寅條, 90쪽. "六月壬寅, 高麗莫離支蓋蘇文死. 其子男生繼其父位, 為其弟男建所逐, 使其子獻誠詣闕請降, 詔左驍衛大將軍契苾何力率兵以應接之."; 『冊府元龜』 卷986, 「外臣部」 31, 征討5, 唐高宗乾封元年六月條, 11412쪽. "乾封元年六月, 詔左驍衛大將軍契必何力爲遼東道安撫使, 以應接高麗王. 初, 高麗莫離支蓋蘇文死, 其長子男生代父為莫離支之位. 既初知國政, 出巡諸城, 使其二弟男建男產留後知國事. 男生既出, 或謂男建等曰: '男生惡二弟, 逼己意, 欲除之, 不如先以為計也.' 男建等初不言之. 又有人謂男生曰: '二弟恐兄思奪已權, 欲拒兄, 不納.' 男生使所親潛往平壤以伺焉. 男建等知而掩得之, 繇是迎相猜貳. 男建等乃以其王命召男生, 男生懼不敢歸, 男建等遂發兵討之, 男生走據國內城以自守. 其子獻誠詣闕求救, 於是詔何力率兵赴援, 乃授獻誠右武衛大將軍, 使為鄉導. 又遣左金吾衛將軍龐同善 · 營州都督高侃等為行軍總管, 以經略高麗."; 『新唐書』 卷3, 「高宗紀」, 乾封元年條, 65쪽. "六月壬寅, 高麗泉男生請內附, 右驍衛大將軍契苾何力為遼東安撫大使, 率兵援之. 左金吾衛將軍龐同善 · 營州都督高侃為遼東道行軍總管, 左武衛將軍薛仁貴 · 左監門衛將軍李謹行為後援."

63 『冊府元龜』 卷986, 「外臣部」 31, 征討5, 唐高宗乾封元年九月條, 11412쪽. "九月, 龐同善大破高麗, 男生率所親會同善之軍."; 『資治通鑑』 卷201, 「唐紀」 17, 高宗乾封元年九月條, 6350쪽. "九月, 龐同善大破高麗兵, 泉男生帥眾與同善合. 詔以男生為特進 · 遼東大都督, 兼平壤道安撫大使, 封玄菟郡公."

64 『新唐書』 卷3, 「高宗紀」, 乾封二年九月辛未條, 66쪽. "辛未, 李勣及高麗戰于新城, 敗之."; 『資治通鑑』 卷201, 「唐紀」 17, 高宗乾封二年九月辛未條, 6352쪽. "辛未, 李勣拔高麗之新城, 使契苾何力守之. 勣初度遼, 謂諸將曰: '新城, 高麗西邊要害, 不先得之, 餘城未易取也.' 遂攻之, 城人師夫仇等縛城主開門降. 勣引兵進擊, 一十六城皆下之."

65 『舊唐書』 卷5, 「高宗紀」 下, 總章元年條, 92쪽. "九月癸巳, 司空 · 英國公勣破高麗, 拔平壤城, 擒其王

666년 7월 14일에 남생의 투항으로 시작된 전쟁이 667년 10월 6일 이적의 당나라 군대가 신성을 점령하기 전까지[66] 450일(1년 2개월 23일) 동안 두 나라가 싸운 구체적인 전쟁의 날짜 또는 장소가 거의 기록되지 않았다. 당나라의 무장 방동선이 건봉원년 구월(666. 10. 4~11. 1) 고구려군을 격파한 전쟁도 전쟁터를 기록하지 않았다. 날짜를 좁혀 이적이 총사령관으로 임명된 666년 11월 18일 또는 667년 1월 17일부터 계산하면 323일(10개월 19일) 또는 263일(8개월 20일) 동안 구체적인 전쟁 기록이 거의 없다. 하루에 걸어서 50리를 가야 하는 『당육전』의 규정에 따라 612~614년과 645년 고구려 공격 기지였던 유주(탁군)부터 요하까지 거리가 1,690리였고 34일 걸렸다.[67] 유주(범양군)에서 수도 장안까지의 거리가 2,523리, 낙양까지 1,680리이므로[68] 각각 51일, 또는 34일이 걸렸다. 이적이 지휘하는 당나라 본군이 장안에서 출발해도 고구려와의 국경인 요수까지 약 85일, 낙양에서 출발하면 68일이 걸렸다. 즉 장안에서 출발했으면 요수까지 도착한 후에 최대 237일, 최소 177일까지 싸웠던 기록이 없다. 수레를 끌고 가야 해서 하루에 30리를 이동했다면 각각 141일 또는 113일 걸렸으므로 그 기간이 최대 182일 또는 최소 122일이다. 이처럼 최대 182일 또는 238일, 최소 122일 또는 178일 동안 두 나라가 싸운 전쟁 기사가 없음이 당나라 군대가 신성 서쪽 지역에서 고구려군과 치열하게 싸워 승리하지 못했음을 시사한다. 그런데 『신당서』「계필하력전」에 신성의 위치를 알 수 있는 단서가 있다.

高藏及其大臣男建等以歸. 境內盡降, 其城一百七十, 戶六十九萬七千, 以其地為安東都護府, 分置四十二州."; 『新唐書』 卷3, 「高宗紀」, 總章元年九月癸巳條, 67쪽. "九月癸巳, 李勣敗高麗王高藏, 執之."; 『資治通鑑』 卷201, 「唐紀」 17, 高宗總章元年九月癸巳條, 6355~6356쪽.

66 『新唐書』 卷3, 「高宗紀」, 乾封二年九月辛未條, 66쪽; 『資治通鑑』 卷201, 「唐紀」 17, 高宗乾封二年九月辛未條, 6352쪽.

67 최진열, 2023, 「唐太宗 高句麗 親征과 唐軍의 병력」, 『軍史』 127, 152~154쪽.

68 『通典』 卷178, 「州郡」 8, 古冀州上 · 范陽郡(幽州)條細注, 4709쪽. "去西京二千五百二十三里, 去東京一千六百八十里."

> 오래지 않아 개소문(蓋蘇文)이 죽고 남생(男生)이 아우에게 내쫓기자 아들을 보내 궁궐을 방문하여 항복을 청하였다. 이에 계필하력을 요동도행군대총관(遼東道行軍大總管) 안무대사(安撫大使)에 임명하여 고구려를 경략(經略)하라고 명령하니 이적의 부장이 되어 고구려로 진격하였다. 이적이 신성(新城)을 점령한 후에 계필하력에게 신성을 지키라고 명령하였다. 이때 고구려군 15만이 요수(遼水)에 주둔하고 말갈(靺鞨) 수만의 무리를 이끌고 남소성(南蘇城)을 지켰다. 계필하력이 용기를 내어 적을 공격하여 이기고 수급 1만 급을 참하고 승세를 타서 진격하여 8성을 점령하였다. 병사를 이끌고 돌아와 이적과 합하여 욕이(辱夷)·대행(大行) 2성을 공략한 후에 진격하여 부여[성]를 점령하였다. 이적이 아직 진격하지 못했지만 계필하력이 50만 명을 거느리고 먼저 평양으로 나가니 이적이 뒤이어 진격하였다. 공격한 지 일곱 달이 되어 평양성을 점령하고 그 왕을 잡아 바쳤다. (밑줄은 필자)[69]

위의 인용문에서 당나라 군대가 고구려의 신성을 점령하였고 계필하력이 신성에 주둔했음을 기록하였다. 계필하력이 주둔하던 신성에서 나와 요수에 주둔한 고구려군 15만 인과 싸워 이겼다는 밑줄 친 부분이 주목된다. 선행연구에서 신성을 고구려의 요동 지역,[70] 요빈탑(遼寧省 瀋陽市의 新民市),[71] 랴오닝성 선양시(瀋陽市) 동쪽,[72] 현재 푸순시(撫順市) 북쪽 고이산산성(高爾山山城),[73] 선

69 『新唐書』 卷110, 「諸夷蕃將·契苾何力傳」, 4120쪽. "未幾, 蓋蘇文死, 男生為弟所逐, 使子詣闕請降, 乃拜何力為遼東道行軍大總管·安撫大使經略之, 副李勣同趨高麗. 勣已拔新城, 留何力守. 時高麗兵十五萬屯遼水, 引靺鞨數萬眾據南蘇城, 何力奮擊, 破之, 斬首萬級, 乘勝進拔八城. 引兵還, 與勣會合, 攻辱夷·大行二城, 克之. 進拔扶餘. 勣勒兵未進, 何力率兵五十萬先趨平壤, 勣繼進, 攻凡七月, 拔之, 虜其王以獻."

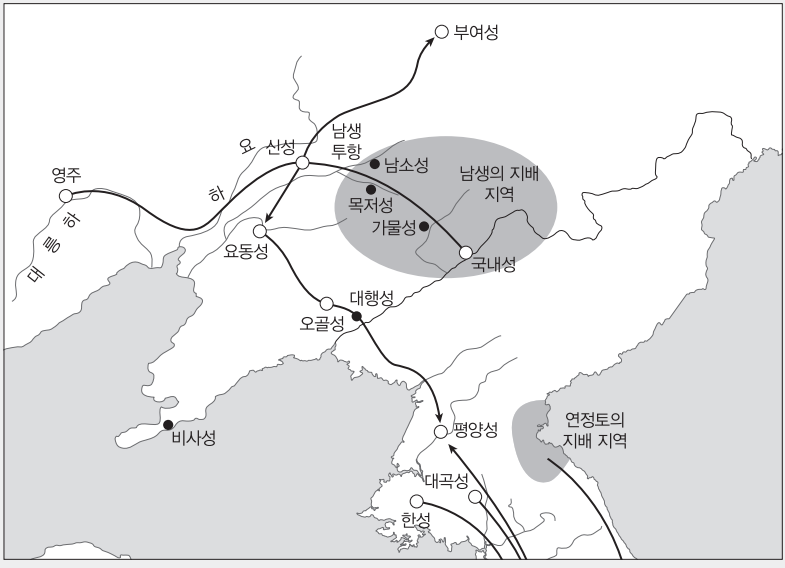
70 姜維東, 2001, 『唐麗戰爭史』, 長春: 吉林文史出版社, 144쪽.

71 津田左右吉, 1964, 「安東都護府考」, 『津田左右吉全集』 12, 東京: 岩波書店, 60~61쪽.

72 楊希義·于汝波, 1998, 『唐代軍事史』 上(中國軍事通史 第十卷), 北京: 軍事科學出版社, 271쪽.

73 張文才, 1998, 『隋代軍事史』(中國軍事通史 第九卷), 北京: 軍事科學出版社, 133~134쪽; 王綿厚·李健才, 1990, 앞의 책, 140~152쪽; 田中俊明·東潮, 1994, 『高句麗の歷史と遺跡』, 中央公論社, 340쪽; 趙智濱, 2015, 「高句麗占領遼東時間略考」, 『東北史地』 2015–2, 42쪽.

양의 석대자산성(瀋陽石臺子山城),[74] 지안(集安)의 양민고성(良民古城)[75]으로 비정했는데, 모두 요수 동쪽에 해당한다. 이와 달리 요수 서쪽인 동몽골의 츠펑시(赤峰市)로 비정하는 견해도 있다.[76] 중국 학자들이 비정하고 한국 고대사 연구자들이 받아들인 신성, 즉 랴오닝성 푸순시의 고이산성(高爾山城)의 서쪽이었던 요수에 주둔한 고구려군을 공격하는 진군로가 이상하다. 게다가 푸순에서 가까운 강이 지금의 훈허(渾河), 즉 당시의 소요수(小遼水)이므로 고이산성이 요수 본류와도 꽤 먼 곳에 있었다. 현재 요하가 훈허나 타이즈허와 별도로 바다로 흘러들지만, 당시에는 요수 하류에서 소요수(훈허)와 양수(타이즈허)가 만났다.



〈그림 1〉 통설에 따른 신성의 위치[76]

출처: 노태돈, 2009, 『삼국통일전쟁사』, 서울대학교출판부, 217쪽.

74 李曉鍾 · 佾俊巖, 2000, 「瀋陽石臺子山城新城考」, 『東北地區三至十世紀古代文化學術討論會論文』.

75 張福有, 2004, 「高句麗第一個平壤城在集安良民卽國之東北大鎭–新城–」, 『東北史地』 2004–4, 11~17쪽.

76 손영종, 1997, 『고구려사』 2, 과학백과사전종합출판사, 226~227쪽.

77 고구려 멸망 직전 666~668년 전황도, 남생군 투항로, 당군의 진격로, 신라군의 진격로, 웅진도독부에 투항한 한성과 대곡성, 연정토 투항 지역.

따라서 요수를 건너 신성으로 비정된 고이산성까지 진격하거나 고이산성을 점령한 후 서쪽에 있는 요수를 건너는 것이 지리적으로 불가능하며 중간에 소요수(훈허)를 건너야 했다(〈그림 1〉 참조). 따라서 현재의 지명 비정은 요수와 소요수를 동일한 강으로 헷갈린 오류이다. 또 신성이 고이산성 등 요수 동쪽에 위치했다면 당나라 군대가 요수에 주둔하는 고구려군을 우회하여 신성을 점령한 후 배후에서 고구려군을 격파했다고 해석할 수 있지만, 이미 신성 점령 사실을 보고받았을 고구려군이 아무런 조치 없이 여전히 요수 강가에 머물렀다는 점도 이상하다. 이보다 신성이 요수의 서쪽에 위치했고 신성에 머물렀던 계필하력의 당나라 군대가 동쪽으로 진군하여 요수를 방어선으로 대항하는 고구려군 15만 인을 격파하고 남소성의 말갈군을 공격했다고 해석하는 것이 자연스럽다. 건봉 2년 정월(667. 1. 30~2. 28)에 이적이 신성에 머물러 제장들과 의논했을 때 "신성이 적(賊)의 서비(西鄙)이다"라고 말했다.[78] '서비(西鄙)'는 사전적 의미로 서쪽의 변방 고을 또는 서쪽의 변경이라는 뜻인데, 선행연구에서 선양시와 푸순시, 랴오양시 일대로 비정되는 신성만을 지리적으로 고구려 영토에서 '서비(西鄙)'라고 표기하기에 어색하므로[79] 고구려의 다른 성보다 명확하게 지리적으로 서쪽에 위치해야 한다. 따라서 『신당서』「계필하력전」의 인용문에서 언급한 신성이 요수 서쪽에 위치한 고구려 땅인 신성이라고 볼 수밖에 없다. 당나라 군대가 최대 237일, 최소 177일까지 요수 서쪽에 주둔한 고구려와 싸워서 전과를 올리지 못한 이유는 요수 서쪽의 고구려 성과 방어시설을 함락하지 못했고 시간이 지체했기 때문일 것이다. 특히 신성에서 고구려군이 최소 192일, 최대 220일(『구당서』), 또는 최소 221일(8개월 7일), 최대 250일(『신당서』) 동안 당나라 군대의 공격을 막아 내며 성을 지켰다.[80]

---

78 『新唐書』 卷220, 「東夷 · 高麗傳」, 6196쪽. "明年正月, 勣引道次新城, 合諸將謀曰: '新城, 賊西鄙, 不先圖, 餘城未易下.' 遂壁西南山臨城, 城人縛戍酋出降."

79 본문의 〈그림 1〉에 표시된 통설에 따른 新城의 위치를 보면 新城이 高句麗의 서쪽이 아니라 북쪽 또는 서북쪽에 있었다. 이 또한 선행연구의 新城 비정이 지리적 상황을 반영하지 않은 오류임을 알 수 있다.

80 「구당서」와 『신당서』에서 당나라 군대가 신성에 도착한 달을 기록하였다. 『구당서』 「고려전」에서 이적의

『책부원귀』「장수부」 장검조에서도 신성의 위치를 알 수 있는 대목이 있다.

> 요동을 정벌할 때 고려(고구려)의 척후병을 사로잡은 자가 있었는데, 막리지가 장차 요동에 도착할 것이라고 말하였다. 이에 조서를 내려 장검에게 병사들을 이끌고 신성로(新城路)로 나가 막리지를 막으라고 명령하니 막리지가 결국 감히 나가지 못했다. 장검이 병사들을 거느리고 진격하여 요수를 건너 건안성으로 급히 진격하였다.[81] (밑줄은 필자)

위의 인용문에서 영주도독 장검이 고구려 막리지가 요동으로 가는 것을 막기 위해 신성로에서 대기하며 막았고, 이후 요수를 건너 건안성을 공격했다는 동선(밑줄 친 부분)이 주목된다. 이는 신성으로 향하는 신성로가 요수 서쪽에 있다는 증거이며 신성도 요수 서쪽에 있었다는 뜻이다. 그런데 667년(乾封2)에 이적이 '요(遼)'를 건너 신성에 이르렀다는 『구당서』「고려전」의 기록[82]에서 신성이 요수 동쪽에 위치했다고 서술하였다. 이는 앞에서 분석한 『신당서』「계필하력전」, 『책부원귀』「장수부」 장검조 기사와 충돌한다. 그러나 『책부원귀』「외신부」 정토·당태종정관이십일년삼월조에서 다음과 같이 기록하였다.

당나라 군대가 건봉 2년 이월(667. 3. 1~3. 29)에 신성에 도착했다고 기록하였다(『舊唐書』 卷199上, 「東夷·高麗傳」, 5327쪽. "[乾封]二年二月, 勣度遼至新城, …"). 『신당서』「고려전」에서 이적이 신성에 머무른 시점을 정월(667. 1. 30~2. 28)이라고 표기하였다(『新唐書』 卷220, 「東夷·高麗傳」, 6196쪽. "明年正月, 勣引道次新城, …"). 당나라 군대가 667년 10월 6일에야 신성을 점령하였다(『新唐書』 卷3, 「高宗紀」, 乾封二年九月辛未條, 66쪽; 『資治通鑑』 卷201, 「唐紀」 17, 高宗乾封二年九月辛未條, 6352쪽). 이 기록들을 통해 신성의 고구려군이 신성을 지켜 낸 날짜를 계산할 수 있다. 『구당서』에 따르면, 고구려군이 최소 192일(6개월 8일), 최대 220일(7개월 6일), 『신당서』에 따르면, 최소 250일(8개월 7일), 최대 221일(7개월 9일) 동안 당나라 군대의 공격을 막아 냈다(월로 표시되었기 때문에 달의 첫날과 마지막 날로 계산하여 두 개의 수치가 나옴).

81 『冊府元龜』 卷357, 「將帥部」 18, 立功10, 張儉條, 4032쪽. "征遼東, 時有獲高麗候者, 稱莫離支將至遼東, 詔儉率兵新城路邀莫離支, 竟不敢出. 儉因進兵渡遼, 趨建安城."

82 『舊唐書』 卷199上, 「東夷·高麗傳」, 5327쪽. "[乾封]二年二月, 勣度遼至新城, 謂諸將曰: '新城是高麗西境鎮城, 最為要害, 若不先圖, 餘城未易可下.' 遂引兵於新城西南, 據山築柵, 且攻且守, 城中窘迫, 數有降者, 自此所向克捷."

> 또 특진(特進) 태자첨사(太子詹事) 영국공(英國公) 이적(李勣)이 요동도행군대총관(遼東道行軍大總管)에 임명되었고 우무위장군(右武衛將軍) 손이랑(孫貳郎)과 좌둔위대장군(左屯衛大將軍) 정인태(鄭仁泰)를 부총관에 임명하여 병사 3천 명을 배치하였고 영주도독부의 병마를 모두 이적에게 예속시켰다. 이때 요동을 건넜는데, 신성도(新城道)로부터 진입하였다.[83] (밑줄은 필자)

위의 인용문에서 밑줄 친 부분은 두 가지로 해석할 수 있는데 인용문처럼 번역할 수 있고, "요동을 건넌 후 신성도로부터 들어갔다"라고도 해석할 수 있다. 『신당서』[84]와 『자치통감』[85]에서도 위의 인용문과 동일한 내용이 있는데 "요동을 건넌다(厲涉遼東)"라는 구절을 삭제하고 "영주도독부 병사들이 신성도로부터 진입하였다"라고만 기록하였다. 『신당서』의 찬자가 『신당서』「계필하력전」에서 신성이 요수 서쪽에 있었다고 기록했기 때문에 신성도가 요수 동쪽에 있었다고 해석될 수 있는 부분을 삭제했을 것이다. 『자치통감』의 찬자 사마광과 조수 범조우도 『신당서』「고려전」의 기사가 옳다고 생각하여 이 기사를 그대로 베꼈을 것이다. 즉 『구당서』「고려전」을 제외한 『책부원귀』「장수부」 장검조, 『신당서』「계필하력전」과 「고려전」, 『자치통감』 등 여러 사서에서 요수 서쪽에 신성이 있었다고 기록하고 있으므로 이를 사실로 믿을 수 있을 것이다.

---

83 『冊府元龜』 卷985, 「外臣部」 30, 征討4, 唐太宗貞觀二十一年三月條, 11404~11405쪽. "又以特進太子詹事英國公李勣遼東道行軍大總管, 右武衛將軍孫貳郎·左屯衛大將軍鄭仁泰為副, 配兵三千人, 其營州都督府所管兵馬盡皆隸勣. 於是厲涉遼東, 自新城道入."

84 『新唐書』 卷220, 「東夷·高麗傳」, 6194쪽. "又明年三月, 詔左武衛大將軍牛進達為青丘道行軍大總管, 右武衛將軍李海岸副之, 自萊州度海; 李勣為遼東道行軍大總管, 右武衛將軍孫貳朗·右屯衛大將軍鄭仁泰副之, 率營州都督兵, 繇新城道以進."

85 『資治通鑑』 卷198, 「唐紀」 14, 太宗貞觀二十一年三月條, 6245~6246쪽. "又以太子詹事李世勣為遼東道行軍大總管, 右武衛將軍孫貳朗等副之, 將兵三千人, 因營州都督府兵自新城道入."

4. 당나라가 고구려의 별칭으로 사용한 '요동'의 오해와 이해

앞에서 『독사방여기요』, 『신당서』 「장검전」, 고당 전쟁에 참전한 무장들의 묘지명에서 고구려가 의무려산 동쪽인 현재의 랴오닝성 베이전시 일대를 지배했고, 백랑수 동쪽 지역이 주요 전쟁터였을 가능성을 검토하였다. 그런데 필자의 주장에 몇 가지 반론을 제시할 수 있다.

먼저 백랑수 동쪽의 요서 지역이 고구려 땅이었다면 왜 『구당서』와 『신당서』 등 사서에 요서 지역에서 고구려와 당나라가 싸운 기록이 없냐는 반론이 가능하다. 이는 고수 전쟁의 예로 반박할 수 있다. 『수서』 「양제기」와 「고려전」에 수나라 군대가 무려라를 점령했다는 기사가 없고 후자에 수양제가 후퇴할 때 전쟁의 성과물로 무려라 점령과 요동군·통정진 설치 기사를 끼워 넣어 수나라가 무려라를 점령했다고 지나가는 말처럼 기록하였다. 앞에서 살펴본 『수서』, 『통전』, 『구당서』, 『신당서』 모두 요서 지역을 고구려 땅이라고 언급하지 않았기 때문에 굳이 고구려의 요서 지역을 점령했다는 기록을 남길 필요가 없었다.

다음으로 612년 수나라가 이 지역을 차지했다는 기록이 있지만 고구려가 이곳을 탈환했다는 기록이 없다는 반론도 가능하다. 645년 당나라가 요동성을 점령했음이 주지의 사실이다.[86] 그러나 당나라 군대가 물러난 후 고구려가 요동성을 다시 점령했다는 기록이 없지만 『자치통감』에서 정관 20년 윤월 무술일(646. 4. 26)에 요주도독부(遼州都督府)와 암주(巖州)를 없앴다고 기록하였다.[87] 요주가 요동성, 암주가 백애성[白崖城, 백암성(白巖城)이라고도 표

86 『舊唐書』 卷199上, 「東夷·高麗傳」, 5323쪽. "俄而南風甚勁, 命縱火焚其西南樓, 延燒城中, 屋宇皆盡. 戰士登城, 賊乃大潰, 燒死者萬餘人, 俘其勝兵萬餘口, 以其城為遼州."; 『新唐書』 卷220, 「東夷·高麗傳」, 6191쪽. "會南風急, 士縱火焚西南, 燻延城中, 屋幾盡, 人死于燎者萬餘. 眾登陴, 虜蒙盾以拒, 士舉長矛舂之, 藺石如雨, 城遂潰, 獲勝兵萬, 戶四萬, 糧五十萬石. 以其地為遼州."

87 『資治通鑑』 卷198, 「唐紀」 14, 太宗貞觀二十年閏月戊戌條, 6236쪽. "戊戌, 罷遼州都督府及巖州."

기]을 함락한 후[88] 당나라식으로 바꾼 주 이름이었다.[89] 요주도독부와 암주의 폐지가 당나라가 이 지역을 여전히 지배했지만 지방행정조직만 없앤 것처럼 해석될 수 있다. 그런데 『삼국사기』 「지리지」에 668년 고구려가 망했을 때 당나라에 항복하지 않은 성, 즉 북부여성주(北扶餘城州), 절성(節城), 풍부성(豐夫城), 신성주(新城州), 도성(稏城), 대두산성(大豆山城), 요동성주(遼東城州), 옥성주(屋城州), 백석성(白石城), 다벌암주(多伐嶽州), 안시성(安市城) 등 13성이 열거되었다.[90] 여기에서 요동성주가 주목된다. 요동성주가 요동성임이 분명하며 고구려가 645년 이후 요동성을 다시 탈환하지 않았으면 668년 고구려 멸망 전후 당나라에 항복하지 않은 고구려의 요동성이 존재할 수 없다. 백'석'성도 백'암'성과 같은 지명일 가능성이 있다. 즉 그 이후 어느 시점에 백암성도 고구려가 수복했음을 암시한다. 따라서 요주도독부와 암주의 폐지가 고구려가 요동성과 백애성(백암성)을 되찾았음을 암시했다고 해석할 수밖에 없다. 양광이 세 차례에 걸쳐 무리하게 고구려를 침략하다가 각지에서 반란이 일어나고 수나라가 망했음이 주지의 사실이다. 수말당초 군웅들이 각축을 벌이는 혼란기에 고구려가 이곳을 탈환했지만, 고구려의 요동성 회복처럼 대부분 당나라 관문서나 이후 편찬된 사서에서 이를 기록하지 않고 은폐했기 때문에 우리가 몰랐을 뿐이다. 『신당서』 「장검전」에서 실수로 영주도독 장검이 요수 서쪽 지역을 '약지', 즉 침략했다고 기록하여 요서 지역 일부가 고구려 땅이었으며, 요수를 넘지 못한 장검이 고구려 땅의 지형과 방어 시설을 파악했다고 기록하여 역시 요서 서쪽이 고구려 땅이었음을 암시하였다.

---

88 『舊唐書』 卷199上, 「東夷 · 高麗傳」, 5323~5324쪽. "師次白崖城, 命攻之, … 遂受降, 獲士女一萬, 勝兵二千四百, 以其城置巖州, 授孫伐音為巖州刺史."; 「新唐書」 卷220, 「東夷 · 高麗傳」, 6191쪽. "進攻白崖城, 城負山厓水, 險甚. … 獲男女凡萬 · 兵二千. 以其地為巖州, 拜伐音為刺史."

89 『通典』 卷186, 「邊防」 2, 高句麗傳, 5016~5017쪽. "十九年, 太宗親征渡遼. 四月, 李勣攻拔蓋牟城, 獲口二萬, 以其城置蓋州. 勣又攻遼東城, 拔之, 以其城為遼州."

90 『三國史記』 卷37, 「地理志」 4. "鴨淥水以北, 未降十一城: 北扶餘城州, 本助利非西; 節城, 本蕪子忽; 豐夫城, 本肖巴忽; 新城州, 本仇次忽[或云敦城]; 稏城, 本波尸忽; 大豆山城, 本非達忽; 遼東城州, 本烏列忽; 屋城州; 白石城; 多伐嶽州; 安市城, 舊安寸忽[或云丸都城.]."

여기에서 '요동'의 개념을 환기할 필요가 있다. 수나라와 당나라의 고구려 공격을 기록한 『수서』와 『구당서』, 『책부원귀』, 『신당서』, 『자치통감』, 각종 묘지명에서 고구려를 '요동'으로 표기하였다.[91] 고구려를 침략하려는 당 태종을 말리는 시중 배구와 중서시랑 온언박의 간언 가운데 "요동의 땅이 주나라 때 기자의 나라였고 한나라 때 현도군이었을 뿐입니다"라는 구절[92]에서 '요동'이 고구려를 가리킴이 분명하다. 당 태종이 "고려(고구려)의 땅이 4군에 불과하다"라고 말한 『신당서』 「고려전」 기사[93]를 보면, 고구려의 영토가 과거 한사군이었기 때문에 고구려 땅이 중국 땅이라 수복해야 할 대상이라는 의미로 고구려를 과거 군 이름인 요동이라고 표기했음을 알 수 있다.[94] 그래서 북위시대부터 북조와 수당 시대까지 고구려의 군주에게 요동(군)이 들어간 작호를 주었다.[95] 한국 학계에서 '요동'이 요수 동쪽이라는 견해가 통설이지만 실제로 그렇지 않았다. 『한서』 「지리지」에 따르면 전한 요동군의 험독(險瀆)·무려(無慮)·방(房) 3현이 요수 서쪽에 있었다. 요동군과 요서군의 경계선이 북쪽으로는 의무려산, 남쪽으로는 대릉하로 이어지는

91 최진열, 2009, 앞의 글, 209~255쪽; 최진열, 2012, 앞의 글, 211~257쪽.

92 『舊唐書』 卷199上, 「東夷·高麗傳」, 5321쪽. "侍中裴矩·中書侍郎溫彦博曰: '遼東之地, 周為箕子之國, 漢家玄菟郡耳! 魏·晉已前, 近在提封之內, 不可許以不臣. 且中國之於夷狄, 猶太陽之對列星, 理無降尊, 俯同藩服.' 高祖乃止."

93 『新唐書』 卷220, 「東夷·高麗傳」, 6185쪽. "帝曰: '高麗地止四郡, 我發卒數萬攻遼東, 諸城必救, 我以舟師自東萊帆海趨平壤, 固易. 然天下甫平, 不欲勞人耳.'"

94 『新唐書』에 앞서 『冊府元龜』에도 이와 유사한 기록이 있다[『冊府元龜』(王欽若 等編纂, 周勛初 等校訂, 南京: 鳳凰出版社, 2006) 卷142, 「帝王部」, 弭兵·唐太宗貞觀十五年八月條, 1589쪽. "唐太宗貞觀十五年八月, 職方郎中陳大德使高麗回, 言於帝曰: '其國聞高昌之滅, 大懷震懼, 大德封盧, 三至館候; 五接之禮, 加於常數. 太宗曰: '高麗所居本四郡, 發卒數萬攻遼東諸城, 其國精兵必來救援. 又遣舟師自東萊橫海以趣平壤, 水陸合勢, 此固取之不難. 但關東諸州戶口未復, 朕意在含育, 不欲勞之耳.'"].

95 최진열, 2008, 「東晉·南北朝~唐代 주변국 冊封 封號의 地名 분석: 韓國古代 三國君主들의 冊封 郡王/郡公 칭호의 이해를 중심으로」, 『歷史學報』 197, 83~95쪽. 그러나 이를 고구려 임금들이 중국의 冊封官爵을 받아들였다고 보기 어렵다. 예컨대 중국 사서에서 冊封官爵을 받았다고 기록된 廣開土大王의 경우 「廣開土大王碑」에 중국 왕조에서 수여한 官爵이 전혀 기록되지 않았다. 이는 다른 금석문에서도 마찬가지이다. 따라서 高句麗 군주들은 중국 官爵을 인정하지 않았다. 즉 그들이 高句麗를 중국의 책봉국이나 속국으로 생각하지 않았음이 분명하다.

경계선이었다.[96] 북위시대에도 요동군이 존재하였다. 『위서』「지형지」에 요동군,[97] 양평현,[98] 신창현,[99] 낙랑군,[100] 대방현[101]이 모두 북위 말인 효명제(孝明帝) 정광(正光) 연간(520~525)에 설치되었다고 기록하였다. 이는 북위 말에 요동군이 설치되었다는 뜻인데, 「석육묘지(石育墓誌)」에 따르면, 석수(石邃)가 요동호군(遼東護軍)으로 재직하다가 연(燕)을 따라 3천 호(戶)를 거느리고 북위에 항복한 후 요동·신성 2군 태수에 임명되었다.[102] 석수가 요동태수에 임명된 시기가 북위가 북연을 정복한 이후로 추정되기 때문에 『위서』「지형지」의 기록과 달리 적어도 북연을 정복했던 태무제 시기까지 요동군이 존재했음이 분명하다. 이는 「공손증생묘지(公孫甑生墓誌)」에서도 확인된다. 화산왕비 공손씨(公孫甑生. 501~537)의 아버지 공손경(公孫冏)이 영주대중정(營州大中正)을 역임하였다.[103] 이는 공손경이 생존했을 때 영주 관할 아래에 공손경의 본적인 요동군이 있었기 때문에 영주의 인재 선발과 천거에 관여하는 영주의 대중정에 임명되었을 것이다.[104] 북위 요동군의 위치를 정확히 알 수 없지만, 최소한 고구려가 요수 동쪽 지역을 차지했기 때문에 요수 서쪽임이 분명하다. 아마도 북위가 요동군의 관할 구역인 요수 서쪽에 위치했기 때문에 요동군이 교군(僑郡)이 아닌 실토(實土), 즉 관할구역을 거느린 지방행

96 張士尊, 2009, 「遼澤: 影響東北南部歷史的重要地理因素」, 『鞍山師範學院學報』 2009–2(11–1), 23오른쪽.

97 『魏書』 卷106上, 「地形志」 2上, 營州·遼東郡條 細注, 2495쪽. "秦置, 後罷. 正光中復. 治固都城."

98 『魏書』 卷106上, 「地形志」 2上, 營州·遼東郡·襄平縣條 細注, 2495쪽. "二漢·晉屬, 後罷. 正光中復. 有青山."

99 『魏書』 卷106上, 「地形志」 2上, 營州·遼東郡·新昌縣條 細注, 2495쪽. "二漢·晉屬, 後罷. 正光中復."

100 『魏書』 卷106上, 「地形志」 2上, 營州·樂良郡條 細注, 2495쪽. "前漢武帝置, 二漢·晉曰樂浪, 後改, 罷. 正光末復. 治連城."

101 『魏書』 卷106上, 「地形志」 2上, 營州·樂良郡·帶方縣條 細注, 2495쪽. "二漢屬, 晉屬帶方, 後罷. 正光末復屬."

102 「魏故使持節都督滄州諸軍事滄州刺史石(育)使君戴夫人墓誌銘」, 307쪽. "祖邃, 遼東護軍. 從燕歸闕, 領戶三千, 賜爵昌邑子, 建威將軍·遼東·新城二郡太守."

103 「公孫甑生墓誌」, 321쪽. "父冏, 字九略, 大鴻臚少卿·營州大中正·使持節·冠軍將軍·燕州刺史·義平子."

104 최진열, 2018, 앞의 글, 157~159쪽.

정구역이라고 생각했을 것이다. 수양제 역시 고구려의 요서, 즉 요수 서쪽 지역을 점령한 후 요동군을 설치하였다.[105] 이 또한 요수 서쪽도 전한시대 요동군이었으므로 요동군의 일부라고 보았기 때문에 가능한 조치였다. 요수 서쪽을 '요동'이 아닌 '요서'로 파악했다면 '요서'에 요동군을 설치할 생각조차 하지 못할 것이다. 이는 명대 요동도사(遼東都司)가 요하 서쪽 지역도 관할했던 사실에서도 확인된다. 북위와 수나라 당시 관념으로도 요수 서쪽 일부 지역도 전한의 요동군이었기 때문에 가능한 군현 설치였다. 명나라 때에도 요수 서쪽 일부 지역도 요동이라고 생각했기 때문에 '요동'이 붙은 군관구를 설치하였다. 요컨대 전근대 중국의 여러 왕조에서 요동을 요수의 동쪽이라고 인식하지 않았으나 우리 학계에서 요수의 동쪽이라고 인식하는 견해가 통설이 되면서 지리적 개념의 괴리가 생겼을 것이다.

Ⅲ. 요서의 전략적 가치

1. 천연의 방어막: 대릉하·의무려산·요택

1) 백랑수(대릉하)

2장에서 검토한 것처럼 7세기 고구려-수당 전쟁 당시 백랑수 동쪽 지역은 고구려 땅이었다. 백랑수는 현재의 대릉하인데, 조선시대에 명과 청에 사신으로 파견된 많은 선비들이 대릉하를 포함한 하천을 기록하였다. 이 지역의 하천 서술을 살펴보자.

> 물은 요동의 태자하(太子河)와 심양(瀋陽)의 혼하(混河), 요하(遼河)와 금주위(金州衛)의 대릉하(大凌河)·소릉하(小凌河)와 무령현(撫寧縣)의 양하(羊河)와 영평부(永平府)의 청룡하(青龍河), 난하(灤河)와 풍윤현(豊潤縣)의 환향하(還香河)와 계주

105 『隋書』 卷81, 「東夷·高麗傳」, 1817쪽.

(薊州)의 어양하(漁陽河)와 삼하현(三河縣)의 호타하(滹沱河)와 통주(通州)의 백하(白河)인데, 모두 배가 있다. 조그만 개천으로서 하(河)라는 이름을 가진 것도 역시 곳곳에 있는데, 옛날에 이른바 북쪽 지방에 흐르는 물의 총칭이라 한 것이 사실이다. 백하와 요하가 가장 커서 거의 우리나라 임진강과 같고, 그 나머지 10개 물은 저탄(猪灘)만 하였다.[106]

위의 인용문인 『경자연행잡지(庚子燕行雜識)』에서 조선 사신단이 거쳐 간 강을 나열하고 있으며, 10개 강이 폭이 좁은 저탄과 비슷하고 백하와 요하가 임진강과 같다고 기록하였다. 이는 『연원직지(燕轅直指)』 기사[107]와 거의 같다. 『북원록』[108]와 『연행일기』[109]의 기록도 위의 인용문과 같았다. 전자에서 백하와 요하가 송파도(松坡渡)와 비슷하다고 기록했지만 후자가 임진강과 비슷하다고 기록하였다. 그러나 양자 모두 나머지 8개 강이 금천(金川)의 저탄과 같다고 보았다. 『계산기정(薊山紀程)』도 내용이 비슷하지만, 백하와

106 『경자연행잡지(庚子燕行雜識)』(이의현 지음, 이민수 옮김, 민족문화추진회 편, 2008, 『국역 연행록선집』 7, 한국학술정보)(이하 『경자연행잡지』) 하, 216쪽.

107 『연원직지(燕轅直指)』(김경선 지음, 김도련·김주희·이이화·이정섭 옮김, 민족문화추진회 편, 2008, 『국역 연행록선집』 16, 한국학술정보) 제6권(이하 『연원직지』 제6권), 「유관별록(留館別祿)」, 천지산천(天地山川)조, 280쪽. "대하(大河, 황하) 이북은 물이 많거나 적거나 모두 하(河)라 이름하는데, 이번 길에 지나온 요동의 태자하(太子河)와 심양의 혼하(渾河)·요하(遼河), 금주위(金州衛)의 대릉하(大凌河)·소릉하(小凌河), 영평부(永平府)의 청룡하(青龍河)·난하(灤河), 풍윤현(豊潤縣)의 환향하(還香河), 계주(薊州)의 어양하(漁陽河), 삼하현(三河縣)의 호타하(滹沱河), 통주(通州)의 백하(白河)가 제일 크고, 그중에서도 백하와 요하는 더욱 커서 거의 우리나라의 임진강만 하다."

108 『북원록』(이의봉 지음, 박동욱 옮김, 『국역 북원록』 1, 세종대왕기념사업회, 2016)(이하 『북원록』) 권1, 「산천풍속총론(山川風俗總論)」, 77~78쪽(원문 30쪽). "냇물 중에서 큰 것에는 요동의 동량하(東梁河)[일명 태자하(太子河)라고도 한다], 심양의 혼하(混河)와 요하(遼河)[일명 주류하(周流河)이다], 금주의 대릉하와 소릉하(小凌河), 영원의 영원하(寧遠河), 임수(臨榆)의 심하(深河), 영평(永平)의 청룡하(青龍河)와 난하(灤河), 풍윤의 환향하(還香河), 계주의 용지하(龍池河)[일명 어양하(漁陽河)이다], 삼하(三河)의 구하(洵河)[일명 호타하(滹沱河)이다], 통주의 백수하(白遂河) 등 이 13개의 물은 더러는 작은 배를 타고 더러는 다리로 건너는데 백하(白河)와 요하가 가장 커서 거의 우리나라의 송파도(松坡渡)와 같았으며 그 나머지는 겨우 금천(金川)의 저탄(猪灘)과 같았다."

109 『연행일기』(김창업 지음, 권영대·이장우·송항룡 옮김, 민족문화추진회 편, 2008, 『국역 연행록선집』 5, 한국학술정보) 제1권, 「산천 풍속 총록(山川風俗總錄)」, 124~125쪽. "강물은 요동의 태자하(太子河), 심양(瀋陽)의 혼하(渾河), 요동(遼東)–곧 주류하(周流河)–, 금주위(金州衛)의 대릉하(大凌河)·소릉하(小凌河), 영평부(永平府)의 청룡하(青龍河)·난하(灤河), 풍윤현(豊潤縣)의 환향하(還香河), 계주(薊州)의 어양하(漁陽河), 삼하현(三河縣)의 호타하(滹沱河), 광주(廣州)의 백하이다. 이 13강에는 모두 배가 있고 다리도 있는데, 백하와 요하(遼河)가 가장 크며 거의 우리나라의 임진강과 비슷하다. 나머지 8개는 크기가 금천(金川)의 저탄(猪灘)과 비슷하였다."

주류하(周流河)가 가장 크고 임진강과 비슷하였고 나머지 8개 강이 전주의 저탄과 비슷하다고 기록한 점이 다르다.[110] 『북경록(北京錄)』에서는 요하 대신 대릉하와 백하가 가장 크고 조선의 임진강과 비슷하고 나머지 강이 금천(金川)의 저탄과 비슷하다고 기록하였다.[111] 기록마다 다르지만, 백하가 크다는 점에 모두 동의하였다.

연행 사신들의 기록을 종합하면 요동부터 북경까지 지역의 강이 압록강이나 대동강, 한강보다 강폭이 넓지 않음을 알 수 있다. 이는 육군이 도강하기 쉬운 지형이었음을 뜻한다. 그러나 강폭이 좁은 대릉하에 대한 서술이 다르다.

1832년(순조32) 대릉하를 건넜던 김경선이 대릉하를 다음과 같이 기록하였다.

> 중하(河)의 넓이는 거류하(巨流河)만 하였다. 책(柵)에서 연경(燕京)까지 물의 이름이 하라고 하는 것이 많았는데 대릉하와 거류하의 두 하가 가장 컸다. 그리하여 매양 봄철에 비가 적게 내리면, 다른 하들은 모두 다리로 건널 수 있는데, 이 두 하만은 꼭 배로 건너야 한다는 것이다.[112]

---

110 『계산기정(薊山紀程)』(작자 미상, 차주환·김동주·장순범·김주희·이정섭 옮김, 민족문화추진회 편, 2008, 『국역 연행록선집』 13, 한국학술정보)(이하 『계산기정』) 제5권, 「부록」 산천(山川)조, 136쪽. "요동의 태자하(太子河), 심양의 혼하(渾河)·주류하(周流河), 금주의 대릉하(大凌河), 영평부의 청룡하(青龍河), 풍윤현의 환향하(還鄕河), 계주의 어양하(漁陽河), 삼하현의 호타하(滹沱河), 통주의 백하(白河) 등 13개의 하수에는 모두 배와 다리가 있다. 그런데 백하·주류하가 가장 커서 우리나라의 임진강(臨津江)만 하고 그 나머지 8개의 하수는 전주(全州)의 저탄(猪灘)만 할 따름이다."

111 『북경록(北京錄)』(신태희 지음, 박은정·이홍식 옮김, 2018, 『(국역) 북경록』, 세종대왕기념사업회)(이하 『북경록』), 산천풍속총록(山川風俗總錄)조, 27쪽. "물로는 요동의 태자하(太子河), 심양의 혼하(渾河), 금주(錦州)의 대릉하(大凌河)와 소릉하(小凌河), 영평부(永平府)의 청룡하(青龍河)와 난하(灤河), 풍윤현(豊潤縣)의 환향하(還香河), 계주(薊州)의 어양하(漁陽河), 삼하현(三河縣)의 호타하(滹沱河), 통주(通州)의 백하(白河)가 있다. 이 열 곳의 물에는 모두 배가 있다. 대릉하와 백하가 가장 커서 우리나라의 임진강(臨津江)과 거의 비슷하다. 그 나머지 여덟 개의 물은 모두 금천(金川)의 저탄(猪灘)과 비슷하다."

112 『연원직지(燕轅直指)』(김경선 지음, 김도련·김주희·이이화·이정섭 옮김, 민족문화추진회 편, 2008, 『국역 연행록선집』 15, 한국학술정보) 제1권(이하 『연원직지』 제1권), 「출강록」, 임진년 12월 6일·대릉하기(大凌河記)조, 177쪽.

거류하는 요하 하류 지역을 가리킨다. 김경선은 요하 하류와 대릉하가 가장 컸다고 보았다. 또 비가 적은 봄에도 대릉하를 배로 건너야 할 정도로 강폭이 컸다고 적었다. 1849년 대릉하를 건넌 이유준의 『몽유연행록』에서도 대릉하의 강폭이 넓고 깊이가 깊었으며 아마도 다리가 없어서 배를 타고 건널 수 있는 곳이었다고 기록하였다.[113] 당대 묘지명에서 고구려와의 전쟁에서 백랑수를 언급한 이유가 바로 도강하기 어려운 지형이었기 때문이었음을 알 수 있다. 박제인은 1860년(철종11) 북경에서 돌아오는 길에 대릉하를 건널 때의 광경을 다음과 같이 기록하였다.

> 동틀 무렵에 출발하였다. 20리를 가서 대릉하보(大凌河堡)에 도착하여 점심을 먹었다. 대릉하(大凌河)를 건너는데 강물이 불어서 강폭이 매우 넓었다. 상판사 마두(上判事馬頭)가 이미 먼저 대릉하의 맞은편 언덕에 도착하여 거주민을 모아 가마를 메고 건넜다. 강을 건너는 어려움이 연경으로 들어갈 때에 비해 훨씬 어렵고 험난하였다. 길이 질고 미끄러워 우회하여 갔음에도 이대자(二臺子)에 이르기 전에 교마(轎馬)가 질척이는 진흙탕에 미끄러져서 넘어진 것이 여러 차례였다. 간신히 앞으로 나아가 석산참(石山站)에 도착하여 머물러 잤는데, 또한 석산참이 허일(虛日)이었다.[114]

대릉하의 강물이 불었다는 표현이 대릉하 유역, 특히 상류 지역에 비가 왔음을 뜻한다. 대릉하를 건넌 이후에도 진흙탕이 많았는데, 이는 대릉하가 범람하여 일시적으로 생겼을 것이다. 만약 수와 당의 군대가 비가 내릴 때

113 『몽유연행록』(이유준 지음, 이철희 옮김, 2018, 『국역 몽유연행록』, 세종대왕기념사업회)(이하 『몽유연행록』) 하, 기유년(1849) 2월 18일조, 244쪽(원문 86쪽). "중국 북쪽의 강은 모두 크지가 않아, 겨울 동안에는 대개는 수레가 다니는 다리로 건넌다. 그러나 대릉하(大凌河)는 가장 깊고 넓어, 배로 건너야 하고, 다리로는 건널 수 없다. 지난번에는 견고하게 얼음이 얼었는데, 지금은 흘러가는 얼음덩이가 보였다. 상인들의 수레가 모여 진을 치고, 오지도 가지도 못한 것이 이미 수일째였다. 듣건대, 이곳에서 북쪽으로 90리 거리에 소위 의주(義州)의 경계라 하는 곳에 이르면, 얕게 물이 흘러 건널 수 있는 곳이 있다고 하였다."

114 『연사록(燕槎錄)』[박제인 지음, 이규필 옮김, 2021, 『(국역) 박제인 연행일기』, 세종대왕기념사업회](이하 『연사록』) 제2권, 경신년 7월 16일조, 214~215쪽.

행군했다면 대릉하 일대에서 진흙탕 때문에 행군하기 쉽지 않았을 것이다.

고구려와 당나라의 경계가 백랑수, 즉 현재의 다링허(大凌河, 대릉하)라면 고구려가 백랑수 상류에 있는 영주도독부의 치소였던 유성현이 경제적 타격을 받을 수 있었다. 현종 개원 14년(726)에 창주(滄州)에서 대풍이 불어 침몰한 해운선이 10~20%였으며, 이때 평로군(平盧軍)의 군량 5천여 석을 잃었다.[115] 평로군의 치소가 영주였으므로 창주에서 배로 발해만을 건너 백랑수를 거슬러 영주로 식량을 운반할 수 있었음을 알 수 있다. 송나라 때도 배가 드나들 정도로 교역에 적합한 강이었다.[116] 이는 영주도독부가 당 내지의 군량 보급에 의지했음을 뜻한다. 따라서 고구려가 백랑수에 군대를 배치하여 당나라 조운선의 항해를 방해했다면 영주도독부에 주둔한 당나라 군대가 보급에 큰 타격을 입었을 것이다.

2) 의무려산과 산지 지형

이 항에서 요수 서쪽의 산지 지형을 살펴본다. 조선시대 사신들이 이와 관련된 기록을 남겼다.

> 구련성(九連城)에서 봉황성(鳳凰城)까지는 산수가 아름답고 이따금 들이 펼쳐 있다. 봉황성에서 낭산(狼山)에 이르기까지는 산은 높고 골짜기는 깊은데 여러 번 큰 내를 건넜고, 냉정(冷井) 10리를 지나서야 요동 평야가 나왔고, 여기서 400여 리를 더 가서야 언덕이 보이기 시작했다. 여기서 북경까지는 비록 나지막한 언덕이 있기는 하였으나 대체로 이것은 모두 평야이므로 다시 높은 고갯길을 넘지 않았다. 연도(沿道)에서 가까운 산으로는 구련성의 송골산(松鶻山), 봉황성의 봉황산(鳳凰山), 광녕(廣寧)의 의무려산(醫巫閭山), 십삼산(十三山), 산해관의 각산(角山), 계주(薊州)의 공동산(崆峒山), 반룡산(盤龍山)

115 『舊唐書』 卷37, 「五行志」, 水災條, 1358쪽. "滄州大風, 海運船沒者十一二, 失平盧軍糧五千餘石, 舟人皆死."

116 陳海山, 2016, 앞의 글, 30오른쪽~31왼쪽; 최진열, 2021, 「前燕 昌黎時代(289–350)의 遼西·遼東 통치: 僑舊 統治와 그 구조」, 『東洋史學研究』 155, 20쪽.

> 이다. 이 일곱 산은 모두 돌산이며, 연도에서 먼 산으로는 창려현(昌黎縣)의 문필봉(文筆峯)과 요동의 천산(千山)이 가장 기이하게 빼어났다. 그리고 서북쪽의 만리장성 일대에도 역시 기이한 봉우리가 많다.[117]

위의 인용문이 이의현이 경자년(1720)에 북경을 다녀온 후 쓴 『경자연행잡지』의 기록이다. 요동 평야에서 400여 리를 지나야 언덕이 보일 정도로 대평원이 펼쳐졌고 이후 북경까지 낮은 언덕이 있지만, 대부분 평야라고 기록하였다. 이는 『북경록』의 기록과 거의 같으며[118] 요서 지역도 평지가 많았다는 뜻이다. 물론 요서에 넓은 평지와 얕은 구릉뿐만 아니라 산도 있었다. 위의 인용문에서 언급한 산 가운데 의무려산과 십삼산, 각산, 공동산, 반룡산이 요서에 위치한 산이었다. 1760년 사행을 기록한 『북원록』[119]과

117 『경자연행잡지 하, 215~216쪽.

118 『북경록』, 산천풍속총록(山川風俗總錄)조, 25~26쪽. "구련성(九連城)에서부터 봉황성까지는 산천이 맑고 빼어나다. 이따금 들이 펼쳐진 곳에는 수목이 울창하고 빽빽하여 완연히 사람이 사는 곳 같다. 고려(高麗)의 진강부(鎭江府)가 이곳이다. 봉황성에서부터 낭자산(狼子山)까지는 산이 높고 계곡이 깊어 큰 내를 여러 번 건넌다. 냉정(冷井)을 지나 10여 리를 가면 비로소 요동 들판이 나오고, 700리를 가야 구릉(邱陵)이 보이기 시작한다. '요동 들판 700리[遼野七百里]'란 명칭은 이에 말미암았다. 실제로는 천산(千山)에서부터 발해(渤海)까지 남북으로 모두 1,400여 리이다. 천하의 큰 들판으로 한정할 만한 것을 통틀어 헤아려 보아도, 요동만이 천지의 드넓고 거대한 형세를 얻었다 하겠다. 여기서부터 북경까지는 비록 자잘한 언덕이 있지만, 대저 모두 평야로 다시 높은 고개를 넘지 않는다."

119 『북원록』 권1, 「산천풍속총론(山川風俗總論)」, 77쪽(원문 30쪽). "진강성으로부터 봉황성까지는 산은 첩첩 물은 굽이굽이 흐르고 이따금 들이 펼쳐진 곳이 있고 봉황성으로부터 낭자산까지는 산은 첩첩이 협곡이 있다. 생각건대 골짜기가 깊어서 위태로운 구렁이 많은가 하다가도 대장령(大長嶺)의 석두산(石頭山)은 산은 높고 골짜기는 둥글어서 풍수가 매우 아름다웠다. 여기서부터 여러 차례 큰 시내를 건너고 아미장(阿彌莊)을 지나면 비로소 요동의 들이 나오게 되어서 400리를 가야만 비로소 비탈길을 보게 되니 여기로부터 북경에 이르기까지는 비록 조그마한 언덕이 있기는 하나 대체로는 평원이었으니 다시는 고개를 넘지 않게 된다."

1848년의 사행을 기록한 『몽유연행록』,[120] 『계산기정』,[121] 『연원직지』[122]의 자연 지형 묘사도 위의 인용문과 비슷하다.

위의 인용문에서 요서의 의무려산과 십삼산이 돌산이라는 대목이 주목된다. 돌산을 오르기 쉽지 않기 때문에 적군이 이 두 산을 넘어 행군하기 어려웠다. 고구려가 요서 지역을 지배해야 하는 이유가 방어였다면 의무려산과 십삼산이 이 기준에 합치된다.

이어서 의무려산 기록을 살펴보자.

> 냉정(冷井)으로부터 요동에 나온 뒤로 400~500리 사이는 날마다 지나는 길이 모두 평원(平原)이나 넓은 육지여서, 하늘과 들이 접해 있어 한번 바라보면 끝이 없고, 원근에 산 하나 보이는 것이 없다가 여기에 이르러서야 멀리 산이 보이니 눈이 새롭다. 산은 북쪽 변방에 있는데 이것은 곧 몽고(蒙古, 몽골) 지방이라고 한다. 의무려산(醫巫閭山)도 구름과 노을 사이에 희미하게 보인다.[123]

120 『몽유연행록』 상, 무신년(1848) 12월 초4일조, 96쪽(원문 30쪽). "오후에 7, 8리를 가서 신은사(神隱寺)를 지났다. 또 20여 리를 가서 신점(新店)을 지나니, 축조한 도로는 여기에 이르러 끝났다. 또 몇 리를 가서 비로소 작은 고개 하나를 넘었다. 고개 이름이 '월봉(月峯)'이라 하는데, 혹은 '아미산(蛾眉山)'이라 칭하기도 한다. 좌우에 짧은 언덕이 종횡으로 있는데, 아미장(阿彌莊)에서부터 4백 리를 거쳐 오면서 비로소 구릉을 보니, 대개 요야(遼野)가 여기서 끝난다. 여기서부터 황성에 이르기까지 모두 작은 산과 짧은 언덕이 있을 뿐이고, 대개 평야가 많다고 한다."

121 『계산기정』 제5권, 「부록」 도리(道里)조, 128쪽. "봉성에서 낭자산(狼子山)까지는 산골짜기가 높고 깊었다. 큰 내를 여러 번 건너 냉정(冷井)을 10여 리 지나야 비로소 요동 들판이 나오고 400리를 가서야 언덕이 보였다. 여기서 황성(皇城)까지는 모두 넓은 들판이고 높은 산이나 험준한 재가 없었다."

122 『연원직지』 제6권, 「유관별록(留館別錄)」, 천지산천(天地山川)조, 280쪽. "연로에서 본 산들 가운데 가까이는 구련성의 송골산(松鶻山), 봉황성의 봉황산, 광녕의 의무려산(醫巫閭山), 십삼산점(十三山店)의 십삼산(十三山), 산해관의 각산(角山), 계주(薊州)의 공동산(崆峒山) 및 반룡산(盤龍山)은 모두 돌산이며, 멀리 요동의 천산(千山), 창려현(昌黎縣)의 문필봉(文筆峯)은 그 모양이 한껏 빼어나다. 장성(長城) 일대에는 이 밖에도 기이한 봉우리들이 많지만 이름은 알 수가 없다."

123 『경자연행잡지』 상, 156쪽.

위의 인용문은 이의현이 1720년 요서를 지나면서 그 풍경을 기록한 『경자연행잡지』인데, 이 글에서 알 수 있듯이 요동에서 요서로 이어진 대평원을 지나다가 발견한 큰 산이 의무려산이었다. 『경자연행잡지』의 저자가 의무려산 북쪽에 몽골인이 거주한다고 기록하였다. 이유준의 『몽유연행록』,[124] 1801년 사행을 기록한 이기헌의 『연행일기』,[125] 계해년(1803, 순조3)의 사행을 기록한 『계산기정』,[126] 1860년(철종11) 사행을 기록한 박제인의 『연사록』[127]에서도 유사한 내용이 기록되었다. 연행록과 조천록에서 공통적으로 의무려산이 흉노 또는 선비, 몽골과의 경계선이라고 보았다. 『중국역사지도집』에서 당시 요서 일대의 국경선을 의무려산보다 훨씬 북쪽에 그었지만 조선 사신들은 의무려산이 중국과 유목민의 경계라고 파악한 것이다.

앞에서 대릉하와 의무려산의 지형이 방어에 유리한 지역이었음을 살펴보았다. 선행연구에서도 요동과 요서의 경계가 요수가 아니라 대릉하–의무려산으로 이어지는 자연지형이었음을 지적하였다. 이는 전한시대 요동군이 요수 서쪽 지역에 험독(險瀆)·무려(無慮)·방(房) 3현을 두었던 사실에서도

---

124 『몽유연행록』 상, 무신년(1848) 12월 초4일조, 96쪽(원문 30쪽). "서북쪽 사이에 구불구불 높이 솟아 있어 의무려산임은 불문가지이다. 사람의 마음을 감동시키고 정신을 왕성하게 하니, 숨통이 트이는 듯하였다. 이곳에서 가로질러 7백 리가 유주(幽州)의 진산(鎭山)이며, 산 밖은 모두 몽고의 땅이라고 하니, 하늘이 남북의 경계를 가른 것이다."

125 『(국역) 이기헌 연행일기』(이기헌 지음, 이홍식·박은정 옮김, 세종대왕기념사업회, 2019) 상, 신유년 12월 초8일조, 100쪽. "서북쪽 사이를 아득히 바라보니 일대의 푸른 산이 하늘 끝에서 가로막아 구불구불 이어져 천 리에 너울너울 춤추었다. 이것이 바로 의무려산(醫巫閭山)이니 곧 과거 유주(幽州)의 진산(鎭山)이다. 산 바깥에는 몽고의 부락이 많다고 하니, 하늘이 이로써 남북의 경계를 정한 것이다."

126 『계산기정』 제5권, 「부록」 산천(山川)조, 134쪽. "의무려산(醫巫閭山)은 요(堯) 임금이 봉한 12산 중의 하나이다. 우리나라 장백산(長白山)에서 산맥이 갈라져 내달아 큰 사막을 가로질러 막았다. 서북으로 700~800리를 가도 산만하여 끝이 보이지 않는다. 의무려산 밖은 옛 흉노(凶奴)의 땅인데, 명나라에서는 달단(達靼, 타타르)이라 하였고 지금은 몽고라고 일컫고 있으니, 이것이 하늘이 이적과 중화를 한계 지어 준 것이다."

127 『연사록』 제1권, 경신년 5월 초7일조, 97쪽. "동틀 무렵에 출발하였다. 10리쯤 가니 비로소 서북쪽에 가로질러 길게 이어진 큰 산이 보였다. 북쪽에 가까운 것은 대황산(大黃山)이고, 남쪽에 가까운 것은 의무려산(醫巫閭山)이니, 바로 ≪주례(周禮)≫에 이른바 '유주(幽州)의 진산(鎭山)'이라는 것이 이 산이다. 명나라 때에 하흠(賀欽) 선생이 은거한 곳이다. 이 북쪽은 바로 몽고(蒙古)와 선비(鮮卑)의 땅인데 태항산(太行山)이 북쪽으로 달려와 의무려산이 되어서 동북쪽을 가로질러 막았으니 오랑캐와 중국의 경계가 되는 것이다."

입증된다.[128] 강과 산맥이 적군을 방어하는 자연 방어선이었음을 고려하면 아마도 고구려와 수당의 국경선이 의무려산과 십삼산 일대였을 것이다. 고구려가 의무려산과 십삼산의 동쪽 지역을 장악하고 군대를 주둔시켰다면 이 산맥이 유목민과의 경계선이었기 때문에 요서 북쪽에 있는 거란을 견제하는 역할도 했을 것이다. 필자의 이러한 추정을 입증하는 기록이 『독사방여기요』 권37 「산동」 8 요동도지휘사사 · 광녕위조에 보인다.

> [광녕]위가 서쪽으로 유관(渝關)을 공위(控衛)하고 ㉠ 동쪽으로 요진(遼鎮)을 도우며, ㉡ 산과 바다에 의지하면 융(戎)과 해(奚)를 차단하며, 땅이 크고 물자가 많으니, 우뚝 솟은 모습이 위엄 있는 요회(要會)이다. ㉢ 그곳을 써서 그 길을 얻으면, 고려(고구려)의 춤을 바꾸고 주몽(朱蒙)의 말을 바꾸는 것이 어렵지 않다.[129] (밑줄은 필자)

위의 인용문 ㉢의 원문 "用之得其道(용지득기도)"에서 "得(득)"자를 쓴 것을 보면 당시 수나라나 당나라가 이곳을 지배하지 못했음을 보여 준다. 반대로 이 지역과 길을 점령해야 고구려를 멸망시킬 수 있다고 서술하였다. ㉠ 부분에서 광녕위가 요진, 즉 요동진을 뒤에서 돕는 전략적 요충지임을 알 수 있다. 이는 고구려가 의무려산 동쪽 지역을 지배하면 요수 동쪽 지역을 지킬 수 있음을 잘 보여 준다. ㉡ 부분에서 의무려산 동쪽 지역이 산과 바다라는 천혜의 요새를 통해 북쪽의 유목민과 지리적으로 차단되는 지역임을 서술하였다. 요컨대 의무려산 동쪽 지역이 고구려가 요수 동쪽의 비옥한 농경지역을 지키고 거란과 해(奚)의 공격을 막는 전초 기지 역할을 했음을 알 수 있다. 1537년(중종32) 명나라를 다녀 온 정환의 『회산선생문집』도 같은 의견을 피력하였다.

---

128 張士尊, 2009, 앞의 글, 23오른쪽.

129 『讀史方輿紀要』 卷37, 「山東」 8, 遼東都指揮使司 · 廣寧衛條, 1721쪽. "衛西控衛渝關, 東翼遼鎮, 憑依山海, 隔絕戎 · 奚, 地大物繁, 屹然要會. 用之得其道, 易高麗之舞, 革朱蒙之音不難也."

> 동악묘에서 서쪽으로 4리쯤 가서 광녕위(廣寧衛)의 남쪽 성곽에 이르렀다. 성과 의무려산(醫巫閭山)의 거리는 겨우 10리인데, 층층이 겹겹으로 늘어선 산봉우리가 서북쪽을 병풍처럼 둘러싸서, 튼튼하게 자리를 잡고 막아선 모습이었다. 높은 성곽과 깊은 해자에 물산이 풍부하고 인구가 많으니, 요동진(遼東鎭)과 더불어 서로 성원(聲援)할 수 있고, 적을 앞뒤에서 견제할 수 있는 형세를 지녔으니, 동북방의 백성을 지키는 장벽이다.[130]

위의 인용문에서 광녕위가 서북쪽이 의무려산에 막혀 있는 지형임을 지적하였다. 또 요동진과 더불어 적을 견제할 수 있는 전략적 요충지였음을 밝혔다.

『독사방여기요』와 『회산선생문집』에서 서술한 광녕위의 지세 또는 지정학적 위치가 의무려산이 수·당과 거란을 방어하는 자연 장벽이었음을 지적한 필자의 견해와 일치한다. 고구려군이 명나라 광녕위와 동일한 곳에 성이나 군영을 만들었는지는 알 수 없지만, 의무려산 동쪽에 군대를 주둔시키면 의무려산에 의지하여 서쪽에서 쳐들어오는 수나라나 당나라 군대의 침입을 쉽게 막을 수 있었음이 분명하다.

3) 요택과 늪지

고구려의 서쪽 방어선은 대릉하–의무려산 일대의 자연 장벽만이 아니었다. 이는 조선시대 사신들의 기행문에서 확인할 수 있다. 『조천기』의 기록을 살펴보자.

> 요동에서 산해관까지는 모두 산동에 예속되어 있으며, 요동성(遼東城)은 삼면이 산으로 둘러싸였고, 그 북쪽은 끝이 없으며 우가장(牛家莊) 뒤부터 반산(盤山)에 이르기까지는 모두가 넓은 벌판이었으므로, 한번 장마가 들었다

130 『회산선생문집』 권2, 조천록(정환 지음, 이철희 옮김, 2022, 『국역 소세양 양곡조천록 정환 조천록』, 세종대왕기념사업회) 정유년(중종32, 1537) 7월 22일(기해)조, 243쪽.

> 하면 물이 괴어서 빠지지 아니하여 길을 가는데 큰 장애가 되었다. 광녕(廣寧)에서부터 처음으로 의무려산이 시작되어 길게 둘러싸고 있는데, 십삼산(十三山)에 이르러서야 끝이 난다. 여기에서부터는 연달아 높은 산이 북쪽에 있어서 혹은 멀기도 하고 혹은 가깝기도 하였고, 큰 바다는 남쪽에 있어서 혹은 가려지기도 하고 혹 보이기도 하였다.[131]

『조천기』도 『경자연행잡지』, 『북원록』, 『몽유연행록』의 기록과 비슷하지만 요하 주변의 요동 및 요서 평지의 단점을 기록하였다. 즉 장마가 들면 요하 등 강물이 괴어 빠지지 않아 진흙탕이 된다는 기록이 다른 연행록 기사와 다른 점이다. 이는 늘 있는 현상이 아니라 장마가 올 때만 발생하는 현상이었다. 조선 사신들의 견문이 부정확하다는 반론이 가능하지만 『대명일통지』 산동포정사 · 요동도지휘사사 · 산천 · 요하조 세주에서 이와 관련된 대목이 있다.

> 『당서』에 따르면 [당] 태종이 고구려를 공격할 때 요택에 이르렀을 때 진창이 2백여 리였으므로 사람과 말이 통과할 수 없었다. 흙을 깔아 다리를 만들어 건넌 후에 다리를 부숴서 사졸의 마음을 굳게 하였으니, 바로 이곳이다. 현재에 이르기까지 요의 땅이 비를 만나면 대부분 진흙탕이 되니 그 또한 하늘이 만든 험함이 아니겠는가![132]

위의 인용문에서 요하 주변 지역의 땅이 비가 와서 요수의 강물이 넘치면 진흙탕으로 변하는 현상이 이미 명대부터 흔했음을 알 수 있다. 그런데 위의 인용문에서 진흙탕이 되었던 곳을 요택(遼澤)이라고 불렀음이 주목된다. 오대십국시대 이후 요택은 요하 하류 지역 평원의 소택(沼澤)을 가리켰

131 『조천기』(민족문화추진회 편, 2008, 『국역 연행록선집』 2, 한국학술정보) 중 갑술년(1574) 7월 18일(경인)조, 125쪽.

132 『大明一統志』 卷25, 山東布政司 · 遼東都指揮使司 · 山川 · 遼河條細注, 31뒤쪽. "按唐書, 太宗征高麗, 至遼澤, 泥淖二百餘里, 人馬不可通. 布土作橋, 旣濟撤之, 以堅士卒之心, 卽此. 至今, 遼地遇雨, 則多淖, 其亦天造之險歟."

지만, 『자치통감』에서 당 태종이 오월 임신일에 요택을 건넌 후에 정축일에 요수를 건너 마수산에 주둔했다고 기록하였다.[133] 이는 요택이 요수 서쪽에 있었음을 뜻한다. 또 요택이 크며 당나라 군대가 3일 행군하여 이 소택지를 지났고 4일 후에 겨우 요하를 건너 마수산(馬首山)에 주둔하였다. 이는 당대 요택과 요수 사이가 일종의 완충지대이며 요택 동부가 아직 당나라 당시 요수에 이르지 않았음을 뜻한다. 요택의 구체적 위치에 대해 이견이 있다. 김육불이 현재의 요하 서쪽이라고 보았지만[134] 또 현재의 베이전(北鎮)과 랴오중(遼中) 사이의 소택지였거나[135] 요택이 대릉하에서 동쪽으로 갈 때 베이전의 의무려산 남북 분수령 이후 현재의 베이전시 뤼양(閭陽) 동쪽에서 시사허(西沙河)로 진입하여 양허(陽河)를 돌아 랴오허(遼可, 요하) 서쪽 지류가 만나는 약 100km의 낮은 웅덩이와 소택지였다고 보는 견해가 있다.[136] 반면 주로 베이전, 헤이산(黑山), 신민(新民), 랴오중(遼中), 타이안(臺安), 판산(盤山)으로 둘러싸인 지역으로 추정하기도 한다.[137] 진한시대 이전 요하 동서 교통로가 요택을 피해 남북으로 돌아가는 노선으로 추정되기도 한다.[138] 어떤 지역이건 대릉하와 십삼산, 의무려산으로 이어지는 자연적인 방어선 안쪽에 있음이 분명하다.

다음 〈그림 2〉에서는 고구려-수당 전쟁이 발생한 7세기 해안선이 기록되지 않았지만, 10~11세기 해안선보다 더 육지 쪽에 있었을 것이다. 따라서 고구려는 요택 남쪽의 해안선과 요택 북쪽의 평지 일부만 지키면 되었다. 645년 당나라 군대의 진군로를 보면 요택을 통과할 수 있는 계절이 있

133 『資治通鑑』 卷197, 「唐紀」 13, 唐太宗貞觀十九年五月條, 6220~6221쪽. "庚午, 車駕至遼澤, 泥淖二百餘里, 人馬不可通, 將作大匠閻立德布土作橋, 軍不留行. 壬申, 渡澤東. … 丁丑, 車駕渡遼水, 撤橋, 以堅士卒之心, 軍於馬首山, 勞賜江夏王道宗, 超拜馬文擧中郎將, 斬張君乂."

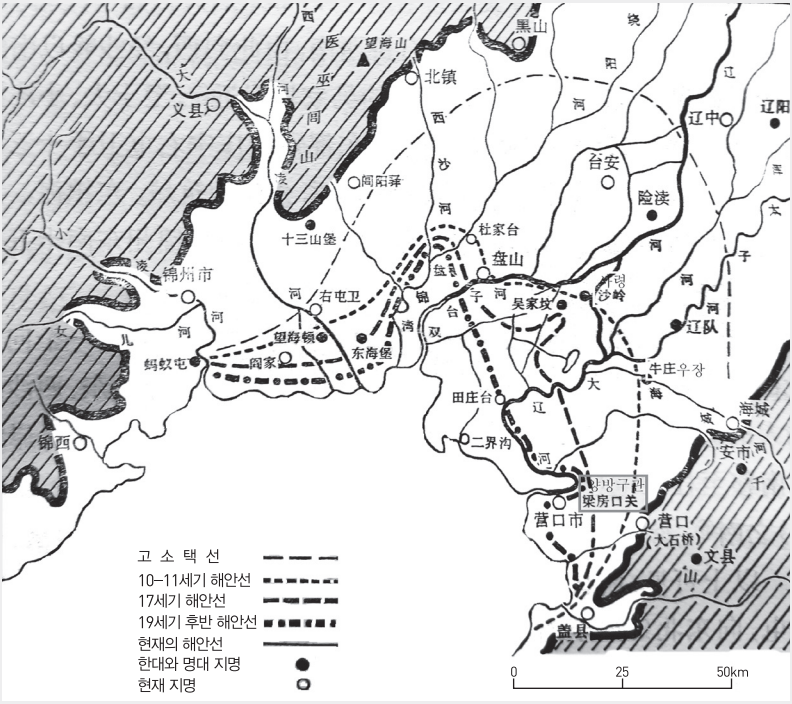
134 金毓黻, 1953, 『東北通史』 上编六卷, 重慶: 年代出版社, 216쪽.

135 肖忠純, 2010, 「古代"遼澤"地理範圍的歷史變遷」, 『中國邊疆史地研究』 20-1, 106~114쪽.

136 王綿厚 · 朴文英, 2016, 『中國東北與东北亞古代交通史』, 瀋陽: 遼寧人民出版社, 237쪽; 張振興, 2022, 「隋唐營州入安東道研究」, 遼寧大學碩士學位論文, 35쪽.

137 肖忠純, 2023, 「論"遼澤"對于東北地區歷史發展的影響」, 『渤海大學學報』 2023-4, 56오른쪽.

138 肖忠純, 2010, 『遼寧歷史地理』, 長春: 吉林大學出版社, 82~83쪽.



〈그림 2〉 요하 하류의 해안선 변화

출처: 肖忠純, 2010, 『遼寧歷史地理』, 長春: 吉林大學出版社, 圖2-3 下遼河平原海岸歷史變遷圖, 71쪽.

었다. 당 태종이 오월 초 요택을 넘을 때 길을 메꿔 다리를 만들었던 반면 시월에 돌아갈 때 풀을 잘라 도로에 깔았던 것을 보면 아마도 오월에 요수가 범람했지만 시월 이후 요수 유역이 갈수기에 속해 물이 얕아 쉽게 갈 수 있었음을 알 수 있다.[139] 따라서 요수가 범람하는 음력 오월 전후에 건너기 어려웠고 시월 이후에 건너기 쉬었다.

그런데 앞에서 살펴본 요택 이외에 요택 서쪽에 또 다른 요택이 있었다는 주장이 제기되었다. 교봉기(喬鳳岐)가 요택을 동요택과 서요택으로 나누어 소릉하와 대릉하 하류가 서요택에 속한다고 주장하였다. 서요택이 대릉

139 張振興, 2022, 앞의 글, 35쪽.

하와 소릉하로 형성된 꾸불꾸불한 강줄기와 늪으로 조성되었으며 서요택이 여름과 가을에 강물의 범람으로 형성되었다. 또 서요택의 동서 너비가 200리이며 임유관(臨渝關)에서 유성(柳城)까지 전체 거리의 거의 2분의 1을 점하였고 여름과 가을에 이 강줄기가 형성한 늪과 큰 강의 지류가 임유관과 유성 사이에 넘을 수 없는 자연 장벽이 되었다고 주장하였다.[140] 최향동(崔向東)도 요서 지역의 교통로 중 해안을 따라가는 노선(傍海道)의 존재에 주목하여 서요택의 존재를 긍정하였다.[141] '서요택'의 존재와 지리적 범위를 좀 더 자세히 검토해야 하지만, 이 주장이 고구려와 수당의 경계선인 대릉하 일대와 후방의 요택이 일부 계절에 통과하기 어려운 자연 방어선이라는 필자의 주장을 보강하는 근거가 된다.

2. 고구려의 거란 공격

1) 고구려의 거란 공략

『책부원귀』에 따르면, 영휘 5년 시월(654. 11. 15~654. 12. 14)에 고구려의 장군 안고(安固)가 고구려와 말갈 군사들을 거느리고 거란을 공격하자 이굴가(李窟哥)가 맞서 싸웠고 고구려군이 신성에서 패하였다.[142] 이 신성이 요수 서쪽의 고구려 땅인 신성으로 볼 수 있으나 고구려가 거란 땅으로 쳐들어갔음을 고려하면 거란 땅에 있는 신성으로 보는 것이 자연스럽다. 선행연구에

140 喬鳳岐, 2010, 『隋唐皇朝東征高麗研究』, 北京: 中國社會出版社, 66~69쪽.

141 崔向東, 2024, 「遼西走廊傍海道的形成與發展」, 『渤海大學學報(哲學社會科學版)』 46-4, 3오른쪽.

142 『冊府元龜』(王欽若 等編纂, 周勛初 等校訂, 南京: 鳳凰出版社, 2006) 卷995, 「外臣部」, 交侵 · 高宗永徽五年條, 11521쪽. "十月, 高麗遣其將安固率高麗 · 靺鞨兵侵契丹, 松漠都督李窟哥發騎禦之, 戰于新城, 適會大風, 高麗放箭, 風吹並廻, 因而陳亂. 契丹乘之, 斬首五百級, 獲馬七百餘疋. 高麗敗走, 草乾風勁, 契丹又縱火迫之. 飆焰飛起, 燒殺人馬甚衆. 契丹聚其尸, 築為京觀. 遣使來告捷, 帝使宣其露布於朝, 以示百僚."; 『資治通鑑』 卷199, 「唐紀」 15, 高宗永徽五年十月癸丑條, 6286쪽. "高麗遣其將安固將高麗 · 靺鞨兵擊契丹; 松漠都督李窟哥禦之, 大敗高麗於新城."; 『三國史記』 卷22, 「高句麗本紀」, 寶藏王十三年十月條, "冬十月, 王遣將安固出師, 及靺鞨兵, 擊契丹. 松漠都督李窟哥禦之, 大敗我軍於新城."

서 이 신성을 요동 지역의 신성,[143] 신민현(新民縣)의 요빈탑(遼濱塔),[144] 내몽골 자치구의 적봉시(赤峰市),[145] 송막 신성,[146] 요수(遼水) 중류 또는 상류의 어느 곳,[147] 또는 라오하허(老哈河)와 시라무렌(西拉木倫)강이 만나는 지역에 있는 토성[148] 등으로 추정하였다. 최초의 전쟁 장소가 거란의 영토였고 '신성(新城)'이 새로운 성이라는 뜻이므로 요동에 있는 고구려의 성이라고 단정할 수 없고 거란 영토 안이었을 가능성이 크다. 따라서 고구려의 거란 진출에 위협을 느낀 당나라의 반격으로 일어난 전투였거나[149] 고구려가 거란과 해(奚)의 회유에 실패하여 거란을 공격한 사건이라는 해석도 있다.[150] 반면 고구려가 태종 시기 명신인 방현령의 아들 방유애(房遺愛)의 모반 사건과 영주도독 장검의 죽음을 기회로 요서 일대를 공격했으며, 고구려가 신라를 공격하기 전에 요동 일대의 방어를 강화하기 위해 '당의 영토인' 거란을 복속시키려고 거란을 공격했다고 보기도 한다.[151] 여기에서 고구려군과 싸웠던 이굴가의 직함이 송막도독이었으므로 전쟁에 벌어진 곳이 당나라의 기미주인 송막도독부(松漠都督府) 관할 지역이었음이 주목된다.[152]

654년 전쟁터가 현재의 내몽골 동쪽 지역이었던 거란 땅이었다는 사실이 주목된다. 당 태종 시기 벌어진 두 나라의 전쟁이 일방적인 당나라의 침

143 姜維東, 2001, 앞의 책, 144쪽.

144 津田左右吉, 1964, 앞의 글, 60~61쪽.

145 손영종, 1997, 앞의 책, 226~227쪽.

146 尹秉模, 2009, 「고구려의 對唐戰爭과 遼西 및 동몽골 진출」, 『몽골학』 27, 56~57쪽.

147 노태돈, 2009, 『삼국통일전쟁사』, 서울대학교출판부, 119쪽.

148 이재성, 2011, 「麗唐戰爭과 契丹·奚」, 『中國古中世史硏究』 26, 184~192쪽.

149 노태돈, 2009, 앞의 책, 118~119쪽.

150 이재성, 2011, 앞의 글, 181~192쪽.

151 李蓉·蹇福闊, 2003, 「遼西兩蕃與高宗朝東·西線戰局之關係」, 『重慶師院學報(哲學社會科學版)』 2003-2, 85쪽.

152 그런데 「작흠묘지(作欽墓誌)」에 威策이 三韓을 놀라게 했다는 구절을 보면[「作欽墓誌」, 『唐代墓誌彙編』 咸亨024, 526쪽. "永徽五年, 除開福府旅師. 景操高列, 威策駭於三韓; 神王肅清, 聲敎霑於七澤."; 「作欽墓誌」, 『全唐文新編』 20(周紹良 主編, 長春: 吉林文史出版社, 2000), 14264쪽]. 이때 作欽을 비롯한 당나라 군대 일부가 전쟁에 참전했을 가능성이 있다.

공이었다면, 654년 전투는 고구려의 공격에 대한 거란 군대의 방어전이었다. 정관 22년 십일월 경자일(648. 12. 13)에 거란의 우두머리 굴가(窟哥)와 해(奚)의 우두머리 가탁자(可度者)가 투항한 후에 거란부(契丹部)에 송막도독부, 해부(奚部)에 요락도독부(饒樂都督府)를 각각 설치하였다.[153] 당나라의 시각에서 보면 송막도독부와 요락도독부가 당나라의 기미도독부(羈縻都督府)였고 명목상 당나라 땅이었다. 이러한 상황에서 그 이전에 수세에 몰렸던 고구려가 요서 지역이 아닌 거란 땅에서 당나라 또는 거란과 싸운 점이 기존의 상식으로는 해석하기 어렵다. 고구려가 수세에 몰리기만 한 것이 아니라 거란으로의 영토 확장 또는 영향력 확대를 위해 '서진 정책'을 취했음을 알 수 있다. 이후의 상황이 사서에 기록되지 않아서 결과를 파악할 수 없다. 남생이 고구려에 항복할 때 부하에 거란인이 있었던 사실을 보면[154] 고구려가 이 시기 전후 거란을 복속시켜 거란인 일부를 고구려군에 편입했음이 분명하다.[155] 이후의 전쟁에서 거란과 해가 당나라 군대와 함께 고구려를 공격한 기사가 보이지 않는 사실[156]을 보면 고구려의 '서진 정책'이 어느 정도 전략적 효과를 거둔 것이라 할 수 있다.

먼저 『구당서』와 『신당서』의 「위대가전」을 살펴보자.

> (가) 아들 대가(待價)가 처음에 좌천우비신에 임명되었다. 영휘(永徽) 연간에 강하왕(江夏王) 도종(道宗)이 죄를 지었다. 위대가가 도종의 사위였기 때문에 연좌되어 노룡부과의[도위](盧龍府果毅都尉)로 좌천되었다. 이때 장군 신문릉

153 『舊唐書』 卷3, 「太宗紀」 下, 貞觀二十二年十一月庚子條, 61쪽. "庚子, 契丹帥窟哥·奚帥可度者並率其部內屬. 以契丹部為松漠都督, 以奚部置饒樂都督."; 『舊唐書』 卷199下, 「北狄·契丹傳」, 5350쪽. "太宗伐高麗, 至營州, 會其君長及老人等, 賜物各有差, 授其蕃長窟哥為左武衛將軍. 二十二年, 窟哥等部咸請內屬, 乃置松漠都督府, 以窟哥為左領軍將軍兼松漠都督府·無極縣男, 賜姓李氏."

154 『신당서』 「천남생전」에서 남생이 항복할 때 남생의 부하에 거란과 말갈 병사가 있었음을 기록하였다(『新唐書』 卷110, 「諸夷蕃將·泉男生傳」, 4123쪽. "男生走保國內城, 率其眾與契丹·靺鞨兵內附, 遣子獻誠訴諸朝, 高宗拜獻誠右武衛將軍, 賜乘輿·馬·瑞錦·寶刀, 使還報.").

155 정원주, 2014, 앞의 글, 175~176쪽.

156 김지영, 2011, 「7세기 중반 거란의 동향 변화와 고구려 660년 거란의 이반을 기점으로」, 『만주연구』 12, 75~100쪽.

(辛文陵)이 병사를 거느리고 고려(고구려)를 달래기 위해 파견되었다가 토호진수(吐護真水)에 이르렀다. 고구려군이 신문릉 일행이 적을 막을 준비를 하지 않자 불시에 공격하여 신문릉의 당나라 군대를 격파하였다. 위대가와 중랑장 설인귀가 소속 병사들을 이끌고 신문릉과 당나라 병사들을 구하였다. 신문릉이 고전했으나 적이 점차 물러나자 당나라 군대가 비로소 안전할 수 있었다. 위대가가 큰 부상을 입고 누군가가 쏜 화살에 왼쪽 다리를 맞았고 결국 그 공을 말하지 않고 발의 병 때문에 관직에서 물러나 돌아갔다.[157]

(나) 대가가 처음에 좌천우비신이 되었다가 영휘 연간에 강하왕 도종이 죄를 범하자 위대가가 사위라는 이유로 연좌되어 노룡부과의[도위]로 좌천되었다. 이때 장군 신문릉이 고려를 어루만지며 달래기 위해 파견되었다가 토호진수에 머물렀는데 오랑캐(고구려를 지칭-필자)의 공격을 받았다. 위대가와 중랑장 설인귀가 이끄는 부병(部兵)이 고구려군을 살해했으며 [신]문릉도 고전하여 드디어 면직되었다. 위대가가 심하게 다쳤는데 왼쪽 발에 화살을 맞았고 이를 말하지 않았지만 결국 병으로 면직되었다.[158]

(가)의 출전이 『신당서』 권98 「위정전부대가전(韋挺傳附待價傳)」, (나)의 출전이 『신당서』 권98 「위정전부대가전(韋挺傳附待價傳)」이다. 『책부원귀』에도 기록되었는데,[159] (가)와 (나)처럼 사건이 발생한 연도가 기록되지 않았다.

157 『舊唐書』 卷77, 「韋挺傳附待價傳」, 2671쪽. "子待價, 初為左千牛備身. 永徽中, 江夏王道宗得罪, 待價即道宗之壻也, 緣坐左遷盧龍府果毅. 時將軍辛文陵率兵招慰高麗, 行至吐護真水, 高麗掩其不備, 襲擊敗之. 待價與中郎將薛仁貴受詔經略東蕃, 因率所部救之. 文陵苦戰, 賊漸退, 軍始獲全. 待價被重瘡, 流矢中其左足, 竟不言其功, 以足疾免官而歸."

158 『新唐書』 卷98, 「韋挺傳附待價傳」, 3904쪽. "待價, 初為左千牛備身, 永徽中, 江夏王道宗得罪, 待價以婿貶盧龍府果毅. 時將軍辛文陵招慰高麗, 次吐護真水, 為虜所襲, 待價與中郎將薛仁貴率所部兵殺之, 文陵亦苦戰, 遂免. 待價重創, 矢著左足, 隱不言, 卒以疾免."

159 『冊府元龜』 卷431, 「將帥部」 92, 不伐 · 唐 · 韋待價條, 4885쪽. "唐韋待價為盧龍府果毅將軍, 時辛文陵率兵招慰高麗, 行到吐護真水, 高麗掩其不備, 襲擊敗之. 待價與中郎將薛仁貴受詔經略東蕃, 因率所部救之. 文陵苦戰, 賊漸退, 軍始獲全. 待價被重創, 流矢中其左足, 竟不言其功."

(가)와 (나)에서 고구려가 먼저 당나라 장군 신문릉을 공격하여 고구려와 당나라 군대 사이에 전쟁이 일어났다고 기록하였다. (가)에 따르면, 당나라 군대가 고전하였고 위대가도 왼쪽 다리에 화살을 맞았다. 이를 보면 고구려의 승리로 봐도 무방하다. 그러나 (나)에서 위대가와 설인귀의 병사들이 고구려군을 살해했음을 기록하여 당나라 군대가 이긴 것처럼 묘사하였다.

싸움이 벌어진 장소인 토호진수가 현재의 시라무렌강[160] 또는 라오하허[161]라는 견해가 있다. 吐護眞水(토호진수)를 '土'護真水(토호진수)라고도 표기하며,[162] 강을 뜻하는 '水(수)' 대신 '河(하)'자를 써서 吐護真河(토호진하)라고 표기하기도 한다. 『구당서』「안록산전」에 토호진하의 위치를 알 수 있는 단서가 있다.

> 천보(天寶) 11재 팔월(752. 9. 13~10. 11)에 안녹산(安祿山)이 하동 등 군대를 합하여 5~6만 명을 거느리고, 병력을 15만 명이라고 불렀으며 거란을 토벌하였다. 평로(平盧)에서 1천여 리를 행군하여 토호진하(吐護真河)에 이르렀는데, 곧 북황하(北黃河)이다. 또 하루에 이틀 길을 가는 속도로 300리를 행군하여 갑자기 거란의 아장(牙帳)에 도착하였다.[163]

위의 인용문에서 토호진하가 평로, 즉 평로절도사의 치소인 영주 유성현(柳城縣)에서 1천여 리 떨어진 곳에 있었음을 알 수 있다. 『신당서』「지리지」 하북도 · 하북채방사 · 계주어양군조 세주에도 토호진하의 위치를 알 수 있는 정보가 있다.

---

160 노태돈, 2009, 앞의 책, 118~119쪽.

161 吐護眞水가 老哈河라는 주장은 白鳥庫吉, 1970, 「東胡民族考: 烏桓 · 鮮卑」, 『白鳥庫吉全集』 第4卷, 東京: 岩波書店, 97쪽; 嚴耕望, 1986, 「幽州東北塞諸道3: 歷代盧龍塞道」, 『唐代交通圖考』 第5卷 河東河北區, 臺北: 中央研究院歷史語言研究所, 1717쪽; 賈敬顔, 2004, 「胡嶠《陷遼記》疏證考」, 『五代宋金元人邊疆行記十三種疏證考』, 北京: 中華書局, 29쪽; 이재성, 2011, 앞의 글, 183쪽 등이 있다.

162 『新唐書』 卷219, 「北狄 · 奚傳」, 6173쪽. "其國西抵大洛泊, 距回紇牙三千里, 多依土護真水."

163 『舊唐書』 卷200上, 「安祿山傳」, 5369쪽. "十一載八月, 祿山併率河東等軍五六萬, 號十五萬, 以討契丹. 去平盧千餘里, 至土護真河, 即北黃河也. 又倍程三百里, 奄至契丹牙帳."

> 동북쪽 185리 떨어진 곳에 동군(東軍)과 북구(北口)의 두 수착(守捉)이 있다. 북구(北口)가 장성구(長城口)이다. 또 북쪽으로 800리 떨어진 곳에 토호진하가 있으며 해왕(奚王)의 아장(衙帳)이다.[164]

위의 인용문에 따르면 토호진하가 현재의 베이징시(北京市) 동쪽인 계주(어양군)에서 800리 떨어진 곳에 있었고, 이 강가에 해(奚)의 우두머리가 거주하는 이동식 천막(衙帳)이 있었음을 알 수 있다. 같은 책 「지리지」 하북도·하북채방사·단주밀운군·연락현조 세주에도 단주(檀州) 연락현(燕樂縣)에서 동북쪽으로 난하를 건너 고노룡진(古盧龍鎮)을 거쳐 북쪽으로 구형령(九荊嶺), 수미성(受米城), 장홍애(張洪隘), 석령(石嶺)을 지나 해왕(奚王)의 장(帳)까지 거리가 600리였고 동북쪽으로 토호진하를 따라 500리를 가면 해와 거란의 아장에 도착한다고 설명하였다.[165]

이상의 정보를 종합하면 토호진수, 즉 토호진하는 영주, 계주, 단주의 북쪽 또는 북동쪽에 위치한 곳이다. 담기양이 편찬한 『중국역사지도집』에서 현재의 라오하허(老哈河)라고 표기하였다.[166] 따라서 토호진수가 서요하의 본류인 현재의 라오하허임을 알 수 있다. 라오하허, 즉 토호진수는 전체 길이 426킬로미터인 긴 강이고 해와 거란의 유목 지역을 지나갔다. 『구당서』와 『신당서』 「위대가전」에서 토호진수라고만 기록했을 뿐 구체적인 지점을 명시하지 않았다. 그런데 고구려를 달래기 위해 파견된 당나라 장수 신문릉이 거란 땅에서 고구려군과 싸운 점이 이상하다. 당시 토호진수 유역이 고구려의 영토 또는 영향권, 점령지 안에 있었거나 고구려가 당시 거란의 일부 부족을 공격하고 있었기 때문이다.

---

164 『新唐書』 卷39, 「地理志」 3, 河北道·河北採訪使·薊州漁陽郡條細注, 1022쪽. "東北百八十五里有東軍·北口二守捉. 北口, 長城口也. 又北八百里有吐護真河, 奚王衙帳也."

165 『新唐書』 卷39, 「地理志」 3, 河北道·河北採訪使·檀州密雲郡·燕樂條細注, 1022쪽. "東北九十里有洪水守捉, 又東北三十里有鹽城守捉, 又東北渡灤河有古盧龍鎮, 又有斗陘鎮. 自古盧龍北經九荊嶺·受米城·張洪隘度石嶺至奚王帳六百里. 又東北行傍吐護真河五百里至奚·契丹衙帳."

166 譚其驤 主編, 1982, 『中國歷史地圖集』 第五冊(隋·唐·五代十國時期), 北京: 中國地圖出版社, 50~51쪽, 河北道北部.

이재성이 당나라 무장 신문릉이 고구려를 초무하러 갔던 사건이 653년(永徽4) 이월에 일어났으므로 고구려군이 당의 무관 신문릉을 공격한 것이 그 이후 얼마 지나지 않은 때라고 추정하였다.[167] 필자는 처음에 이 선행연구에서 밝힌 전쟁 시기를 따르려고 했으나, 653년(永徽4) 이월에 전쟁이 발생했다는 구체적인 근거를 제시하지 않았기 때문에 다시 검토해야 한다고 생각한다. 실마리가 위대가와 신문릉, 설인귀의 벼슬이다. (가)와 (나)에서 위대가가 노룡부과의도위로 임명된 시기가 기록되지 않았고, 신문릉은 정사에 열전이 없고 『책부원귀』와 『자치통감』 등 다른 사서에도 기록이 적다. 다만 설인귀가 중랑장에 임명된 시기를 검색할 수 있다. 설인귀는 645년 고당 전쟁 당시 병졸로 종군했으며 안시성 전투에서 고연수·고혜진의 고구려군을 격파하는 선봉으로 전공을 세워 유격장군(游擊將軍) 운천부과의도위(雲泉府果毅都尉)에 임명되고 회군한 후 우영군중낭장(右領軍中郎將)으로 승진하였다.[168] 이후 현경 연간 고구려와의 전쟁에 참전한 그가 거란왕 아복고(阿卜固)를 사로잡은 후에 좌무위장군(左武衛將軍)으로 발탁되었다.[169] 『책부원귀』에서 당나라 군대가 거란의 우두머리 아복고를 사로잡은 해를 현경 5년(660)이라고 기록하였다.[170] 즉, 설인귀가 중랑장, 구체적으로 우영군위의 중

167 이재성, 2011, 앞의 글, 181~183쪽.

168 『舊唐書』 卷83, 「薛仁貴傳」, 2781쪽. "薛仁貴, 絳州龍門人. 貞觀末, 太宗親征遼東, 仁貴謁將軍張士貴應募, 請從行. 至安地, 有郎將劉君昂為賊所圍甚急, 仁貴往救之, 躍馬徑前, 手斬賊將, 懸其頭於馬鞍, 賊皆懾伏, 仁貴遂知名. 及大軍攻安地城, 高麗莫離支遣將高延壽·高惠真率兵二十五萬來拒戰, 依山結營, 太宗分命諸將四面擊之. 仁貴自恃驍勇, 欲立奇功, 乃異其服色, 著白衣, 握戟, 腰鞬張弓, 大呼先入, 所向無前, 賊盡披靡卻走. 大軍乘之, 賊乃大潰, 太宗遙望見之, 遣馳問先鋒白衣者為誰, 特引見, 賜馬兩匹·絹四十匹, 擢授游擊將軍·雲泉府果毅, 仍令北門長上, 并賜生口十人. 及軍還, 太宗謂曰: '朕舊將並老, 不堪受闖外之寄, 每欲抽擢驍雄, 莫如卿者. 朕不喜得遼東, 喜得卿也.' 尋遷右領軍郎將, 依舊北門長上."; 『新唐書』 卷111, 「薛仁貴傳」, 4140쪽. "至安地, 會郎將劉君卬為賊所圍, 仁貴馳救之, 斬賊將, 係首馬鞍, 賊皆懾伏, 由是知名. 王師攻安市城, 高麗莫離支遣將高延壽等率兵二十萬拒戰, 倚山結屯, 太宗命諸將分擊之. 仁貴恃驍悍, 欲立奇功, 乃著白衣自標顯, 持戟, 腰鞬兩弓, 呼而馳, 所向披靡; 軍乘之, 賊遂奔潰. 帝望見, 遣使馳問: '先鋒白衣者誰?' 曰: '薛仁貴.' 帝召見, 嗟異, 賜金帛·口馬甚眾, 授游擊將軍·雲泉府果毅, 令北門長上. 師還, 帝謂曰: '朕舊將皆老, 欲擢驍勇付闖外事, 莫如卿者. 朕不喜得遼東, 喜得虓將.' 遷右領軍中郎將."

169 『新唐書』 卷111, 「薛仁貴傳」, 4140~4141쪽.

170 『冊府元龜』 卷985, 「外臣部」 30, 征討4, 唐高宗顯慶五年條, 11411쪽.

랑장으로 근무한 기간이 645년부터 660년까지 약 16년 사이의 기간이다. 따라서 (가)와 (나)에 강하왕 도종이 처벌된 영휘 연간이 보인다고 해서 이 전쟁이 영휘 연간에 일어났다고 단정할 수 없다. 설인귀는 현경 2년과 3년(『구당서』「설인귀전」) 또는 현경 3년과 4년(『신당서』「설인귀전」)의 고구려 공격에 참전하였다. 『자치통감』에서 후자의 연도를 차용했으므로[171] 설인귀가 종군한 해가 현경 3년(658)과 4년(659)이었다고 볼 수 있다. (가)와 (나)처럼 장군 신문릉과 중랑장 설인귀가 함께 참전한 전쟁이 흑산(黑山)에서 거란과 싸워 승리한 후 우두머리 아복고와 거란 수령을 생포한 전쟁이다.[172] 『책부원귀』에 이 전쟁이 "현경중(顯慶中)", 즉 현경 연간에 일어났다고만 기록하였다.[173] 아복고가 현경 5년(660)에 생포되었다.[174] 따라서 (가)와 (나)가 발생한 시기가 바로 이때이다. 그리고 이해의 전쟁이 당나라가 고구려뿐만 아니라 고구려의 영토 또는 영향권 아래에 있었던 거란, 해와의 전쟁이기도 했다. 이는 「아사나충비(阿史那忠碑)」에 보이는 아사나충의 고구려 공격에서도 확인된다.

> 현경 5년(660)에 조서를 내려 [아사나충을] 사지절(使持節) 장잠도행군대총관(長岑道行軍大總管)에 임명하였다. 진한(辰韓)이 처음으로 소란을 일으켰기 때문에 깃발을 따라 [종군하여] 흉악하고 잔인한 사람을 제거하였다. 거란(契丹)이 제멋대로 상해를 가하니 과(戈)를 돌려 난을 구조하였다. 현도(玄菟)의 죽은 사람의 넋을 없애고 황룡(黃龍)의 □를 패배시켰다.[175]

171 『資治通鑑』 卷200, 「唐紀」 16, 高宗顯慶三年六月條, 6309쪽; 『資治通鑑』 卷200, 「唐紀」 16, 高宗顯慶四年十一月條, 6309쪽.

172 『舊唐書』 卷83, 「薛仁貴傳」, 2781쪽. "俄又與辛文陵破契丹於黑山, 擒契丹王阿卜固及諸首領赴東都, 以功封河東縣男."; 『新唐書』 卷111, 「薛仁貴傳」, 4140~4141쪽. "俄與辛文陵破契丹於黑山, 執其王阿卜固獻東都. 拜左武衛將軍, 封河東縣男."

173 『冊府元龜』 卷393, 「將帥部」 55, 威名 · 唐 · 薛仁貴條, 4436쪽. "薛仁貴, 高宗顯慶中, 與辛文陵破契丹於黑山."

174 『冊府元龜』 卷985, 「外臣部」 30, 征討4, 唐高宗顯慶五年條, 11411쪽.

175 「大唐故右驍衛大將軍薛國貞公阿史那府君碑」, 『全唐文新編』 20(周紹良 主編, 長春: 吉林文史出版社,

위의 인용문에서 진한과 현도가 고구려를 가리키므로[176] 이 대목이 아사나충이 660년에 고구려와 싸웠던 기록임을 알 수 있다. 이 구절이 모호하게 쓰여 전쟁의 상황을 구체적으로 알 수 없다. 심지어 이 전쟁 기사가 군대 징집과 정비에 시간이 많이 걸린다는 근거를 제시하며 사실이 아니라고 하는 주장이 있다.[177] 또 선행연구에서 이 기사를 661~662년 전쟁과 결부지어 해석한다. 당나라가 현경 5년 십이월 임오일(661. 1. 21)에 계필하력, 소정방, 유백영에게 고구려 공격을 명령하였다.[178] 일부 한국 학자들이 소위 '제2차 고구려-당 전쟁'이라 불리는 이 전쟁이 '현경 5년'에 시작되었기 때문에 660년에 시작되었다고 보지만, 공격 명령이 하달된 십이월 임오일이 661년 1월초이다. 한국 고대사 연구자들이 중국 사서의 음력을 아라비아 숫자로 표기하여 독자에게 양력 날짜로 오인하게 한다. 그러나 월일을 음력을 양력으로 바꾸지 않고 서기의 연도로 표기하는 것이 명백한 오류이다. 따라서 아사나충의 고구려와 거란 공격이 최소 6개월 이상 차이가 나므로 661~662년 전쟁과 상관없다.

위의 인용문에 언급된 황룡이 영주 유성현의 옛 지명이다. 「아사나충비」에 거란과 황룡이 등장하는 것이 뜬금없다고 생각할 수 있지만, 거란이 고구려의 공격을 받았고 일부가 고구려에 복속했다고 보면 이해되는 기사이다. 그런데 아사나충이 공격한 거란이 고구려에 복속하지 않았다는 반론도 가능하다. 『신당서』「고종기」에 이해 오월 무진일(660. 7. 11)에 정양도독(定襄都督) 아사덕추빈(阿史德樞賓)을 사전도행군총관(沙磚道行軍總管)에 임명하여 거란을 토벌하라는 기사가 있다.[179] 『책부원귀』「외신부」에 아사덕추빈과 좌

2000), 13683쪽. "顯慶五年, 詔爲使持節長岑道行軍大總管, 辰韓叡擾, 從旆除殘, 契丹縱毒, 廻戈拯亂, 剿玄菟之游魂, 覆黃龍之□."

176 최진열, 2012, 앞의 글, 231~232쪽 및 〈표 2〉 唐代 墓誌銘의 高句麗 표기 일람, 235쪽.

177 拜根興, 2002, 「激動의 50年-高句麗와 唐 關係 硏究」, 『高句麗硏究』 14, 434~435쪽; 김용만, 2004, 「2次 高句麗-唐戰爭(661-662)의 進行 過程과 意義」, 『민족문화』 27, 176~177쪽; 이민수, 2021, 「660-661년 당의 고구려 공격군 편성과 水軍 운용 전략」, 『한국고대사탐구』 38, 131~137쪽.

178 『新唐書』 卷3, 「高宗紀」, 顯慶五年十二月壬午條, 60쪽.

179 『新唐書』 卷3, 「高宗紀」, 顯慶五年五月戊辰條, 60쪽. "戊辰, 定襄都督阿史德樞賓為沙磚道行軍總

무후장군(左武侯將軍) 설연제진(延陀梯眞), 거연주도독(居延州都督) 이합포(李合浦)가 냉형도행군총관(冷陘道行軍總管)에 임명되었고 후에 아사덕추빈이 사전도행군총관에 임명되어 거란을 토벌했다고 기록하였다.[180] 이들의 직함이 아사덕추빈의 장잠도행군대총관보다 한 단계 낮았다. 『신당서』「고종기」에 따르면, 이들이 현경 5년 십이월 임오일(661. 1. 21)에 해와 거란을 격파하였는데, 같은 날 계필하력, 소정방, 유백영이 각각 패강도행군대총관(浿江道行軍大總管), 요동도행군대총관(遼東道行軍大總管), 평양도행군대총관(平壤道行軍大總管)에 임명되어 고구려를 공격하라는 명령을 받았다.[181] 이들의 거란 공격이 오월 무진일(660. 7. 11)부터 십이월 임오일(661. 1. 21)까지 194일 걸렸다. 아사나충이 아사덕추빈 등 밑에서 종군했는지 별도로 싸웠는지 알 수 없으나 고구려의 영향력 아래에 있는 거란과 싸웠음이 분명하다. 그래서 묘지명에서 고구려 및 거란과 싸웠다고 기록했을 것이다. 당나라가 백제 공격에 앞서 658년과 659년 고구려 서부 국경을 공격한 의도가 당나라의 백제 공격 당시 고구려의 개입을 차단하려는 견제조치였다는 해석이 있다.[182] 아사나충이 고구려의 변경과 고구려의 지배를 받는 거란을 공격한 조치도 이러한 맥락에서 해석할 수 있다.[183]

토호진수에서 벌어진 전투에 대해 노태돈은 이때 고구려가 요하 상류를 비롯한 요서 지방에 거주하는 거란에 진출했다고 보았다.[184] 이재성은 고구

管, 以伐契丹."

180 『冊府元龜』 卷985, 「外臣部」 30, 征討4, 唐高宗顯慶五年條, 11411쪽. "五月, 以定襄都督阿史德樞賓·左武侯將軍延陀梯眞·居延州都督李合浦並為冷陘道行軍總管, 各領本蕃兵以討叛奚, 仍令尚書左丞崔餘慶充使總護三蕃. 尋而奚遣使降附. 改樞賓等為沙磚道行軍總管, 以討契丹. 松漠都督阿卜固送之東都, 并擒叛奚謀主匹帝禿帝, 斬之而還."

181 『新唐書』 卷3, 「高宗紀」, 顯慶五年十二月壬午條, 60쪽. "壬午, 左驍衛大將軍契苾何力爲浿江道行軍大總管, 蘇定方爲遼東道行軍大總管, 左驍衛將軍劉伯英爲平壤道行軍大總管, 以伐高麗. 阿史德樞賓及奚·契丹戰, 敗之."

182 노태돈, 2009, 앞의 책, 148쪽.

183 그러나 『新唐書』 「契必何力傳」에서 당나라 군대가 패했다는 구절을 고려하면 「아사나충비」에서 고구려를 격파했다는 기록은 사실이 아니며 비문의 과장일 것이다.

184 노태돈, 2009, 앞의 책, 118~119쪽.

려군이 653년경 토호진수까지 진출한 배경이 서북방에 있는 거란과 해(奚)를 견제하고 645년 거란과 해가 당 태종의 고구려 원정에 종군했기 때문에 앞으로 벌어질 전쟁에서 이를 막을 필요 때문이라고 추정하였다.[185] 『구당서』와 『신당서』「설인귀전」, 『책부원귀』 등의 기사를 종합하면 660년 전쟁은 당나라가 고구려의 영토 또는 영향권 아래에 있거나 고구려가 점령한 거란과 해의 여러 부족 지배권을 둘러싼 쟁탈전이었다. 그러나 『구당서』와 『신당서』, 『책부원귀』 등 사서에서 이를 당나라와 고구려, 당나라와 거란·해의 전쟁으로 나눠서 기록하고 「아사나충비」에서 당나라와 고구려·거란의 전쟁으로 기록함으로써 전쟁의 사실을 왜곡하거나 덮었다.

654~660년 고당 전쟁의 전투 지역을 살펴보자. 659년 전쟁이 벌어진 횡산(橫山)의 위치가 아직 밝혀지지 않았다.[186] 반면 귀단수(貴端水, 貴湍水)를 훈허(渾河)로 비정하거나 대릉하로 추측하기도 한다.[187] 적봉진(赤烽鎭)이 『책부원귀』에서 거봉진(去烽鎭)으로 표기되었는데, 내몽골자치구의 츠펑시(赤峰市)에 위치한 라오하허의 상류,[188] 푸순에 위치한 신성 부근,[189] 요하 서쪽[190]으로 각각 추정하는 견해가 있다. 660년의 전투 장소인 토호진수가 현재의 시라무렌강이라는 견해도 있지만,[191] 라오하허라는 견해[192]가 우세하다. 일단

185 노태돈, 2009, 위의 책, 118~119쪽; 이재성, 2011, 앞의 글, 183~184쪽.

186 『중국역사지명대사전』에 횡산(橫山)조에 27개의 지명이 열거되었는데(史爲樂 主編, 2005, 「中國歷史地名大辭典」, 北京: 中國社會科學出版社, 2836오른쪽~2837오른쪽), 고구려와 지리적으로 가까운 곳은 北魏의 平州 海陽縣, 즉 明代의 灤州, 현재의 遼寧省 彰武縣 서남쪽, 華表山이라고도 하는 遼寧省 遼陽縣 동쪽이다. 이 가운데 『중국역사지명대사전』에서 遼寧省 遼陽縣 동쪽이 고당 전쟁의 전쟁 지역이라고 보았다(史爲樂 主編, 2005, 위의 책, 2836오른쪽~2837오른쪽).

187 정원주, 2014, 앞의 글, 169쪽, 주)34.

188 손영종, 1993, 「5–7세기 고구려의 서방과 북방영역에 대하여(2)」, 『력사과학』 3·4호, 49~51쪽; 나동욱, 2009, 「7세기중반 高句麗의 東蒙古 進出과 軍事戰略」, 『韓國史硏究』 144, 117쪽.

189 王綿厚, 2002, 『高句麗古城硏究』, 文物出版社, 217쪽.

190 정원주, 2014, 앞의 글, 169~170쪽.

191 노태돈, 2009, 앞의 책, 118~119쪽.

192 吐護眞水가 老哈河라는 주장은 白鳥庫吉, 1970, 앞의 책, 97쪽; 嚴耕望, 1986, 앞의 글, 1717쪽; 賈敬顔, 2004, 앞의 글, 29쪽; 이재성, 2011, 앞의 글, 183쪽 등이 있다.

전쟁 장소인 토호진수가 거란 땅인 점을 고려하면, 654~660년 전투는 요수 동쪽의 고구려 땅뿐만 아니라 통념상 고구려 땅 밖인 '당나라 땅'으로 알려진 거란에서 일어났다. 최소한 적봉진과 토호진에서 싸운 658~660년 사이에 고구려가 토호진수 일대 등 내몽골 동쪽 지역을 일시적으로 점령했거나, 그 이전부터 오랫동안 점령했다고 추정할 수 있다. 이 시기 전쟁이 거란 지역을 두고 고구려와 당나라가 싸운 국지전이었다.

2) 후방 기지 요서의 장단점

이상으로 고구려가 거란의 지배권 또는 영향력을 두고 당나라 또는 거란과 싸운 전쟁을 살펴보았다. 싸운 지역도 요수 서쪽 지역, 즉 요서에 속하였다. 고구려가 거란을 공격하여 자신의 영토 또는 세력권으로 삼아 영향력 아래에 두려고 했던 이유가 당나라가 거란 땅을 우회하여 고구려로 침입하는 것을 막으려는 의도가 있었을 것이다. 지리적인 위치를 보면 고구려 땅인 요수 서쪽 지역이 고구려의 거란 원정군이 출발한 지점이었거나 군수물자를 운송하는 주요 병참기지 역할을 맡았을 것이다. 그러나 고구려의 요서 지역은 병참기지로서 장단점이 있었다. 먼저 단점을 살펴보자.

첫째, 19~20세기 농업 연구에 따르면 요하 서쪽의 북진(北鎭)·의현(義縣)·신민부[新民府, 광녕(廣寧)·승덕(承德)에 해당] 일대가 요하 동쪽보다 단위면적당 작물 생산량이 적었다.[193] 잦은 한발의 영향을 받아[194] 요수 서쪽 지역이 요수 동쪽 지역보다 덜 비옥했고 곡물 생산량이 적었을 것이다.[195] 따라서 요서 지역에서 거란을 공격하는 고구려 원정군에게 제공할 곡물이 부족했을 것이며, 그 부족분을 요수 동쪽의 고구려 땅에서 수송해야 했을 것이다.

둘째, 교통이다. 2장 1절에서 살펴본 것처럼 고구려의 요서 지역에 대릉

193 韓茂莉, 2006, 『草原與田園—遼金時期西遼河流域農牧業與環境』, 三聯書店, 126쪽.

194 朴英善·朴來敬, 2004, 「중국 랴오닝성의 자연생태환경과 농작물 생산」, 『북방농업연구』 18, 11쪽.

195 최진열, 2022, 「前燕 '昌黎時代'(289—350) 遼東·遼西 經濟」, 『東洋史學研究』 159, 115~116쪽; 최진열, 2023, 「高句麗의 농업: 토지 비옥도와 인구·곡물 생산량의 관계를 중심으로」, 『영토해양연구』 26, 145쪽.

하, 의무려산, 요택 등 방어에 유리한 자연 장벽이 있었다. 그러나 고구려가 다른 곳을 공격할 때에는 이러한 지형이 도리어 군대의 진격과 물자 수송에 방해가 되었을 것이다. 특히 거란을 공격할 때 의무려산을 넘어 진격하고 물자를 수송하는 일이 쉽지 않았을 것이다.

이러한 단점과 더불어 장점도 있었을 것이다.

첫째, 목축이다. 대신 요수 서쪽 지역에서 기후와 인구구성에 따라 농업과 목축의 비중이 바뀌었지만, 일부 농경민이 이주했던 시기를 제외하면 목축의 비중이 높았다.[196] 청대에 만든 대릉하 유역의 목장이 주목된다. 청 정부가 1663년(康熙2) 남쪽으로 바다, 북쪽으로 황산보(荒山堡) 사이의 지역에 동서 90리, 남북 18~60리 규모의 대릉하 목장을 만들었다. 1682년(康熙21) 대릉하 목장을 늘려서 지역 범위가 동북쪽으로 광녕(廣寧)의 여양역(閭陽驛)과 소흑산(小黑山) 등지, 서쪽으로 산해관(山海關) 밖에 이르렀다. 1754년(乾隆19) 산해관 밖 지역을 나누어 목장을 대릉하 방목에 귀속시켰다.[197] 대릉하 목장의 입지가 청나라 수도 북경 및 여름에 황제가 장기간 주둔하는 열하 지역과 가깝다는 지리적 요건뿐만 아니라 이 지역의 물과 풀이 가축 사육에 유리했기 때문이다.[198] 대릉하 목장이라고 불린 요하 서쪽부터 산해관에 이르는 목지를 조선 사신들이 목격하고 기록에 남겼다. 박지원이 소흑산 일대의 모습을 다음과 같이 기록하였다.

> 소흑산은 들 가운데 민 듯이 편평하며, 조금 불룩하고 주먹처럼 생긴 작은 산이라 하여 이 이름을 지었다 한다. 인가가 즐비하고 점포가 번화한 품이 신민둔보다 못지 않고, 푸른 들 가운데 말·노새·소·양 수천백 마리가 떼

196 李宇峰, 1989, 「遼寧漢晉時期農業考古綜述」, 『農業考古』 1989–1, 107~108쪽; 李春玲, 2009, 「論十六國時期遼西地區農業經濟的發展」, 『北方文物』 2009–2, 79쪽; 崔向東, 2014, 「論遼西地域在中國歷史上的地位」, 『渤海大學學報(哲學社會科學版)』 2014–1, 25오른쪽.

197 王穎超, 2005, 「清代馬政對遼西走廊民俗文化的影響」, 中央民族大學碩士學位論文, 10쪽; 王穎超, 2007, 「清代東北馬政探析」, 『滿族研究』 2007–2, 62쪽.

198 王穎超, 2007, 위의 글, 62쪽.

> 를 지어 있으니, 역시 큰 곳이라 이를 수밖에 없다. 일행 하인들이 으레 이 소흑산에서 돼지를 삶아서 서로 위로하므로 장복·창대 역시 밤에 가서 얻어먹겠다고 여쭙는다.[199]

박지원의 기록에서 의무려산 동쪽, 구체적으로 광녕의 동쪽 지역에 위치하여 고구려 땅이었을 가능성이 큰 소흑산 지역의 목축 상황을 구체적으로 알 수 있다. 소흑산 일대에서 말, 노새, 소, 양과 돼지를 길렀다. 유목민들은 돼지를 기르지 않으므로 이곳 사람들이 유목민이 아닌 목축민임을 알 수 있다. 집으로 돌아가는 소와 양을 바라본 박지원의 기록[200]에서 소와 양을 들판에서 방목했음을 보여 준다. 즉 이 지역의 목축이 한 지역에서 가축을 기르는 방목이며 계절별로 장소를 옮기는 유목이나 이목과 달랐음을 알 수 있다. 또 박지원이 가축 수를 수천백 마리라고 기록했는데, 수천백을 ① 수백이나 수천, ② 수십만, ③ 많다 등 다양한 뜻으로 해석할 수 있다. 박지원이 가축의 수를 자세히 셀 수 없었으므로 "수천백"을 많다고 해석할 수 있다. 정확한 수를 알 수 없으나 소흑산 일대에서 많은 가축을 길렀음을 알 수 있다.

서호수의 『연행기(燕行紀)』에서도 소흑산 지역의 목축을 다음과 같이 서술하였다.

> 소흑산(小黑山)에 주둔하면서 방어하는 군(軍)은 좌령(佐領)이 2명, 효기교(驍騎校)가 2명이고, 거느린 군대는 만주군, 한군(漢軍)의 병사 140명으로 광녕(廣寧)에 예속한다. 명나라 때에 변성(邊城)을 소흑산에 쌓아 동으로 노변역(老邊驛)에 이르기까지를 삼위(三衛)의 주목지(駐牧地)로 하였다. 지금 변장(邊

199 『열하일기』(박지원 지음, 이가원 옮김, 사단법인 올제, 2014)(이하 '『열하일기』') 「성경잡지」 4년 경자(庚子) 가을 7월 10일 14일 경인(庚寅)조, 174~175쪽.

200 『열하일기』 「성경잡지」 4년 경자(庚子) 가을 7월 10일 14일 경인(庚寅)조, 175쪽. "이날 밤 달빛이 낮같이 밝고 더위는 이미 한물 간 모양이다. 저녁 식사 후에 곧 밖으로 나가서 아득히 먼 들판을 바라보니, 푸른 내는 땅에 깔리고 소와 양이 제각기 집으로 돌아간다."

> 墻)의 유지(遺址)가 아직 남아 있다. 청나라에서는 대릉하변(大凌河邊)으로 목장(牧長)을 삼아 여름이면 수초(水草)가 풍요한 곳에 말을 방목(放牧)하고, 겨울이면 내부관장(內府官莊)의 기인(旗人)에게 나눠 주어 먹여 기르게 한다. 지금 생육(生育)한 말의 수는 20만 2800여 두가 되었다.[201]

위의 인용문은 서호수가 1790년 소흑산(小黑山)과 대릉하 일대를 지나며 보고 들은 내용을 적은 내용이다. 인용문에서 명나라 때 소흑산에 변성을 쌓고 삼위의 목장을 만들었다는 구절이 주목된다. 광녕중위, 광녕좌위, 광녕우위를 가리키는 삼위에서 소흑산 지역을 목축지로 삼았다는 뜻이다. 이는 명나라 때에도 소흑산 지역이 목축지로 사용되었다는 증거이다.

『열하일기』와 『연행기』 기록을 검토하면 의무려산 동쪽의 소흑산 지역은 목축이 주요 생산 활동이었으며, 이곳이 정부의 목축 지역으로 지정된 시기를 최소 명나라 때까지 소급할 수 있음을 확인할 수 있다. 요서 지역이 대부분 시기에 농업보다 목축이 성행했다는 선행연구[202]를 참조하면 소흑산 일대에서 말을 비롯한 많은 수의 가축을 기른 목축 활동을 명나라 이전까지 소급할 수 있으며, 아마도 고구려시대에도 이 지역은 목축에 유리한 지역이었을 것이다. 『열하일기』에서 구체적인 말의 수를 기록하지 않았지만, 이곳에서 사육한 말이 고구려의 거란 원정군에게 필요한 군마로 징발되었을 것이다.

박제인이 1860년(철종11) 소흑산에서 머물면서 조선 사람들이 소흑산의 객점에서 나귀를 구매한다고 적었다.[203] 나귀나 노새가 짐을 나르는 용도로 사용되었으므로 소흑산 일대에서 사육되는 나귀와 노새는 거란을 공격하

---

201 『연행기(燕行紀)』(서호수 지음, 남만성 옮김, 민족문화추진회 편, 2008, 『국역 연행록선집』 8, 한국학술정보) 제4권, 경술년 9월 21일(무술)조, 260~261쪽.

202 李宇峰, 1989, 앞의 글, 107~108쪽; 李春玲, 2009, 앞의 글, 79쪽; 崔向東, 2014, 앞의 글, 25오른쪽.

203 『연사록』 제1권, 경신년 5월 초7일조, 98쪽. "50리를 가서 소흑산에 도착하여 머물러 잤다. 이곳 또한 하나의 도회지이니 민가가 많고 자못 볼만한 것이 있었다. 이곳은 본디 나귀가 많아서 우리나라 사람들 가운데 나귀를 구매하는 자들은 매양 소흑산의 객점에서 산다고 한다."

는 고구려군의 전쟁 물자를 실어나르기 위해 징발되었을 것이다. 이처럼 요서 지역에서 목축이 우세한 상황으로 보면 고구려군이 거란을 공격할 말과 물자를 수송할 나귀와 노새 등을 공급받기 쉬웠을 것이다.

가축은 고구려군의 식량도 될 수 있었다. 거란을 공격하는 기병들 가운데 농경에 종사하는 사람도 있었겠지만, 유목이나 목축 생활을 하는 사람들이 다수였을 것이며 주로 각종 고기와 유제품을 먹었을 것이다. 이러한 식습관이 있는 사람들에게 곡물보다 가축을 도축한 고기가 더 중요한 군량이었을 것이다. 1832년(순조32)에 청나라를 방문한 김경선의 『연원직지(燕轅直指)』가 이러한 인식의 전환을 보여 준다.

> 우리나라 사람은 하루에 두 번 먹지 못하거나 밥이 사발에 가득하지 않으면 배를 주린다고 한다. 무릇 배를 채우는 것은 오직 곡식에 있다고 알기 때문에 곡식 한 가지가 흉년이 들면 속수무책으로 죽기만을 기다려야 하니, 이루 탄식할 수 있겠는가? 어떤 이는 우리나라는 토질이 양에게 맞지 않아서 기를 수가 없다고 하는데 이것은 그렇지가 않다. 요양, 심양 이후로 땅이 모두 자잘한 모래이니 우리나라의 수초(水草)가 무성한 것과 비교되지 않는다. 그런데도 이따금 보면 양, 돼지를 100마리, 1000마리씩 떼 지어 들판에 내어 기른다. 몇 사람이 손에 장대를 들고서 천천히 그를 따른다. 양들은 한 마리도 대열에서 이탈하거나 뛰는 놈이 없고 머리를 나란히 하여 먹이만 구하여 마치 기러기 떼와 같았으니, 이처럼 길들이기를 잘하였다. 우리나라에서 사육하는 것은 전적으로 그 방법이 잘못되었는데도, 토질이 맞지 않는다고 책망만 하니, 나는 옳은 줄을 모르겠다.[204]

위의 인용문에서 김경선이 배를 채우는 수단이 곡물밖에 없다고 생각하는 조선 사람들에게 흉년의 대안으로 고기를 먹을 수 있는 양을 길러야 한다고 주장하였다. 한자로 '羊(양)'이 염소를 가리키는 경우도 있으므로 인용

204 『연원직지』 제1권, 「출강록」 임진년 12월 9일 · 모창기(毛廠記)조, 205쪽.

문의 '양'이 염소인지 양인지 판단하기 어렵지만, 곡물만이 아니라 고기로 배를 채울 수 있다는 주장이 탁견이다. 『구당서』「회흘전」에 안록산의 반란군과 싸우기 위해 파병된 위구르 군사 4천여 명에게 하루에 양 200마리, 소 20마리, 미(米) 40석(石)을 지급한 기록이 있다.[205] 이 기사에서 위구르 군인 1명이 하루에 먹은 미(米)를 계산하면 0.01석, 즉 1승(升)이며 당나라 병사 1명이 먹은 미 2승[206]의 절반이다. 따라서 고구려의 거란 원정군에 참여한 다수의 기병과 일부 보병이 고기를 많이 먹는 유목민, 목축민, 수렵채집민이었다면 농산물 생산량이 적은 요수 서쪽 지역에서 기른 가축을 식량으로 제공할 수 있었을 것이다.

둘째, 교통 문제이다. 거시적으로 보면 고구려의 요서 지역에 대릉하와 의무려산, 요택 등 교통을 막는 자연지형이 있었다. 그러나 미시적으로 일부 지역에서 주변 지역과의 왕래가 가능했음을 발견할 수 있다. 임백연의 『경오유연일록』의 기사를 검토해 보자.

> 신민둔(新民屯)에 도착하여 점심을 먹었다. 민가와 시장이 좌우에 이어졌는데 두공과 서까래는 붉고 창과 문에는 무늬를 아로새겼다. 물건 이름을 적은 패(牌)와 가게 이름을 적은 편액이 금빛, 푸른빛으로 휘황찬란하게 거의 십리에 이어졌다. 물산이 풍부하고 민가가 조밀하기가 지금까지 거친 여러 점(店) 가운데 으뜸이었다. 남쪽의 화물을 실은 선박이 이곳으로 다니며, 동쪽으로는 요동, 심양으로 통하고 북쪽으로는 연주(燕州), 계주(薊州)와 이어지는 가장 중요한 나루인데 근래에 더욱 번성하였다고 한다.[207]

---

205 『舊唐書』 卷195, 「迴紇傳」, 5198~5199쪽. "迴紇遣其太子葉護領其將帝德等兵馬四千餘眾, 助國討逆, 肅宗宴賜甚厚. 又命元帥廣平王見葉護, 約為兄弟, 接之頗有恩義. 葉護大喜, 謂王為兄. 戊子, 迴紇大首領達干等一十三人先至扶風, 與朔方將士見僕射郭子儀, 留之, 宴設三日. 葉護太子曰: '國家有難, 遠來相助, 何暇食為.' 子儀固留之, 宴畢便發. 其軍每日給羊二百口 · 牛二十頭 · 米四十石."

206 당 후반기에 쓰인 『太白陰經』에 군인 1명이 하루에 米 2升을 지급받았다고 기록하였다[『太白陰經』(張文才, 2017, 『太白陰經解說』 下冊, 北京: 線裝書局) 卷5, 「預備」, 人糧馬料篇, 380쪽. "經曰: 一軍一萬二千五百人, 人日支米二升, 一月六斗, 一年七石二斗."].

207 『(국역) 경오유연일록』(임백연 지음, 부유섭 · 최식 옮김, 세종대왕기념사업회, 2017) 「경오행권건(鏡浯行卷乾)」 병

위의 인용문이 병신년, 즉 1836년 청나라를 왕래하고 남긴 견문이다. 위의 인용문에서 신민둔에 화물선이 출입한다는 대목이 주목된다. 신민둔은 요하 동쪽에 있었던 곳이며 포하(蒲河)가 만나는 지점에 있었다. 따라서 요하와 포하를 통해 배를 띄울 수 있었다. 즉 청 말에 요하와 포하 두 강에 배가 드나들었음을 알 수 있다. 고구려 때에도 요수 본류의 중상류 지역에 배가 드나들 수 있다면 요수 서쪽에서 징발한 군수 물자나 요수 동쪽에서 거둔 병참물자를 육로와 배를 통해 거란 본토와 가까운 지역까지 운반할 수 있었을 것이다. 강이 수상 교통뿐만 아니라 육로의 역할도 했으므로 고구려군이 요수 강가를 따라 거란으로 진격할 수 있었을 것이다.

Ⅳ. 맺음말

『수서』「고려전」에서 수양제가 612년 113만여 대군을 동원해 고구려를 침략했다가 성과 없이 돌아왔다는 부분을 서술하였는데, 수나라가 요수 서쪽의 고구려 땅인 무려라만 점령하고 요동군과 통정진을 설치했다는 기록에서 612년에 요서 일부가 고구려 땅이었음을 알 수 있다. 『독사방여기요』에서도 고구려가 명대의 광녕위, 즉 현재의 랴오닝성 베이전시 일대를 지배하다가 당나라가 이를 취했다고 기록하였다. 『신당서』「장검전」에서도 당 태종이 친정하기 전 해인 644년에 고구려를 침입하려다가 요수의 홍수 때문에 후퇴하였다고 기록하면서 영주부터 요수 서쪽 지역을 '약지'했다고 기록하였다. '약지'에는 영토 점령과 관할 구역 순시라는 뜻이 있는데, 요수를 건너지 못한 영주도독 장검이 고구려의 산천과 지세를 파악했다고 당 태종에게 보고하였다. 요수 동쪽에 정찰병을 보내 지세를 파악했을 수도 있으나, 요수 서쪽에 고구려 땅이 있었다면 그들이 행군한 고구려 땅을 파악했다고 해석하면 자연스럽다. 이 두 기록 이외에 「위지경덕묘지」와 「정인태묘

신년 12월 2일(신해)조, 135쪽(원문 34쪽).

지」에서도 645년 고당 전쟁 당시 현도와 백랑에서 고구려군과 싸웠다고 기록하여 '백랑', 즉 백랑수 동쪽과 요수 서쪽의 요서 지역 일부가 고구려 땅이었음을 실토하였다. 「희온묘지」에서 645년 또는 647~648년 당시 고당 전쟁을 기록하고 있는데, 역시 당나라 군대가 '백랑', 즉 백랑수 일대에서 고구려군과 싸웠다고 기록하였다. 「풍사훈묘지」에서 인덕(麟德) 2년(665. 1. 22~666. 2. 9)과 건봉원년(666. 2. 14~667. 1. 29) 사이의 시기에 고구려군이 현도와 백랑에 주둔했다고 기록하였다. 이 기록을 보면 고구려가 망할 때까지 요서 지역을 점령했을 가능성이 충분하며 구체적인 시기를 기록하지 않았지만 당나라가 고구려가 점령한 명대의 광녕위 지역, 즉 현재의 랴오닝성 베이전시 일대의 요서 지역을 점령했다는 『독사방여기요』의 기록과 일치한다. 정확한 이유를 알 수 없으나 중국 사서에서 고구려가 요서의 일부 지역을 지배했다는 사실을 덮어 버렸다. 그러나 실수로 기록한 수양제의 무려라 점령과 당나라 영주도독 장검의 요수 서쪽 '약지', 고당 전쟁에 참전한 무장들의 묘지명 전투에 등장한 '백랑'이 요서 일부 지역이 고구려 땅이었다는 증거가 되었다.

『양서』와 『통전』에서 요동 점령을 기록하여 고구려가 요동을 점령했음을 알 수 있다. 북위 이후 역대 중국 왕조가 고구려 군주에게 준 요동군공(요동군개국공)의 작위도 고구려의 요동 지배를 묵인한 조치처럼 보인다. 게다가 각종 사서와 묘지명에서 고구려를 '요동'이라고 표기하였고 당 태종이 고구려를 한대 요동군의 땅이라고 말했다. 이런 기록을 종합하면 요동이 고구려의 땅임을 부인할 수 없다. 그런데 지금까지 학자들은 요동을 요수 동쪽의 땅이라고 해석하였다. 그러나 당 태종이 언급한 것처럼 고구려가 차지한 만주 땅의 서쪽 일부가 한대, 즉 전한의 요동군이었다면 해석이 달라진다. 전한시대 요동군이 현재의 요하 서쪽의 의무려산과 대릉하 동쪽의 요하 서쪽 일부 지역을 포함하므로 당 태종이 요하 서쪽 일부가 고구려 땅이었음을 자인했지만 우리가 '요수 동쪽'이라고만 생각하여 오인했을 뿐이었다.

선행연구와 조선시대 사신들의 조천록과 연행록의 요수 서쪽 지형을 검토하면 대릉하와 의무려산이 천혜의 자연적인 방어선으로 적합함을 확인

할 수 있다. 또 대릉하와 의무려산 동쪽에 있었던 요택도 수나라와 당나라 군대의 진격을 막거나 늦추는 역할을 하였다. 요하 서쪽 지역이 동쪽 지역보다 덜 비옥하고 농업생산량이 적지만 고구려는 배후인 만주 벌판을 지키기 위해 요서 지역을 지배하고 군대를 배치할 수밖에 없었을 것이다.

정사와 『독사방여기요』 등 지리서, 묘지명을 종합하여 요수 서쪽의 일부 지역이 7세기에 고구려의 땅이었고 고구려가 이곳을 지배한 이유가 백랑수, 의무려산과 주변 산지, 요택 등 습지 지형 덕분에 방어에 유리한 지역이었음을 방증했다는 점에서 이 연구가 연구사적 의의를 지닌다. 그러나 고당전쟁 당시 요서 지역의 전투[208]나 고구려의 요서 지배,[209] 고구려 유물이나

208 본문에서 살펴본 것처럼 645년 高唐 전쟁 당시 淵蓋蘇文으로 추정되는 莫離支가 新城으로 가는 길목을 막았다는 기록이 있다. 『隋書』나 『舊唐書』, 『新唐書』 등 중국 史書에서 본문에서 언급한 기사를 제외하면 遼水 서쪽의 전투를 거의 기록하지 않았다. 高句麗가 667년 10월 6일 新城을 빼앗긴 후 男建이 新城을 되찾기 위해 군대를 보냈으나 唐兵에 패하였다. 이후 唐兵이 南蘇·木底·蒼岩 3城을 점령하고 男生의 군대와 합류하였다(『冊府元龜』 卷985, 「外臣部」 30, 征討4, 唐高宗乾封三年二月條, 11412쪽. "時偏將龐同善·高侃等為後殿, 尚在新羅. 高麗男建遣救新城, 夜襲同善, 仁貴率援軍以破之. 侃等移軍進至金山, 為賊所敗. 高麗乘勝而進, 仁貴等橫擊之, 賊大敗, 斬首五萬餘級, 遂拔其南蘇·木底·蒼岩等三城, 與男生之軍相會."). 高句麗가 新城을 구하기 위해 구원병을 파견한 사실에서 新城이 전략적으로 중요한 요충지였음을 알 수 있다. 이후 新城이 史書에 보이지 않으나 『삼국사기』 「지리지」에 당나라에 항복하지 않은 13성 가운데 新城州가 열거되었다(『三國史記』 卷37, 「地理志」 4. "鴨淥水以北, 未降十一城: … 新城州, 本仇次忽[或云敦城]; …"). 이는 667년 10월 6일 이후 어느 시점에 高句麗軍이 新城을 다시 되찾았음을 뜻한다. 그러나 高句麗가 망한 후 설치된 安東都護府의 治所를 676년 이월 이십팔일(3.17)에 요동고성으로 옮겼고, 677년 이월 이일(3.10)에 다시 신성으로 옮겼다(『唐會要』 卷73, 安東都護府條, 1562~1563쪽. "至上元三年二月二十八日, 移安東都護府於遼東故城, 先有華人任官者, 悉罷之, 至儀鳳二年二月二日, 移安東都護府於新城安置, 仍令特進充使鎮府."). 이는 677년 이전 어느 시점에 唐이 新城을 다시 점령했음을 뜻한다.

209 현재 자료 부족으로 고구려 영토의 일부인 遼水 서쪽 지역의 통치 방식을 밝힐 수 없다. 十六國·北朝時代 遼西 지역에 漢人(중국인)뿐만 아니라 鮮卑와 匈奴 등 유목민 또는 목축민이 살았다. 高句麗가 지배했을 것으로 추정되는 白狼水 동쪽과 醫巫閭山 남쪽 지역에 살았던 種族 분포에 따라 통치 양상이 달라졌을 것이다. 유목민이 많으면 군사 조직으로 통치했겠지만, 漢人이 많으면 중국의 郡縣과 같은 지방행정조직을 두어 지방관을 임명하여 다스렸을 것이다. 667년 新城이 함락되었을 때 "遂壁西南山臨城, 城人縛戍酋出降(『新唐書』 卷220, 「東夷·高麗傳」, 6196쪽)."라고 하여 '城人'이 '戍酋'를 생포하여 항복하였다. 『資治通鑑』에서 城人의 이름을 "師夫仇等"이라고 표기하였다(『資治通鑑』 卷201, 「唐紀」 17, 高宗乾封二年九月辛未條, 6352쪽. "辛未, 李勣拔高麗之新城, 使契苾何力守之. 勣初度遼, 謂諸將曰: '新城, 高麗西邊要害, 不先得之, 餘城未易取也.' 遂攻之, 城人師夫仇等縛城主開門降. 勣引兵進擊, 一十六城皆下之."). 이에 착안한 薛海波가 高句麗의 '城人'이 단순한 城안의 居民이 아니라 魏晉南北朝時代에 존재한 軍戶(兵戶, 士家, 城民, 城人, 鎭人, 鎭民 등으로도 불림)와 유사하다고 주장하였다. 부흥운동의 한 축이었던 城人 年岑(劍牟岑)의 관직이 大兄이었다는 사실에서 城人이 단순한 士卒이 아니라 일정한 官等이나 벼슬을 받으며 "城民"을 거느린 지배층에 속한 집단이었음을 알 수 있다(薛海波, 2008, 「高句麗後期"城人"與"城體制"略探」, 『通化師範學院學報』 29-9, 4왼쪽~5오른쪽). 자료의 부족으로 薛

유적 존재 여부,[210] 신성의 위치 비정[210] 등은 이 논문의 주제가 아니므로 다루지 않았다. 이 주제는 추후의 과제로 남겨 두려고 한다.

海波의 논리에 비약이 있지만, 師夫仇를 굳이 '城人'이라 칭한 것을 보면 唐의 관리나 『新唐書』와 『資治通鑑』의 편자가 중국의 軍戶와 유사했음을 알았기 때문에 사용한 용어였을 것이므로 薛海波의 추론을 믿을 수 있을 것이다. 즉 高句麗의 遼西 지역 가운데 최소한 新城이 城人과 城民 등 軍官과 군인들로 구성된 군정 조직으로 통치되었을 가능성이 있다.

210 익명의 심사위원(들)이 필자가 최소 7세기 高句麗 땅이었다고 증명한 遼水 서쪽과 白狼水 동쪽, 醫巫閭山 남쪽 지역에서 高句麗의 유적과 유적이 발견되었는지 물었다. 그러나 遼水 동쪽 지역에서도 高句麗의 유적과 유물이 國內城이 있었던 集安 일대에서 주로 발견될 뿐이다. 예컨대 통설상 요동성이 있었다는 랴오양시 일대에서 高句麗 유물이 거의 발견되지 못했으며, 이는 遼陽市博物館에 高句麗 유물이 전시되지 않는 현재의 상황에서도 알 수 있다. 중국 고고학계에서 魏晉 또는 다른 시대의 유물이라고 주장한 유물이나 유적이 高句麗시대의 것일 가능성이 있지만 遼陽 이외의 遼河 동쪽 지역에서도 國內城이 있었던 集安 지역을 제외하면 高句麗의 유물이나 유적이 풍부하다고 볼 수 없다. 東北工程 여파로 인해 한국에서 고구려나 발해와 관련된 논문을 다운 받을 수 없지만, 필자가 검토한 고고발굴 성과나 선행연구를 보면 고구려의 유물이 충분하다고 보기 어렵다. 중국 학자들이 遼寧省과 吉林省 일대의 山城을 高句麗城이라고 단정하고 이러한 山城에서 발굴된 유물을 高句麗 유물로 단정하지만, 과학적으로 그 山城이 高句麗 때 축조되었으며 그 유물의 절대 연대가 高句麗시대임을 정확히 밝히지 못하고 高句麗 유물로 추정할 뿐이다. 졸본성으로 비정되는 五女山城에서 高句麗시대 이전 시기뿐만 아니라 遼金元시대의 유물도 발견되므로, 이 성벽이 高句麗시대에 축조되었다고 주장할 근거가 없다. 따라서 과학적인 측정 데이터가 없이 高句麗 城으로 비정하는 중국 학계의 주장을 일방적으로 받아들이는 연구 자세에 동의할 수 없다. 그리고 高句麗가 산에만 성을 쌓았다는 중국 학계의 주장을 무비판적으로 받아들이지만, 평지가 많은 만주벌판에 高句麗가 城을 쌓지 않았다고 단정하는 학계의 주장 역시 동의하기 어렵다. 따라서 요서뿐만 아니라 요수 동쪽 지역도 고구려 멸망 기록이 아니면 고구려 땅임을 유물과 유적에서 확인하기 어려운 실정이다. 현재 중국 랴오닝성(遼寧省) 의현(義縣)에서 발견된 '高句麗金銅佛造像'에 "大高句麗國甘山寺覺緣師徒敬造. 己酉年三月三日"라는 명문이 있으며 遼水 서쪽에서 발견된 유일한 高句麗 유물로 알려져 있다. 이 금동불조상은 北魏 孝昌 2년(526)의 銅佛造像과 매우 유사하며, 금동불조상의 명문에 보이는 "기유년 삼월 삼일"에 해당하는 북위의 기년이 469년(고구려 長壽王 57)과 529년(고구려 安藏王 11)인데 후자인 529년에 만들어졌을 것으로 추정된다. 이는 1963년 한국 경상도 의령군 대의면 하촌리에서 발견된 연가칠년명금동여래입상보다 10년 전에 만들어진 것이다(耿鐵華, 2006, 「跋高句麗金銅佛造像」, 『東北史地』 2006–6, 17오른쪽~18왼쪽). 耿鐵華가 高句麗金銅佛造像이 高句麗가 遼西를 점령한 증거라고 보았기 때문에 北魏가 혼란했던 孝昌·永安 연간(525~529)이 高句麗 安藏王 시기(519~531)와 일치하기 때문에 이 金銅佛造像의 연대가 529년이었을 것으로 추정하였다. 즉 耿鐵華가 高句麗가 高句麗 廣開土大王부터 長壽王 시기에 遼東과 遼西의 일부 지역을 점령하였고, 최소한 廣開土大王 후기 義縣이 이미 고구려가 관할하는 서부 重鎭이었으며, 高句麗金銅佛造像이 이를 반영하는 유물로 보았다(耿鐵華, 2006, 위의 글, 18왼쪽~18오른쪽). 이와 달리 劉子敏이 高句麗 廣開土大王과 長壽王 시기 遼西 지방을 지배한 것이 가능하지 않았다며 의문을 제시하였다. 그 근거로 두 가지를 제시하였다. 첫째, 433년 北魏 太武帝는 北燕의 和龍을 공격하여 營丘·成周·遼東·樂浪·帶方·玄菟 6郡 3萬家를 幽州로 옮겼다는 기사에 근거하여 遼西 지역에 高句麗의 세력이 존재하지 않았다고 주장하였다. 또 "延嘉七年"의 高句麗 樂浪東寺 金銅佛造像, 즉 연가칠년명금동여래입상이 신라의 영토였던 경상남도 의령군 대의면 하촌리에서 출토되었다. 이는 高句麗의 영토가 아닌 현재의 遼寧省 義寧에서 金銅佛造像가 발견된 상황과 유사하다. 즉 高句麗에서 만들어진 두 金銅佛造像이 모두 高句麗의 영토 밖에서 발견되었다고 주장하였다[劉子敏, 2011, 「高句麗曾占有過"遼西"

嗎?」, 『博物館硏究』 2011-4(總第116), 49왼쪽~50오른쪽]. '己酉年'의 해석 여부에 따라 이 불상을 만든 연대가 달라질 수 있다. 또 이 유물이 출토된 遼寧省 義縣이 필자가 본문에서 살펴본 白狼水-醫巫閭山-遼水 사이에 있다. 따라서 이 유물이 高句麗의 遼水 서쪽 지배를 증명하는 유물로 볼 수 있지만, 劉子敏의 주장도 일리가 있다. 그러나 서울대 국사학과 출신 연구자들이 자신들이 직접 불상을 보지 못했다는 이유로 가짜라고 단정하며 국내 학계에서 언급하는 것을 막고 있다. 직접 보지 못했기 때문에 가짜라면 集安에서 발견된 비석도 직접 보지 못했음에도 진짜로 단정하고 여러 건의 학술회의를 개최한 것이 논리적으로 모순되며 이는 학문적 태도가 아니다.

211 『新唐書』「地理志」에서 賈耽의 지리지를 인용해 新城이 安東都護府, 즉 高句麗의 遼東城 동북쪽에 있었다고 기록하였다(『新唐書』 卷43下, 「地理志」 7下, 羈縻州 · 嶺南道 · 諸蠻 · 峯州都督府條, 1147쪽. "自都護府東北經古蓋牟 · 新城, 又經渤海長嶺府, 千五百里至渤海王城, 城臨忽汗海, 其西南三十里有古肅愼城, 其北經德理鎭, 至南黑水靺鞨千里."). 그러나 645년 高句麗 莫離支가 新城으로 가는 것을 막았던 唐 營州都督 張儉이 遼水를 건너 遼河 하류에서 서남쪽 해안 근처에 있었던 建安城을 공격하였다. 『新唐書』「地理志」에서 漢代의 中郭縣, 즉 平郭縣인 建安城이 遼東城의 서쪽에 있다고 기록하였다(『新唐書』 卷43下, 「地理志」 7下, 羈縻州 · 嶺南道 · 諸蠻 · 峯州都督府條, 1147~1148쪽. "東南至平壤城八百里 ; 西南至都里海口六百里 ; 西至建安城三百里, 故中郭縣也."). 현재 학계에서 비정하는 平郭縣과 建安城을 南羅屯鄕 貴子溝村 동쪽 赤山 山頂 위에 있는 赤山山城(王綿厚, 「鴨綠江右岸高句麗山城硏究; 王禹浪 · 王宏北, 1994, 「中國遼寧省遼陽市高句麗遼東城故址」, 『高句麗 · 渤海古城址硏究匯編』 上編 高句麗古城址, 562~583쪽에서 재인용), 下古城城址(王禹浪 · 王宏北, 1994, 위의 글, 230쪽), 高麗城山城, 즉 靑石嶺山城(喬鳳岐, 2010, 앞의 책, 61쪽; 王禹浪 · 王文軼, 2011, 「營口地區的高句麗山城」, 『哈爾濱學院學報』 32-9, 9왼쪽~9오른쪽; 張振興, 2022, 앞의 글, 附錄 I : 隋唐營州入安東道古今地理坐標對照表, 63쪽), 靑石關古城(劉小鋒, 2007, 「唐代中朝交通與驛館」, 陝西師範大學碩士學位論文, 13쪽)으로 비정한다. 이 지역이 모두 현재 遼寧省 蓋州市이며 遼東半島의 서북쪽 해안과 가까운 곳에 위치하였다. 이는 『新唐書』「地理志」의 建安城 위치 기록이 잘못되었음을 증명한다. 또 『新唐書』「地理志」가 遼東城의 동북쪽에 있다면 高句麗의 서쪽 변경(西鄙)이라는 표현과도 어긋난다. 따라서 建安城뿐만 아니라 新城의 위치도 『新唐書』「地理志」 기록이 틀리다. 新城에서 遼水를 건너 建安城을 공격하려면 新城이 遼東半島의 서북쪽 해안과 가까운 遼水 하류의 서쪽에 있어야 한다. 그러나 新城이 최대 5만 인의 군사가 있다는 군사기지라는 정보 이외에 구체적인 정보가 없으므로 위치 비정이 어렵다. 게다가 중국 학계에서 조사한 高句麗城이 遼河 서쪽의 山城만을 대상으로 했기 때문에 중국의 조사 결과를 참조할 수 없다. 이 문제는 훗날을 기약하고자 한다.

참고문헌

1. 사료

『宋書』(沈約 撰, 北京: 中華書局, 1974).

『梁書』(姚思廉 撰, 北京: 中華書局, 1973).

『隋書』(魏徵 等撰, 北京: 中華書局, 1973).

『舊唐書』(劉昫 等修, 北京: 中華書局, 1975).

『新唐書』(歐陽修·宋祁 撰, 北京: 中華書局, 1975).

『資治通鑑』(司馬光 編著, 胡三省 音注, 北京: 中華書局, 1956).

『冊府元龜』(王欽若 等編纂, 周勛初 等校訂, 南京: 鳳凰出版社, 2006).

『讀史方輿紀要』(顧祖禹 撰, 賀次君·施和金 點校, 中華書局, 2005).

『全唐文補遺』 第一輯(吳鋼 主編, 西安: 三秦出版社, 1994).

『全唐文補遺』 第二輯(吳鋼 主編, 西安: 三秦出版社, 1995).

『唐大詔令集』(宋敏求 編, 北京: 中華書局, 2008).

『太平寰宇記』(北京: 中華書局, 2007).

『武經總要前集』(孫雅芬·于孟晨·賀菊玲·弋丹陽 注, 『武經總要注』, 西安: 西安出版社, 2017).

『水經注』(酈道元 注, 楊守敬 纂疏, 段熙仲 點校, 陳橋驛 復校, 『水經注疏』, 南京, 江蘇古籍出版社, 1989).

『大明一統志』(明 李賢等 奉敕撰, 天順五年御製序刊本), 東洋文化研究所 編號 B2443000.

『遼東志』(劉立强·劉海洋 主編, 北京: 科學出版社, 2016).

『全遼志』(李輔 纂修, 韓鋼 點校, 北京: 科學出版社, 2016).

『唐代墓誌彙編』(周紹良 主編, 上海: 上海古籍出版社, 1992).

『全唐文補遺』 第一輯(吳鋼 主編, 西安: 三秦出版社, 1994).

『全唐文補遺』 第3輯(吳鋼 主編, 西安: 三秦出版社, 1996).

『全唐文新編』 21(周紹良 主編, 長春: 吉林文史出版社, 2000).

『(국역) 경오유연일록』(임백연 지음, 부유섭·최식 옮김, 세종대왕기념사업회, 2017).

『(국역) 이기헌 연행일기』(이기헌 지음, 이홍식·박은정 옮김, 세종대왕기념사업회, 2019).

『경자연행잡지(庚子燕行雜識)』 상·하(이의현 지음, 이민수 옮김, 민족문화추진회 편, 『국역 연행록선집』 7, 한국학술정보, 2008).

『계산기정(薊山紀程)』(작자 미상, 차주환 · 김동주 · 장순범 · 김주희 · 이정섭 옮김, 민족문화추진회 편, 『국역 연행록선집』 13, 한국학술정보, 2008).

『국역 북원록』 1(이의봉 지음, 박동욱 옮김, 세종대왕기념사업회, 2016).

『몽유연행록』 상 · 하(이유준 지음, 이철희 옮김, 『국역 몽유연행록』, 세종대왕기념사업회, 2018).

『북경록(北京錄)』(신태희 지음, 박은정, 이홍식 옮김, 『(국역) 북경록』, 세종대왕기념사업회, 2018).

『북원록』(이의봉 지음, 박동욱 옮김, 『국역 북원록』 1, 세종대왕기념사업회, 2016).

『연사록(燕槎錄)』[박제인 지음, 이규필 옮김, 『(국역) 박제인 연행일기』, 세종대왕기념사업회, 2021].

『연원직지(燕轅直指)』(김경선 지음, 김도련 · 김주희 · 이이화 · 이정섭 옮김, 민족문화추진회 편, 『국역 연행록선집』 15, 한국학술정보, 2008).

『연행기(燕行紀)』(서호수 지음, 남만성 옮김, 민족문화추진회 편, 『국역 연행록선집』 8, 한국학술정보, 2008).

『연행일기』(김창업 지음, 권영대 · 이장우 · 송항룡 옮김, 민족문화추진회 편, 『국역 연행록선집』 5, 한국학술정보, 2008).

『열하일기』(박지원 지음, 이가원 옮김, 사단법인 올제, 2014).

『조천기』(민족문화추진회 편, 『국역 연행록선집』 2, 한국학술정보, 2008).

2. 단행본

노태돈, 2009, 『삼국통일전쟁사』, 서울대학교출판부.

손영종, 1997, 『고구려사』 2, 과학백과사전종합출판사.

이정빈, 2018, 『고구려-수 전쟁: 변경 요서에서 시작된 동아시아 大戰』, 주류성.

전준현, 1988, 『조선인민의 반침략투쟁사(고조선 발해편)』, 과학백과사전종합출판사.

姜維東, 2001, 『唐麗戰爭史』, 長春: 吉林文史出版社.

喬鳳岐, 2010, 『隋唐皇朝東征高麗研究』, 北京: 中國社會出版社.

金毓黻, 1953, 『東北通史』 上编六卷, 重慶: 年代出版社.

譚其驤 主編, 1982, 『中國歷史地圖集』 第八冊 元 · 明時期, 北京: 地圖出版社.

孫進己 主編, 1989, 『東北歷史地理』 第二卷, 黑龍江人民出版社.

楊希義·于汝波, 1998,『唐代軍事史』上(中國軍事通史 第十卷), 北京: 軍事科學出版社.

王綿厚·朴文英, 2016,『中國東北與东北亞古代交通史』, 瀋陽: 遼寧人民出版社.

王綿厚·李健才, 1990,『東北古代交通』, 瀋陽: 瀋陽出版社.

張文才, 1998,『隋代軍事史』(中國軍事通史 第九卷), 北京: 軍事科學出版社.

肖忠純, 2010,『遼寧歷史地理』, 長春: 吉林大學出版社.

韓茂莉, 2006,『草原與田園-遼金時期西遼河流域農牧業與環境』, 三聯書店.

田中俊明·東潮, 1994,『高句麗の歷史と遺跡』, 中央公論社.

3. 논문

김용만, 2004,「2次 高句麗-唐戰爭(661-662)의 進行 過程과 意義」,『민족문화』 27.

노태돈, 2003,「6세기 중반의 정세변동」,『고구려사 연구』, 사계절.

朴英善·朴來敬, 2004,「중국 랴오닝성의 자연생태환경과 농작물 생산」,『북방농업연구』 18.

여호규, 2023,「요동 지역의 군사방어체계와 천리장성」, 동북아역사재단 한국고중세사연구소 편,『7세기 국제정세와 고구려-수·당 전쟁』, 동북아역사재단.

윤병모, 2009,「고구려의 對唐戰爭과 遼西 및 동몽골 진출」,『몽골학』 1-2.

이성규, 2005,「4세기 이후의 낙랑교군과 낙랑유민」,『중국과 한국』, 서해문집.

이성제, 2005,「高句麗와 契丹의 關係對隋對唐戰爭期 契丹의 動向과 그 意味」,『북방사논총』 5.

_____, 2016,「高句麗와 北朝의 경계: 고구려의 遼西 동부지역 확보와 그 시기」,『고구려발해연구』 54.

_____, 2017,「高句麗와 遼西橫斷路: 遼河 沿邊 交通路와 관리기구」,『한국사연구』 178.

이정빈, 2011,「6세기 후반~7세기 초반 고구려의 서방 변경지대와 그 변화: 요서 지역 고구려의 邏와 수의 鎭·戍를 중심으로」,『역사와 현실』 82.

정원주, 2014,「7세기 고구려의 서계(西界) 변화: 고구려의 요서(遼西) 진출과 당의 대응」,『영토해양연구』 8.

崔珍烈, 2008,「東晉·南北朝~唐代 주변국 冊封 封號의 地名 분석: 韓國古代 三國君主들의 冊封 郡王/郡公 칭호의 이해를 중심으로」,『歷史學報』197.

_____, 2009,「唐人들이 인정한 高句麗人의 正體性: 唐代 墓誌銘에 보이는 高句麗의 別稱(朝鮮·三韓·扶餘) 分析을 중심으로」,『동북아역사논총』24.

_____, 2012,「唐代 高句麗 표기 기피현상: 隋唐 墓誌銘의 國名 표기 분석을 중심으로」,『동북아역사논총』38.

_____, 2018,「5-6세기 2개의 요동(遼東): 북위(北魏)의 천하관(天下觀)과 역사 왜곡이 만들어낸 고구려(高句麗)의 요동과 북위의 요동」,『동북아역사논총』62.

_____, 2021,「前燕 昌黎時代(289-350)의 遼西·遼東 통치: 僑舊 統治와 그 구조」,『東洋史學研究』155.

_____, 2023,「唐太宗 高句麗 親征과 唐軍의 병력」,『軍史』127.

_____, 2024,「645년 高唐 전쟁과 唐兵의 편제」,『軍史』132.

_____, 2024,「645년 高唐 전쟁과 唐兵의 구성: 衛士의 편성과 征人의 유형을 중심으로」,『군사연구』158.

耿鐵華, 2006,「跋高句麗金銅佛造像」,『東北史地』2006-6.

王綿厚, 1986,「唐 "營州至安東"陸路交通地理考實」,『遼海文物學刊』1986-1.

_____, 1994,「鴨綠江右岸高句麗山城綜合研究」,『遼海文物學刊』1994-2.

王禹浪·王文軼, 2011,「營口地區的高句麗山城」,『哈爾濱學院學報』32-9.

劉小鋒, 2007,「唐代中朝交通與驛館」, 陝西師範大學碩士學位論文.

劉子敏, 2011,「高句麗曾占有過"遼西"嗎?」,『博物館研究』2011-4(總第116).

李宇峰, 1989,「遼寧漢晉時期農業考古綜述」,『農業考古』1989-1.

李春玲, 2009,「論十六國時期遼西地區農業經濟的發展」,『北方文物』2009-2.

李曉鍾·佟俊巖, 2000,「瀋陽石臺子山城新城考」,『東北地區三至十世紀古代文化學術討論會論文』.

張文華, 2026,「百年來顧祖禹及《讀史方輿紀要》研究概述」,『淮陰師範學院學報(哲學社會科學版)』48.

張福有, 2004,「高句麗第一個平壤城在集安良民卽國之東北大鎭-新城-」,『東北史地』2004-4.

張士尊, 2009,「遼澤: 影響東北南部歷史的重要地理因素」,『鞍山師範學院學報』2009-2 (11-1).

張振興, 2022,「隋唐營州入安東道研究」, 遼寧大學碩士學位論文.

趙智濱, 2015,「高句麗占領遼東時間略考」,『東北史地』2015-2.

趙曉剛·沈彤林, 2007,「隋遼東郡及通定鎮考略」,『瀋陽考古文集』1, 北京: 科學出版社.

朱子方·孫國平, 1986,「隋≪韓暨墓誌≫跋」,『北方文物』1986-1.

陳海山, 2016,「大凌河及小凌河歷史變遷分析」,『農業科技與裝備』2016-9(總第267期).

肖忠純, 2010,「古代"遼澤"地理範圍的歷史變遷」,『中國邊疆史地研究』20-1.

_____, 2023,「論"遼澤"對于東北地區歷史發展的影響」,『渤海大學學報』2023-4.

崔向東, 2014,「論遼西地域在中國歷史上的地位」,『渤海大學學報(哲學社會科學版)』2014-1.

_____, 2024,「遼西走廊傍海道的形成與發展」,『渤海大學學報(哲學社會科學版)』46-4.

馮永謙, 2012,「武厲邏新考」(上),『東北史地』2012-1.

_____, 2012,「武厲邏新考」(下),『東北史地』2012-2.

園田俊介, 2003,「北魏時代における匈奴の遼西徙民とその背景」,『中央大学アジア史研究』(白東史学会 編) 27.

井上直樹, 2001,「『韓暨墓誌』を通してみた高句麗の対北魏外交の一側面-六世紀前半を中心に-」,『朝鮮学報』178.

津田左右吉, 1964,「安東都護府考」,『津田左右吉全集』12, 東京: 岩波書店.

국문초록

수양제가 친정했던 612년에 수나라 군대가 요수 서쪽의 고구려 땅을 점령하여 요동군과 통정진을 설치했다는 기록에서 요수 서쪽이 한때 고구려 땅이었음을 알 수 있었다. 필자가 『신당서』「장검전」과 『독사방여기요』뿐만 아니라 「위지경덕묘지」, 「정인태묘지」, 「풍사훈묘지」, 『신당서』「계필하력전」을 검토하여 644년 전후부터 고구려가 멸망할 때까지 요수 서쪽 지역, 소위 요서가 고구려 땅이었음을 입증하였다. 고당 전쟁에 참여한 장수들의 묘지명에 등장하는 '백랑'이 백랑수, 즉 현재의 대릉하였음을 밝혔고 고구려의 요서 지배 이유가 백랑수와 의무려산으로 이어진 자연 방어선을 확보하려는 전략적 가치를 인식했기 때문임을 확인하였다.

이 글은 요수 서쪽 일부 지역이 666~668년까지 고구려 땅이었음을 논증한 연구라는 점에서 연구사적 의의를 지닌다.

〈주제어〉
요서, 백랑수, 의무려산, 자연적인 방어선, 대릉하, 고구려-수당 전쟁

ABSTRACT

The Goguryeo-Sui/Tang Wars and Goguryeo's Liaoxi: Focusing on Goguryeo's Possession of Liaoxi in the Seventh Century and the Strategic Value of the Liaoxi Region

Choi, Jin Yeoul
(Research Professor, Institute of Korean History Education, Kongju National University)

Records indicating that, during Emperor Yang's personal campaign against Goguryeo in 612, Sui forces occupied Goguryeo territory west of the Liao River and established Liaodong Commandery and Tongding Garrison demonstrate that the area west of the Liao River had once belonged to Goguryeo. By examining not only the "Biography of Zhang Jian" in *Xin Tangshu* [New Book of Tang] and *Dushifangyu jiyao* [Essentials of historical geography], but also the epitaphs of Yuchi Jingde, Zheng Rentai, and Feng Shixun, as well as the "Biography of Qibi Heli" in *Xin Tangshu*, the author demonstrates that the region west of the Liao River-the so-called Liaoxi-remained Goguryeo territory from around 644 until the fall of Goguryeo. This study further establishes that "Bailang," which appears in the epitaphs of generals who participated in the Goguryeo-Tang War, refers to the Bailang River, namely the present-day Daling River. It also confirms that Goguryeo's control of Liaoxi was based on its recognition of the strategic value of securing a natural defensive line extending from the Bailang River to Yiwulü Mountain.
This article is significant in terms of the history of scholarship in that it demonstrates that parts of the region west of the Liao River remained Goguryeo territory until 666–668.

Keywords
Liaoxi, Bailang River, Yiwulü Mountain, natural defensive line, Daling River, Goguryeo-Sui/Tang Wars

서평

- **김원희** | 『샌프란시스코 강화조약과 한국의 독도 영유권』
  (임한택 저, 2026, 렛츠북)
- **장성일** | 『30년의 위기: 탈단극 시대 미국과 세계질서』
  (차태서 저, 2024, 성균관대학교출판부)

https://doi.org/10.23037/tas.2026..31.008
영토해양연구 Vol. 31 (2026. 6.)

서평

『샌프란시스코 강화조약과 한국의 독도 영유권』

(임한택 저, 2026, 렛츠북)

김원희 한국해양과학기술원 책임연구원

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 선행연구와의 차별성
Ⅲ. 독도 연구에 대한 발전적 기여
Ⅳ. 후속 연구가 필요한 문제
Ⅴ. 나가며

Ⅰ. 들어가며

임한택의 저서 『샌프란시스코 강화조약과 한국의 독도 영유권』은 제2차 세계대전 이후 연합국의 일본 영토 처리, 미군정의 행정권 행사, 샌프란시스코 강화조약 체결, 대한민국 정부 수립과 행정권 이양 과정에서 우리나라가 어떻게 독도 영유권을 보유하고 행사했는지를 논증한 연구성과이다. 저자는 약 34년간 외교부에서 근무하면서 조약과장, 조약국장, 주유엔대표부 참사관을 역임했고, 퇴직 후 한국외국어대학교에서 약 9년 간 국제법을 연구하고 강의하면서 연구자로 활동하였다. 이 책은 국제법 실무자로서의 문제의식과 연구자로서의 연구활동이 결합된 연구성과라고 할 수 있다.

독도 문제는 한국과 일본의 학자들이 역사학, 국제법학, 지리학 등 여러 분야에서 논쟁을 벌이고 있는 연구대상인 동시에 양국 정부 간의 외교 현안이라는 특수성을 가지고 있다. 따라서 독도 문제를 논의할 때 장대하고 복잡한 한일 외교사의 맥락과 제2차 세계대전 전후처리를 둘러싼 국제법 쟁점에 대한 정확한 이해가 선행되어야 한다. 저자는 국제법 실무자이면서 연구자로 활동한 경험을 바탕으로 선행연구의 공백이 있었던 독도 영유권의 국제법적 근거와 증거들을 체계적으로 일관성 있게 설명하고 있다.

Ⅱ. 선행연구와의 차별성

우리나라 국제법학계에서는 독도와 관련하여 일일이 파악하기 힘들 정도로 다양한 주제에 관해 방대한 분량의 선행연구가 이루어진 바 있다. 다만 선행연구는 대한민국의 독도 영유권 주장을 체계적으로 입증하거나 논리를 구성하는 방향보다는 일본이 내세우고 있는 주장과 근거를 반박하는 방향으로 수행된 경향이 있다. 일본 정부와 학자들은 우리나라의 독도 영유권 행사를 불법점거로 규정하면서 자국의 영유권 주장과 근거들이 보다 우월한 국제법적 근거가 있는 것처럼 주장해 왔고, 독도 문제를 국제사법재판

소에 회부할 것을 공식 제안하는 등 공세적인 입장을 견지하였다.

이 책은 1945년 연합국의 한반도 점령에서 1951년 샌프란시스코 강화조약(이하 '강화조약') 체결 전후의 역사적 흐름 속에서 독도 문제와 관련성이 있는 국제법 문서들을 분석하고 그 문서들에 대한 적극적인 논리 구성과 해석론을 제시하고 있다는 점에서 선행연구와 차별성을 가진다. 이 책은 카이로 선언, 포츠담선언, 일본의 항복문서, SCAPIN 677호 및 부속 행정지역도, 미군정의 독도 행정권 행사, 유엔 총회 결의 제112호에 따른 행정권 이양, 한국의 실효적 지배와 총회 결의 제195호의 승인, 샌프란시스코 강화조약 제2조(a) 및 제19조(d), 유엔 헌장 제107조에 의한 영유권 확인이라는 국제법 문서와 국가실행을 시계열적으로 논증하고 있다(186~192쪽).

대부분의 선행연구는 독도가 역사적으로 우리나라의 영토임을 당위적으로 전제하거나, 우리나라의 역사적 권원(historic title)이 이미 확립되었다는 전제에서 논의를 전개하고 있다. 선행연구들은 우산도와 독도의 동일성, 안용복의 활동, 쇄환정책과 수토제, 1900년 고종 칙령 제41호 등을 우리나라 독도 영유권의 증거로 제시하고 있다. 이 책은 역사적 권원을 둘러싼 논쟁을 괄호로 묶어 두고, 제2차 세계대전의 전후처리, 한반도의 군사점령, 대한민국 정부 수립과 독도에 대한 영유권 행사에 관한 국제법 문서들로부터 독도 영유권을 적극적으로 도출하려고 시도했다. 이 책의 독창성은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 유엔 총회 결의 제112호와 제195호를 한국의 독도 영유권 행사의 국제법적 근거로 전면에 내세우고 있다. 저자는 유엔 총회 결의가 권고적 효력만 갖는다는 점을 확인하면서도 미군정의 행정권 이양을 결정한 총회 결의 제112호와 독도를 포함한 남한 지역을 실효 지배하고 관할하는 한국 정부를 승인하는 총회 결의 제195호를 독도 영유권의 논거로 제시하고 있다. 저자는 총회 결의 제112호를 통해 미군정이 행정권을 대한민국 정부에 이양했고, 제195호를 통해 한국 정부의 실효적 지배와 관할권을 인정했다고 주장하고 있다. 특히 유엔 헌장 제107조와 강화조약 제19조(d)는 연합국이 강화조약 체결 이전 점령 기간 중 취한 조치와 그 결과의 유효성을 "이

중으로 담보"한다는 점을 지적하고 있다(104~105쪽). 적국조항인 제107조를 원용하여 군사점령기 유엔 총회 결의의 효력을 정당화하는 시도는 선행연구에서 찾아보기 어려운 독창적인 주장이라고 할 수 있다.

둘째, 제2차 세계대전 이후 일본의 영토 처리를 규정한 강화조약 제2조(a)에서 독도가 누락된 것은 영유권의 흠결이나 중립적인 침묵이 아니라 오히려 한국의 독도 영유권을 확인한 것이라는 해석론을 제시한다. 저자는 "조약이 침묵하므로 해석이 불가하다"거나 "독립은 승인했으나 영토를 결정한 것은 아니"라는 취지의 선행연구와 달리 적극적인 해석론을 제시한다(136~138쪽). 저자는 강화조약의 대상 및 목적을 고려할 때 SCAPIN 677호와 유엔 총회 결의 제112호 및 제195호의 통합적 문맥 속에서 조선은 '정치적 실체'가 아니라 일본의 제국주의적 영토 팽창이 시작된 청일전쟁 이후 탐욕과 폭력에 의해 약취한 '조선 지역'을 의미한다고 해석한다. 따라서 강화조약 제2조(a)에 열거된 울릉도, 거문도, 제주도 이외에 독도를 포함하는 섬들 또한 '조선 지역'에 포함되는 것이며, SCAPIN 677호와 행정지역도에 따라 하지 사령관이 독도에 대해 행정권을 행사했고 미국의 행정권이 유엔 총회 결의 제112호와 제195호에 따라 대한민국 정부에 이양되었다는 체계적인 논리를 제시하고 있다.

셋째, 선행연구에서 개별적으로 다루었던 국제법 문서들을 실증적·연대기적으로 재구성하는 방법론을 취하였다. 저자는 미국 국무부 내부에서 피어리, 시볼트, 보그스, 덜레스로 이어지는 실무자들이 작성한 초안의 진화, 영국 초안과 영미 합동 초안, 러스크 서한·덜레스 전문·밴 플리트 보고서, 미일 합동위원회 결정에 이르기까지 국제법적으로 의미가 있는 문서의 변천을 추적했다(110~159쪽). 특히 독도가 일본의 영토라고 언급한 러스크 서한에 대한 미국과 연합국 간의 합의가 없었다는 점을 조약법에 관한 비엔나 협약 제31조와 제32조에 근거하여 체계적으로 분석하였다(158쪽). 기존 선행연구들이 개별적으로 다루었던 국제법 문서들에 대한 사실관계를 밝히거나 오류를 지적하는 수준을 넘어 우리나라의 입장에서 국제법적 주장과 논거를 제시하고 있다.

Ⅲ. 독도 연구에 대한 발전적 기여

이 책에서 제시된 국제법 문서들에 대한 저자의 주장은 보다 면밀한 검증과 후속 연구가 필요하다고 생각한다. 그렇지만 이 책은 기존 선행연구의 내용을 반복하거나 이미 학계에 소개되었거나 잘 알려진 문제들에 근거 없는 주장만을 제시하는 것이 아니라, 독도와 관련된 국제법 문서들에 대한 새로운 해석론을 제시하고 있다. 이러한 관점에서 이 책은 다음과 같이 독도 연구에 대한 발전적 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

첫째, 저자는 역사적 권원 논쟁을 별론으로 하고 강화조약을 비롯한 국제법 문서들에 근거하여 우리나라의 영유권 주장을 체계화했다. 이 책은 대한제국 칙령에 나타난 독도와 우산도의 동일성처럼 다툼이 있는 역사적 쟁점을 별론으로 하면서, 독도 영유권의 국제법적 논리와 근거를 설득력 있게 제시하였다. 저자 자신도 결론에서 "역사적 권원 논거와 더불어" 강화조약에 근거한 논거를 탄탄히 해야 한다는 점을 지적하고 있다(194쪽). 이 책은 선행연구에서 독도 영유권 문제와 관련하여 깊이 있게 다루어지지 않았던 국제법 문서들을 시계열적으로 검토하면서 독도 영유권 주장과 논거를 보완하고 있다는 점에서 실무적 함의를 가지고 있는 연구성과이다.

둘째, 미군정기에 실시된 독도에 대한 행정권 행사를 체계적으로 정리하고 우리나라의 영유권 주장과 연계하였다. 저자는 강화조약 기초 과정과 미군정의 독도에 대한 행정권 행사를 일본인의 독도 불법 상륙 처리(1947.4), 울릉도·독도조사단 파견과 표시목 설치(1947.8), 맥아더 라인의 집행(1948.4), 독도 폭격 사고 처리(1948.6) 등의 순서로 제시하였다. 선행연구는 미군정기에 실시된 독도에 대한 행정권 행사도 우리나라의 국가공권력 행사라는 관점에서 접근하였으나, 저자는 미군정의 역할을 본격적으로 조명했다는 점에서 의미가 있다. 저자는 "SCAPIN 677에서 일본의 행정권으로부터 분리된 독도는 SCAPIN 677과 부속 행정지역도에서 하지 사령부의 관할 범위로 명확히 표시되었고, 이를 근거로 하지 사령부는 한국 정부에 행정권을 이양한 1948년 8월까지 독도를 관할하였다"라고 평가하고 있다.

셋째, 한국과 일본 간 외교적 현안인 독도 문제에 직접적으로 활용할 수 있는 국제법적 주장을 설득력 있게 제시하였다. 저자는 일본에게 유리한 증거로 알려진 러스크 서한에 대해 설득력 있는 반론을 제시하고 있다. 저자는 러스크 서한이 시볼트의 보고서를 근거로 작성되었는데, 그 보고서는 일본 외무성의 홍보 팸플릿에 전적으로 의존한 편파적인 자료라는 점을 지적하고 있다(155~156쪽). 또한 덜레스 미국 국무장관이 1953년 12월 9일 주한 및 주일 미국대사관에 보낸 전문에서 "러스크 서한에 포함된 한국에 관한 미국의 입장은 일본에 전달된 바 없으며, 독도에 관한 미국의 입장은 그저 수많은 조약 서명국 중 하나에 불과하다(156쪽)"라고 지적한다. 저자는 러스크 서한이 미국의 개별적인 정보 판단을 한국에 통보한 것에 불과하다고 평가하고, 러스크 서한의 내용이 강화조약에 반영되지 않았으며, 연합국 간에 합의되지 않은 러스크 서한은 증거력이 없다는 점을 설득력 있게 주장하고 있다(157~159쪽).

Ⅳ. 후속 연구가 필요한 문제

앞에서 언급한 바와 같이, 이 책은 기존에 독도 문제와 관련하여 깊이 있게 다루어지지 않았던 국제법 문서들에 근거한 체계적인 독도 영유권 주장을 잘 제시하고 있다. 다만 선행연구에서 독도 문제와 관련하여 심도 있게 다루지 않았던 국제법 문서들을 시계열적으로 연계하고 분석하면서 제시하고 있는 저자의 적극적 해석론은 후속 연구를 통한 분석과 검증을 거칠 필요가 있다고 생각한다. 후속 연구가 필요한 쟁점들은 다음과 같다.

1. 유엔 헌장 제107조의 해석 문제

이 책은 미군정의 행정권 이양을 결의한 총회 결의 제112호와 한국 정부를 승인한 제195호가 "원칙적으로 권고적 성격으로 구속력이 없다"라는 점

을 인정한다(103쪽). 저자는 이 결의들이 "연합국이 전쟁의 결과로 취하였거나 허가한 것이므로, 일본은 이를 무효로 하거나 배제할 수 없다"라고 하면서, 유엔 헌장 제107조가 "법적 구속력이 없는 총회 결의 제112호와 제195호에 따른 조치에 구속력을 부여하고 이를 유효하게 한 것"이라고 결론짓는다(104쪽). 나아가 미군정의 행정권 이양 조치가 일반국제법상 점령 당국의 권한을 넘어선 월권행위라고 하더라도, 일반국제법과 유엔 헌장은 일반법과 특별법의 관계에 있으므로 점령 조치의 위법성이 제107조에 의해 "치유"된다고 주장한다(104쪽).

그러나 유엔 헌장 제107조는 일반적으로 헌장의 어떤 규정도 적국에 대한 연합국의 전후 조치를 무효화하거나 배제하지 않는다는 소극적 유보(saving clause)로 이해되는 조항이다. 제107조는 "헌장의 어떠한 규정도 제2차 세계대전 중 이 헌장 서명국의 적이었던 국가에 관한 조치로서, 그러한 조치에 대하여 책임을 지는 정부가 그 전쟁의 결과로서 취하였거나 허가한 것을 무효로 하거나 배제하지 않는다"라고 규정하고 있다. 이 조항은 유엔 헌장 체계가 연합국의 조치를 사후적으로 무력화하지 못하게 하기 위한 것인데, 그러한 조치에 구속력을 부여하거나 영토권원을 창설하는 적극적 권능을 규정했다고 해석할 수 있을지 의문이다. "헌장이 그 조치를 무효로 하지 않는다"라는 규정에서 "그 조치가 유효하고 구속력을 가진다"라는 의미를 도출하는 것(104쪽)에는 논리적 비약이 있다. 또한 저자는 점령 조치의 위법성이 '치유'된다고 표현하고 있는데, 제107조에 적극적 효력을 인정하는 이러한 해석이 조약 문언의 해석의 한계를 넘는 것이 아닌지 후속 연구를 통해 검증할 필요가 있다.

2. 영토주권의 개념과 일본의 '명목상의 소유권' 문제

저자는 미군정이 관할했던 독도를 포함한 남한 지역에 대한 행정권을 대한민국에 이양했고, 유엔 총회 결의 제195호가 남한 지역에 대한 한국 정부의 실효적 지배와 관할권 행사를 인정한 것은 한국 정부의 행정권 행사를

인정한 것으로, 한국의 소유권도 인정한 것이라고 주장하고 있다. 저자는 "행정지역도는 GHQ와 하지 사령부가 행사하는 행정권의 지리적 경계를 표시한 것으로, 그 자체가 한국의 독도 영유 근거가 될 수는 없다"라고 언급하면서, SCAPIN 677호와 행정지역도가 독도를 일본의 행정권에서 분리했고 하지 사령부 관할로 표시했다는 점에서 한국의 독도 영유권 논거에 있어 대단히 중요한 지도라고 지적하고 있다(71~72쪽). 또한 저자는 점령 당국인 미군정이 갖지 않은 일본 영토의 소유권까지 이양할 수는 없기 때문에, 미군정의 행정권 이양만으로 한국이 독도를 포함한 남한 지역에 대해 영토주권을 회복한 것은 아니라고 지적한다(139쪽). 이러한 간극을 메우기 위한 고리로 저자는 유엔 총회 결의 제195호의 승인을 제시하였고, 그러한 승인도 "한국 정부의 행정권 행사를 공식 인정한 것으로, 한국의 소유권까지 인정한 것은 아니다"(139쪽)라고 지적한다. 결국 저자는 한국이 강화조약 발효 이전에 한국전쟁이 발발했을 때 미군의 참전과 주둔을 허용했기 때문에 사실상 소유권을 행사했고, 한국 정부의 행정권을 인정한 유엔 총회 결의는 사실상 소유권도 인정한 것과 다름없다고 주장하고 있다(140쪽).

이러한 저자의 주장은 영토를 국가재산의 객체로 파악하여 영토주권을 소유권(*dominium*)과 행정권(*imperium*)으로 구분하는 전통적인 객체설(object theory, Eigentumstheorie)에 근거하고 있다. 저자가 행정권으로 번역하고 있는 'imperium'은 영토에서 행사되는 국가의 최고권위를 의미하는 것으로 학계에서는 보통 통치권 또는 지배권으로 번역되고 있다. 일반 독자에게 행정권은 헌법상 국가권력의 하나인 행정권과 혼동될 수 있어 이하에서는 지배권(imperium)이라고 사용하고자 한다. 저자는 독도를 포함한 조선 지역에 대한 소유권과 지배권이 당시 미군정, 한국, 일본에게 나누어져 있었다는 전제에서 논의를 전개하고 있다. 즉 미군정이 독도를 포함한 조선 지역에 대해 지배권을 행사했지만, 사실상의 소유권은 한국이 행사했으며 명목상의 소유권만 강화조약 발효 전까지 일본에게 남아 있었다는 것이다. 저자는 패전국의 영토는 강화조약에 의해 최종적으로 결정되기 때문에 "일본이 명목상 가진 소유권은 형식적이나마 강화조약에 의해 최종적으로 해결되어야"

한다고 본다. 나아가 강화조약 제2조(a)는 일본이 조선에 대한 모든 권리를 포기할 것을 규정했고, 유엔 총회 결의 제112호에 따라 이미 정당하게 한국에 이양된 지배권과 일본이 가진 명목상의 소유권도 일본이 포기해야 할 모든 권리에 포함된다는 논리를 구성한다.

결국 저자는 미군정이 조선 지역을 군사점령하면서 지배권을 행사했지만 소유권은 강화조약 체결 전까지 일본에게 있었다는 것을 전제하고 있다. 일본의 패전 후 대한민국 정부가 수립되면서 미군정이 군사점령했던 영역에 대해 한국 정부가 사실상의 소유권을 행사했기 때문에 일본은 강화조약의 발효 전까지 명목상의 소유권을 보유했지만 그러한 소유권은 강화조약의 체결로 소멸되었다는 것이다. 그러나 저자가 언급하고 있는 일본의 '명목상의 소유권(dominium)'이 영토관계를 규율하는 국제법상 성립될 수 있는 개념인지, 우리나라의 헌법에 비추어 일본의 소유권을 인정하는 것이 타당한 것인지에 대해서는 후속연구를 통해 면밀한 분석과 검증이 필요하다고 생각한다. 이에 관해 간략히 언급하자면, 미군정이 군사점령했던 조선 지역의 소유권을 일본이 보유했는가의 문제는 일본의 대한제국 병합과 식민지배를 국제법적으로 어떻게 평가하느냐에 따라 완전히 다른 법적 결과를 가져온다. 국제법상 일본의 병합과 식민지배의 유효성 문제를 별론으로 하더라도, 대한민국 헌법 전문은 임시정부의 법통을 계승했음을 명시하고 있으므로 미군정이 군사점령한 조선 지역에 대한 소유권은 조선-대한제국-대한민국 임시정부-대한민국으로 승계되었다는 논리를 구성할 필요가 있다. 즉 일본의 식민지배 시기나 미군정 시기에 일본과 미군정이 각각 지배권을 행사했을 뿐이지 '조선 지역'에 대한 소유권은 일관되게 대한민국 임시정부가 보유하고 있었다는 전제에서 국제법적 논리와 근거를 연구할 필요가 있다. 이와 관련하여 임시정부의 국제법적 지위와 국제사회의 승인 문제에 관한 실증적 규명도 함께 이루어져야 할 것이다.

3. ‘조선 지역’에 독도가 포함된다는 주장의 문제

이 책은 강화조약 제2조(a)의 ‘조선’이 그 범위를 명시적으로 규정하지 않는다고 보면서도, 누락된 독도가 ‘조선을 구성하는 섬의 하나’임을 입증하면 독도 역시 일본이 포기하는 대상에 포함된다고 논증한다(137쪽). 그 입증의 핵심 근거는 SCAPIN 677호와 행정지역도가 규정한 조선의 범위가 “행정권 이양과 한국 정부 수립을 거쳐 강화조약 체결에 이르기까지 변함없이 계속 유지되었다”라는 사실이라고 주장한다(138쪽). 그러나 이 책이 직접 인용하고 있는 SCAPIN 677호는 이 지령의 어떠한 내용도 포츠담선언 제8항이 언급한 소도들의 궁극적 귀속에 관한 연합국 정책의 표시로 해석되어서는 안 된다고 명시하고 있다(52쪽). 더욱이 저자는 SCAPIN 677호 및 행정지역도가 영토 권원을 결정하는 문서가 아니라 행정적 경계 표시에 불과함을 확인하고 있다(73쪽). 따라서 최종적인 영토 처리 문서가 아닌 SCAPIN 677호를 근거로 강화조약에 규정된 ‘조선’의 영토 범위에 독도가 포함된다는 주장은 SCAPIN 677호와 행정지역도가 갖는 법적 효력의 내재적 한계를 넘어서는 것으로 보인다.

4. 일본의 ‘묵인’에 대한 평가 문제

저자는 행정권 이양 이후 1951년 9월 강화조약 서명 직전까지 일본이 맥아더 라인 집행이나 독도 폭격 훈련장 사용 승인 등 한국의 독도 실효 지배에 대해 아무런 항의 없이 이를 묵인하였고, 이러한 일본의 부작위가 묵인의 요건을 충족한다고 본다(102쪽). 나아가 일본이 우정성령 등 국내 법령으로 독도를 ‘외국’으로 분류한 점도 독도에 대한 한국의 관할을 인정한 증거로 제시한다(102쪽).

그러나 국제법상 묵인(acquiescence)이 성립하기 위해서는 일방의 침묵이 상대방의 권리 주장에 대한 동의로 해석될 수 있어야 하고, 그러한 상태가 충분한 기간 동안 지속되어야 하며, 통상적으로 분쟁이 결정화된 결정적 기

일(critical date)을 기준으로 그 전후의 태도가 평가된다. 그런데 저자의 설명에 따르더라도, 일본은 강화조약 발효를 앞두고 한국이 평화선을 선포하자 1952년 1월 28일 구술서를 통해 한국의 독도 영유권 주장을 인정할 수 없다고 즉각 항의하였다(164쪽). 즉 일본의 침묵은 단기간에 그쳤고, 일본이 주권을 회복하여 항의의 실익이 생긴 시점에 곧바로 이의를 제기한 것이다. 또한 군사점령기에는 일본의 주권 행사 자체가 정지되어 점령 당국의 조치에 대해 항의할 지위나 통로가 제한되어 있었으므로, 그 기간의 침묵을 한국의 '영유권'에 대한 자발적·확정적 묵인으로 평가하기에는 무리가 있다. 우정성령에 의한 '외국' 분류 역시 미군정의 행정권 행사에 대응하여 점령 당국의 지시 체계 아래에서 이루어진 것이어서, 일본의 자발적 의사에 기한 승인으로서의 증거력은 제한적이라고 생각한다. 따라서 점령기의 상황만으로 묵인의 요건이 충족되었다고 보기보다는, 결정적 기일의 법리와 영유권 문제에서 요구되는 묵인의 성립 기준에 비추어 강화조약 발효 이후 일본이 일관되게 보여 온 항의 행위까지 종합적으로 검토하는 후속 연구가 필요하다.

Ⅴ. 나가며

이 책은 독도 문제와 관련하여 의미 있는 국제법 문서들을 시계열적으로 연계하여 분석함으로써 강화조약 제2조(a)의 '침묵'을 한국 독도 영유권의 '확인'으로 전환하는 적극적인 해석론을 제시하고 있다(136~143쪽). 독도에 관한 수많은 연구들이 대부분 유사하거나 선행연구에서 크게 벗어나지 못하고 있는 학계의 현실을 고려할 때 이 책은 매우 참신하고 새로운 독도 영유권 논리를 제시하고 있다는 점에서 의미가 있다. 다만 이 책에서 제시된 여러 주장의 설득력은 결국 강화조약 제2조(a)의 해석 문제에 집중되어 있고, 유엔 헌장 제107조, 강화조약 제19조(d), 유엔 총회 결의, 일본의 묵인 등이 주된 근거로 제시되고 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 저자가 제시

한 적극적 해석론은 좀 더 면밀한 검증과 후속 연구가 필요하다. 특히, 유엔 헌장 제107조의 해석문제와 일본의 명목상의 소유권 문제에 대해서는 국제법 이론과 국가실행의 측면에서 후속연구를 통해 규명할 수 있을 것이다. 불구하고 이 책에서 제기한 문제의식과 논리 구성은 앞으로 독도 영유권에 대한 통시적이고 일관성 있는 후속 연구의 방향 설정에 크게 기여할 것이다.

https://doi.org/10.23037/tas.2026..31.009
영토해양연구 Vol. 31 (2026. 6.)

서평

『30년의 위기: 탈단극 시대 미국과 세계질서』

(차태서 저, 2024, 성균관대학교출판부)

장성일 동북아역사재단 국제관계연구소 연구위원

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 미국 패권과 국제질서의 변화
Ⅲ. 나가며

Ⅰ. 들어가며

2022년 러시아의 우크라이나 침공, 2026년 미국-이란 전쟁으로 인한 호르무즈 해협 봉쇄와 같은 국제적인 영토 및 해양 위기를 어떻게 이해해야 하는가? 이러한 국제적인 사건은 어떤 국제질서의 변화를 예고하는가? 해양안보와 관련하여 미국-이란 전쟁을 통해서 국제적인 리더십을 스스로 포기하려고 하는 듯한 미국의 행동을 어떻게 이해해야 할까? 미국의 패권 약화나 의지 결여, 그리고 더 나아가 미국과 같은 패권국가의 공백은 동북아시아를 포함하여 세계적인 차원의 평화 그리고 국제질서에 어떤 변화를 시사하는가? 그러한 변화가 세계를 더 평화롭게 만들 것인가 아니면 더 불안정한 세계로 이끌 것인가? 이러한 변화는 양육강식의 강대국 국제정치로의 회귀 또는 미국 주도의 세계질서나 국제협력의 붕괴를 의미하는가?

트럼프 행정부의 재집권과 2026년 미국-이란 전쟁으로 인해 국제질서가 거대한 변혁을 경험하고 있다는 사실에 많은 국제정치학자들은 공감하고 있다. 그러나 왜 이러한 변화가 발생하며 이 변화가 국제평화 그리고 국제질서 관점에서 무엇을 의미하는지 파악하기는 쉽지 않다. 급박하고 혼돈스러운 거대한 국제정치의 변혁 속에서 차태서 교수의 저서 『30년의 위기: 탈단극 시대 미국과 세계질서(성균관대학교출판부, 2024)』(이하 '『30년의 위기』')는 우리가 현재 목도하고 있는 미국 패권의 변화, 그리고 이로 인한 국제질서의 거대한 변혁을 이해하는 데 실마리를 준다. 그는 탈냉전 '30년의 위기'라는 우리가 직면한 역사적 국면을 미국과 세계질서의 변화라는 키워드를 중심으로 분석하고자 했다. 그가 주목한 것은 안정적인 패권국가가 부재한 소위 '대공위기(interregnum)'가 국제질서에 의미하는 바가 무엇인지로, 이는 그가 지적한 것처럼 미국의 패권질서를 전제로 전 기간 동안 대외정책을 수립해 온 한국에 시사하는 바가 크다. 그는 현실주의 국제정치이론의 토대를 마련한 E. H. 카(Edward Hallett Carr)의 『20년의 위기(The Twenty Years' Crisis, 1919-1939)』를 원용하여 양차 대전 사이 시기와의 유비를 통해 우리 시대가 겪고 있는 국제정치의 거시적인 변동을 이해하고자 했다.

이 글은 『30년의 위기』가 해양안보를 비롯해 오늘날 우리가 직면한 국제질서의 대전환과 불안정을 이해하는 데 어떤 시사점을 제공하는지 살펴보고자 한다.

II. 미국 패권과 국제질서의 변화

1. 미국 패권의 쇠퇴와 국제질서의 변화

국제질서 차원에서 『30년의 위기』가 지적하는 가장 중대한 변화는 미국 패권의 쇠퇴 경향이다. 제2차 세계대전이 끝난 뒤, 미국은 초당적인 지지 속에서 냉전 기간 자유패권(liberal hegemony) 전략으로 명명된 대전략을 추진했다. 미국은 단극을 구성하는 물질적 능력을 토대로 하여 미국적인 가치에 부합하도록 자유국제질서를 구축하는 것을 목표로, 안보 및 경제 분야에서 다자주의적 국제기구를 창설, 민주주의와 자본주의의 전 지구적 전파, 그리고 세계 최강의 군사력 건설 및 해외 전진 배치 등을 전략의 수단으로 삼았다.

그러나 『30년의 위기』는 2000년대 초반부터 시작한 테러와의 전쟁이 실패로 끝나면서 제국적인 과잉 팽창의 문제가 심화되었고, 이로 인해 패권국으로서 미국의 권력이 상대적으로 쇠퇴하기 시작했다고 진단한다. 저자가 명확하게 지적하듯 2021년 여름 전격적으로 진행된 아프가니스탄에서의 미군 철수와 탈레반의 재집권, 그리고 2022년 2월 러시아 푸틴 정권에 의한 우크라이나 침공은 패권국가 미국의 후퇴 그리고 패권국가 미국 중심 단극시대의 종언을 확인시켜 준 사건들이었다. 9·11 테러에 대한 대응 차원에서 2001년에 개시된 아프가니스탄 전쟁은 무려 20년간 지속됐다. 미국은 급진적인 이슬람 조직 격멸과 민주주의 국가 수립이라는 아프가니스탄 전쟁의 주요 목표를 달성하지 못했고, 20년 동안 엄청난 국력을 소비하면서 패권의 쇠퇴를 가속화시켰다. 『30년의 위기』는 아프가니스탄 전쟁을

전형적인 "제국적 과잉 팽창" 전쟁으로 평가한다. 국가전략의 관점에서 평가할 때, "냉전 종식 후 최강의 지위를 누렸던 미국이 귀중한 역사적 기회를 쓸모없고 인기도 없는 신식민주의적 역할 수행으로 낭비한 대표적 사례"라는 것이다. 즉, 아프가니스탄 전쟁은 미국의 국제적인 신뢰와 패권적인 위상을 심각하게 약화시킨 사건이라는 평가다.

아울러 나치 독일의 폴란드 침공이 전간기 이상주의 시대에 돌이킬 수 없는 사망선고를 내렸던 것처럼, 러시아-우크라이나 전쟁은 팍스아메리카나가 확실히 종식되었음을 표시했을 뿐 아니라, 세계가 다시 우울한 현실주의에 의해 잘 설명되는 시공간으로 회귀했다는 것이 『30년의 위기』가 내린 냉정한 진단이다. 1990년 이라크가 쿠웨이트를 침공했을 때 전 세계가 단결하여 사담 후세인의 정복 전쟁을 저지했지만, 2022년 러시아의 푸틴이 유사한 성격을 가진 침략 전쟁을 일으켰을 때 국제사회는 단합된 목소리를 내지 못했다. 특히 2008년경부터 우크라이나의 국가성 자체를 무시한 푸틴의 발언들이 실제 전쟁으로까지 이어졌다는 점에서, 러시아-우크라이나 전쟁은 국제연합(UN) 헌장에 명기된 국가 주권과 영토 보전의 국제 규범을 위반했다고 『30년의 위기』는 지적한다. 제2차 세계대전 후 급격히 줄어들었고, 탈냉전 시기 국제체제에서는 찾아보기 힘든 제국주의적 영토 정복 전쟁이 러시아-우크라이나 전쟁을 통해 귀환한 것이다.

국제질서의 관점에서 보면 이러한 변화는 패권국가 미국을 축으로 하는 단극체제 국제질서의 해체로, 강대국 간 경쟁이 21세기에 다시 등장하는 현실주의적 진실의 순간이 도래한 것이다. 제2차 세계대전이 종식된 이후 미국 패권은 국제질서에 안정성을 제공했다. 물론 소련과의 냉전, 그리고 탈냉전 시기 쿠바 미사일 위기를 포함하여 다양한 무력 분쟁이 있었지만, 적어도 강대국이 충돌하는 세계적인 차원의 전쟁이 없었다는 점에서 미국 패권이 주도한 국제질서는 세계적인 차원의 대규모 전쟁을 예방하고 평화를 유지할 수 있었다. 그러나 패권국가의 쇠퇴, 단극체제 국제질서의 해체와 강대국 간 경쟁의 등장은 국제체제 전체의 불안정성을 높이고 대규모 전쟁 발발의 가능성을 증가시킬 수도 있다. 러시아-우크라이나 전쟁 사례

가 명확하게 증명하듯 국제연합과 같은 국제기구는 국가 간의 무력 분쟁을 예방하거나 종식시키는 데 분명한 한계를 보여 주었다. 러시아-우크라이나 전쟁 사례는 패권국가의 부재, 패권국가의 역량 또는 패권에 대한 의지가 국제적인 평화에 얼마나 중요한지 확인시켜 주는 냉정한 현실이기도 하다.

2. 미중 전략경쟁 차원에서 패권 이행 또는 세력전이

『30년의 위기』는 또한 격화되는 미국과 중국 간 전략경쟁의 맥락에서 패권의 이행 또는 세력전이의 가능성도 지적한다. '투키디데스의 함정'으로 알려진 논의가 그것인데, 역사의 반복과 비극이라는 고전적인 현실주의 세계관이 다시 부활된 것이다. 신흥 강대국이 급성장하면서 기존의 패권국가가 가지고 있는 지위를 위협할 때 패권국과 도전국 사이에 대결 국면이 형성되고 전쟁의 가능성이 있다는 것이 '투키디데스의 함정' 논의의 핵심이다. 투키디데스는 도전국인 아테네와 패권국 스파르타 사이의 전쟁을 관찰하면서 아테네의 부상과 그에 따라 스파르타가 가지게 된 두려움이 전쟁의 근본적인 원인이라고 분석했다. 이러한 시각은 20세기 전반 기존의 패권국인 영국과 신흥 도전국 독일 간의 긴장과 불안이 양차 대전으로 이어졌다는 패권전쟁의 설명으로 발전했다. 미국과 중국 간 전략경쟁이 격화됨에 따라서, 그리고 무엇보다 미국의 패권적인 지위가 상태적으로 쇠퇴 또는 하락하는 경향으로 움직이고, 중국의 부상이 가속화됨에 따라서 '투키디데스의 함정'이 미중 간에 어떻게 재현될지 우려된다. 역사가 반드시 동일한 패턴으로 반복되진 않겠지만, 미중 전략경쟁이 경쟁적이더라도 평화적인 공존으로 전개될지, 갈등적인 경쟁으로 발전할지 알 수 없다. 그러나 대만 해협 문제와 같이 미중관계를 순식간에 갈등적인 상황으로 내몰 수 있는 이슈도 있다는 현실을 고려할 때 미중 전략경쟁을 섬세하게 관리할 필요가 있다.

미국과 중국 간의 전략경쟁이 어떤 방향으로 전개될지 알 수 없으나, 많은 전문가들은 인도-태평양의 해양에서 미국과 중국이 충돌할 수 있다고 경고한다. 군사적 현대화를 통해 더 먼 해양으로 군사력을 투사함으로써 영

향력을 확대하려는 중국과 이를 저지하기 위한 미국 간의 긴장이 해양에서의 충돌로 귀결될 수 있다는 것인데 남중국해와 대만 해협이 대표적으로 거론되는 공간이다.

3. 미국 대전략의 변화와 시사점

『30년의 위기』는 미국 대전략의 변화 가능성도 예고하고 있다. 제2차 세계대전 이후 미국은 '자유주의적 국제주의'에 기반하여 대전략을 세우고 실행해 왔는데 이를 폐기하고 대안으로서 역외균형전략(offshore balancing)을 채택할 수 있다는 것이다. 탈냉전기 자유주의적 패권전략이 야기한 과잉 팽창으로 인해 결국 미국의 국력이 약화되는 결과가 초래됐고, 전체적으로 대외적인 개입을 축소하고 미국은 역외균형자로서 핵심적인 이익에만 제한적인 관여를 추구한다는 주장이다. 자유민주주의와 자본주의라고 하는 미국의 이미지에 따라서 세계를 변환시키려고 했던 과거 외교정책을 폐기하고, 이제 미국은 구체적인 안보 위협에만 대처하는 방식으로 전략 변화가 일어날 수 있다는 것이다. 지역적으로 보자면 그동안 미국이 관심을 가졌던 유럽, 중동에 대한 관여를 대폭 감축하면서 중국에 대한 봉쇄에 집중할 수 있다는 것이다.

트럼프 시대에 들어 미국 외교정책의 방향성이 왜 이렇게 달라졌는가라는 질문에 대해 『30년의 위기』는 미국 외교정책 엘리트 그룹 내부에서 세력 변동이 일어났다는 사실에 주목했다. 원래 워싱턴의 주류를 형성하던 초국주의적 엘리트 그룹과 별개로 포퓰리스트적 지도부가 일정 부분 백악관을 장악하면서 개입주의와 지구화론을 정면으로 부정한 것이다. 이들은 기존의 자유주의적 국제주의 전략이 미국의 국력을 약화시켰다는 점을 비판하면서 민족주의적 비전에 기반한 새로운 역할 정체성을 내세웠다. 아울러 그들은 그동안 미국이 수행해 왔던 지구적 차원의 공공재를 제공해 온 세계경찰과 세계금고로서의 역할을 폐기해야 한다고 강조했다. 이러한 시각은 트럼프 행정부가 발표한 최상위 국가안보 문서인 『국가안보전략(National

Security Strategy)』에서도 드러나 있는데, 본 전략은 자유주의적 세계질서가 쇠퇴하고 강대국 간 경쟁의 시대가 부상했다는 점을 명확히 하면서 중국, 러시아 같은 수정주의 국가들의 도전이 미국 국가이익의 최대 위협이라고 명시했다.[1]

트럼프의 등장은 특히 중국에 대한 정책에 대전환을 가져왔다. 그동안 중국에 대한 '관여와 확장' 정책을 통해 트럼프 이전의 미국 행정부가 중국을 미국이 주도하는 세계체제에 편입시키고 책임 있는 이해당사자가 될 수 있도록 노력했다면, 트럼프는 이러한 대중국 정책이 실패했다고 평가했고, 이를 대체하기 위해 현실주의적 봉쇄정책으로 대전환을 시작했다고 『30년의 위기』는 분석한다. 주목할 점은 트럼프 1기 행정부에서 이루어진 중국 정책의 대전환이 2021년 민주당 정권으로 교체된 바이든 행정부에서도 큰 수정 없이 지속되었다는 것이다. 그런 의미에서 중국에 대한 국가안보 차원의 위협 인식과 중국에 대한 강경정책은 미국 내 정치적 성향과 관계없이 이루어진 일종의 합의라고 볼 수 있으며 미국의 대외정책에도 일관성 있게 투영될 가능성이 매우 높다.

중국이 단지 미국을 추격하는 수준이 아니라 미국과 대등한 위치에서 자신의 역할을 인정받고자 하고, 트럼프 시대 이후에도 중국에 대한 강경정책이 지속될 가능성이 높다면 해양에서 미국과의 충돌은 피하기 쉽지 않아 보인다. 2026년 5월 미국과 중국의 정상회담은 이전보다 더 자신감을 가진 중국의 모습을 보여 주었다. 중국의 시진핑 국가주석은 5월 14일 베이징에서 개최된 도널드 트럼프 대통령과의 정상회담에서 "대만 문제를 잘못 처리하면 양국이 충돌해 관계 전체를 매우 위험한 지경으로 밀어 넣을 것"이라 경고했다.[2] 대만을 중국의 주권 문제로서 자국의 영토로 간주하는 중국은 무력 사용의 가능성도 배제하지 않고 있으나 그동안 미국은 "대만 해협에서의 일방적 현상 변경에 반대한다"라는 메시지를 꾸준히 제시해 왔고

1 The White House, 2017.12, *National Security Strategy of the United States of America*.

2 김은중, "美국무, 미·중 회담에도 "대만에 대한 美정책 변화 없다"", 『조선일보』, 2026.5.15.

트럼프 2기 행정부 역시 그 기조를 유지하고 있다.

2025년 11월에 발표한 트럼프 2기 행정부의 『국가안보전략』도 대만을 포함한 인도-태평양 해양안보에 대해 분명하게 미국의 정책을 표현하고 있다. 본 전략에서 미국은 "대만을 둘러싼 분쟁을 억지하는 것, 이상적으로는 군사적 우위를 유지함으로써 이를 달성하는 것이 최우선 과제"라고 정책 목표를 제시한 후, "우리는 또한 대만에 대한 기존의 선언적 정책을 유지할 것이며, 이는 미국이 대만 해협의 현상 유지를 일방적으로 변경하는 어떠한 조치도 지지하지 않음을 의미한다"라고 대만 문제에 대한 미국의 일관된 정책을 확인했다.[3] 대만 해협 문제가 미국과 중국에게만 국한되는 이슈가 아니라 동북아시아, 더 나아가 인도-태평양 지역 전체에 군사적 불안정을 가져올 수 있는 뇌관이라는 점에서 우려스럽다. 트럼프 행정부가 동맹을 거래적 관점에서 보고 동맹과의 협력에 부정적인 것은 사실이지만, 『국가안보전략』은 미국이 독자적으로 중국에 대응하기 어렵다는 현실을 냉정하게 인정하고 있다. 아울러 본 전략은 대만 해협의 안정을 위해 동맹국의 역할을 강조하고 있기 때문에 한국과 일본은 대만 문제로부터 절대 자유로울 수 없다는 엄혹한 국제정치의 현실을 직시할 필요도 있다.

4. 해양안보 차원에서 미국의 글로벌 리더십 부재가 가져올 불안정

미국이 패권국가의 역할을 하고자 하는 의지와 그렇게 할 수 있는 패권국으로서의 역량을 모두 잃어버렸을 때 그것이 한반도와 동북아시아, 중동지역, 그리고 더 넓게는 세계적 차원에서의 평화와 안정에 어떤 변화를 가져올 것인지 희망적이지 않다. 2026년 2월 28일에 시작된 미국-이란 전쟁은 미국 패권 또는 글로벌 리더십의 부재가 국제적인 평화와 경제적 안정에 얼마나 치명적인 재앙을 가져올 수 있는지 명확하게 보여 준 사례라고 할 수 있다. 미국 패권의 쇠퇴 그리고 글로벌 리더십의 부재가 트럼프 시대

3 The White House, 2025.11, *National Security Strategy of the United States of America*.

외교정책과 결합되어 나타날 때 해양안보 차원에서도 중요한 변화가 있을 것으로 보인다.

예를 들어 '항행의 자유(freedom of navigation)'를 지키는 것은 건국 이후 미국의 핵심적인 외교정책 목표 중 하나였다.[4] 제2차 세계대전 종전 후, 미국은 자유주의적 국제질서에 기반하여 패권국으로서 막대한 해군력을 세계적인 차원에서 투사하며 주요 해상교통로가 특정 국가나 세력에 의해 통제되는 것을 예방하는 소위 해양안보 차원에서의 공공재(maritime commons)를 제공하는 역할을 해 왔다.[5] 미국의 해양안보 공공재 제공은 세계적 차원의 자유무역과 경제성장의 기반이 됐으며, 패권국가로서 미국은 이러한 안보 제공의 비용을 기꺼이 감당했다. 그러나 아프가니스탄 전쟁을 포함하여 『30년의 위기』가 지적한 과도한 제국적 팽창정책으로 인해 미국은 총체적인 국력을 급격히 소모하기 시작했고, 그로 인해 패권국가로서의 역량도 하락하기 시작했다. 그런 상황에서 트럼프의 등장으로 제2차 세계대전 이후 지속됐던 미국 대전략이 전환하기 시작했고, 미국은 글로벌 공공재를 제공하는 패권국가로서의 역할과 비용 부담에 대해 다시 생각하기 시작했다.

2026년 미국-이란 전쟁으로 시작된 페르시아만의 호르무즈 해협 봉쇄 위기에서 트럼프 행정부의 행동은 해양안보 차원에서 공공재를 제공해 왔던 패권국가로서 미국의 모습과 달랐고, 미국의 동맹국을 포함하여 국제사회는 미국의 의지와 역할에 의문을 가졌다. 트럼프 2기 행정부의 미국은 호르무즈 해협과 같이 세계경제에 핵심적인 해상교통로를 보호했던 미국의 역할을 당연하게 받아들이지 않았고, "호르무즈 해협을 통해 석유를 공급받는 세계 국가들은 그 통로를 스스로 관리해야 한다"라며[6] 해양안보 공공재 제공 패권국가로서의 역할을 국제사회 및 동맹국에게 떠넘길 수 있다는 시

4 Joshua L. Root, 2016, "The Freedom of Navigation Program: Asssessing 35 Years of Effort," *Syracuse Journal of International Law & Commerce*, Vol. 43, No. 2, pp. 321~351.

5 장성일, 2023, 『해양안보와 미국의 외교정책』, 이조, 22~23쪽.

6 박국희, "트럼프 "앞으로 2~3주 강한 타격... 이란은 석기시대 될 것"", 『조선일보』, 2026.4.2.

그널을 보냈다. 다행히 트럼프 행정부는 페르시아만에 갇힌 선박들이 안전하게 호르무즈 해협을 통행할 수 있도록 안보 제공의 역할을 했으나 곧 중단함으로써 미국의 역할에 대한 불확실성이 커졌다.

미국이 패권국의 지위를 스스로 버리고 더 이상 해양안보 공공재를 제공하지 않겠다고 한다면 이제 누가 그 역할을 담당해야 할까? 국제사회가 해야 하는가, 아니면 특정한 강대국이 해야 하는가? 중국이 미국의 역할을 대체한다면, 세계는 안정적일까 아니면 더 불안정한 모습을 보일까? 미국-이란 전쟁과 그로 인한 호르무즈 해협 위기는 우리가 그동안 당연하게 생각해 왔던 해양안보 차원에서의 공공재 제공의 역할과 책임 및 비용이 누구에게, 그리고 어떻게 분배되어야 하는지라는 문제를 현실적으로 고민하게 만드는 계기가 되었다. 아울러 미국-이란 전쟁을 계기로 패권국가의 부재나 역할 상실이 세계적인 차원에서 얼마나 큰 불안정과 비용을 발생시키는지 우리는 철저하게 경험하고 있다.

Ⅲ. 나가며

마지막으로 『30년의 위기』는 어떤 세계질서를 예고하는가? 『30년의 위기』는 미국 패권의 쇠퇴가 진행되면서 세계가 미국과 중국을 중심으로 양분되되 그 사이에서 유동하는 국가들도 증가하는 불명확한 분기와 함께, 보다 근본적으로는 여러 문명국가들이 부상하며 각자의 세력권을 형성해 가는 '다질서 세계'의 부상을 예고한다. 미국이라는 패권국가가 부재한 대공위기의 혼란 및 파편화가 한동안 지속될 가능성이 있다는 것이다. 이러한 국제질서는 미국과 소련이 양극의 축이었던 냉전기의 양극체제와는 속성이 다른 독특하고 복합적인 국제질서라는 점에서 차이가 있다. 우리가 현재 목도하고 있는 현실은 미국과 소련 간 구냉전과 다르게 미국을 중심으로 하는 자유주의 진영과 중국-러시아를 중심으로 한 권위주의 진영 사이에 많은 중견국들이 포진해 있으며, 친미 국가들마저 전략적 모호성을 유지하

면서 어느 한 진영을 선택하기를 거부하는 '헤징(hedging)' 전략이 범람하고 있는 혼돈스러운 모습이다.

근대 유럽의 국제정치 상황과 유사한 강대국 세력균형 정치로 동일한 방식으로 회귀할지 알 수 없으나, 적어도 국제적인 공공재를 제공하던 선량한 패권국가가 존재하면서, 세계적인 차원의 전쟁 없이 안정적인 국제질서가 유지되었던 모습을 당분간 기대하기 어려워 보인다. 『30년의 위기』는 미국 패권의 쇠퇴와 다질서 세계의 태동기일 수도 있는 역사적 변곡점일 오늘날의 국제질서를 이해하는 데 중요한 실마리를 제공한다. 이제 과거의 교훈을 바탕으로 불확실한 미래를 대비해야 할 것이다.

영토·해양 일지

https://doi.org/10.23037/tas.2026..31.010

영토 · 해양 일지

엄태일 한림성심대학교

2025년	국내	국외
12월	• 9일: 합참은 러시아 군용기 7대와 중국 군용기 2대가 대한민국 방공식별구역(KADIZ)에 진입 후 이탈했다고 발표 • 9일: 한미 군 당국은 북한의 서해상 방사포 발사 정황을 포착 • 10일: 국방부는 러시아와 중국 군용기의 KADIZ 진입과 관련하여 주한 중국대사관과 주한 러시아대사관에 항의 • 10일: 경북교육청은 일본 총리의 독도에 대한 부당한 주장에 대해, 독도는 명백한 대한민국 고유의 영토임을 발표 • 17일: 강원도에 동해어업관리단 지역사무소가 신설되어 동해·묵호항의 국가항만 기능과 해상안전 대응 역량 강화 • 29일: 합참은 한미 공조하에 북한 미사일에 대해 예의주시하고 정밀 분석 중이라고 발표	• 2일: 중국 해경국은 일본 어선이 센카쿠(尖閣) 열도[중국명 '댜오위다오(釣魚島)'] 영해에 불법 진입하여 경고하고 퇴거 조치 • 2일: 일본 어선 즈이호마루가 센카쿠 열도 영해에 진입 • 2일: 중국이 보하이해 일대에서 연일 군사훈련과 실탄 사격 훈련 실시 • 9일: 다카이치 사나에 일본 총리가 독도를 '일본 고유의 영토'라고 주장 • 9일: 러시아 군용기 7대와 중국 군용기 2대가 KADIZ에 진입 후 이탈 • 9일: 북한이 서해상으로 방사포 수 발을 발사 • 10일: 중국 해경이 센카쿠 열도 해역 순찰 • 10일: 중국이 서해 한중 잠정조치수역(PMZ)에 무단으로 구조물을 설치한 것은 '회색지대' 전술의 일환이라고 미 한반도 전문가가 제언 • 18일: 항공기 추적 앱 '플라이트레이더24'가 독도를 일본식 명칭으로 표기해 논란 • 28일: 북한은 김정은 국무위원장이 참석한 가운데 서해상에서 장거리 전략 순항미사일 발사 훈련을 진행

2026년	국내	국외
1월	• 4일: 합참은 북한이 평양 인근에서 동해상으로 발사한 탄도미사일 수 발을 포착 • 5일: 이재명 대통령과 시진핑 중국 국가주석이 한중 정상회담 실시 • 7일: 이재명 대통령은 중국 정부가 서해 PMZ에 설치한 구조물 일부를 철수하기로 했다고 발표	• 4일: 한중 정상회담에 맞춰, 북한이 오전에 동해상으로 탄도미사일 수 발을 발사
		• 8일: 중국 국방부가 중일 간 영토 분쟁 지역인 센카쿠 열도가 자국 영토라며, 중국 해경선 순시가 정당하다고 주장
	• 13일: 이재명 대통령과 다카이치 사나에 일본 총리가 한일 정상회담 실시	
		• 14일: 중국 해경이 한일 정상회담이 열린 다음 날 센카쿠 열도 인근 해역 순찰 • 14일: 일본은 기관포를 탑재한 중국 해경 선박 4척이 센카쿠 열도 주변 일본 영해에 침입했다며 퇴출 경고
	• 27일: 정부는 서해 PMZ 내 구조물 이동에 대해 의미 있는 진전이라고 평가	• 27일: 중국 외교부는 3개의 구조물 가운데 하나를 PMZ 밖으로 옮기는 작업에 착수했다고 발표
	• 27일: 합참은 북한이 동해상으로 탄도미사일을 발사함에 따라 감시 및 경계 강화	• 27일: 북한이 오후 평양 일대에서 동해상으로 단거리 탄도미사일(SRBM)을 발사
		• 28일: 러시아가 2월 쿠릴 열도(일본명 '북방영토') 주변 군사훈련 지역을 확대하겠다고 통보 • 28일: 일본 정부는 러시아가 쿠릴 열도 주변 군사훈련 지역을 확대하겠다고 통보한 것에 대해 항의

2026년	국내	국외
2월	• 5일: 국방부는 중국 국방부와 서해상에서 한중 간 공동 수색구조훈련(SAREX)을 재개하는 방안을 논의	• 12일: 일본 정부가 규슈 인근 배타적경제수역(EEZ)에서 중국 어선을 나포 • 12일: 중국 어선이 일본 측 EEZ에서 현장 검사를 위한 운항 정지 명령에 불응한 채 항해 • 14일: 중국 해경이 센카쿠 열도 인근 동중국해에서 춘제(설) 인사 영상을 공개 • 16일: 미일 공군은 동중국해 인근에서 미 전략폭격기 B-52를 동원한 공동 훈련을 진행 • 18일: 주한미군이 18~19일 서해상에서 F-16 전투기 등 항공 전력 수십 대가 참여하는 대규모 공중 훈련을 진행 • 18일: 주한미군 전투기가 서해에서 공중 훈련을 실시하는 과정에서 중국 전투기가 대응 출격
	• 20일: 정부가 일본 외무상의 독도 영유권 주장 발언에 항의하며 즉각 철회를 촉구	• 20일: 일본 외무상은 외교연설에서 독도가 국제법상으로도 일본 고유의 영토라며 의연하게 대응할 것이라고 발표 • 20일: 일본 정부가 시마네현의 독도 행사에 차관급 인사를 파견하기로 발표
	• 22일: 정부가 일본 시마네현의 독도 관련 행사와 고위급 인사 참석에 강력히 항의	
		• 23일: 2025년 기준 일본인 112명이 호적에 독도를 자신의 본적으로 기재했다고 일본 언론 보도 • 24일: 중국은 지난 18일 서해 상공에서 벌어진 미중 간 전투기 대치 상황에 관해 '효과적 대처'를 했다고 발표 • 25일: 한반도 인근 서해상에서 발생한 미중 간 대치 상황과 관련해, 한국의 장관 등이 제때 보고받지 못한 점에 대해 주한미군이 유감 표명

2026년	국내	국외
3월	• 2일: '독도 마지막 주민' 김신열 씨 별세 • 9일: 한미가 9~19일간 연합훈련 '자유의 방패(FS: Freedom Shield)'를 실시하였으나 야외기동훈련 규모 축소	
		• 10일: 한미연합훈련(FS)에 대해 김여정 북한 노동당 중앙위원회 부장이 경고
	• 12일: 한국 정부는 일본의 독도 영유권 주장에 대해 즉각 반발	• 12일: 일본 총리가 독도가 일본 영토라고 거듭 주장하며 '죽도(竹島)의 날' 행사에 각료를 파견하겠다는 계획을 발표
	• 13일: 더불어민주당은 일본이 독도에 대한 근거 없는 영토 주장과 역사 왜곡을 즉각 중단해야 한다고 촉구 • 13일: 외교부는 일본 총리의 독도 영유권 주장에 대해, 독도는 역사적·지리적·국제법적으로 명백한 우리 고유의 영토라고 대응	
	• 14일: 청와대가 북한의 탄도미사일 10여 발 발사에 따라 긴급 안보상황 점검회의를 개최하고 즉각 중단 촉구 • 14일: 합참은 북한이 동해상으로 탄도미사일 10여 발을 발사한 것과 관련해, 한미 연합방위태세로 대응할 수 있다고 발표	• 14일: 북한이 평양 순안 일대에서 동해 방향으로 탄도미사일 10여 발을 발사 • 14일: 일본 방위성은 북한이 탄도미사일을 동해상으로 발사했으며, 일본 EEZ 밖 해상에 낙하했다고 발표
	• 16일: 한·미·일 외교 당국이 최근 북한의 탄도미사일 발사와 관련해 유엔 안보리 결의 위반이라는 점을 확인하고, 평화와 안전을 위협하는 도발 행위의 중단을 촉구	• 16일: 일본 어선이 센카쿠 열도 영해에 진입 • 16일: 중국 해경이 센카쿠 열도에 불법 진입한 일본 어선을 퇴거 조치했다고 발표
	• 24일: 교육부는 독도 영유권 주장과 역사 왜곡 내용을 담은 일본 고등학교 교과서 검정 통과에 유감을 표명하며 시정을 촉구 • 24일: 경북도는 일본이 독도에 대한 왜곡된 내용을 반영한 교과서를 검정 통과시킨 데 대해 강력히 항의	• 24일: 일본 문부과학성은 일본의 독도 영유권 억지 주장이 포함된 고등학교 교과서 심사 결과를 확정

2026년	국내	국외
3월	• 24일: 외교부는 일본의 교과서 검정 결과 발표에 항의하여 주한 일본대사관 총괄공사를 초치 • 24일: 해군은 제11회 서해수호의 날을 맞이하여 24~27일간 동·서해에서 해상기동훈련을 진행 • 26일: 동북아역사재단은 영토 주권 의식을 고취하기 위한 '2026년 독도 지킴이 학교' 120개교를 최종 선정 • 27일: 이재명 대통령은 서해수호의 날 기념식에서 55인의 서해수호 영웅들에게 경의를 표하고 추모 • 31일: 정부가 제5차 독도 지속 가능 이용 기본계획을 확정	• 30일: 중국 해양조사선이 일본 EEZ에서 조사 활동 실시 • 30일: 일본 해상보안청은 일본 EEZ 내에서 중국 해양조사선의 활동이 이루어졌다고 발표
4월	• 1일: 동북아역사재단 독도체험관은 '2026년 제8기 독도 전시해설 교육과정' 실시 • 6일: 경북교육청은 독도 교육을 체계적으로 운영하도록 월별 독도 교육자료 꾸러미 '월간 독도'를 제작·보급 • 7일: 합참은 북한이 발사체 발사에 실패한 것으로 발표 • 8일: 합참은 북한이 오전에 원산 일대에서 탄도미사일을 발사하고, 오후에 동해상으로 탄도미사일 1발을 발사했다고 발표	• 2일: 일본 정부가 독도는 일본 땅이라고 주장하며 도쿄에 세운 '영토주권전시관'에 교육관까지 설치 • 3일: 북한이 미사일 개발 핵심 시설이자 '동창리 발사장'으로도 알려진 서해 위성발사장을 확장 • 7일: 북한은 오전에 평양 일대에서 동쪽으로 미상 발사체를 발사했으나, 비행 초기 이상 징후를 보이며 소실 • 8일: 북한이 오전에 동해상으로 SRBM을 발사하고, 오후에 동해상으로 탄도미사일 1발을 추가로 발사

2026년	국내	국외
4월	• 10일: 외교부는 일본 정부의 외교청서 내 부당한 독도 영유권 주장에 항의하여 주한 일본대사관 총괄공사 초치 • 14일: 독도경비대 발전기 인근 기름 저장 탱크에서 유류가 유출되어 토양이 오염됨	• 10일: 일본 정부가 2026년판 외교청서를 통해 독도는 '일본 고유의 영토'라는 주장을 반복
		• 16일: 일본 센카쿠 열도 인근 해상에서 항해 중이던 대만 어선에 화재 발생 • 16일: 중국 해경이 센카쿠 열도 인근에서 화재가 난 대만 어선을 위해 구조 작업 실시
	• 19일: 합참은 북한이 오전에 동해상으로 발사한 SRBM 수 발을 포착했다고 발표 • 19일: 한·미·일이 북한의 단거리 탄도미사일 발사를 유엔 안보리 결의 위반으로 공동 규탄하고, 도발 중단을 촉구	• 19일: 북한이 동해상으로 SRBM 수 발을 발사
		• 20일: 북한이 신형 전술탄도미사일 '화성포-11라' 수 발을 시험발사했다고 공개 • 23일: 한국인 남성이 일본 야스쿠니 신사에서 '독도는 우리 땅'이라고 쓴 현수막을 들고 있다가 체포됨 • 25일: 국제수로기구(IHO) 총회에서 바다를 지명이 아닌 고유번호로 표기하는 디지털 표준 'S-130'이 채택
	• 27일: 독도 인근에서 조업 중이던 어선에서 외국인 선원이 추락해 해경이 수색 • 27일: 경북도가 해양환경정화선 '경북0726호'를 독도와 울릉도 해역에 긴급 투입해 해양 쓰레기 수거 활동 실시 • 27일: 경북교육청은 27~30일간 울릉도와 독도 일원에서 도내 교육공무직원을 대상으로 현장 체험 연수 실시	• 27일: 중국인들이 중국 산둥성 칭다오시에서 소형 선박을 타고 국내로 밀입국 시도
	• 28일: 합참은 중국 항공모함이 지난해 우리 관할 해역에 8번 진입한 사실을 확인	• 28일: 일본 어선이 센카쿠 열도 인근 영해를 항해 • 28일: 중국 해경은 센카쿠 열도에서 일본 어선을 퇴거 조치했다고 발표

2026년	국내	국외
4월	• 29일: 서해지방해양경찰청은 해군 3함대와 합동으로 '관·군 합동 항공구조훈련' 실시 • 30일: 제주경찰청은 밀입국을 시도한 중국인 2명을 출입국관리법 위반 혐의로 구속 송치	
5월	• 1일: 동북아역사재단이 서울시 영등포구 독도체험관에서 조선 후기에 제작된 여지도(輿地圖) 가운데 강원도 지도를 공개 • 4일: 동해해경은 불법 외국 어선에 대한 감시·단속을 강화하고 조업 실태를 지속적으로 파악 • 9일: 중부지방해양경찰청은 NLL을 침범해 불법 조업 중이던 중국 어선 2척을 나포 • 12일: 강원 영월군 무릉도원면 호야지리박물관은 '한국 영토, 독도' 지도 특별전 전국 순회 전시회를 개최 • 13일: 삼성전자는 스마트폰 갤럭시의 날씨 앱에서 독도를 북한 지역으로 잘못 표기한 오류를 확인하고 하루 만에 시정 • 19일: 동해지방해양경찰청은 동해 해상에서 항공기 해상 불시착 상황을 가정한 관계기관 합동 수난 대비 훈련을 실시	• 4일: 동해안을 따라 북상한 중국 어선들이 서해 북방한계선(NLL) 인근 해상에 집결 • 7일: 중국이 산둥반도 인근 서해상에 인공지능(AI) 기술을 적용한 해양 관측용 대형 해상 부표를 설치 • 9일: 서해 해상에서 중국 어선 2척이 NLL을 최대 3km 침범해 불법 조업을 실시 • 12일: 구글이 국내 지역 날씨 서비스에서 '일본해' 표기를 '동해'보다 앞세워 논란 • 20일: 미국 언론 매체는 북한이 동창리 서해 위성발사장에서 로켓 엔진 연소 시험을 진행한 징후가 확인됐다고 보도

규정 및 규칙

- 편집위원회 규칙
- 발행 및 심사규정
- 투고 요령
- 동북아역사재단 연구윤리규칙
- 【별첨】 연구윤리 준수 서약서

〔 편집위원회 규칙 〕

제정 2011. 06. 30.
개정 2017. 04. 21.
개정 2017. 10. 25.
개정 2018. 04. 19.

제1조 본 규정은 동북아역사재단(이하 재단)이 발간하는 『영토해양연구』의 편집위원회에 관한 제반사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조 편집위원회는 위원장과 약간 명으로 구성하며, 영토 · 해양 관련 전문연구자로 구성한다.

제3조 위원장은 편집위원 중 1인을 이사장이 임명하며, 임기는 2년으로 한다.

제4조 편집위원은 전공 분야, 소속기관 등의 제반 요인을 고려하여 위원장이 추천하고 이사장이 위촉한다. 결원이 발생할 경우 같은 방식으로 새로운 편집위원을 위촉한다.

제5조 편집위원장은 재단 소속 직원 중의 1명을 편집간사로 지명하여 편집위원회의 원활한 운영과 편집업무의 실무를 총괄하도록 한다.

제6조

1. 편집위원회는 『영토해양연구』의 편집과 간행에 따른 제반사항을 관장한다.
2. 편집위원회는 『영토해양연구』 발간 전에 개최하고, 다음 사항을 심의하고 의결한다.

1) 『영토해양연구』의 편찬에 관한 전반적인 사항

2) 『영토해양연구』 게재 특집 및 일반 논문, 연구노트, 자료해제, 서평, 일지 등에 대한 기획과 심사 및 심사위원 추천

3) 논문심사 및 『영토해양연구』 출판 관련 규정의 제정 및 개정

4) 기타 『영토해양연구』 관련 사업에 대한 기획과 심의

3. 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 주재하고, 『영토해양연구』의 편집과 간행을 총괄한다.

4. 편집간사는 편집위원회의 원활한 진행을 위해 참고자료 및 보고사항을 사전에 준비하고 회의록을 작성한다.

〔 발행 및 심사규정 〕

제정 2011. 06. 30.
개정 2017. 10. 25.
개정 2020. 07. 22.

제1장 발행규정

제1조 『영토해양연구』에는 다음과 관련된 특집, 논문, 연구노트, 자료소개, 서평 등의 글을 게재한다.

1. 독도와 관련된 주제
2. 영토 및 해양과 관련된 주제
3. 본 재단의 목적에 부합하는 논문

제2조 『영토해양연구』는 6월 30일, 12월 31일 매년 2회 간행하는 것을 원칙으로 한다.

제3조 『영토해양연구』에 게재 신청하는 논문은 독창성을 갖추어야 하며, 타 학술지에 발표 또는 게재 신청되지 않은 것이어야 한다. 만약 타 학술지에 중복으로 게재 신청한 경우 향후 2년 동안 『영토해양연구』에 게재 신청을 할 수 없으며, 아울러 해당 타 학술지 발행인에게 이 사실을 통보한다.

제4조 제출 원고는 『영토해양연구』「투고 규정」에 따라 작성한다. 이 규정에 따르지 않은 원고는 수정을 위해 저자에게 반환된다.

제5조 게재 판정이 확정된 후라도 표절 행위가 드러난 논문은 연구윤리규정에 의해 처리한다.

제2장 심사규정

제6조 편집위원회는 게재 신청 논문에 대하여 아래와 같은 항목에 의해 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

제7조 편집위원회는 투고된 원고를 다음과 같은 과정과 내용으로 심사한다.

1. 편집위원회는 투고된 모든 원고를 논문 제목, 형식요건, 원고분량의 적절성, 재단 목적에 대한 부합성, 논문표절방지시스템 검사 결과 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 · C 등급의 경우 수정사항이, D등급의 경우에는 게재 불가 이유가 반드시 명시되어야 한다.

제8조 편집위원회는 논문심사에 대해 다음과 같이 판정 및 조치한다.

1. 편집위원회는 심사 결과를 다음의 네 가지로 처리한다.

	심사위원 1	심사위원 2	심사위원 3
게재 가능	A	A	A
수정 후 게재	A	A	B
	A	A	C
	A	B	B
	B	B	B
	A	B	C
수정 후 재심	A	B	D
	A	C	C
	A	C	D
	B	B	C
	B	B	D
	B	C	C
게재 불가	A	D	D
	B	C	D
	C	C	C
	C	C	D
	C	D	D
	D	D	D

2. 편집위원회는 논문 편수가 『영토해양연구』의 수록 분량을 초과하거나 또는 편집위원회의 기획상의 우선순위 등의 사정에 따라 심사 통과 원고 가운데 일부를 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 결과와 관련하여 수정제의 및 게재 불가사유를 투고자에게 전자우편으로 통보한다.

4. '수정 후 재심' 판정을 받은 논문의 경우 차차기 호 논문투고 마감일까지 재심사 논문을 제출하지 않을 경우 '게재 불가'로 처리한다.(2020.07.22. 개정)

제9조 편집위원회는 심사위원과 심사과정에 관한 구체적인 사항 일체를 대외비로 한다. 투고자는 게재가 결정된 논문이라 할지라도 심사위원회의 보완 요구가 있을 경우 이를 최대한 존중하여야 한다.

제10조 편집위원회는 『영토해양연구』에 투고된 일체의 원고에 대해 심사 종료 후 돌려주지 않는다.

〔 투고 요령 〕

제정 2011. 06. 30.
개정 2017. 04. 21.
개정 2017. 10. 25.

제1조(투고 규정 일반)

1. 『영토해양연구』는 전문적인 학술지로서 논문, 서평, 연구노트, 영토 · 해양 관련 일지, 자료소개, 일지 등이 게재된다. 투고자는 투고원고, 연구윤리준수 서약서, 저작권활용동의서와 함께 투고하여야 한다.
2. 원고는 반드시 컴퓨터 파일로 작성하여 『영토해양연구』 온라인 제출 시스템(또는 메일(tas@nahf.or.kr))을 통해 투고한다. 또한 최종 원고 제출 시 사진(해상도 300dpi 이상) 및 기타 자료는 별도로 제출한다.
3. 심사 시 저자의 익명성을 유지하기 위하여 본문과 각주 어디에도 저자의 신원을 짐작할 수 있는 언급을 피한다.

제2조(원고 작성요령)

1. 원고는 제목, 필자(소속기관), 국문초록 및 주제어, 머리말, 본문, 맺음말, 영문제목, 영문초록 및 영문 주제어, 참고문헌의 순서로 구성된다.
2. 게재 신청 논문의 분량은 본문, 각주, 참고문헌, 부록(필요시)을 포함하여 200자 원고지 150매 내외로 하고, 최대 200매를 초과하지 아니한다.
3. 국문초록은 200자 원고지 3매 내외로 한다. 영문초록은 제목과 저자의 영문 성명을 포함하여 국문초록 분량에 준한다.
4. 본문의 장, 절, 항의 번호는 Ⅰ, 2, 3)의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
5. 각주에서 현대문헌을 인용할 때에는 필자, 연도, 논문, 서책(출판사), 쪽수의 순서로 한다. 앞서 인용한 문헌을 재인용할 때에는 바로 위의 문헌을 인용할 경우에는 필자, 연도, 위의 글(책), 쪽수의 순서로, 바로 위 이전의

문헌을 인용할 경우에는 필자, 연도, 앞의 글(책), 쪽수의 순서로 인용한다.

* 예) 김동북, 2006, 위의 글, 78쪽. (영문: *Ibid.*, p. 78.)

* 예) 홍길동, 2002, 앞의 글, 29쪽. (영문: Gildong Hong, 2002, *op. cit.*, p. 29.)

6. 각주에서 고중세 문헌을 인용할 때에는 "작자(필요시)", "서책", "편목", "인용대문"의 순서로 한다. 이 중 고중세 문헌은 필요할 경우 판본명이나 영인본명을 밝힐 수 있고, 인용대문 중 전략, 중략, 후략 등은 "…"로 표기한다. 이외 본문 중의 인용문은 문장 가운데에 삽입되는 경우 큰따옴표로 묶고, 인용문이 길어 문단을 나눌 경우에는 큰따옴표 없이 서술한다.

* 예) 東北人,『東北集』(東北文化社影印本). "東北有高士, 東北公賢裔鵠擁, 是人也."

7. 서양문헌을 인용할 때에는 책명은 이탤릭체, 논문은 큰따옴표로 표기하고 다음과 같은 순서와 방식으로 인용한다.

* 예) David M. Lampton, 2009, "The United States and China in the Age of Obama," *Journal of Contemporary China*, Vol. 18, pp. 703~727.

8. 참고문헌을 활용하는 경우에는 본문의 인용처를 밝히고자 하는 곳에 괄호를 치고 그 안에 필자와 인용문헌의 간행연도 및 필요시 인용 쪽수를 표기한다.

* 예) (동북인, 2006: 24)

9. 인터넷 자료의 경우 저자, 연도, 제목, 웹주소(검색 일자)의 순으로 한다.

* 예) David C. Gompert, 2013, "Sea Power and American Interest in the Western pacific," http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR151.html(검색일: 2014.12.17).

제3조(참고문헌 작성 요령)

1. 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 논

문 말미의 〈참고문헌〉에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.

2. 각 문헌은 한글 문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어 (일본어, 중국어, 러시아어, 그리스어, 아랍어 등) 문헌 순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳 순으로, 기타 언어 저자명은 발음을 괄호 안에 부기하고 이를 가나다 순으로 배열한다.

   * 예) 김독도 · 박동해, 1996, 『독도 관련 근대 일본발행 지도 연구』, 서울: 개벽사.

   * 예) Bell, Daniel, 1973, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York: Basic Books.

   * 예) 林昱君(린위쥔), 1986, 『中國城市住宅供與研究』, 臺北: 中華經濟研究所.

3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.

4. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.

   1) 논문, 기사 등은 따옴표(“ ”)로, 저서는 영어인 경우는 이탤릭체로, 한글 · 일본 · 중국어 · 한문인 경우는 이중꺾쇠(『』)로 표시한다.

   2) 저서

      (1) 저자 1인인 경우

      * 예) 김재엽, 2010, 『100년 전 한국사』, 서울: 살림.

      * 예) Agnew J., 2011, *Hegemony: The New Shape of Global Power*, MA: Temple University Press.

      (2) 저자 3인 이상인 경우: 본문과 각주에서는 “누구 외”로 표시하지만 참고문헌에서는 공동저자 모두의 이름을 적어 준다. 단, 처음부터 책 표지나 안장에 “누구 외”라고 되어 있는 경우에는 그대로 표기한다.

* 예) 홍길동 · 허생 · 홍부, 1993, 『조선조 소설 인물고』, 성남: 정신문화연구원.

3) 학위 논문

* 예) 홍길동, 2002, "근대의 동해에 대한 지도제작과 측량 연구", 집현대학교 박사 학위 논문.

* 예) Doe, John, 1988, "The Social Banditry in Late Imperial China," Ph. D. Diss., Robin Hood University.

4) 번역서의 경우 원저자 다음에 번역자의 이름을 넣는다.

* 예) Kissinger, Henry A., 저 · 박용민 역, 2014, 『회복된 세계』, 서울: 북앤피플.

5) 동양 고전의 참고문헌을 작성할 경우에 필자, 서명, 출판지, 출판사, 발행 연도를 생략하고, 『삼국사기』, 『선조실록』 또는 『論語』 등만을 표기한다.

6) 학회보, 월간지, 계간지 등의 논문이나 기명 기사

* 예) Geng, Jing, 2012, "The Legality of Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone under UNCLOS," *Merkourios*, Vol. 18, Issue 74.

7) 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

* 예) 박병섭, 2016, "일본영역참고도와 일본외무성의 독도 정책 모색", 동북아역사재단 독도 관련 일본발행지도 학술회의, 서울, 12월.

* 예) Jordan, Peter, 2016, "When Exonyms and Endonyms Turn into International Names: An Additional Function in Need of a Term," Paper presented at Seas and Islands: Connecting People, Culture, History and the Future, Korea, Rep., October.

8) 일간지, 주간지의 기명 기사와 칼럼

* 예) 임거정, 1993, "유엔평화유지군 참여 결정", 『중앙일보』(4월 8일).

〔 동북아역사재단 연구윤리규칙 〕

[제정 2019.11.11. 규칙 제221호]

제1조(목적) 이 규칙은 연구의 진실성을 확보하고, 연구부정행위를 체계적으로 검증하기 위해 동북아역사재단(이하 "재단"이라 한다) 연구윤리에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(적용대상) ① 이 규칙은 재단 직원이 재직 중에 수행한 모든 연구 활동 및 연구결과물에 적용한다.

② 재단의 각종 연구사업에 참여한 외부 연구자의 연구윤리 확립과 연구 진실성 검증은 원칙적으로 「연구윤리 확보를 위한 지침」(이하 "교육부 훈령"이라 한다)에 따른다. 다만, 교육부 훈령만으로 연구부정행위가 검증되지 않을 때는 본 규칙에 따른다.

제3조(연구자의 역할과 책임) 연구자는 연구의 자유에 기초하여 자율적으로 연구를 수행하되, 다음 각 호 사항을 준수하여야 한다.

1. 연구대상자의 인격 존중과 공정한 대우
2. 연구대상자의 개인정보와 사생활 보호
3. 사실에 기초한 정직하고 투명한 연구의 진행
4. 전문 지식을 사회에 환원할 경우 전문가로서 학문적 양심 견지
5. 새로운 학술적 결과를 공표하여 학문 발전에 기여
6. 자신과 타인의 저작물 활용 시 적절한 방법으로 출처를 밝히는 등 선행 연구자의 업적을 인정하고 존중
7. 연구계약 체결, 연구비 수령, 연구비 집행 과정에서 윤리적 책임 견지
8. 연구비 지원기관의 이해관계에 영향을 받지 않고, 연구결과물에 연구와 관련된 모든 이해관계 명시

9. 연구결과물을 발표할 경우, 연구자의 소속, 직위(저자 정보)를 정확하게 밝혀 연구의 신뢰성 제고

제4조(연구부정행위 범위와 용어의 정의) ① 연구부정행위라 함은 연구과제의 제안, 수행, 결과 보고 및 발표 과정에서 벌어진 다음 각 호를 말한다.

1. "위조"라 함은 존재하지 않는 연구 원자료 또는 연구자료, 연구결과 등을 허위로 만들거나 기록 또는 보고하는 행위
2. "변조"라 함은 연구재료·장비·과정 등을 인위적으로 조작하거나 연구 원자료 또는 연구자료를 임의로 변형하거나 삭제하여 연구내용이나 결과를 왜곡하는 행위
3. "표절"이라 함은 다음 각 목과 같이 일반적 지식이 아닌 타인의 독창적인 아이디어 또는 창작물을 적절한 출처 표시 없이 활용함으로써 제3자에게 자신의 창작물인 것처럼 인식하게 하는 행위
   가. 타인의 연구내용 전부 또는 일부를 출처를 표시하지 않고 그대로 활용하는 경우
   나. 타인의 저작물에서 단어나 문장구조를 일부 변형하여 사용하면서 출처를 표시하지 않는 경우
   다. 타인의 독창적인 생각 등을 활용하면서 출처를 표시하지 않은 경우
   라. 타인의 저작물을 번역하여 활용하면서 출처를 표시하지 않은 경우
4. "부당한 저자 표시"는 연구내용 또는 결과에 공헌 또는 기여한 사람에게 정당한 이유 없이 저자 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여하지 않은 사람에게 감사 또는 예우 등을 이유로 저자 자격을 부여하는 행위, 연구자가 지도하는 학생의 학위논문을 학술지 등에 연구자 단독 명의로 게재·발표하는 행위
5. "부당한 중복게재"는 연구자가 자신의 이전 연구결과와 동일 또는 실질적으로 유사한 저작물을 출처 표시 없이 게재한 후, 연구비를

수령하거나 별도의 연구업적으로 인정받는 등 부당한 이익을 얻는 행위

6. “연구부정행위에 대한 조사 방해 행위”는 본인 또는 타인의 연구부정행위 여부에 관한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
7. 그 밖에 각 학문 분야에서 통상적으로 용인되는 범위를 심각하게 벗어나는 행위

② 기타 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “제보자”라 함은 연구부정행위를 인지한 사실 또는 관련 증거를 연구윤리위원회에 알린 자를 말한다. 다만, 고의 또는 중대한 과실로 관련 주장이나 증언에 반하는 사실을 간과한 자는 제보자로 간주하지 않는다.
2. “피조사자”라 함은 제보 또는 연구윤리위원회가 인지하여 연구부정행위에 관해 조사 대상이 된 자 또는 조사 수행 과정에서 연구부정행위에 가담한 것으로 추정되어 조사 대상이 된 자를 말한다.
3. “예비조사”라 함은 본조사 실시 여부를 결정하기 위하여 제보 받은 사실에 관한 정보를 수집하고 예비적인 사실 확인 절차를 수행하는 것을 말한다.
4. “본조사”라 함은 연구부정행위 혐의가 사실인지 여부를 입증하기 위한 절차를 말한다.
5. “판정”은 연구윤리위원장이 확정된 조사결과를 제보자와 피조사자에게 문서로 통보하는 것을 말한다.
6. “연구결과물”은 재단 자체 연구사업 또는 개인의 연구 활동을 통해 최종적으로 얻은 연구결과 보고서 · 논문 · 간행물 · 단행본 등 학술적 저작물과 지식재산을 말한다.

제5조(사전예방의무) 재단은 연구사업에서 연구부정행위를 방지하고 연구윤리를 준수하도록 연구윤리위원회를 구성·운영하고, 연구윤리준수서약서(【별첨 1】) 요구, 연구윤리 관련 규칙 제공, 연구사업진행 과정을 정기적으로 점검하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다.

제6조(연구윤리위원회의 기능) ① 연구윤리위원회는 다음 각 호 사항을 심의·의결한다.

1. 연구윤리 관련 제도 수립과 운영에 관한 사항
2. 연구부정행위를 예방하기 위한 조치에 관한 사항
3. 예비·본조사 착수와 조사결과 승인에 관한 사항
4. 예비조사위원회와 본조사위원회의 구성에 관한 사항
5. 제보자 보호와 피조사자 명예회복 조치에 관한 사항
6. 조사결과 처리, 후속조치, 재심의 또는 재조사 처리에 관한 사항
7. 기타 연구윤리위원장이 부의하는 사항

제7조(연구윤리위원회 구성) ① 연구윤리위원회는 재단의 사무총장, 연구정책실장, 『동북아역사논총』 편집위원장과 『영토해양연구』 편집위원장(이하 "당연직 위원"이라 한다)을 포함하여 7인 이내로 구성하며, 위원장은 사무총장이, 부위원장은 『동북아역사논총』 편집위원장이 맡는다.

② 연구윤리위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때는 부위원장이 그 직무를 대행한다.

③ 당연직 위원이 아닌 위원(이하 "임명직 위원"이라 한다)은 재단 연구위원 중에서 이사장이 임명하며, 임기는 2년으로 한다.

④ 연구윤리위원회의 원활한 운영과 활동을 위하여 이사장은 임명직 위원 중에서 1인을 간사로 임명한다.

⑤ 연구윤리위원장은 필요한 경우 연구윤리위원들의 의견을 들어 전문가의 자문을 구할 수 있다.

제8조(검증 원칙) ① 재단 직원의 연구부정행위 여부를 입증하는 책임은 연구윤리위원회에 있다. 다만, 본조사위원회가 요구한 자료를 피조사자가 고의로 훼손하거나 제출을 거부하여 발생한 불이익은 피조사자의 책임으로 한다.

② 이사장은 연구윤리위원회가 부당한 압력이나 간섭을 받지 않고 독립성과 공정성을 유지할 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 공정한 검증을 위하여 접수한 제보 사안과 직접 이해관계가 있는 자는 해당 사안을 검증 완료할 때까지 심의·의결·조사 등에 관여할 수 없다. 이때, 이해관계자라 함은 다음 각 호 중 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 제보자 또는 피조사자와 민법 제777조에 따른 친인척 관계가 있거나 있었던 자
2. 제보자 또는 피조사자와 사제관계에 있는 자
3. 제보된 연구결과물이 포함된 연구과제의 연구책임자 또는 공동연구자

제9조(검증시효) ① 제보 접수일 기준으로 이미 만 5년 이상 경과한 연구부정행위는 이를 접수하더라도 처리하지 않는 것을 원칙으로 한다.

② 만 5년 이상 경과하였다 하더라도 재단 운영에 중대한 장애를 초래하거나, 재단의 위상을 심각하게 훼손할 우려가 있는 경우, 기타 연구윤리위원장이 필요하다고 판단할 경우에는 연구윤리위원회의 의결에 따라 조사할 수 있다.

제10조(검증기한) 예비조사 착수 이후 판정까지 모든 조사는 6개월 이내에 종료하여야 한다. 단, 재심의 또는 재조사 등 불가피한 사유로 이 기간 내에 조사가 이루어지기 어렵다고 판단될 경우 연구윤리위원회는 제보자와 피조사자에게 그 사유를 통보하고 조사 기간을 연장할 수 있다.

제11조(회의) ① 연구윤리위원회 회의는 위원장이 소집하고 주재한다.

② 회의는 재적위원 과반수 출석으로 성립하며 출석위원 3분의 2의 찬성으로 의결한다.

③ 연구윤리위원회는 필요한 경우 위원이 아닌 자를 회의에 참석시켜 의견을 들을 수 있다.

④ 위원장은 제보 사안의 조사·심의·의결 등을 위한 회의를 소집할 때는 원칙적으로 최소 3일 전에 위원들에게 안건과 함께 일정을 통보하여야 한다.

⑤ 연구윤리위원회는 회의록을 작성하고 위원들의 확인을 거쳐 공개하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 위원들의 심의·의결에 따라 해당 회의록 전체 또는 부분을 비공개할 수 있다.

제12조(제보와 증거보전) ① 제보자는 연구윤리위원회에 구술·서면·전화·전자우편 등 가능한 모든 방법으로 제보할 수 있으며 실명으로 제보하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 익명 제보라 하더라도 연구과제명, 논문명, 구체적인 부정행위 등이 포함된 증거를 서면이나 전자우편으로 제출한 경우 실명 제보에 준하여 처리할 수 있다.

② 연구윤리위원회는 제보 받은 내용을 증빙자료와 함께 이사장에게 보고하고 제보에 관한 증거보전을 위하여 해당 연구사업 기록, 연구결과물 등의 파손, 은닉 또는 변조 등을 방지하기 위한 상당한 조치를 취할 수 있다.

제13조(제보자와 피조사자의 권리보호) ① 연구윤리위원회는 제보자가 자신의 의사에 반하여 신원이 노출되지 않도록 해야 하며, 연구부정행위 신고를 이유로 징계 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별, 부당한 압력, 위해 등을 받지 않도록 보호해야 한다.

② 제보자는 제보 후 진행되는 조사 절차와 일정에 관한 정보를 요구할 수 있으며 연구윤리위원회는 이에 성실히 응하여야 한다.

③ 제보 내용이 허위인 줄 알았거나 알 수 있었음에도 이를 신고한 제보자는 보호대상에 포함하지 않는다.

④ 연구윤리위원회는 연구부정행위 여부를 검증 완료할 때까지 피조사자의 명예나 권리가 침해되지 않도록 주의하여야 하며, 혐의는 판정 결과가 확정되기 전까지 외부에 공개하여서는 안 되고, 무혐의로 판명된 경우 피조사자의 명예회복을 위해 노력하여야 한다.

제14조(예비조사) ① 연구윤리위원회는 제12조 제1항에 따라 제보를 접수한 경우 예비조사가 필요하다고 인정되면 간사를 포함하여 재단 연구윤리위원 3인 이내로 예비조사위원회를 구성한다.

② 예비조사위원회는 제보를 접수한 다음날부터 10일 이내에 예비조사에 착수하여야 하며, 다음 각 호 사항을 확인하여야 한다.

1. 제보내용이 제4조에서 정의한 연구부정행위에 해당하는지 여부
2. 제보내용이 구체성과 명확성을 갖춰 본조사를 실시할 필요성과 실익이 있는지 여부
3. 제보 접수일 기준으로 이미 만 5년 이상 경과하였는지 여부

③ 예비조사위원회는 조사에 착수한 날부터 25일 이내에 다음 각 호 내용을 포함한 예비조사 결과보고서를 연구윤리위원회에 제출하여야 한다.

1. 제보의 구체적인 내용
2. 제보자와 피조사자의 진술내용
3. 예비조사 결과와 판단 근거
4. 본조사 실시 여부

④ 연구윤리위원회가 예비조사 결과를 승인하면 10일 이내에 제보자에게 서면으로 통보한다.

제15조(본조사위원회 구성과 회의) ① 연구윤리위원회는 본조사가 필요하다고 인정한 경우 예비조사 승인 후 20일 이내에 본조사에 착수하며, 이를 위

해 이사장의 승인을 얻어 본조사위원회를 구성한다.

② 본조사위원회는 재단 연구윤리위원 중 1인을 본조사위원장으로 하고, 위원장을 포함하여 5인 이상 7인 이내로 구성하되, 다음 각 호 조건을 모두 충족하여야 한다.

1. 본조사위원장을 제외하고 조사 위원 중 외부인 비율이 50% 이상이어야 한다.
2. 본조사위원으로는 해당 연구 분야 전문가를 우선 선정하되, 재단이 아닌 외부의 해당분야 전문가가 1인 이상 반드시 포함되어야 한다.

③ 본조사위원회는 대면 회의를 원칙으로 하며, 외부 위원은 제3자를 대신 참석시킬 수 없다.

제16조(제척 · 기피 · 회피) ① 연구윤리위원회는 본조사 착수 전에 피조사자와 제보자에게 본조사위원 명단을 알려야 하며, 피조사자 또는 제보자가 정당한 사유로 본조사위원에 대해 7일 이내에 서면으로 기피 신청을 하는 경우 해당 위원을 해촉하고 새로 위촉하여야 한다.

② 제8조 제3항에 근거하여 본조사위원이 조사대상 과제와 이해관계가 있는 경우 스스로 회피를 신청하여야 한다.

③ 기피 또는 회피 신청이 타당한지를 심의하는 회의에 기피 신청된 위원이나 회피 신청한 위원은 참여할 수 없다.

제17조(본조사 착수와 조사기간) ① 본조사는 판정을 포함하여 조사 착수일부터 90일 이내에 완료하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 본조사위원회가 기간 내에 조사를 완료할 수 없다고 판단될 경우 연구윤리위원회에 그 사유를 설명하고 기간 연장을 요청하여야 하며, 연구윤리위원회는 최대 30일까지 한 차례 본조사 기간을 연장할 수 있다.

제18조(본조사위원회의 권한과 책무) ① 본조사위원회는 조사과정에서 제보자, 피조사자, 참고인에게 출석과 자료 제출을 요구할 수 있다.

② 본조사위원회는 연구 기록이나 증거의 상실, 파손, 은닉 또는 변조 등을 방지하기 위하여 상당한 조치를 취할 수 있다.

③ 본조사위원회는 조사 과정에서 조사대상 연구와 연구자에게 부당한 피해가 가지 않도록 최선을 다해야 한다.

제19조(진술 기회 보장) 본조사위원회는 혐의 사실에 관해 피조사자에게 의견을 제출하거나 해명할 기회를 부여하여야 한다.

제20조(연구부정행위의 판단) ① 연구부정행위는 다음 각 호를 기준으로 판단한다.

1. 연구자가 속한 학문 분야에서 윤리적 또는 법적으로 비난받을 만한 행위인지를 고려
2. 해당 행위 당시 '교육부 훈령'과 해당 행위가 있었던 시점의 보편적인 기준을 고려
3. 행위자의 고의, 연구부정행위 결과물의 양과 질, 학계 관행과 특수성, 연구부정행위를 통해 얻은 이익 등을 종합적으로 고려

② 제4조 제1항 제7호에서 정한 '그 밖에 각 학문분야에서 통상적으로 용인되는 범위를 심각하게 벗어난 행위'를 판단하고자 할 때에는 학계에서 부정한 행위라는 인식이 널리 퍼져 있는지 등을 고려한다.

③ 본조사위원회는 연구부정행위 여부를 재적 위원 3분의 2 출석과 출석위원 3분의2 이상 찬성으로 의결한다.

제21조(본조사 결과보고서 제출과 승인) ① 본조사위원회는 조사 완료 후 10일 이내에 조사결과보고서를 작성하여 연구윤리위원회에 제출하여야 한다.

② 조사결과보고서에는 다음 각 호 사항을 포함하여야 한다.

1. 제보의 구체적인 내용
2. 해당 연구에서 피조사자의 역할
3. 제보자와 피조사자의 의견 진술 내용
4. 연구부정행위 여부에 관한 최종 결론
5. 관련 증거와 증인, 참고인, 기타 자문에 참여한 자의 명단
6. 본조사위원 명단

③ 연구윤리위원회는 본조사위원회가 최종 결과보고서를 제출하면 위원회를 소집하여 승인여부를 심의·의결한다.

제22조(조사결과에 따른 조치) ① 연구윤리위원회는 심의·의결한 결과를 재단 이사장에게 제출한다. 이때 제4조 각 호에 해당하는 연구부정행위를 한 것으로 확인된 경우, 연구부정행위의 경중에 따라 다음 각 호 범위 내에서 제재 조치를 이사장에게 건의하고, 이사장은 필요한 제재를 명할 수 있다.

1. 해당 연구결과물 수정
2. 해당 연구결과물 발간, 학술지 게재, 배포 등 금지
3. 일정 기간 재단 연구 사업 참여 배제
4. 주의 또는 경고, 재단 징계규정에 따른 징계

② 외부 연구자의 연구진실성을 검증하여 연구부정행위를 한 것으로 확인되면, 이사장은 다음 각 호 범위에서 제재 조치를 취할 수 있다.

1. 재단에서 해당 연구결과물 발간, 학술지 게재, 배포 등 금지
2. 3년 이상 5년 이내 재단 연구사업 참여 배제
3. 소속 연구기관 및 한국연구재단에 연구윤리 위반 사실 통보

③ 연구윤리위원회는 고의 또는 중대한 과실로 진실과 다른 제보를 하거나 연구윤리 관련 허위사실을 유포한 자에 대해 이사장에게 징계 또는 상당한 제재조치를 건의할 수 있다.

④ 제1항에도 불구하고, 이사장은 본조사결과가 타당하지 않다고 판단할 경우, 연구윤리위원회가 심의·의결한 결과보고서를 제출 받은 날

부터 10일 이내에 연구윤리위원회에 재조사를 명할 수 있다. 다만, 재조사를 위한 본조사위원회 구성 및 결과보고서 제출 등에 관해서는 동 규칙 제15조와 제21조에 따르되, 재조사 기간은 30일 이내로 한다.

⑤ 이사장은 연구윤리위원회가 재조사를 통해 심의·의결한 결과를 제출받으면 지체 없이 이를 승인하고 필요한 조치를 취하여야 한다.

제23조(결과 통지) 연구윤리위원장은 이사장이 조사결과를 승인하면 피조사자와 제보자에게 문서로 통지한다.

제24조(재심의) ① 피조사자 또는 제보자는 연구윤리위원회의 결정에 불복할 경우 재단의 서면 통지를 받은 날부터 20일 이내에 사유를 기재하여 윤리위원회에 서면으로 재심의를 요청할 수 있다. 이 경우 재심의 개시 여부를 포함하여 그 절차와 방식에 관해서는 연구윤리위원회에서 정한다.

② 제1항에 따라 연구윤리위원회가 필요한 절차를 거쳐 동일 제보 건에 관하여 재심의·의결하고 최종 결과를 제보자와 피조사자에게 통보하였다면, 해당 제보 건에 관한 재단의 조치는 이것으로 완료한 것으로 본다.

제25조(비밀유지 의무) 연구윤리위원회 위원, 예비·본조사 위원, 그 밖에 조사에 직·간접적으로 참여한 자, 재단 이사장을 비롯하여 재단 임직원은 심의·의결·조사 등 과정에서 취득한 정보를 누설하여서는 안된다. 그 직을 그만둔 후에도 같다.

제26조(경비) 연구윤리위원회의 운영에 필요한 경비를 예산 범위 내에서 지급할 수 있다.

제27조(운영지침) 기타 연구윤리위원회 운영에 필요한 세부사항은 연구윤리위원회에서 별도로 정할 수 있다.

제28조(조사기록과 정보 공개) ① 조사 과정에서 생산된 음성, 영상, 문서 등 모든 기록물은 판정한 날을 기준으로 최소 5년간 보존하여야 한다.

② 조사보고서는 판정이 끝난 후에 공개할 수 있다.

③ 증인, 참고인, 자문에 참여한 자의 명단 등은 당사자에게 불이익을 줄 가능성이 있을 경우 연구윤리위원회의 심의 · 의결을 통해 공개하지 않을 수 있다.

부 칙

〈제정, 2019.11.11〉

제1조(시행일) 이 규칙은 재단 이사장의 승인을 받은 날부터 시행한다.

제2조(다른 내규의 폐지) 이 규칙 시행과 동시에 「동북아역사재단 연구윤리위원회 구성 · 운영 규칙」은 폐기한다.

제3조(경과규정) 제2조에 따라 폐기된 규칙에 근거하여 임명된 위원은 잔여 임기에도 불구하고 자동으로 위원직을 면한 것으로 본다.

【별첨 1】

연구윤리 준수 서약서

연구과제명 :

연구(책임)자 :

소 속 기관 :

(소속부서)

위 연구(책임)자는 학문적 양심에 기초하여 자율적으로 연구를 수행하며 「동북아역사재단 연구윤리규칙」과 교육부 훈령 「연구윤리 확보를 위한 지침」이 명시하고 있는 연구자의 역할과 책임을 숙지하고, 이를 준수할 것을 서약합니다.

20 . . .

연구(책임)자 : (인)

편집위원장

홍성근 _ 동북아역사재단 독도실 실장

편집위원

강병근 _ 고려대학교 법학전문대학원 교수
김재한 _ 한림대학교 정치행정학과 교수
서진웅 _ 동북아역사재단 연구위원
송규진 _ 고려대학교 아세아문제연구원 교수
심정보 _ 서원대학교 사회교육과 교수
오시진 _ 강원대학교 법학전문대학원 교수
장성일 _ 동북아역사재단 연구위원
장정수 _ 동북아역사재단 연구위원

편집간사

장효경 _ 동북아역사재단 콘텐츠팀

영토해양연구 Vol. 31

초판 1쇄 인쇄 2026년 6월 24일
초판 1쇄 발행 2026년 6월 30일

펴낸이 박지향
펴낸곳 동북아역사재단

등록 제312-2004-050호(2004년 10월 18일)
주소 서울시 서대문구 통일로 81, NH농협생명빌딩
전화 02-2012-6065
팩스 02-2012-6186

ISSN 2234-3296
비매품

이 학술지에 게재된 글은 필자 개인의 연구 결과 또는 의견이며,
동북아역사재단의 공식입장과는 다를 수 있습니다.

이 책의 출판권 및 저작권은 동북아역사재단에 있습니다.
저작권법으로 보호를 받는 저작물이므로 어떤 형태나 어떤 방법으로도
무단전재와 무단복제를 금합니다.