

일본의 영토정책이 가지는 지정학적 함의

서인원

I. 서문

영토정책의 정치적 함의에서 국가의 지리학적 특성과 밀접한 관계를 가지고 있고, 특히 국가간의 국경문제와도 밀접한 관계를 가지고 있다. 일본은 해양을 둘러싸여 있기 때문에 국경 문제에 너무 의식하게 되고 최근에 어업과 에너지 자원을 둘러싼 영토문제가 집중되고 있어 중국, 한국, 대만 그리고 러시아와의 국경문제에 집중하고 있다. 이러한 지정학적 특성은 정책의사결정과 연관이 있으며, 정치에 있어서 지리적인 면이 크게 반영되기도 한다.

영토문제에 관한 주요 국제관계이론을 분쟁 대상인 영토가 어떤 특질을 가지고 있는가, 지리적 접근성, 영토문제를 가지고 있는 국가가 처해진 국제정치 상황, 영토문제를 가지고 있는 국가의 정치체제와 국내정치 상황이 말하는 요인을 분류하고, 각각의 요인이 영토분쟁의 행방에 어떤 영향을 미치는가를 분석하여 그 시사점을 도출한다.

일본 정치의 우경화에 의해 일본 영토정책이 변화되었고, 그 변화가 동북아 국제관계에 갈등을 심화시키고 있는 일본 영토정책을 분석한다. 먼저 일본 정치가 우경화된 배경과 원인을 분석하고, 그 우경화에 의해 일본 영

토정책의 변화에 대해 분석한다. 그리고 쿠릴열도, 독도, 센카쿠제도에 대한 사례연구를 하면서 일본 영토정책 변화가 동북아국가의 영토정책에 미친 영향에 대해 분석한다.

남쿠릴열도 문제의 발단은 미국의 전후 질서 구축에 따른 동북아지역의 영토획정이라는 구도가 있었고 러일간 양국관계에 대한 미국의 의도가 반영된 것이었다. 그리고 일본이 러시아와의 관계개선을 통한 영토협상의 돌파구를 모색할 때마다 미국이 일본에 대한 견제와 관계강화로 러시아에 대한 경계를 유지해왔다. 따라서 미일동맹의 정책과 러일간 영토협상은 대미관계와의 상호 유기적인 관계를 규명할 필요가 있고 군사적, 지정학적 가치에 대해 분석할 필요가 있다.

센카쿠제도 관련 중국의 해양정책에서 중국의 개혁 개방의 전환과 법제 정비, 해양에서의 영향확대와 권익주장의 강화, 해양발전전략과 해양강국의 제시 등에 대해 분석하고, 중국 해경국과 일본 해상보안청의 해양권익유지와 해상법 집행에 대한 비교를 한다. 중일 해양정책 비교와 센카쿠제도를 둘러싼 해양권익 보호 전략에 대한 분석으로 일본 센카쿠제도 국유화 이후의 중일양국의 해양정책의 변화와 동아시아지역의 안보 현황에 대한 분석을 한다.

독도에 대한 연구는 지리학적, 국제법적, 역사학적 연구가 잘 되어 있지만 다른 시각에서 지정학적 연구를 통해 주변국간의 평화적 상생 관계, 에너지안보, 해양 자원 등에 대한 이슈와 정책에 대응하면서 변화되는 국제질서에 맞는 독도 영유권 공고화를 위한 정책 제언과 그 현상을 분석하고자 한다.

동북아국가는 권위주의 국가, 제국주의 권위가 집중되어 있고 현재 신냉전시대가 지속하고 있어 지정학적 특수 관계가 있기 때문에 일본 영토정책과 주변국간의 관계에 대한 분석이 필요하다. 또한 동아시아의 지정학적 관계와 영토정책을 분석하여 한국의 독도 영유권 강화를 위한 정책 제언과 국제사회의 연대를 강구해 나갈 수 있는 연구로 그 차별성을 두겠다.

II. 영토정책의 지정학적 이해

크리스토프(Kristof)에 의하면 지정학은 “공간 관계 속에서의 정치현상에 대한 연구”이며¹⁾ 코헨(Cohen)에 의하면 “국제정치적 힘과 지리적 상황간의 관계에 대한 연구”이다. 그리고 오설리반(P. O'Sullivan)에 의하면 지정학은 “국제 정치 주체들 간의 관계에 있어서 지리를 연구하는 학문”이다.²⁾ 결국 크리스토프는 정치 현상에 주목하고 있으며 코헨과 오설리반은 국제정치와 국제관계에 관심을 두면서 정의내리고 있다.

파링던(Faringdon)은 지정학을 “국가의 정치적 특징 국가의 역사 및 제도 그리고 특히 다른 국가와의 관계에서 지리적 영향력을 연구하는 것”으로 규정하고 있으며³⁾ 파커(Parker)는 “국가간 관계 및 정치 형태의 상관관계를 공간적으로 연구하는 학문”으로 정의하고 있다.⁴⁾ 미국의 지리학자인 피필드(Fifield)에 의하면 지정학이란 “외교정책의 관점에서 국가를 지리적으로 연구하는 것”이다.⁵⁾

프레스콧(Prescott)⁶⁾에 의하면 경계선/국경선(boundary)이라는 용어는 정치적 실체 사이를 선에 의해 분할하기 위해 사용된다. 경계/국경(border)은 경계선과 인접하는 지역, 즉 경계선의 존재에 의해 사회와 경관이 변경되는 지역을 말한다. 인접하는 국가에 대해서 고찰할 때에는 국경선의 모든 2가지 국경이 하나의 경계지대/국경지대(borderland)로 보고 있다. 이것은 두개의 국가사이의 월경 상호작용을 생각할 때 특히 유효하다.

국경선은 안보와의 관계는 침략을 막는 능력 이상으로 복잡한 것이다.

1) Ladis. K. D. Kristof, 1960, “The Origin and Evolution of Geopolitics,” *Journal of Conflict Resolution*, No.4, pp.632-645.

2) P. O'Sullivan, 1986, *Geopolitics*, London: Croom Helm, p.2.

3) Hugh Fringdon, 1989, *Strategic Geography: Nato, the Warsaw Pact, and the Superpowers*, London: Routledge, p.14.

4) Geoffrey Parker, 1994 “Political geography and geopolitics,” in A. J. R. Groom and Margot Light, eds., *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, London: Pinter Publishers Ltd., p.170.

5) Russell H. Fifield and G. Etzel Percy, 1994, *Geopolitics in Principle and Practice*, Boston: Ginn and Company, p.4.

6) J.R.V. Prescott, 1987, *Political Frontiers and Boundaries*, London: Unwin Hyman.

국가정체성은 영토에 대한 주권을 가진 국가의 존재, 혹은 그 국가의 존재에 의거한 영역적 정체성이다. 결국 국경선은 국민과 국가를 확정하고 그 결과는 국민국가를 정의한다. 동시에 국경선은 국가정책의 도구, 정부권력의 표현과 수단, 그리고 국가정체성의 상징이다.⁷⁾ 안보 문제를 초래하는 국경선의 역할은 국가정체성의 성질과 정부 서비스에 대한 시민의 기대로 확대되어 간다.

정체성은 경계선의 정의와 기능에 관한 논의 중에서 경계선이 내셔널리즘의 지정학에 있어 중요한 역할을 조정하고 있다고 보았다. 국민은 국경선의 설정을 요구하고, 원하고 있고 국경선은 국가의 정당성과 권력을 제공하는 것이다.

지정학이란 외교와 전략 관계, 자원에 대한 지리와 경제 관계 그리고 생활 방식과 환경으로 인한 외교 태도에 대한 해석을 지리적 각도에서 분석해 놓은 것이며 이런 지정학적 중심이 되는 공간을 국제관계에서 환경, 무대, 이해관계 등으로 인식될 수 있다고 하였다.⁸⁾ 이들은 국제정치학 연구에서의 환경적 요인은 정책결정과정 참여하는 사람들의 인식을 통해 국가 외교정책의 태도와 결정에 영향을 미치고, 또한 환경적 요인이 정책결정의 조직적 결과에 중요하게 상관된다고 주장한다.⁹⁾

정치는 지리와 역사의 기반 위에 존재하고 역사는 지리에 의해 결정될 수 있다. 지정학이란 국가가 지니는 세계관으로서 지정학적 공간과 위치가 지니는 가치를 정확하게 평가하여 국가의 외교정책 방향을 설정하고 정치현상을 분석하는데 매우 중요한 도구이다. 국가는 일정한 공간을 기반으로 형성되며 이러한 공간의 특성이나 인식이 정치행위를 위한 기본적 틀로서 영향을 미치는 것이다. 즉, 지정학은 팽창주의, 세력균형, 권력정치와 관련된 현실주의적 외교정책의 지침을 마련하는데 근간이 되는 것이다.¹⁰⁾

7) Malcolm Anderson, 1996, *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*, Oxford: Polity

8) Raymond Aron, 1967, *trans by Richard Howard and Annette Baker Fox, Peace and War: A theory of International Relations*, New York: Frederick A. Praeger, Inc, Publisher, p.182.

9) Harold and Margaret Sprout, 1964, *Environmental Factors in the Study of International Politics*, (London: Prentice-Hall International, Inc., p.64.

10) Ladis K. D. Kristof, 1960, *The Origins and Evolution of Geopolitics*, The Journal of

지정학의 유용성은 다음과 같다. 첫째, 지정학은 국가이익과 국력을 추구하는 현실주의적 관점¹¹⁾을 중심으로 한 국가안보¹²⁾와 깊게 연관되어 있다. 현실주의자들은 권력(power)의 관점에서 국가이익을 국제 정의의 본질로 파악하고, 국가전략은 이러한 국가이익을 중심으로 한 국가목표를 달성하기 위해 형성된다고 본다.¹³⁾ 국가를 끊임없이 팽창하고 성장하려 하는 유기체로 본다면 각 국가 간에 국가전략이 중첩되는 공간이 생기게 되고 지정학적 요소는 국가전략의 수립과 국가목표에 있어 중요한 요소로 작용하게 된다. 지정학은 국가가 가지는 안보문제에 대한 기본적 인식을 설명해 줄 수 있으며, 정치적 행위의 수단이 될 수도 있다. 지정학은 다양한 공간적 규모에서 연구되어지며, 그 결과물은 국가전략에 선택적으로 활용된다. 지정학은 국제정치의 중요한 도구로 대외정책을 결정하는데 있어서 가장 효과적인 전략을 수립할 수 있는 분석적 방법 내지는 공식적 체계가 될 수 있다.¹⁴⁾

둘째, 지정학은 국제관계의 구조의 형성과 변화에서 설명할 수 있다. 국제정치 구조는 그 구조가 유지되는 한, 과정과 행위에 있어 유사성을 만들어 내는데¹⁵⁾ 그 구조의 형성 원인과 과정을 지정학이 설명할 수 있는 것이다. 국제관계는 월츠(Kenneth N. Waltz)가 주장한 바와 같이 구조적 현실주의의 이론을 바탕으로 한 세력 균형적 관점에서 바라볼 수 있다.¹⁶⁾ 그러나 지정학은 세력균형을 이루는 구조의 결과가 중심이 아닌 그러한 구조를 형성하게 만든 근원과 구조의 변화요인에 대한 구체적인 설명을 제공해 줄 수

Conflict Resolution, Vol.4, No.1, pp.19-20.

11) Peter J. Taylor, 1989, *Political Geography: World-economy Nation-state and Locality*, New York: John Wiley & Sons. Inc.

12) Hans J. Morgenthau, 1993, *Politics among Nations: The Struggle For Power And Peace*, Brief edition. New York: McGraw-Hill Co.199, p.4.

13) Alexander B. Murphy, 2004, *Is there a politics to geopolitics*, Progress in Human Geography 28,5, p.621.

14) Nicholas Spykman, 1944, *The Geography of peace*, New york: Harcourt, Brace, p.7.

15) Kenneth N. Waltz, 1979, *Theory of International Politics*, New York: McGraw Hill, p.87, p.125.

16) Hans J. Morgenthau, 1993, *Politics among Nations: The Struggle For Power And Peace*, Brief edition. New York: McGraw-Hill Co.,199, pp.192-193.

있다.¹⁷⁾ 세력균형의 구조를 형성하는 근원(origin)과 변화요인을 지정학적 대립에 의해 설명한다면 국제관계의 구조는 해양세력과 대륙세력의 충돌로서 시작이 되며, 이들 주체들이 중요시 하는 지역이나 공간을 차지하거나 상대방이 점령하는 것을 막기 위하여 행동하는 것으로 변화는 설명될 수 있는 것이다. 따라서 국가전략에 기초가 되는 지정학적 요소들은 기존에 존재하고 있는 힘의 관계를 변화시키기도 하고 강화시키기도 한다. 즉 지정학을 통해 국제관계의 행위주체인 국가 간의 동맹, 간섭, 세력권 형성, 전쟁 등 국제관계 현상들을 분석할 수 있다는 의미이다.

셋째, 지정학은 국가 대외정책의 핵심 요소인 영토에 관한 지리적 현실성을 바탕으로 하고 있다. 국가정책의 근간이 되는 국가이익은 국가가 처한 당면 현실에 따라 변하기도 한다. 국내의 정세변화에 따라 국가이익의 구체적인 내용이 달라질 수도 있고, 국익변화에 따라 국가목표 또한 변할 수 있다.

그러나 국가의 정책을 추진하는 데에 국가의 형태는 국가의 공간 즉, 영토적 요소로¹⁸⁾ 항상 고려되며, 변화하지 않는 요소이다. 미국의 지정학자 스파이크맨(Spykman)은 대외정책을 추진함에 있어 국가의 영토적 토대인 영토의 크기, 천연자원, 위치, 지형, 및 기후 등은 한 국가의 국내외 정책 결정에서 가장 기본적인 요소가 되고 있음을 강조하고 있다.¹⁹⁾ 사실 모든 국가의 국내외 정책은 국가 공간이 펼쳐진 지리적 위치와 상황으로부터 자유로울 수 없다. 따라서 지정학은 국가의 대외정책에 있어 가장 기본적인 요소가 된다고 할 수 있다. 한 국가의 공간은 위치, 규모, 지형, 기후, 자원 등 지리적 요소를 포함하고 있을 뿐만 아니라 위치가 지니고 있는 다양한 전략적 가치와 이익을 포함하고 있다. 다원화된 국제정치 주체들의 주된 관심은 그들의 안보 및 국가 이익에 있기 때문이며 이러한 이익은 무엇보다도 문화, 역사 공동체인 국가 영토의 보존에서부터 시작된다고 볼 수 있다. 지정

17) Daniel Deudney, 1997, *Geopolitics and Change New Thinking in International Relations Theory*, Colorado: West view Press, p.92.

18) Barry Buzan, 1991, *States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd., N.Y: Harvester Wheatsheaf, pp.65-96.

19) Nicholas Spykman, 1942, *America's Strategy in World Politics*, New York : Harcourt Brace, p.41.

학의 근원인 영토의 보존과 확보가 기본이 되지 않는다면 정치, 경제적 요소들을 포함한 국가들 간의 관계변화를 분석할 수 없을 것이다.

스파이크맨의 주변지역 이론의 관점에서 보면 주변지역 우위론에 따라 긍정적으로 인식될 수 있을 것이다. 해양세력과 대륙세력이 충돌되는 동북아시아 지역은 림랜드에 포함된다. 소련체제의 붕괴와 동시에 맥킨더(Halford John Mackinder)가 강조했던 ‘하트랜드(Heartland)’에 대한 중요성은 상실되었지만 스파이크맨이 강조했던 ‘림랜드(Rimland)’의 중요성은 새롭게 부각되고 있다. 동북아시아에서 미국, 러시아, 중국, 일본이 지역 헤게모니 장악에 동참하고 있는 것이다.

안보적인 측면에서의 지정학적 특성으로 한반도는 지리적으로 중국, 러시아, 일본에 둘러싸여 있으며 여기에 범세계적인 세력으로서 아시아에서의 전략적 균형자로서의 미국이 개입되어 있는 지정학적 위치에 자리 잡고 있다. 따라서 이들 4대강 대국의 전략적 역학관계는 한반도에서의 평화체제 및 신뢰구축 한반도 통일 한반도 안보 등에 지대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 또한 한반도 주변의 4대 강대국들은 중국과 러시아가 사회주의체제 및 이념을 경험하였고 미국과 일본은 자유주의, 민주주의의 체제와 시장경제체제 및 이념을 경험한 것에서 알 수 있듯이 상호간에 상이한 체제와 시장경제체제와 이념, 그에 따른 실질적인 정치지배 구조경험의 차이에서 비롯되는 상대방에 대한 이해의 부족으로 대립과 갈등이 표출될 수밖에 없는 구조적 문제점이 내재되어 있다고 할 수 있다. 이와 더불어 한반도 주변 강대국들 사이에는 과거 역사적인 측면에서의 원한(animosity)과 영유권을 둘러싼 영토분쟁 가능성이 내재되어 있는 등 자국의 국가이익과 관련한 문제가 대두될 시에는 언제든지 대립하거나 갈등 또는 충돌할 가능성도 상존해 있는 것이 현실적인 측면에서의 문제점이라고 할 수 있다.

영토 관련 에너지 문제는 국가의 산업발전과 경제성장을 지속하기 위하여 중요한 전략적 가치이다. 안정적인 에너지 자원 확보는 국제적인 경쟁을 심화시키고 국가간 심각한 분쟁을 초래하기도 한다. 이제 에너지 자원의 확보를 둘러싼 경쟁은 21세기 국제정치的基本적 특징으로 인식되고 있다.²⁰⁾

20) 마이클 T. 클레이, 2008, 『21세기 국제자원쟁탈전』, 한국해양전략연구소

Ⅲ. 일본 영토정책의 지정학적 전략

2013년 2월 아베총리는 국회 시정방침 연설에서 전략적 외교, 보편적 가치를 중시하는 외교, 국익을 지키고 주장하는 외교를 기본으로 상처받은 일본 외교를 다시 세우고 세계에서 확고한 위치를 명확히 하겠다며 외교방침을 표명했다.²¹⁾ 아베정권은 미일동맹을 바탕으로 센카쿠제도와 남중국해의 영유권을 놓고 강경해지는 중국에 대해 미국을 비롯한 민주주의 가치관을 공유하는 관계국과 연계해서 대응하면서 중국 견제 외교를 펼치고 있다.

2013년 4월 제1회 ‘영토·주권을 둘러싼 내외발신에 관한 유식자 간담회’에서 아베총리는 일본의 영토와 주권에 대한 도전이 계속되는 현재, 일본 영토를 단호하게 지켜나갈 것을 결의했다. 일본의 영토·주권을 둘러싼 정세에 관해서 관계국의 주장과 국제적인 인식을 바탕으로 보다 효과적인 내외발신을 추진해나가는 동시에 학술적인 조사와 연구의 과제 그리고 대외발신·국내계발을 위한 대책을 검토하고 정책보고서를 작성하는 것이 주된 목적이다.²²⁾ 대체로 일본이 안고 있는 도서문제 중, 쿠릴열도 문제를 제외하고 센카쿠제도와 독도문제에 대한 의론을 집중하기로 했다. 이렇게 아베총리가 센카쿠제도 문제에 대한 강경한 입장을 취하는 것은 중국이 센카쿠제도에 대한 분쟁지역으로 만드는 것을 사전에 차단하고 실효적 지배를 강화하여 중국의 군사적 시위와 도발에 대해 강력하게 대응하겠다는 입장이다. 반면 아베정부는 한국 영토인 독도에 대해서 국제분쟁 지역화하려는 시도를 하고 있다. 그리고 러시아와의 쿠릴열도 문제에 대해서는 경제협력과 함께 유화적 입장을 보이고 있다. 냉전 후 러시아가 이미 일본과의 사이에서 해결해야 할 영토문제가 있음을 인정했기 때문이고, 중국과의 협력관계에 있는 러시아를 자극할 필요가 없다는 판단에서 나온 결과이다.

2013년 4월 26일 일본은 2013~2017년도의 해양 정책의 지침이 되는 ‘해양기본계획’을 각의 결정했다. 지금까지 광업법 등 개별법에 대응해 온 배타

21) 川村範行, 2014.2, 「尖閣諸島領有権問題と日中関係の構造的変化に関する考察」『名古屋外国語大学外国語学部紀要第46号』, p.42.

22) 領土・主権をめぐる内外発信に関する有識者懇談会報告書 —戦略的発信の強化に向けて (http://www.cas.go.jp/jp/houdou/pdf/130702houkokusyo.pdf, 검색일: 2022년 6월 1일)

적경제수역(EEZ) 관리에 대한 새로운 포괄적 법을 정비한다고 명기했다.²³⁾ 그리고 센카쿠제도 주변 해역에서 잇따른 중국 공선의 영해 침입에 대한 광역적인 상시 감시 태세와 자위대와 해상보안청의 연계를 강화할 방침도 세웠다.

동해 해역을 중심으로 확인된 표층형의 차세대 에너지 자원인 메탄 하이드레이트와 해저 희토류에 대해서 향후 3년간 집중적으로 매장량을 조사하고 2030년도를 목표로 메탄 하이드레이트의 상업화 실현을 위한 기술 정비를 한다는 것도 포함시켰다. 또한 해양자원 개발을 추진하기 위해 일본 최동단의 미나미도리시마와 최남단의 오키노도리시마를 수송과 보급의 거점으로 정비하였다.

일본은 세계 6위라는 배타적경제수역을 가진 해양국가로 해양기본법, 우주기본법, 지리공간 정보활용 추진기본법을 연계 추진하는 것으로 일본 근해의 지형을 미터 단위로 정확히 파악하고 정확한 위치정보를 바탕으로 대륙붕과 심해에 잠들어 있는 에너지와 희토류 등 자원의 발굴, 수산자원의 확보를 위해 노력하고 있다.²⁴⁾ 그리고 국경이도가 일본의 영역, 배타적경제수역의 보전, 국방상 중요한 역할을 하기 때문에 항만, 공항의 충분한 정비에 의한 안전, 치안의 확보, 지역사회의 유지를 위한 고용 확보에 대한 지원을 강화하고 있다.

해양산업진흥 분야에서 새로운 해양 이용자의 등장으로 해역이용 및 관리 시스템을 만들 필요가 있고 유엔해양법협약이 제정된 1994년 당시와 비교하면 해양기술과 해양산업이 급속하게 발전하고 있기 때문에 이에 대한 대비책을 세우고 있다. 그리고 안보 측면에서 일본의 권익에 손해되는 사태가 배타적경제수역 내에서 발생하고 있어 이에 대응할 법적 시스템이 없고 중국 가스전개발, 산호밀어 약정에 위반된 조사활동에 대한 법적 시스템 구축이 필요하기 때문에 배타적경제수역 권익보호 신법안을 제정하고 있다.

2013년 12월 국무회의에서 결정된 ‘신방위대강’에 남서지역의 방위태세 강화, 방위력 장비를 우선한다고 명기하고 남서제도 방위를 추진하였다. 이

23) 『산케이 신문』, 2013.4.26., 「EEZ 포괄법을 정비, 정부가 해양기본 계획 각의결정」

24) 자민당 총합정책집, 「2016 J 파일」, p.19.

와 동시에 ‘국가 안보 전략’과 ‘중기 방위력정비계획’과 함께 육상, 해상 및 항공 자위대의 통합 운영, 기동력 강화, 경계 감시 능력 강화, 이도 방위 능력 강화 등의 내용이 포함되었다.²⁵⁾

일본 해양에 관한 기본방침은 영해에서 평화와 안정을 유지하고 국민의 생명·신체·재산의 안전 확보 및 어업, 해양개발 등 해양권의 확보, 나아가 국민의 안심 확보 등 국익을 장기적이고 안정적으로 확보하기 위해 해양과 관련된 정보 수집·분석·공유체제를 구축하고 일본의 억지력·대처력을 강화시키는 것이다. 또한 2016년 제정 ‘해상보안체제 강화에 관한 방침’에 따라 해상보안체제를 착실히 강화하고, 예측 불가 사태의 방지 및 분쟁 방지를 도모하기 위해 해양법 집행능력을 강화하고 있다. 특히 일본 방위성은 남서 제도를 포함한 도서지역에 자위대 배치를 통해 섬지역의 방위태세 및 체제의 내실화·강화를 도모하고 있고 해상보안청은 센카쿠제도 영해경비체제를 긴급하게 정비하고 있다.²⁶⁾

오키노토리시마에 대해서도 해양법에 의해 인위적 파괴를 방지하기 위한 행위규제를 하고 섬의 기반을 이루는 산호초를 보전하고 2019년도를 목표로 관측·감시시설을 갱신하는 관리를 강화하고 있다. 또한 해안보전시설의 유지·정비에 따른 침식 방지 조치를 추진하고 기타 이도의 해안보전구역에 대해서도 국토 보전 관점에서 저조선과 일체적으로 침식 대책 및 보전을 추진하고 있다.

2017년 ‘유인국경이도지역의 보전 및 특정유인국경이도지역에 연계한 지역사회의 유지에 관한 기본방침’에 의해 유인국경이도지역이 갖는 영해 보전에 관한 활동 거점으로서의 기능을 유지하는 동시에 특정 유인국경이도지역에서는 2027년까지 정상적으로 전입자수가 전출자수를 웃도는 상태를 실현하기 위한 보전 및 지역사회 유지 시책을 추진하고 있다.

주요시책에는 행정기관 및 시설 설치, 국유화, 항만 정비, 외국선박에 의한 불법입국 등의 위법행위 방지가 있다. 그리고 특정유인국경이도지역에

25) 江藤名保子, 2019.8, 『日中関係の再考-競合を前提とした協調戦略の展開』『フィナンシャル・レビュー 通巻第138号』, 財務省 財務総合政策研究所, p.120.

26) 海洋基本計画-内閣府 <https://www.cao.go.jp/index.html>

관한 시책은 국내 일반 여객정기항로 사업에 관한 운임의 저렴화, 국내 정기항공 운송사업에 관한 운임의 저렴화, 현지생활 또는 사업 활동에 필요한 물자비용 부담 경감, 고용기회 확대, 안정적인 어업경영의 확보 등이 있다.²⁷⁾

특정유인국경이도지역의 주요 내용은 국경에 가까운 유인도를 ‘특정 국경이도’로 지정하여 여기에 자위대와 해상보안청을 설치하고 관광객 유치를 통한 이도 진흥책을 마련하고 있다. 특정국경이도 후보지는 쓰시마를 비롯해 독도 인근 시마네현 오키(隱岐)제도, 센카쿠제도 인근 오키나와현 요나구니지마(與那國島), 러시아와 가까운 홋카이도 인근 레분토(禮文島) 등이다. 특정국경낙도로 지정된 섬은 자위대 시설 주변 토지로 매입하고, 항만과 공항 등을 정비해 자위대가 사용할 수 있도록 하는 방안도 추진키로 했다. 이런 법안으로 일본 자위대의 활동 범위를 넓히면서 미군협력을 받는 동시에 국제법적 근거자료를 만들어 일본 영토 분쟁화 방지 및 국제사법재판소 제소를 위한 유리한 환경을 조성해 나가고 있다. 오키제도에 항만, 공항 등을 정비해 자위대가 사용할 수 있게 되면 독도 근해 어업, 한미군사훈련, 해양과학조사에 대해 직접적인 감시체제를 구축할 수 있어 한일간 영토 분쟁이 심각해 질 것이다. 그래서 한일간 새로운 어업협정 협상을 통해 배타적경제수역의 경계선을 확정하여 양국간의 분쟁 요소를 없애야 한다.

일본은 센카쿠제도가 분쟁지역화 되는 것을 방지하기 위해 중국의 군사적 시위와 도발을 강력하게 대응하고 있으며 배타적경제수역 권익 보호 관련 해양법 집행 능력을 강화하고 있다. 그러나 중일양국은 동중국해에서 전략적 호혜관계를 유지해야 한다고 강조하고 있지만 센카쿠제도와 관련 영토문제는 별도의 문제로 여기면서 해양권익 보호 및 유지 관련 법제와 정책을 강화하고 있다. 2018년 5월 제3기 해양기본계획에는 기존 1, 2기 해양기본계획과는 달리 도서지역 방위 등 해양안전보장을 중시하는 결정들이 제시되었다.²⁸⁾ 일본 국익확보를 위해 해양안보를 중시해야 한다는 제3기 해양

27) 『首相官邸』「政策会議」‘海洋の年次報告について’

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/annual/annualreport.html>

28) 현대승 외, 2018, 『2018 유엔해양법협약 국제동향연구』, 한국해양수산개발원, p.326.

기본계획이 시행되면서 향후 동아시아지역에서의 해양 분쟁이 발생할 수 있는 가능성은 높아졌다.

2015년 4월 미일외무·국방각료회의(2+2)에서 국제협력활동의 일환으로 3개국, 다국간 안보와 방위 협력을 강화시키기 위해²⁹⁾ 미일안보협력지침(가이드라인)을 3번째로 재개정하였다. 동중국해, 센카쿠제도를 포함한 남서제도 방면과 서태평양방면의 방위·경비체제 강화로 해상교통로 확보, 전략해역·해양권익방위능력 확보하기 위해³⁰⁾ 일본 자위대 활동이 대미협력에 멈추지 않고 활동 범위가 확대되어 미국의 세계전략에 포함되었다는 지적도 있다. 특히 개별적 자위대 활동에서 미군은 자위대를 지원하고 있으며, 무력공격 사태법에 의한 일본이 무력행사를 한다는 내용이 포함되어 있다. 중국 선박의 영해침입이 계속되는 센카쿠제도의 남서제도 방위를 위한 미일합동의 연합 대응도 처음으로 삽입되었다. 적국의 소수 병력이 일본 이도(離島)에 침입·공격하는 것에 대해 자위대를 투입하면서 특수작전 부대의 공격 등 부정규형 공격을 주체적으로 방어한다고 명기하고 있다. 게다가 미군은 자위대 작전을 지원하기 위한 작전을 수행할 때 자위대의 후방에 있는 것은 아니고 자위대와 함께 작전을 수행한다는 것을 설명하고 있다. 그래서 자위대와 미군이 실질적인 공동훈련과 긴밀한 정보를 공유할 수 있게 되었고, 중국의 분쟁 행위도 제재할 수 있게 되었다.

미일안보협력지침은 동중국해와 남중국해에서의 분쟁에 대한 염두를 두고 있으며 평화적 분쟁해결, 세계 해양의 자유에 저해되지 않는 적법한 이용의 중요성을 강조하고 있다. 일본은 안보 관련 위협, 무력행사, 대규모의 매립을 포함한 현상변경을 시도하는 모든 일방적인 행동에도 강하게 반대하고 있다. 또한 중국군에 대항하여 미일군이 공동작전을 전개하거나 미군의 전쟁에 일본이 자동적으로 참가하는 자동 참전이라는 사태가 되고 있다. 이 지침으로 일본은 집단적 자위권을 행사할 수 있게 되었고 한반도 유사시 일본이 행사할 수 있는 활동범위가 커졌고 일본의 한국방위에 대한 방위능력이 향상된다고 할 수 있다. 일본이 집단적 자위권을 행사하면서 탄도

29) 谷内正太郎, 2013, 『日本の安全保障と防衛政策』ウェッジ, p.70.

30) 谷内正太郎, 2013, 위의 책, p.91.

미사일발사 경계, 일본인 유송에 있어 미군함대 방호, 광범위한 해공역에서의 미군 탄약 제공을 포함한 후방지원, 자위대 기뢰 제거 등의 행동이 가능하게 되었다.³¹⁾

센카쿠제도에서 행하지는 일본의 유일 경제활동은 의미가 크고 영토와 영해, 배타적경제수역에 대한 주권을 주장하는 유효한 수단이 경제활동이라는 사고가 존재한다. 쿠릴열도를 지배하는 러시아가 최근 수산가공공장 건설 등 섬의 개발에 적극적으로 진행하고 있고 실효지배의 기정사실화를 진행하는 것을 보면 경제활동의 중요성은 크다.³²⁾ 경제활동 지속성은 유엔 해양법협약에서 인정하고 영해기선에서 200해리의 배타적경제수역을 설정하고 거기서 주권적 권리와 관할권을 계속 주장할 때 중요한 요소가 된다.

IV. 남쿠릴열도와 동아시아지역의 지정학적 현상

쿠릴열도문제는 19세기 이후 일러간 다수의 관련조약이 체결되었고 적어도 법적으로 이 문제는 조약해석의 문제로서 처리하는 것이 가능할 수 있었지만, 최후의 관련조약인 일소공동선언이 체결되고 나서 60년 이상 경과했기 때문에 현재 정치적 협상과정에서 단순한 조약해석에 의한 해결은 불가능하게 되었다. 러일양국은 평화조약 체결 후 2도 반환을 명시한 일소공동선언이 영토문제 해결의 실마리를 가진 법적 문서로서 강조했다. 그러나 러시아의 실효적 지배를 더욱 강화하고 있고, 일본은 최소한 남쿠릴열도의 자국 귀속권 인정을 요구하기 때문에 양국의 영토분쟁 해결은 더욱 어려워지고 있다.

메드베데프 정권 때 러일관계가 정체된 이유는 러시아의 쿠릴열도 개발을 들 수 있다. 러시아는 석유 가격 급등에 의해 재정이 증가하고 체첸 문제가 일단락되면서 쿠릴열도 개발을 적극적으로 추진하였다. 2006년 8월 9일 ‘연방목적계획: 사할린주 소속 쿠릴열도의 사회경제적 발전(2007~2015)’

31) 木宮正史, 2015, 『朝鮮半島と東アジア』岩波書店, p.197.

32) 佐々木貴文, 2021, 『東シナ海-漁民たちの国境紛争』, 角川新書, p.223.

을 보면 예산 540억 엔을 들여 교통망 설치, 연료에너지산업 발전, 어업산업 발전, 사회적 인프라 정비, 통신망 정비, 도로망 정비 사업을 추진하였다.³³⁾ 이러한 쿠릴열도 개발을 배경으로 2010년 7월 5일 블라디보스토크를 방문한 메드베데프 대통령은 러시아와 아태지역 국가 간의 경제협력을 새로운 수준으로 끌어올리고 연말까지 이 지역에서 러시아의 영향력을 강화하기 위한 프로그램을 마련할 것임을 공표했다. 2010년 11월 1일 메드베데프 대통령의 남쿠릴열도 방문 이후 러시아의 쿠릴열도 개발은 가속화되고 있다. 2011년 2월 11일 라브로프 외상은 러일 외상회담 후 기자회견에서 남쿠릴열도 개발에 대한 중국과 한국 등 제3국의 투자를 환영한다는 성명을 내면서 일본을 견제했다.

이러한 가운데 남쿠릴열도는 러시아화가 진행되고 있으며 하보마이 5,281명, 이투루프 3,608명, 쿠나시르 7,364명, 시코탄 1,038명 등 17,291명의 러시아인이 살고 있다.³⁴⁾ 스탈린 시대에 모든 일본인이 강제로 송환되었기 때문이지만 분쟁지역으로 반세기 이상 일본국민이 거주하지 않는 영토의 반환 요구는 성공할 가능성이 극히 희박하다.

구소련시대 남쿠릴열도의 생활은 가난하고 사회자본정비도 낙후되어 있었다. 그러나 러시아정부는 2007년부터 쿠릴열도와 남쿠릴열도를 대상으로 사회·경제발전계획에 착수한 이래 공항, 항만, 도로 등의 사회자본정비가 본격화했다. 군부대도 구소련시대부터 주류하고 있고 방위성에 의하면 이투루프와 쿠나시르에는 러시아군 2개연대가 되는 제18기관총·포병사단이 주류하고 있고, 전차, 장갑차, 대공미사일 등이 배치되어 있다. 단 1991년에 9,500명이 있던 병력수는 1997년에는 3,500명으로 삭감되었다.

러시아의 강경 자세의 배경에는 일본이 외교·방위면에서 미일동맹을 강화해 나가고 있는 것에 대한 강한 불만을 가지고 있다. 특히 동북아 근린제국이 일본 안보관련법에 대해 우려하면서 동북아 지역에서의 미국의 군사주둔과 군사적 영향력의 증가에 대해 경계감을 나타내고 있다. 그 중 러시아가 가장 우려하는 것은 미국이 일본과 진행하는 미사일 방위(MD)이다.³⁵⁾

33) 도쿄 가즈히고(東郷和彦), 2011, 『세계 민사의 쿠릴열도교섭』, 이와나미서점, p.55

34) 외무성, 북방영토 데이터 https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1w_000024.html

냉전시대와 마찬가지로 탈냉전의 지정학적 환경의 변화에도 불구하고, 미국은 남쿠릴열도 영토문제를 정치적으로 활용하고 있다. 미국은 공식적으로 러일 영토분쟁을 당사자 문제로 간주하고 조속한 해결을 지지하고 있으나, 내면적으로는 미일안보체제의 강화를 통해 러시아를 자극하면서 영토 협상을 집요하게 방해하고 있다.

러시아가 쿠나시르, 이투루프의 반환을 강하게 거부한 배경에는 러시아 군사전략에 밀접하게 연결되어 있다. 러시아는 냉전시대 탄도미사일 탑재 원자력 잠수함(SSBN)을 오희츠크해에 배치했다. 그리고 SSBN의 전개해역으로 수상함정, 공격형 잠수함 및 항공기로 견고하게 오희츠크해를 성역화하는 것에 의해 핵전략상 제2격 능력을 확보하고 있다.

SSBN의 기지는 캄차카반도의 페트로파블롭스크에 있고 SSBN이 오희츠크해와 태평양을 출입하는 루트는 쿠나시르와 이투루프 사이의 쿠나시르 수도가 최적하다. 수심이 최대 약 480m로 깊고 유빙도달해역의 남단에 위치하기 때문에 유빙의 영향을 적게 받는 루트이기 때문이다. 러시아에 있어 최중요 해상교통로를 형성하는 전략지를 방치할 수가 없다.

특히 군사적인 가치 측면에서 남쿠릴열도 가운데 1956년 일소공동선언에서 일본에 인도하기로 한 하보마이와 시코탄보다 남쿠릴열도 전체면적의 93% 가까이 되는 이투루프와 쿠나시르가 훨씬 군사 전략적 중요성이 있다.³⁵⁾ 또한 남쿠릴열도는 러시아 극동함대의 전략적 요충지로서 남쿠릴열도 사이의 이투루프와 쿠나시르 해역은 오희츠크해에서 태평양으로 진출하는 부동 해협으로 동북아지역의 군사 활동을 위해 전략적 의미를 지닌다.

러시아는 남쿠릴열도에 약 3,500명의 병사를 분산배치하고 있지만 이후 이것을 쿠나시르와 이투루프에 집약하는 계획으로 장비의 쇄신을 행할 방침을 나타냈다. 2012년 러시아 전투기에 대해 긴급발진을 한 회수는 180회로 전년의 175회보다 약간 증가했다. 동해의 영해에 따라 센카쿠제도에서 쿠릴열도까지 진출을 한 케이스랑, 홋카이도를 동쪽으로 돌아 오가사와라

35) 아사히신문, 2015. 9. 23, 안보법에 러시아 경계감

36) Kimie Hara and Geoffrey Jukes, 2009, "Can the Southern Kuriles be demilitarized?", *Northern Territories, Asian-Pacific Regional Conflicts and the Aland Experience: Untying the Kurillian Knot*, London: Routledge, p.70.

제도 근처까지 접근한 케이스도 있다. 일본정부가 1980년 ‘북방영토의 날’이라고 제정한 2월 7일에는 러시아 공군의 Su-27전투기 4기가 긴급 발진했다. 러시아 영해침범은 구소련시대를 포함해서 34회째이다. 러시아는 쿠릴열도를 군사요새화하면서 소련체제 붕괴 이후 약체화된 극동지역의 군사력을 강화할 뿐만 아니라, 영토문제의 협상 과정에서 일본의 요구를 무력화하고 있다.

러시아가 남쿠릴열도의 일괄반환에 응하지 못하는 또 다른 이유는 국가의 통합성의 유지, 군사전략 상의 이유 이외에도, 동시베리아 및 극동지역의 해양자원 및 에너지자원의 확보와 개발과도 밀접하게 연관된다. 러시아는 2018년 기준으로 세계 3위의 원유생산국, 세계 2위의 천연가스 생산국으로 세계 에너지 시장에서 큰 비중을 차지하고 있다. 러시아는 전 세계 원유 매장량의 6.1% 및 생산량의 12.1%를 점유하였으며, 천연가스는 전 세계 매장량의 19.8% 및 생산량의 17.3%를 점유하고 있다. 2018년 러시아의 원유 매장량은 1,062억 배럴(145억 톤)로 베네수엘라, 사우디아라비아, 캐나다, 이란, 이라크 다음의 세계 6위 규모이며, 생산에서는 미국, 사우디아라비아 다음으로 많은 일일평균 1,144만 배럴을 생산하는 세계 주요 에너지 생산국이다. 천연가스 매장량은 38.9조 m³로 세계 1위, 생산량은 6,695억 m³로 미국(8,318억 m³)에 이어 세계 2위를 기록하고 있다.³⁷⁾

러시아는 주로 유럽에 석유와 가스를 공급하였으나 최근에는 동북아시아 지역에 대한 석유, 가스 공급량을 늘리고 있으며, 북극해 등에 다수의 미개발 유전, 가스전을 보유하고 있어 향후 생산이 증대될 것으로 전망된다.

러시아의 석탄 매장량은 전 세계의 15.2%이며, 생산량은 전 세계의 5.6%에 달하고, 석탄 매장량은 1,603억 톤으로 미국에 이어 세계 2위, 생산량은 2억 202만 톤으로 중국, 미국, 호주, 인도, 인도네시아에 이어 세계 6위 규모이다.

남쿠릴열도의 육지 면적은 룩셈부르크의 두 배가 조금 못 되는 5,036km²이지만, 수역은 약 20만 km²에 달한다. 석유, 가스, 티타늄 등 자원 잠재력은 400~500억 달러이며, 수산자원 잠재력은 매년 15~20억 달러로 추산된다. 실

37) 한국수출입은행 해외경제연구소, 2019.11, 「러시아연방」, 『국가신용도 평가리포트』, p.8.

제로 러시아 천연자연·환경성에 의하면 쿠릴열도 주변 자원가치는 2조 5,000억 달러에 달한다고 추계된다. 지난 2012년 쿠릴열도 부근에서 레늄, 게르마늄, 인듐, 하프늄 등 막대한 매장량의 희토류가 발견되어 중국 희토류 독점을 견제하기 위해 희토류 개발에 나설 전망이다.³⁸⁾

러시아의 일본에의 에너지 수출은 우크라이나 전쟁 후 EU와 중국과의 수출 의존이 경감되고 러시아 경제정책을 아시아태평양지역으로 이행하는 전략에 의해 확대되었다. 이런 지리·경제적 전환과 같이 시베리아와 극동지역개발을 위해 러시아정부는 향후 일본의 기술과 자본투자를 필요하게 된다. 러시아령 동부에는 윤택하고 미개발의 석유가스의 광상이 복수 존재한다. 이것은 일본에 가깝고 북극해 항로 사용이 가능하게 되면 일본은 안정한 에너지 공급을 확보하고 연료 비용을 삭감할 수 있다.

북극해 항로는 유럽-아시아간의 해양무역 거리를 단축하고 수에즈운하와 마라카해협을 통과하는 해상교통로(SLOC)를 통항하는 것보다 안전하기 때문에 2000년부터 주목을 받았다. 이 항로의 존재에 의해 러시아는 고가치 에너지 자원의 존재가 확인되는 북극권과 극동의 전략적 의의는 증대했다. 북극권을 출항해서 오호츠크해를 통과하는 외국선(외국해군함대)의 항해와 쿠릴열도 근처의 항로를 지배하는 것은 중국을 염두를 두고 있는 러시아정부의 새로운 군사전략목표가 되었다.

쿠릴열도에서의 군사연습과 배치하는 군사력의 근대화 등 러시아가 극동에서 군사 프레젠스를 재강화하는 최대의 이유는 중국에 의한 북극해 항로의 사용 증가와 북극해 진출이다. 결국 러시아 정부의 움직임은 오호츠크해를 중심으로 하는 해양영역에서 중국정부에 대한 영향력을 강화하는 것이다.

일본은 2011년 3월 후쿠시마 원자력 발전소의 사고로 석유와 천연가스 확보를 위해 사할린 지역과 극동 러시아 지역에서의 천연가스 도입에 노력하고 있다. 그러나 일본 정부는 영토분쟁을 통한 자원 확보를 조장하면서 동북아지역에서의 영토분쟁의 중심에 있다. 남쿠릴열도 문제에 대한 일본 영토정책의 우경화로 고양된 국민의 분노와 좌절감이 민족주의로 부활하고 있다.

38) 철강금속신문, 2020.8.26., 러, 희토류개발 확대 中 독점 견제

일본정부는 미일동맹을 강화하면서 극동지역에서의 방위체제를 강화하고 일본은 러시아가 불법점령하고 있는 남쿠릴열도에서의 러시아의 군사력 증강이 일본의 주권을 침해하는 조치이기 때문에 이런 계획들을 반대하고 있다.

2020년 7월 러시아대국을 부활을 지향하는 푸틴대통령은 러시아헌법을 수정했다. 남쿠릴열도 반환거부 자세를 분명히 밝히고 구소련의 붕괴로 잃었던 대국의 위신을 부활시키는 사명감으로 75%를 넘는 압도적인 다수의 찬성을 얻었다. 수정 헌법은 국경획정 작업을 제외한 영토할양교섭의 금지를 호소하고 있다. 수정 헌법에 기재된 영토할양 금지 조항을 근거로 러일 정상회담에서 2도 반환조차 못하게 되었고 일본의 남쿠릴열도 반환 요구가 곤란하게 되었다.

2018년 아베 신조 총리와 푸틴 대통령 간의 러일 정상회담 이후 일본 총리는 러시아와의 평화협정 체결 협상을 고려해 남쿠릴열도에 대해 ‘일본 고유의 영토’라는 표현을 자제해왔다. 그러나 기시다 총리는 2022년 3월 7일 참의원 예산위원회에 남쿠릴열도에 대해 ‘일본 고유 영토’라는 표현을 다시 쓰기 시작했다.³⁹⁾

러시아는 쿠릴열도에 기관총-포병 부대를 주둔시키는 것은 물론 방공시스템 S-300V4와 해안경비미사일시스템 ‘발’과 ‘바스티온’ 등도 배치했다. 이투루프에는 다목적 전투기 수호이(Su)-35를 배치했으며, 다른 섬 마투아에는 군용수송기 이착륙을 위한 비행장도 건설했다.

러시아 외무부는 2022년 4월 21일 일본의 대러 제재 동참에 대한 보복으로 일본과의 평화조약 체결 협상을 중단한다고 발표했다. 동시에 일본과 추진해온 남쿠릴열도 내 공동경제활동도 중단한다고 선언했다.⁴⁰⁾

39) 연합뉴스, 2022.3.13., 우크라침공 러시아·일본, 남쿠릴열도 영유권 신경전

40) 서울신문, 2022.4.25., 러, 일 보란 듯 쿠릴열도 투자해 전면 개발

V. 센카쿠(다오위다오)제도와 동아시아지역의 지정학적 현상

동북아국가 중에서도 특히 긴 해안선과 좁은 해역을 끼고 있는 중국에게 동중국해와 남중국해에 존재하는 도서의 역할은 자국민의 자원 접근뿐 아니라, 냉전 이후 전개된 미국 중심 세력과의 균형을 유지하기 위한 전략적 거점으로 중요하다.

중국 대륙 해안선이 약 18,000km에 달하고 도서 해안은 약 14,000km에 달하며⁴¹⁾, 500평방미터 이상의 섬이 6,500개에 이르고, 이들 대부분의 섬이 근해에 분포하고 있다는 중국 측 주장을 고려한다면, 일러간 쿠릴열도의 분쟁을 제외하고는 대부분의 동북아 해역질서의 갈등과 협력 요소가 중국과 연계되어 있다고 볼 수 있다. 예컨대, 황해와 동중국해 북부(한국의 남해)에서 중국어선의 불법 조업, 해양과학조사, 해양과학기지를 둘러싼 분쟁 등은 언제든지 한중간 외교 갈등으로 부각될 수 있는 사안이다. 또한 영유권을 둘러싼 중일간 센카쿠제도 문제 등은 직접적이든 간접적이든 한국의 해양 이익과 밀접하게 관련되어 있다. 이외에 동중국해자원개발 갈등과 남중국해 영유권 및 관할권 분쟁 역시 자원 및 해상교통로 확보 그리고 방위를 포함한 안보적 측면에서 중요한 요소로 작용한다.

동중국해 가스전 개발에 대해 2008년 중일간 2개의 정치 합의가 있어 그 중 중일간의 동중국해에서의 공동개발에 대한 양해는 경계 미확정 수역의 북부에 등거리중간선을 걸치는 형태로 공동개발수역이 설정되어 있다. 중국은 자연연장에 기반으로 오키나와 트러프까지 자국 대륙붕으로 주장하고, 일본은 등거리중간선에 의한 경계확정을 주장하고 있지만 본 합의에서는 양자의 주장을 공동개발수역의 경계선으로 채용하지 않고 상기와 같이 수역설정이 되어 있다. 이 수역설정은 일중중간선을 걸치는 형태로 설정되어 있는 것을 중시하고 싶은 일본과 대부분 공동개발수역이 중간선으로 설정되어 있는 것을 중시하고 싶은 중국과의 타협의 산물로 정치적인 이유에 의한 것으로 여겨진다.⁴²⁾

41) Jeanette Greenfield, 1992, *China and the Law of the Sea*, Clarendon Press, pp.21-49

42) 坂元茂樹, 2018, 『日本の海洋政策と海洋法』, 信山社, p.401

면책조항 첨부라도 등거리중간선을 걸치는 공동개발수역이 설정되는 것은 장래 경계획정에서 일본측에는 큰 의미가 있다고 한다. 하지만 춘샤오 석유가스전 개발에 대한 양해는 등거리중간선의 중국측에 위치한 춘샤오 가스전으로 중국법에 근거한 개발에 일본 기업이 참가하는 취지를 규정하지만 이것은 공동개발에는 해당하지 않는다고 한다.

2012년 일본의 센카쿠제도 국유화 이후 중국은 '다오위다오 및 그 부속 도서의 영해기선에 관한 정부성명'을 발표하고 센카쿠제도 해역에 정상적인 권익유지 순시 법령 집행을 견지하고 있고 2013년 11월 동중국해에 '방공식별권(ADIZ)'를 설정하고 있어 중일관계가 더욱 악화되고 있다.

중국해경국은 해양강국을 지향하는 시진핑 지도부의 정책으로 2013년 발족하여 해상유권집법(維權執法, 권익유지·법집행) 임무를 하고 있다. 중국해경국 신설의 목적은 중국 국력의 신장과 함께 해양권익의 확보와 유지에 있다고 볼 수 있다.

2013년 7월 시진핑주석은 당중앙정치국의 집단학습으로 해양강국의 건설이 중화민족의 위대한 부흥을 실현하는 거라 강조하고 국방 현대화와 군대 현대화를 제시하였다. 그리고 평화 발전의 길을 견지하고 정당한 권익은 결코 포기하지 않고 국가의 핵심적 이익을 희생시킬 수 없다고 언급하고 있다.⁴³⁾ 평화적 분쟁 해결과 평화적 안정을 유지하기 위한 노력은 평화적, 안보적, 경제적 이익의 조화와 보호, 통합적인 국가역량의 강화에서 나온다. 또한 분쟁지역의 공동개발이라는 원칙을 고수하고 상호 우호협력을 촉진하고 공동의 이익을 확대하는 것이라 강조하였다.

그러나 중국은 9단선이라는 독자적 경계선을 남중국해에 설치하고 있다. 이 경계선 내측에 있는 남사제도의 암초 7개를 매립하고 있으며, 인공 섬을 급속도로 조성하고 있다. 남중국해는 원유와 천연가스의 해저자원이 풍부하고 중요한 해상교통로에 해당한다. 중국은 인공 섬을 영토라고 주장하고 실효적 지배를 강화하고 있고, 군사전용도 가능한 시설의 건설을 통해 남중국해의 제해권, 제공권을 확보하려고 하고 있다.

43) 人民日報, 2013.7.31, 「習近平: 進一步關心海洋認識海洋經略海洋推動海洋強國建設不斷取得新成就」

중국은 매립 목적을 해상 구난활동, 방재, 해양연구, 기상관측 등으로 해명해 왔다. 그런데 2015년 5월 싱가포르에서 열린 영국 국제전략연구소 개최 아시아안보회의에서 중국은 군사·방위상 필요에 의해 중국의 국제적인 책임을 다하기 위해 매립한다고 언급했다. 중국은 암초 매립 목적이 군사적 이용에 있다고 처음으로 인정했다.

중국의 국방백서에서도 남중국해의 영유권문제를 염두에 두고 해상에서의 군사충돌의 가능성을 처음으로 다루었다. 전통적으로 육군을 중시해 온 중국이지만 해양진출을 강화하는 방침으로 전환하는 동시에 남중국해의 암초 매립을 강행할 가능성이 높다.

중국군은 중국본토에서 태평양에의 진출을 단계적으로 실행하고 있고, 그 제1단계는 남서제도에서 필리핀에 이르는 제1열도선 내에서의 작전능력을 확보하고, 제2단계는 오가사와라제도에서 괌, 인도네시아를 묶는 제2열도선까지 진출하는 것이라고 한다. 이 제1·제2열도선의 개념은 원래 냉전초기 미국 애치슨국무장관에 의한 방공라인인 애치슨라인이다. 그래서 중국군에서는 제1·제2열도선은 미군이 만든 것이라 하고 중국군의 태평양에 진출하는 것을 저지하는 봉쇄 라인이라 한다.

중국은 역외국가가 남중국해 문제에 지속적으로 개입하고 있다고 비판하면서 아태지역에서의 군사동맹 강화를 거론하고, 중국과의 해양 권익 수호를 위한 분쟁이 발생할 가능성이 있다고 미국을 압박했다. 그리고 일본의 집단적 자위권 행사 용인에 우려를 표하면서 이로 인해 아시아 국가에 중대한 우려를 야기할 수 있다고 지적하고 있다.

미국은 중일 양국의 센카쿠제도 분쟁에서 2004년 3월 미국 국무부 부대변인 어렐리(Adam Ereli)도 센카쿠제도는 일본정부의 행정 지역으로 미일안전보장조약의 방어대상임을 재확인하였다. 그리고 2017년 미국의 톨리슨 장관도 중일 간 영유권 분쟁을 벌이는 센카쿠제도는 1960년 미일안전보장조약 5조의 적용 범위 내에 있다는 것을 재확인시켰다.⁴⁴⁾ 미일안전보장조약 5조는 미국의 일본에 대한 방위의무를 정한 것으로 일본 영토에서 일본군이나 주일 미군에 대한 무력 공격이 있을 경우, 미국과 일본이 공동으로 대

44) 『뉴시스』, 2017.2.7

처한다는 내용을 포함하고 있다.

미일 양국은 미일안전보장협의위원회에서 중국의 군사력 증강에 대해 일본과 중국의 영토 분쟁지역인 센카쿠제도의 경비 강화를 위해 P8 초계기, 무인정찰기 글로벌호크, F35B를 일본에 배치한다는 데도 합의했다.

2014년 3월 미국방부는 4년마다의 국방계획검토(QDR: Quadrennial Defense Review)을 발표하고 중국의 해양진출과 A2/AD 전략에 대항하기 위해 리벨런스의 구체적인 대책을 언급하였다. 이 계획에서 현재 50%정도인 미국 해군의 함선의 태평양배치를 2020년까지 60%까지 올리고, 일본에서의 미군의 주둔을 강화한다고 한다. 그리고 최신에 연해역전투함(LCS)와 고속수송선을 지역에 전개하고, 괌에서의 해공군·해병대의 전개를 증강하고, 폭격기와 정보수집·경계감시·정찰(ISR)의 장비를 증강하면서 호주 다윈에 해병대를 전개한다는 내용이 포함되어 있다.

2017년 11월 미국과 일본은 지정학적으로 중국의 해양진출을 막고 동중국해에서 인도양에 이르는 영향권 확대에 대한 미일 국익과 해상교통로를 확보하기 위해서 ‘인도-태평양 전략 구상(Indo-Pacific Initiative)’을 추진하고 있다.⁴⁵⁾ 이 전략은 미국의 안보이익을 인도-태평양까지 확대시키며 이 지역에서의 해상권을 장악할 수 있는 계기를 만들었다.

일본 정부는 중국에 의한 공격을 상정하여 방위능력을 유지하고 자위대와 미군 기지를 지키기 위해 순항 미사일이나 전투기를 요격하는 육상자위대의 신형 방공시스템 ‘03식 중거리 지대공 유도탄(중SAM)’ 개량형을 오키나와 본섬에 2021년 3월까지 배치를 완료했다. 일본은 센카쿠제도 영토분쟁에서 중국의 해양 진출 억제를 명분으로 규슈(九州) 남부에서 대만 동쪽까지 뻗어있는 남서제도에 자위대 주둔지를 개설하고, 무기와 병력을 배치하고 있다.⁴⁶⁾

일본과 유럽과의 아시아 안보 관련 방위협력에서 2010년 6월 NATO, 2011년 10월 프랑스, 2013년 7월 영국과의 정보보호협정을 체결하고 2016년

45) 강선주, 2018.12, “지경학(Geoeconomics)으로서의 미국의 인도-태평양 구상”, 『IFANS 주요국제문제분석』, p.3.

46) 『産経新聞』, 2020.1. 6.

부터 육해공자위대가 일본 국내, 주변해역에서 공동훈련을 실시하였다. 2017년 ‘방위장비품 및 기술이전에 관한 협정’이 서명되어 일독간 방위사업 교류를 강화하고 있다.⁴⁷⁾ 주변국의 안보환경이 나빠지고 있어 자유, 법치주의, 인권, 민주주의 등의 가치관을 공유하고 항해의 자유 등의 이해를 같이 유럽국가와 관계 강화하는 것은 미일동맹을 보완하는 의미가 있다. 이런 일본의 안보정책은 센카쿠제도를 둘러싼 중국에의 경계감을 강화하고 동중국해, 남중국해 등의 해양진출을 견제하기 위해서이다. 또한 일본의 자주 방위력을 향상시키는 위해 미일동맹 강화하는 안보외교를 전개하고 있으며 유럽과의 아시아 안보 관련 방위 협력을 강화하고 있다.

2020년 11월 전국인민대표대회에서 제시된 중국해경법 초안에서 중국은 해경국의 활동의 근거가 되는 동법안에서 유엔해양법조약의 이념과 다른 강경한 규정을 넣었다. 예를 들면 외국 함정과 공선이 말하는 주권면제 선박에의 강제조치(실력행사)를 가능하게 하는 문구를 넣고 영역주권이 미치지 않는 영해 외에 관할해역이라는 독자개념을 넣어 거기서 외국선박의 통항을 제한, 금지하는 것을 가능하게 했다.⁴⁸⁾ 게다가 중국의 국내법이 미치지 않는 중화인민공화국의 관할해역(제3조)에서 외국선박이 정선 명령 등에 따르지 않는 경우, 무기 사용도 가능하게 했다(중국해경법 제21조, 제22조).

중국정부는 침범역할을 하는 어선을 이용한 활동을 하고 있으며 센카쿠제도 주변 동중국해에서는 어선을 이용한 첩보활동을 하고 있다. 이런 배들은 중국판 GPS 복두와 연유 공급을 받아 공산당 지시 아래 행동하는 해상 민병이다.

중국 근해와 대륙붕 지역의 석유매장량은 250억 톤, 천연가스 매장량은 14조m³에 달하는 것으로 추정된다. 그리고 남중국해 북부 해저에는 185억 톤의 석유와 맞먹는 메탄수화물 생산 잠재력이 있는 것으로 조사되었다.⁴⁹⁾

동중국해 센카쿠제도 주변도 복건성과 절강성의 어업자에게 이용 가치

47) 『読売新聞』, 2019.11.6., 「日独防衛協力アジアに寄与」

48) 佐々木貴文, 2021, 『東シナ海-漁民たちの国境紛争』, 角川新書, pp.188-189.

49) 이정환 외, 2010, 『해양정책미래』, 블루&노트, pp.208-209

가 높다. 1그램 10만원, 아름다운 원목인 1그램 200만원이 되는 고가의 적산 호와 핑크색 산호도 생산된다. 다수의 산호 어선이 중국 각지에서 센카쿠제도 에 와서 무수의 산호망을 해저에 설치했다.

동중국해 중일중간선 부근에서 2018년 9월부터 중국의 6기 거대한 굴착 대가 설치되어 일본정부의 항의를 무시한 일방적인 석유가스전 개발이 진행되고 있다. 이 석유가스전은 지정학적 매력이 있다. 현재 이 석유가스전 시설을 대상으로 미일의 초계기가 매일 경계활동을 하고, 대만해군, 대만해경순시서도 정기편을 보내고 있다. 이러한 현황은 석유가스전이 중국의 동중국해 지배를 과시하는 상징 혹은 신영토로써 기능하고 있고 각국이 이러한 기성사실 축척에 경계감을 나타내고 있다.⁵⁰⁾

중일중간선에서의 석유가스전 문제는 중일, 미중, 중대의 동아시아에서 문제가 되고 경제권익, 동중국해 지배권 분쟁이라는 영역주권 문제가 된다. 중국해군이 제1열도선의 남서제도 부분을 넘어 동중국해에서 서태평양에 접근하면 오키나와본토에서 북측은 미군과 자위대에 위한 경비체제가 있어 용이하지 않는다.

2020년 4월 미야코해협에서 5회째 항공모함대 항해가 확인되었고 2021년 4월 6회째 항공모함 '요령'과 중국 최대미사일구축함 등 6척이 동중국해에서 태평양을 빠져나가 오키노토리시마 서방 공해에서 함재기 이착륙함 훈련을 실시했다. 2020년 12월 20일 최신예 항공모함 산동을 축으로 편성된 함대가 대련을 출항하여 센카쿠제도 북서를 통과했다. 그리고 대만해협에 들어와서 동중국해에서 남중국해로 빠져나가 모함인 해남도에 도착한 것도 확인되었다.

Ⅶ. 독도와 동아시아지역의 지정학적 현상

독도가 한일간 주목된 것은 2005년 3월에 시마네현 의회에서 다케시마의 날 조례를 가결시킨 이후고, 자민당은 이전부터 한국의 불법점거를 호소

50) *Ibid.*, p.198.

하고 외무성에 의연한 태도로 임하도록 요구했다. 예를 들면 1996년 2월 자민당 총무회에서 한국이 다케시마에 항만시설을 건설하고 있는 일에 대해 항만시설 건설을 반대하지 않고 일본이 다케시마를 고유의 영토라고 주장하는 정부의 미온적인 대응을 비판하였다.

‘다케시마의 날’ 기념행사는 어디까지나 지방 정부의 행사에 불과한 것이 2013년에 아베 총리의 지시에 따라 해양 정책·영토 문제 담당 내각부 정무관이 참석함으로써 ‘다케시마의 날’ 기념행사가 사실 상의 정부행사 수준으로 격상되었고, 2014년에는 내각부 정무관이 참석했다. 시마네현의 주최 식전에 정부대표의 내각부 정무관이 출석하게 된 것은 강한 일본의 복귀와 역사수정주의, 그리고 일본의 보통국가화로 일본이 우경화되면서 지방정부의 행사를 중앙정부의 행사로 승격시켰고, 일본내 내셔널리즘을 고양시키기 위해서이다.

시마네현 주민은 한일 양국의 배타적경제수역내 어업의 불이익을 해소하기 위하여 일본정부에 독도를 관리하는 전문기관의 설치와 영토권 확립을 촉구해 왔으나 일본 정부가 한국과의 관계를 고려하여 소극적으로 대응하자 불만이 커져왔다. 아베정권은 이런 국내 불만과 갈등의 요인을 해소시키기 위해 다케시마의 날 기념행사를 정부 차원으로 격상시켜 우경화 작업을 하고 있다.

시마네현 내에서의 독도문제에 대한 인지도는 낮았으나, 현조례의 제정 이후로 외무성은 다케시마는 일본 고유의 영토로 한국이 불법점거하고 있다고 문구를 전면에 내놓고 있으며 외무성의 홈페이지에서 한국의 주장도 없어졌다. 조례 계기로 일본정부의 외교방침이 크게 변화하게 되었다. 그리고 조사연구도 비약적으로 전진되었고, 다케시마문제연구회에서 다케시마 문제 계몽 책자인 ‘다케시마문제 100문 100답’을 출판하게 되어, 다케시마에 대한 국민의 인지도는 더욱 높아지게 되었다. 시마네현의 다케시마의 날 제정으로 인해서 영토문제를 다시 생각하는 계기가 되었고, 교과서에 대해서 큰 여파와 효과를 남겼다.

동북아시아 지정학적 및 역사적 동기는 독도문제에 직접 영향을 미친다. 한일양국은 미국의 동맹국으로 미국의 아시아지역에서의 리베런스를 지원

하고 있다. 북한의 핵미사일개발과 중국의 대두가 공통의 현안이다. 최근 집단적 자위권행사의 용인, 자위대의 남서지역의 방위강화가 보여준 것처럼 일본 안보에서의 역할 확대는 한국의 안보상 직접적인 위협이다. 일본은 해양능력을 강화하는 제1의 이유는 동중국해의 해양 권익을 지키는 것이지만 한국에서는 일본의 능력과 지리적으로 근접한 독도문제 및 독도 근처 해상교통로(SLOC)의 관련성은 부정할 수 없다.

또한 동해 심해저에 메탄수화물(가스하이드레이트)이 부존하고 있는 것으로 확인되었다. 동해 울릉분지 포항기점 동북방 135km, 울릉도 남방 약 100km 해상의 수심 2,072m 해저에서 국내 최초로 자연 상태의 가스하이드레이트 실물 채취에 성공하였다.⁵¹⁾ 독도 주변 및 동해 울릉분지 중심 국내 가스소비량 30년분, 약 6억 톤이 분포되어 있다. 이와 관련하여 일본은 자국의 경제적, 전략적 이익을 추구하고면서 배타적경제수역을 주장하고 있어 한국과의 대립과 갈등을 심화시키고 있다.

1982년 유엔해양법협약에서 12해리, 영해 24해리, 전관수역 200해리, 배타적경제수역이 채택됨에 따라 독도를 실효적으로 지배하고 있는 한국은 12해리 영해와 24해리 전관수역을 확보할 수 있게 되었다. 그러나 일본은 1994년 유엔해양법협약을 채택하고 1996년 이후 일방적으로 기존의 어업질서를 파괴하고 조업 중이던 한국 어선을 나포했다. 일본은 독도 수역에서의 분쟁화를 일으켜 국제사회에 주목을 시키면서 한국에 대한 새로운 어업협정 체결을 유도하였다.

1996년 배타적경제수역 경계 확정 문제를 둘러싼 한일교섭이 시작되었고 한국은 울릉도와 오키제도 사이의 중간선까지 배타적경제수역을 주장하고, 일본은 독도와 울릉도 사이의 중간선까지 배타적경제수역을 주장하며 평행선을 달렸다. 2000년에 중단한 협상은 2006년에 재개되었지만 한국이 기존의 입장을 변경해 독도를 배타적경제수역 기점으로 하면서 교섭은 타결의 실마리를 찾지 못했다.

1980년대부터 대화퇴(大和堆) 어장, 홋카이도 해역에서 빈번하게 발생된 한일 간 어업 문제는 외교 문제로 빈번하게 등장하게 되었고, 일본 국내 어

51) 하윤호, 2007, 「가스하이드레이트 발견의 의미와 향후 개발계획」, 『석유협회보』 261호

민들의 불만이 컸던 것이 신한일어업협정의 직접적인 배경이 되었다. 일본은 국내 정치권의 압력에 의해 신한일어업협정 체결에 적극적으로 협상에 임하게 되었다.

신한일어업협정(1998)에 설정된 동해 중간수역에서는 독도영유권 문제로 그 경계가 확정되지 못하고, 한일 양국의 배타적 경제수역이 중첩된 형태를 하고 있으나, 한일 양국 어느 국가도 이 수역에서 어업에 관한 주권적 권리를 행사하지 못하며, 자국의 배타적 경제수역으로서도 간주되지 않는다. 또한 동해 중간수역과 제주도 남부 중간수역을 규정하고 있는 조문의 분석을 통해 실질적인 면에서 동해 중간수역이 공동관리수역이라고 하는 제주도 남부 수역과 거의 차이가 없음을 보았다. 이 수역에서는 양국 정부 대표로 구성된 한일어업공동위원회에서의 합의를 기초로 한일 양국이 각자 해양생물자원의 보존과 관리를 위한 조치를 내릴 수 있다.⁵²⁾

특히 동해 중간수역은 독도에 인접하고 있지만, 한국은 어떠한 우월적 지위도 보장받지 못하고, 일본과 동일한 지위를 갖고 있다. 독도가 양국 간 어업협정을 통하여 양국 어민이 자유롭게 조업할 수 있는 중간수역에 위치하고 있어도 독도의 영유권에는 아무런 영향을 미치지 않는다고 한국정부의 입장이다.⁵³⁾ 신한일어업협정 제15조는 “이 협정의 어떠한 규정도 어업에 관한 사항 외의 국제법적 문제에 관한 제약 당사국의 입장을 해하는 것으로 감주되어서는 아니 된다”라고 규정하고 있다. 독도의 영유권 문제가 이 협정의 대상이 아니며 기존의 입장에 영향을 주지 않는다는 원칙을 재확인하였고 독도에 대한 한국의 실효적 지배를 인정하면서 일본도 영유권에 대한 주장을 유지하는 현실을 재확인하였다.

52) 제12조 4항: 위원회는 다음 사항에 관하여 협의하고 협의결과를 양 계약국에 권고한다. 양 계약국은 위원회의 권고를 존중한다.

가. 제3조에 규정하는 조업에 대한 구체적인 조건에 관한 사항

나. 조업질서유지에 관한 사항

다. 해양생물자원의 실태에 관한 사항

라. 양국간 어업분야에서의 협력에 관한 사항

마. 제9조 제1항에서 정하는 수역에서의 해양생물자원의 보존·관리에 관한 사항

바. 기타 이 협정의 실시와 관련된 사항

53) 정민정, 2020.09.21, 「한반도 주변 경계미확정 수역에 대한 국제법적 쟁점과 대응과제」, 『입법·정책 보고서 Vol. 57』, 국회입법조사처, p.15.

동해 중간수역은 공동 관리적 성격이 배제된 양국의 조업구역 내지 어로구역의 성격이 강하기 때문에 독도가 그러한 수역의 포함되어도 독도 영유권에는 문제가 없다는 입장이다. 관계국들이 경계확정을 유보하고 어업협정을 체결한 경우, 그러한 수역들은 법적 효과에 따라 회색 잠정조치수역(gray zone), 백색 잠정조치수역(white zone) 등으로 나눌 수 있다. 회색 잠정조치수역(gray zone)에 관한 협정으로 1988년 노르웨이와 소련사이의 바렌츠해 잠정어업협정, 1977년 덴마크와 스웨덴 사이의 카테가트해협 어업협정, 1985년 베네수엘라와 트리니다드 토바고 사이의 어업협정 등이 유명하다. 백색 잠정조치수역(white zone)에 관한 협정은 스웨덴이 1978년 발틱해에서 어업관할권을 확장하면서 인접국들과 체결한 일련의 협정들이 있다.⁵⁴⁾

신한일어업협정은 한국 입장에서 권익을 최대한 확보할 수 있도록 하기 위해 독도를 암석이 아닌 섬으로 인정하여 독도기점 12해리를 영해로 확보해야 하는데, 울릉도 기점과 일본의 오키제도 기점으로 직선기선으로 해서 독도 주변을 공동관리수역으로 정하였다. 이것은 독도를 영토로 하는 독도기점의 1977년 한국정부가 채택한 12해리와 1996년 국제법이 정하는 12해리 영해와 200해리 배타적 경제수역으로 확보되어야 했던 주권을 훼손한 것이다. 하지만 신한일어업협정이 잠정적인 조치라서 언제든지 파기할 수 있고, 또한 공동관리 수역이라고 말하지만 엄밀히 말하면 한일 양국의 위원회에서 합의한 내용에 한해서 공동으로 합의하고 규제하는 것이지 엄격하게 말하면 공동관리수역이 아니다. 결국 독도기점 12해리와 200해리 배타적 경제수역을 일본으로부터 인정받지 않았다는 점에서 독도의 영토주권을 다소 훼손한 부분이 있다고 볼 수 있다. 이러한 점은 국제법적 지위보다는 일본이 정치적으로 악용하여 더 많은 문제를 야기할 수 있다는 점이 우려되는 부분이다.

한일대륙붕남부협정에서는 체결 시는 자연연장론도 유력하고 한국의 주장인 자연연장과 일본 주장인 등거리중간선⁵⁵⁾의 중복하는 수역을 공동개

54) R. R. Churchill, 1993, "Fisheries Issues in Maritime Boundary Delimitation", *Marine Policy*, Vol.17-1, pp.45-50

발수역으로 한 것은 일정의 타당성이 있다. 그러나 그 후 해양법 발전에 의한 자연연장에 의한 권원 주장은 국제 판례의 영향에서 벗어난다. 1978년 발효한 이 협정은 유효기한(발효 후 50년)이 도래하는데 자연연장을 채용한 이 협정의 갱신, 종료에 대해서 일본정부는 수역설정에 관해서도 신중하게 검토하고 있다.

국제사법재판소가 1969년 2월 20일 발표한 북해 대륙붕 사건의 판결을 접한 후 극적으로 변화하였다. 국제사법재판소는 대륙붕 경계 획정 시 등거리 방식이 반드시 적용되지 않아도 되며, 형평의 원칙에 따라 합의로 획정 하되, 육지영토의 자연 연장인 대륙붕의 가능한 넓은 구역이 해당 국가에 배분되어야 한다고 판결하였다. 이 판결에 따라 등거리선 방식에 더 이상 엄매일 필요가 없다고 판단한 한국은 지질학적 요인을 고려하여 중간선 밖 일본측 해역의 해저에 제7광구를 설정하였다. 한국은 이 구역이 지질학적으로 한반도의 자연 연장이며, 이 연장은 오키나와 해구에게까지 미친다고 판단 하였다.

2028년 한일대륙붕남부협정이 완료되면 신한일어업협정을 개정할 필요가 있다. 독도가 해양법상 섬으로서의 지위를 살린 배타적 경제수역을 체결 하고, 필요에 따라 부속서나 어업협정을 체결하는 방안이다. 신한일어업협 정에서 배타적경제수역 경계획정이나 독도의 영유권에 영향을 미치는 요소 들을 제거하여 새로운 한일어업협정과 유엔해양법협약 제74조 3항에 규정 된 것과 같이 배타적 경제수역에 관한 잠정약정을 각각 체결하는 방안이다.

한국 정부는 배타적경제수역 기점을 1997년 7월말 종래의 “울릉도 기 점”⁵⁵⁾을 폐기하고, 2006년 6월 12일 도쿄 배타적경제수역 경계획정 본회담 에서의 “독도 기점”으로 교정한 것을 고수하고, 한일어업협정 해석 및 운영 에 반드시 관철해야한다.

영유권문제와 관련하여 실효적 지배(effective control)는 국제 판례에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 실효적 지배는 어느 국가가 문제의 영토에

55) 등거리중간선 원칙이란, 경계를 정할 때 바로 이 중간선을 기준으로 해야 한다는 것이 다. 국제 해양법에서는 해양경계를 정할 때 이를 원칙으로 활용하며, 1950년대 처음 등 장해 해양법협약 등을 통해 관습법화 됐다.

56) 서울신문, 1997.9.11., 日의 독도주변 공동관리수역의 배경, “독도 한국영유권 훼손 전략”

대해 평화적(peaceful)으로, 실제적(actual)으로, 계속적(continuous)으로, 그리고 충분(sufficient)하게 국가의 주권을 행사·표시(display or exercise)했느냐 하는 것이다.⁵⁷⁾ 팔마스섬(Palmas) 사건 판정에서 막스 휴버(Max Huber) 중재관은 “영토주권 내지 국가기능의 계속적이고 평화로운 표시는 권원(title)과 다름없다”고 했다.⁵⁸⁾ 실효적 지배의 증거로 제시되는 것은 국가의 입법·행정·사법기관의 행위, 승인·묵인 등 일반적 외교관계 등을 비롯하여, 1998년 에리트레아-예멘 판례(Eritrea-Yemen Arbitration)에서 “섬 주변수역에서의 행위에 대한 허가, 어선나포, 해난구조, 순찰행위, 해양환경보호행위, 개인의 어로행위, 섬의 군사초소 설치, 섬과 주변에서 일어난 재판관할권 행사 등들”도 고려되고 있다.⁵⁹⁾

이와 관련해서 독도영유권문제에 있어서도 한국은 독도를 평화적으로 실제적으로 계속적으로, 충분하게 영유권을 행사를 해왔고 국제 판례에 맞는 실효적 지배의 증거력을 가지고 있으며 독도는 국제법적으로 역사적으로 지리적으로도 한국의 고유 영토이다. 그러므로 향후 2028년 한일대륙붕 남부협정이 완료되거나 신한일어업협정을 개정할 때, 독도를 해양법상 섬으로서의 지위를 살린 배타적경제수역을 체결하고 독도 기점으로 배타적경제수역을 설정해야 한다.

Ⅶ. 결론: 한국 독도 영유권 강화에 주는 함의

일본이 영토분쟁을 적극화하는 데에는 실질적인 영유권 분쟁 외에도 또 다른 효과를 의도하고 있다고 보인다. 첫째는 영토문제의 부각은 역사문제

57) M.M. Whiteman, 1963, *Digest of International Law, Vol. 2*, Washington, D.C.: Department of State Publication, pp. 1032~1034; Surya P. Sharma, 1997, *Territorial Acquisition, Disputes and International Law*, Hague: Martinus Nijhoff Publishers, Malcom N. Shaw, 1991, *International Law, 3rd ed.*, Cambridge: Grotius Publications, pp.291~294.

58) L.Henkin et al., 1993, *International Law; cases and materials, 3rd ed.*, St. Paul Minn.: West Publishing Co., p.310.

59) 박기갑, 2000. 12, 「도서영유권분쟁관련 국제판례에서 나타난 실효적 지배 내지 점유 개념과 독도영유권문제」, 『국제법학회논총』 제45권 제2호, pp.112-113.

를 국가간 이슈로 전환시키는 효과가 있다. 일본에게 영토문제는 주변국과의 역사인식을 둘러싼 갈등을 국가간 대립으로 전환시킬 수 있는 재료이다. 역사문제를 둘러싼 국가간 갈등은 일본사회 내의 대립과 갈등을 유발할 수 있지만, 영토분쟁화는 일본정체성 논란으로 이끌어 일본사회를 단결시키는 효과를 낳았다. 둘째, 동북아 국가간의 영토 문제 갈등으로 내부의 민족주의적 정서, 보수주의적 경향을 동원하여 국내의 우경화의 현안들을 해결하려는 국내 정치용으로 활용할 수 있다. 이런 정치적 행위는 독도 및 센카쿠제도 분쟁화를 통해 자위대의 군대화 및 집단적 자위권 행사를 할 수 있는 정당성을 확보하기 위해서이다.

러시아 쿠릴열도문제는 19세기 이후 일러간 다수의 관련조약이 체결되었고 적어도 법적으로 이 문제는 조약해석의 문제로서 처리하는 것이 가능할 수 있었지만, 최후의 관련 조약인 일소공동선언(1956)이 체결되고 나서 66년 이상 경과했기 때문에 그 후의 정치적 협상과정에 의해 현재에서는 단순한 조약해석에 의한 해결은 불가능하게 되었다. 이런 과정을 보면 독도, 센카쿠제도 문제도 조약을 맺어도 효과가 없을 것이고, 정치적 분쟁이 가속될 뿐이다.

일본의 애매모호한 2도 반환, 2도 반환 후 교섭을 통한 2도 반환, 3도 반환, 4도 반환 등의 정책들은 러일양국이 영토문제를 협상하는 데에 러시아에게 혼란을 주었고, 러시아는 이를 이용해서 자국영토의 영유권 강화를 해 나가고 있다. 그리고 러시아와 일본의 민족주의 고양으로 인한 우경화는 양국간의 영토문제를 해결하는 것을 힘들게 하고 있다.

중일 양국은 아시아태평양 해역에서의 위기관리 및 신뢰구축을 위해 중일해공연락메커니즘을 운용하면서 경쟁보다 협력을 하는 화합모드로 전환시키고 있지만 정경관계 개선과는 달리 센카쿠제도에서의 영유권 주장은 별개의 문제로 취급하고 있다. 센카쿠제도에서 중일간 군사 마찰이 지속적으로 발생하고 있으며 이와 관련된 법적 근거를 강화하고 있어 실제적인 무력 충돌의 기회가 증가되거나 중일간 군비경쟁 양상이 나타나고 있다.

중국의 부상과 일본의 센카쿠제도 국유화로 센카쿠제도를 둘러싼 영토 분쟁이 가속화되고 일본의 자위권 행사와 중국과의 무력 충돌이 계속 이어

지는 경우, 일본은 독도문제를 국제적으로 분쟁화를 시도하는 군사적 행동이 나올 가능성이 높아지고 있다.

특히 현재 동북아 해역에서 배타적경제수역의 경계가 확정되지 않은 상태에서 일본은 인근해역의 관할권을 확보하는 법안을 만들고 있어 앞으로 한국과의 직접적인 분쟁요소가 될 수 있다는 것을 알 수 있다. 이에 한국은 국제사회의 연대와 한미동맹 강화를 하고 일본과의 우호관계를 유지하면서 해양주권을 수호해 나가야 한다.

동아시아지역에서 해양경계 설정 및 도서영유권을 둘러싸고 국가간 갈등이 증가하고 있다. 센카쿠제도 영유권 분쟁은 지역적 패권경쟁과 해상운송로의 안정성 확보와 함께 해저 에너지 자원 개발이라는 요인이 되고 동해에서는 해양자원 권리 확보, 해양 영향력 확대라는 요인이 있고 쿠릴열도는 군사적 전략지의 중요성, 천연자원 매장량 관련 해양자원 권리 확보 등이 있다. 에너지 자원의 확보를 둘러싸고 환동해 지역에서 갈등을 증가시키는 요인은 에너지의 수요-공급 시장의 특성, 역사와 민족주의 정서, 영토 및 해양경계 갈등, 강력한 민족주의적 성향, 갈등 해결 매커니즘의 결여가 있다.

오늘날 해적, 어업, 선박의 안전, 수색구난(SAR), 인도지원·재해구원(HADR), 환경보호, 자원보전이라는 국가를 초월하는 해양문제는 다국간제도에서 취급해야하고 공통관심사에서의 협력 필요성이 있기 때문에 지역안보구조의 제도화와 지역 국가간의 국제관계에 기여할 수 있다.

UN환경계획(UNEP) 북서태평양지역해행동계획(NOWPAP)은 해양 및 해안 환경보호, 관리 개발을 담당하는 다국간 기관으로 동북아지역에서 유일하게 중국, 일본, 한국, 러시아가 참가하고 있다. 이 기관은 1993년 러시아가 방사선폐기물을 동해에 투기한 것에 대해 일본, 한국, 러시아 시민단체에 의해 설립되었고 해양과학데이터 교환, 정기적인 전문가회의, 지역의 과학적 커뮤니티에 부가가치를 제공하고 있다. 해양 분야에서 연락, 조정의 개선을 유지하는 유용한 국가적 중심지 역할을 하고 있어 동아시아지역 국가들은 이런 기구를 잘 활용해야 한다.

또한 2012년 설치된 ASEAN확대해양포럼(EAMF)은 유엔해양법협약 원칙 준수와 남중국해행동규범 준수에 대한 문제들을 취급하고 있어 이런 사

레들을 활용하여 동아시아 지역의 해양문제 해결에 협력해야 한다.

일본의 영토정책은 단순히 법적·역사적 기원에서 출발하는 것이 아니라 정치적, 경제적, 군사적, 여론의 이해관계가 혼재된 현실적인 국가간 핵심 쟁점이기 때문에 동아시아 지역의 영토 문제는 해결하기 어렵다. 그리고 일본의 영토분쟁, 역사왜곡, 민족주의 문제는 양자간 영토분쟁에서 끝나지 않고 다자관계에 영향을 미치고 있기 때문에 동아시아 국가간 갈등과 안보의 불확실성을 증폭시키고 있다. 일본은 왜곡된 법적·역사적 주장과 민족주의 고양대신 타협과 양보라는 외교정책을 유지하면서 평화적 협상과 대화를 전제로 동북아 국가들의 신뢰구축과 선린 우호협력관계 증진에 노력해야 동북아 지역 내의 영토문제는 해결될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 박기갑, 2000.12, 「도서영유권분쟁관련 국제판례에서 나타난 실효적 지배 내지 점유 개념과 독도영유권문제」, 『국제법학회논총』 제45권 제2호.
- 서인원, 2019.06, 「일본 군사력 증강 관련 법체제 정비에 대한 고찰」, 『한일군사문화연구 제27호』, 한일군사문화학회.
- , 2020.10, 「센카쿠제도 관련 중일양국의 해양정책 변화와 동아시아 안보의 현황에 대한 고찰」, 『한일군사문화연구 제30호』, 한일군사문화학회.
- , 2020.12, 「남쿠릴열도 영토분쟁 해결의 비현실성과 정치적 분쟁화에 대한 고찰」, 『독도논총 제11권 제1·2호』(통권 제12호), 독도조사연구학회.
- 정민정, 2020.09.21, 「한반도 주변 경계미확정 수역에 대한 국제법적 쟁점과 대응과제」, 『입법·정책 보고서 Vol. 57』, 국회입법조사처.
- 정인섭, 2006, 「1952년 평화선 선언과 해양법의 발전」, 『서울국제법연구 13』, 1~28쪽.
- 池内敏, 2016, 『竹島-もうひとつの日韓関係史』, 中公新書.
- , 2012, 『竹島問題とは何か』, 名古屋大学出版会.
- 植木千可子·本田美樹, 2012, 『北東アジアの永い平和』, 勁草書房.
- 落合忠士, 1992, 『北方領土問題-その歴史的事実·法理·政治的背景』, 文化書房博文社.
- 岡田和裕, 2012, 『ロシアから見た北方領土』, 光人社NF文庫.
- 川上健三, 1953, 『竹島の領有』, 外務省條約局.
- , 1966, 『竹島の歴史地理学的研究』, 古今書院.
- 木宮正史, 2015, 『朝鮮半島と東アジア』, 岩波書店.
- 木村汎, 1989, 『北方領土-軌跡と返還への助走』, 時事通信社.
- 芹田健太郎, 2010, 『日本の領土』, 中央公論新社.
- 丹波 實, 2012.02, 『日露外交秘話』, 中央公論新社.
- 東郷和彦·保阪正康, 2012, 『日本の領土問題-北方四島, 竹島, 尖閣諸島』, 角川書店.
- 内藤正中 金柄烈, 2007, 『史的檢証 竹島·独島』, 岩波書店.
- 中内康夫外, 2013, 『日本の領土問題と海洋戦略』, 朝陽会.
- 孫崎享, 2012, 『日本の国境問題』, ちくま新書.
- 和田春樹, 2012, 『領土問題をどう解決するか-対立から対話へ』, 平凡社.
- 茅原郁生·美根慶樹, 2012, 『21世紀の中国軍事外交篇軍事大国化する中国の現状と戦略』, 朝日新聞出版.

- 川村範行, 2014.02, 「尖閣諸島領有権問題と日中関係の構造的変化に関する考察」, 『名古屋外国語大学外国語学部紀要第46号』.
- 竹田純一, 2013.04, 「中国の海洋政策-海洋強国目標への軌跡と今後」, 『島嶼ジャーナル 第2巻2号』, 島嶼資料センター.
, 2019.03, 「中国海警局(武警海警総隊)と海上保安庁-海洋権益維持と海上法執行をめぐる若干の比較」, 『島嶼ジャーナル 第8巻2号』, 島嶼資料センター.
- 段烽軍, 2012, 「中国の海洋開発戦略-経済社会の持続可能性を求めて」, 『外交』 vol. 13.
- 中内康夫外, 2013, 『日本の領土問題と海洋戦略』, 朝陽会.
- 西原正, 2013, 『混迷の日米中韓緊迫の尖閣, 南シナ海』, 朝雲新聞社.
- 日本 防衛省, 2018~2021年, 『防衛白書』.
- コリン・グレイ, ジェフリー・スローン, 2009, 『戦略と地政学1 進化する地政学 陸, 海, 空 そして宇宙へ』, 五月書房.
- コロン・フリント著, 2014, 『現代地政学』, 原書房.
- ロバート・D・カプラン, 2014, 『地政学の逆襲』, 朝日新聞出版.