

2021 대한정치학회·동아시아국제정치학회·
경북대 평화문제연구소·계명대 국경연구소 공동 국제학술회의

동북아 해양영토분쟁의 기원과 쟁점: 일본의 논리와 대응 분석

일시 : 2021년 6월 18일(금), 09:30~17:30

장소 : 경북대학교 글로벌플라자 1층 경하홀 I

주최 : 대한정치학회·동아시아국제정치학회·경북대 평화문제연구소·계명대 국경연구소

후원 : 경 상 북 도

진행방식 : 대면 학술회의, 온라인 및 제한참여, 유튜브 영상

프로그램

시 간		내 용	비 고
개 회 식	09:30~ 09:40	○ 등록 및 방역점검	진행사회
	09:40~ 09:55	○ 개회사 및 축사 - 개회사 : 대한정치학회 / 동아시아국제정치학회장 - 축 사 : 경상북도 해양수산국장	
	09:55~ 10:00	○ 기념촬영 / Break Time	
1 세션	10:00~ 10:40	○ 주제 : 중국과 해양영토문제 - 제1발표 : 중국의 《해경법》반포와 다오위다오 분쟁 - 독도문제에 미치는 영향 - 尹虎(윤호) (절강공상대학 한국학연구소) - 제2발표 : 중국 회색지대에 대한 미국의 전략적 오판 이 정 태 (경북대학교)	사회 및 좌장 정희석 (경북대)
	10:40~ 11:00	○ 토론 : ① 방성운 (경북대), ② 리우위즈 (경북대)	
2 세션	11:00~ 11:40	○ 주제 : 한국의 독도문제 - 제1발표 : 독도 문제에 관한 중국 여론 呂秀一(여수일) (위린사범대학교) - 제2발표 : 태정관지령의 국제법적 해석을 위한 시론 이 성 환 (계명대학교)	사회 및 좌장 배수한 (동서대)
	11:40~ 12:00	○ 토론 : ① 정호경 (경북대), ② 이성수 (동서대)	
오찬	12:00~ 13:30	오 찬	

시 간		내 용	비 고
3 세션	13:30~ 15:15	○ 주제 : 일본과 해양영토문제 - 제1발표 : 남쿠릴열도: 러시아의 입장과 독도에의 합의 배 규 성 (경희대 국제지역연구원) - 제2발표 : 미중 패권 경쟁 시대를 살아가는 일본의 센카쿠제도 전략 이 명 찬 (동북아역사재단 명예연구위원) - 제3발표 : 센카쿠열도 갈등과 일본의 대중 안보전략 신 정 화 (동서대학교) ○ 토론 : ① 이신욱 (부산외대), ② 은진석 (대구한의대), ③ 김용찬 (대가대)	사회 및 좌장 정미애 (세종연구소 연구위원)
	15:15~ 15:30	Break Time	
	15:30~ 16:40	- 제4발표 : 일본 아시아주의 속의 독도의 위상과 전략 이 기 완 (창원대학교) - 제5발표 : 러일전쟁 시기 일본의 독도 지리적 인식 고찰: 군사 전략적 측면으로 나 승 학 (동명대학교) ○ 토론 : ④ 변영학 (대가대), ⑤ 하대성 (경북대)	사회 및 좌장 손기섭 (부산외대)
종합 토론	16:40~ 17:10	○ 주제 : 동북아 영토분쟁과 한국 (발표 및 토론자 전원)	
폐 회			



목 차



제1세션 : 중국과 해양영토문제

중국의 《해경법》반포와 다오위다오 분쟁	윤호(尹虎)	9
중국 회색지대에 대한 미국의 전략적 오판	이 정 태	29

제2세션 : 한국의 독도문제

독도 문제에 관한 중국 여론	여수일(呂秀一)	59
태정관지령의 국제법적 해석을 위한 시론	이 성 환	67

제3세션 : 일본과 해양영토문제

남 쿠릴열도 : 러시아의 입장과 독도에의 함의	배 규 성	91
미중 패권 경쟁 시대를 살아가는 일본의 센카쿠제도 전략	이 명 찬	101
센카쿠 열도 갈등과 일본의 대중 안보전략	신 정 화	123
일본 아시아주의 속의 독도의 위상과 전략	이 기 완	139
러일전쟁 시기 일본의 독도 지리적 인식 고찰	나 승 학	153



【 1 세션 】



중국과 해양영토문제

중국의 《해경법》반포와 다오위다오 분쟁

- 독도문제에 미치는 영향 -

윤호(尹虎)*

1. 들어가며

2021년 1월 22일, 중국 인민대표대회 상무위원회는 13기 제25차 회의에서 《중화인민공화국 해경법》(이하, 《해경법》)을 표결, 채택하였고, 2월 1일부터 정식으로 실행하였다. 《해경법》은 해양 권리 보호를 위한 법 집행에 근거를 마련하고 정당성을 제공 하였으며, 해양 관리에 관한 법률 체제 구축에 큰 기여를 하였다. 하지만 중국의 《해경법》 반포는 안보 위협을 우려한 일본의 반발과 대립을 더욱 강화시키는 계기가 되었다. 미중 전략적 경쟁이 격화되는 배경하에서 중일간 영토분쟁의 심화는 지역내 긴장 고조로 표출되었고 중국의 해경 역량의 강화와 해양 전략의 체계화는 동아시아 국제정세의 발전에 지대한 영향을 미쳤다.

본 연구는 《해경법》의 입법 배경, 주요 내용 등을 분석한 후 《해경법》과 다오위다오 분쟁의 연관성에 주목 하면서 다오위다오 분쟁에 영향을 줄수 있는 《해경법》 사항, 일본의 대응책 등을 검토 하려고 한다. 그리고 다자적인 시각에서 《해경법》의 반포가 한국의 독도 정책에 미칠 수 있는 영향에 관해서도 논의해 보려고 한다.

* 중국절강공상대학 한국학연구소

2. 《해경법》의 입법 배경

1) ‘해양강국’ 전략의 추진

중국의 해양 이슈는 국가 주권(영유권)에 관련된 문제인 동시에 해상교통로, 지하자원 및 수산자원 확보 등 지속 가능한 경제발전과도 밀접하게 관련된 사안이다. 2012년은 중국 공산당 제18차 전국대표대회에서 후진타오 주석이 발표한 보고서를 통해 ‘해양강국’의 용어가 당의 공식문서에 처음으로 등장하며 중국 해양 정책 진화 과정에서 하나의 전환점이 되는 해가 되었다.¹⁾

2013년 3월, 국가주석에 취임한 시진핑 주석도 7월에 거행된 제8차 중앙정치국 회의에서 ‘해양강국’ 건설을 핵심적인 국가발전전략 목표로 제시하면서 해양 정책의 지속적인 강화의 의지를 보였다.²⁾ 시진핑 제2기 정부가 출범한 2018년 양회에서도 ‘해양강국 건설’을 재천명하는 한편 공식적인 해양 정책으로는 경제 분야를 공개적으로 앞세우고 해양 안보 분야는 중국의 주변 환경을 고려하며 차분히 역량을 강화하려는 의도를 보여 줬다. 이러한 국가 전략 하에서 해양 분야 국가 기관의 개편, 법제 제도 개혁 등이 추진되게 되었고 새로운 해경조직 그리고 새로운 《해경법》이 생겨나기에 이른다.

2) 해양 관련 분야 국가 기관의 개편

《국무원 기구 개혁과 기능 전환 방안(2013년 3월)》과 《당과 국가 기구 개혁 심화에 관한 방안(2018년 3월)》에 따라 중국은 두 차례에 걸쳐 해양 관련 분야 국가 기관에 대한 대대적인 개편을 진행 하게 된다. ‘해양강국’ 전략과 행정기관 개혁은 동시에 추진되었고 그중에서도 해경 조직 개편은 중국의 국가 기관 개혁 중에서도 가장 중요한 부분으로 평가 받고 있다.

2013년 개편은 ‘해경 기능의 통합’에 방점을 두었다. 조직과 기능의 분산으로 법 집행의 효율성이 떨어지는 상황을 극복하기 위하여 기존의 ‘오룡치해(五龙治海)’³⁾라고 불렸던 해

1) 《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>.

2) “习近平谈建设海洋强国”，《中国青年》，2018年8月13日。

양 법집행 기구를 통합하여 해경을 새로 조직하고 이를 국가해양국 산하에 두게 된다.

중국 해경은 또 2018년 ‘중국인민무장경찰부대 해경총대’로 재편돼 중국에서 치안 유지를 맡은 무장경찰부대(무경) 휘하로 편제가 바뀌게 된다. 각 부서의 통합과 관리를 효율적으로 진행하고 국가 영유권 수호를 위한 ‘해경의 준(準)군사조직화’가 추진되었던 것이다.

이와 같은 잦은 지휘체계 변화로 해경의 법적 지위와 지휘감독부서가 모호해져 혼선을 빚는 상황이 발생하자 중국은 《해경법》을 통하여 해경 조직에 대한 지휘 및 감독 관계를 명확하려고 시도하였다. 《해경법》은 해경의 해상 법집행은 중국 공산당의 지도를 받도록 규정하고(제4조) 중앙군사위원회의 규정에 따라 법집행에 법적 책임을 부과하도록 하였다(제74조).

3) 해양 관련 분야의 법제 개혁

2013년에 여러 해경 기능과 조직이 통합 되었음에도 중국은 해경조직과 기능 전반을 아우르는 통일법은 갖춰지지 못하고 있었다. 일례로 2013년 이후에도 해경의 무기사용은 여전히 《중화인민공화국 경찰법》(제10조와 제11조), 《인민무장경찰의 경찰장비 및 무기사용 조례》(제2조와 제4조), 《공안기관의 해상법 집행 업무 규정》 제9조 등의 적용을 받았다. 그리고 어정·밀수·수색과 순찰 기능에는 어업법·치안관리처벌법·해역사용관리법 등 개별 법률이 적용되었다.

이러한 배경 속에서 《해경법》 입법은 해양분야 국가 기관 개편 이후 신속히 추진하게 된다. 제13차 전국인민대표대회 상무위원회에서는 아래와 같은 3개 법률을 연이어 통과시킴으로서 《해경법》의 출시를 위한 기반을 구축하였다.⁴⁾

(1) 《중국 해경국의 해상 권익 수호에 관한 결정》. 2018년 6월 22일, 제3차회의에서 통과한 이 법은 해경의 직권과 지휘체계, 해경의 중앙과 지방정부과의 관계 등에 관하여 규정하였다.

(2) 《형사소송법 수정안》(보충조항 308조). 2018년 10월 26일, 제6차회의에서 통과한

3) 2013년 이전의 해양법 집행기능은 △공안부(公安部) 산하 인민무장경찰 소속의 해양경찰, △국가해양국(國家海洋局) 산하의 중국해감(中國海監), △농업부(農業部) 산하의 중국어정(中國漁政), △해관총국(海關總局) 소속의 밀수전담반, △교통 운수국(交通運輸局) 산하의 중국해사국(中國海事局) 등 5개 조직으로 분산되어 운영되고 있었다.

4) 张保平：“海警法的制定及其特色与创新”《边界与海洋研究》2021年 第2期，第6-7页。

이 법은 해경에게 형사안건을 처리하는 입건에서부터 기소까지의 권한을 부여 하였다.

(3) 《무장경찰법 수정안》. 2020년 6월 20일, 19차회의에서 통과 한 이 법은 해경부대는 무장경찰의 중요한 구성 부문임을 명기하였고 해상 권익의 수호를 무장경찰의 임무에 포함시켰다.

4) 외부 위협에 대처하기 위한 안보 정책

시진핑 시기의 중국은 ‘해양대국’ 목표로 나아가며 현실적으로 마주한 영토와 영해분쟁, 이로 인한 주변국들과의 마찰과 갈등 고조, 그리고 무엇보다도 ‘재균형 정책’을 통한 미국의 개입을 염두에 두고 해양 정책에서 경제뿐만 아니라 안보 분야를 강조하고 있다.

특히 다오위다오를 둘러싼 영토 분쟁은 중국에게 커다란 안보 위협으로 다가 왔다. 일본은 ‘2015년 이미 미일 가이드라인’ 개정과 ‘2016년 안보법제’를 성립시켰고, ‘2018년 방위계획 대강’의 개정, 수륙기동단(일본판 해병대)의 창설 및 경향모 도입을 서두르는 등 지속적인 전력증강에 박차를 가하고 있다. 중국의 《해경법》 제정은 일본의 이 같은 전력증강과 미국의 중국 억제 전략과 밀접히 관련되어 있다고 할 수 있다.

외부 위협을 대처 하기위한 안보 정책으로 중국은 지난 2018년 해경국을 일반부서에서 중앙군사위 예하로 두는가 하면 《해경법》 공표로 ‘해경의 준(準)군사조직’의 지위를 명확히 하고 중국해군과의 공조를 강화 하게 되었던 것이다. 다오위다오 분쟁은 중국의 ‘해양강국’ 전략과 해양 관련 기관의 개편, 제도 개혁, 법제의 구축에 외부적인 추진 작용을 하였다고 할 수 있다.

3. 《해경법》의 주요 내용

《해경법》은 총 11장, 84개 조항으로 이루어져있으며, 해경 기관의 조직, 기능 및 권한, 보장과 협업, 국제협력 및 감독, 법적 책임 등 기본 사항에 대해 규정하고 있다.⁵⁾

《해경법》은 해경기구의 구성, 각급 직책과 관할 구역의 획분을 명확히 하고 해상 권익

5) 中国海洋发展研究中心：《中华人民共和国海警法》，中国海洋发展研究中心，2021年。

수호 집행 사업의 기본제도를 확립했으며 응당 준수해야 할 기본원칙을 규정하고 해경기구에서 통일적으로 해상 권익수호 집행직책을 리행할 것을 명확히 했으며 국가에서 육해 총괄, 분공 협력, 과학적이고 효과적인 해상 권익수호, 집행의 협력 기제를 건립한다고 명확히 했다.

《해경법》에 따르면, 해상 권익수호와 법집행 업무의 주요 내용은 해상 안전 수호, 해상 치안질서 유지, 해상 밀수와 밀입국 단속, 직책 범위 내에서 해양자원의 개발과 이용, 해양 생태환경 보호, 해양 어업 생산 및 작업 등 행위에 대한 감독과 점검, 해상 불법행위와 범죄에 대한 예방, 저지 및 처벌 등을 포함한다.

《해경법》은 해경 기관의 해상 권익수호와 법집행의 권한, 조치 및 절차, 그리고 경비, 장소, 시설 확충 등을 포함한 보장 메커니즘에 대해 규정하였고, 긴급상황에 직면할 경우 해경 기관에 우선 사용권과 징용권을 부여하였으며, 사건관련 재물의 선행 처리 제도를 제시하였다.

국제협력 업무와 관련하여 중국 해경국은 규정된 권한 내의 조직 혹은 해당 법 집행 관련 국제조약 등에 참여하여 업무를 실시할 수 있고, 해상 법 집행 관련 문건을 체결하는 권리를 부여하고 있다. 또한, 해경 기관의 해상 법 집행 관련 국제협력을 추진하는 업무내용, 분야 및 방식에 대해서도 규정하고 있다.

감독 및 법적 책임 측면에서는 법 집행 권력에 대한 감독을 강화하고, 해경 기관의 관리체계와 기능을 감안하여 공개적 법 집행, 신분 표명, 법 집행 과정 기록 등 제도를 명시하였다. 아울러, 해경 기관이 법에 따라 기능을 수행하고 법집행의 권위를 높이기 위해 단체 혹은 개인이 해경기관의 합법적 법집행 행위를 방해할 경우 부담해야 할 법적 책임에 대해 규정하였다.

해경 기구의 직책 이행을 한층 규범화하고 보장한 《해경법》은 국가 주권, 안전과 해양 권익을 수호하고 공민, 법인과 기타 기구의 합법적 권익을 보호하기 위해 유력한 법률적 보장을 제공할 것으로 평가 받고 있다.⁶⁾ 주목할 점을 《해경법》의 아래와 같은 네 가지 특징이다.

6) 《海警法》开启海上执法合作新篇章, 《环球时报》, 2021年 4月 29日。

1) 종합적인 법률 체계를 형성 하였다.

《해경법》은 해경 기구를 주체로, 행정, 사법, 군사, 대외관계 등 다방면의 내용을 하나의 법률 체계 내에 묶어서 해경 관련 법안을 규범화 하였다. 또한 해양관련 다 방면의 법률관계를 통합적으로 조절함으로써 해경의 법 집행과, 해양 권익 수호를 위한 법적 근거를 제공하였다.

2) 해양 관리와 관련한 법률 내용을 보완

《해경법》은 “해경 기구”와 “권익 수호와 법 집행” 등 두개 핵심 범주 내에서 해경의 성격, 임무, 권한 및 책임, 경찰 무기 사용, 협력, 감독 등에 대한 기초적인 법적 개념과 해석을 명확히 하였다. 특히 해경의 직무와 관련한 해양 환경보호, 어업활동, 해상 구조와 구원, 방위작전 등에 관한 내용은 이전의 관련 법규에는 명확한 설명이 없었던 것으로 해양 관련의 법적 이론을 추가 하고 구체화 하였다고 할 수 있다.⁷⁾

3) 해경의 법적 지위를 명확히 하였다.

《해경법》 제2조는 해경은 해양에 관한 법 집행을 통괄하는 조직으로서 독립적인 기관임을 명시하였다. 또한 해경과公安부, 농업부, 해관총국, 교통 운수국 등 기관과는 지휘 관리 관계가 아닌 업무 협력관계임을 명확히 하였다.(제8,14조)

《해경법》은 해경에게 국무원과 중앙군사위원회의 결정, 상위 관련법에 근거하여 해상에서의 법집행에 관한 규정 제도를 정비할 수 있는 일정한 행정 입법권도 부여 하였다(제82조). 이는 해경의 중요한 지위를 시사하는 대표적인 조치라고 할 수 있다,

4) 법 집행에 필요한 제도적 장치를 제정 하였다.

《해경법》은 해상 안전, 해양 행정과 법집행, 국제 협력관계 등에 관하여 비교적 구체 적

7) 冯江峰：“我国海警法律制度构建研究”，《中国水运》，2020年 12月，第61页。

인 집행 제도와 장치를 마련하였다. 예를 들면 ‘긴급 안전 처리 프로그램’(제30조), ‘특수 증거 인정 규정’(제30조) 등은 해경 직무의 특수성을 고려한 법률 조항이다. 해양 권익 수호를 위한 법 집행에 있어서도 《해경법》은 무기의 사용, 무장경찰과 해군과의 협력, 국제 협력 등의 제도를 구체적으로 설정함으로써 해경의 법집행에 중요한 근거를 제공하였다.

《해경법》은 중국의 해양 관련의 법 체계 건립과 행정 제도 개편의 결과이며 중국의 ‘해양 강국’ 건설 의지가 반영된 산물이라고 할 수 있다. 《해경법》은 비교적 완전한 구조와 포괄적인 내용을 갖추었으며, 구체적인 제도적 규칙을 설정함으로써 금후 해양 관련 법규의 발전과 제도의 개선을 위한 탄탄한 기반을 마련하였다. 《해경법》의 반포는 중국의 ‘해양 강국’ 전략의 실천 과정에 있어서 중요한 이정표적인 사건임이 틀림없다.

4. 다오위다오 분쟁에 영향을 줄 수 있는 《해경법》사항

1) 무기의 사용과 관련된 내용

《해경법》은 해경이 외국 정부 선박과 민간 선박에 대해 무기를 사용할 수 있는 권한을 부여 하였고 어떠한 상황에서 어느 종류의 무기를 사용할 수 있는지를 비교적 자세히 규정하였다.

해경이 개인화기를 사용할 수 있는 경우는 선박의 범죄 혐의자나 무기 등의 불법 운송; 불법 생산활동을 위한 외국선박의 중국 관할 해역 진입; 정선명령 거부; 승선·검색 저항 및 다른 수단에 이러한 불법행위 저지에 실패할 때 등이다. (제47조) 공용화기를 쓸 수 있는 상황은 해상 대테러 작전 수행; 중대범죄 대응; 함정이나 항공기 공격 등 상황으로 규정하고 있다.(제48조)

물론 중국 해경이 아무런 제한이 없이 외국 선박에 대하여 무기를 사용할 수 있는 것은 아니다. 일정한 상황에서 선행 경고절차를 거친 후; 다른 대응 수단이 없는 경우 최후 수단으로서 무기를 사용하여야 한다.

현장 지휘관이 인명과 재산손실을 예방하고 최소화 하지 않거나, 법을 위반하여 무기를 사용한 경우에는 중앙군사위원회는 규정에 따라 책임을 물을 수 있다(제74조).

이러한 제한 규정에도 불구하고, 일본이 《해경법》의 무기사용 규정에 대해 민감하게 반

응하는 이면에는 법 규정 자체보다는 중국이 보여준 현상 타파를 위한 대응 때문이라고 할수 있다. 일본은 자국 어선이 다오위다오 수역에서 조업하기 위해 진입하는 경우 중국 해경이 총기를 사용 할 가능성을 배제할 수 없다고 보고 있다. 이 경우 해양 분쟁이 군사적 무력 충돌로 확대될 가능성이 높다.

2) 시설 철거에 관한내용

《해경법》은 관할 해역 내에서 중국의 승인 없이 외국 조직과 개인이 관할 해역과 섬에 시설물을 짓거나 고정 또는 유동 장치를 설치 할 경우 강제로 철거할 수 있는 권리를 부여 하였다.(제20조) 일단 해경은 불법행위에 대해 '정지'를 요구 할수 있고 만약 불법 행위를 중지 하지 않거나 기한을 넘기고도 시설물 철거를 거부하면 각종 처벌 조치를 취할 수 있도록 규정하였다.

이러한 조치는 일본 우익들이 시도해 온 다오위다오에 시설물을 설치하려는 의도를 사전에 법적으로 차단하기 위한 장치를 마련하였다고 볼 수 있다.

1990년 10월과 1996년 8월 일본의 우익단체 청년사(青年社)는 두 번이나 다오위다오에 등대를 건설하였고 일본 정부 또한 중국 정부의 항의에도 불구하고 2005년 2월에 이 등대를 인수 하여 관할 하에 놓았다.⁸⁾

중국의 반대로 이루어지지는 못했지만 2012년 7월, 도쿄도 지사 이시하라 신타로는 다오위다오에 등대와 항구를 건설할 계획이 포함된 《도서활용방침》을 발표한 적 있고 2012년 9월, 아베 신타로 전 수상도 자민당 총재 선거 중 다오위다오에 새로운 등대 시설을 건설할 주장을 한적 있다.⁹⁾

중국 정부의 '해양강국' 전략과 다오위다오 정책의 추진 현황을 감안 하면, 금후일본 우익 세력들이 다오위다오에 시설을 건설하는 움직임이 나타 날 경우 중국 해경은 《해경법》 제 20조에 근거하여 법집행을 강행할 것으로 보인다.

8)王小波：“日本是怎么抢夺钓鱼岛的”《书摘》，2011年2月1日。

9)“日本政府购买钓鱼岛意欲何为？”，《第一财经日报》，2012年7月9日。

《安倍：是否在钓鱼岛上建灯塔须从战略角度考虑》，<http://japan.people.com.cn/n/2013/1017/c35469-23238399.html>

3) '해상 임시 경계구역' 설치에 관한 내용

《해경법》에서 특히 주목해야 할 점은 제25조 ‘해상 임시 경계구역’을 설치 할 수 있는 조치이다. 《해경법》 제25조는 다음과 같은 상황에서 해경은 관할 해역에 해상 임시 경계 구역을 지정하여 선박과 인원의 통행, 체류를 제한하거나 금지할 수 있다고 규정하였다. 즉 해상 안전 수호 임무 수행에 필요한 경우; 해상 범죄 진압에 필요한 경우; 해상 돌발사건 처리에 필요한 경우; 해양 자원과 생태 환경 보호에 필요한 경우; 기타 임시 경계 구역을 지정이 필요한 경우 등 이다.

중국의 《영해 및 인접 구역 법》 제13조는 법적 관할권을 ‘안전’ 사항으로 확대했면서 “중화인민공화국 국가권은 인접지역 내에 있으며 육지의 영토, 내수 또는 영해 내에서 안전, 세관, 재정, 위생 또는 입국, 출국 관리에 관한 법률, 법규를 위반하는 행위를 방지하고 처벌하기 위하여 통제권을 행사한다.”고 규정 하는 한편 다오위다오에 대한 영유권과 법적 관할권을 인정하였다.

《영해 및 인접 구역 법》 제13조를 《해경법》 제25조와 연계하여 해석하면 중국은 다오위다오 해역에 ‘임시 경계구역’을 설치할 수 있게 되는 상황이 나타 날수 있게 된다. 중국의 다오위다오 정책, 특히 일본 어민에 대한 새로운 대응 카드가 생겼다고 볼 수 있기에 일본은 이를 심각하게 받아들이고 있다.

4) 해경의 군사적 성격에 관한 내용

《해경법》제 83조는 《국방법》, 《무장경찰법》 등 관련 법률과 군사법규에 근거하여 해경은 중앙군사위원회의 명령에 따라 방위 작전 등의 임무를 수행한다고 규정하였다. 이는 해경은 방위작전 기능(군사행동)과 해양법 집행 기능(법 집행)이라는 이중 기능을 가진 조직이라는 성격을 명확히 했다고 할 수 있다. 《해경법》의 반포는 해경을 국방 임무를 수행하는 조직으로의 성격 변화를 가속화 시켰다.

2020년 7월, 서사군도의 용싱다오에서 중국 해경과 해군은 합동훈련을 을 진행 했다. 해군 ‘071형’ 함정 등 이 참가한 이 번 훈련에서 해경은 해군의 지원을 받으면서 섬에 상륙하는 작전훈련이었다. 이러한 중국 해경과 해군 간 공조는 앞으로 더욱 강해 질것으로 보인다.¹⁰⁾

한편 군사화, 무장력 증강과 함께 중국 해경 전력의 강화는 빠르게 추진되고 있다. 1000톤

이상의 대형선박은 2012년의 51척 에서 2019년에는 145척으로 증가하였고 ‘최대 1만 3000 톤급 대형함정 건조’, ‘76mm 포 탑재’ 등의 노력으로 다오위도 수역에서 대치하는 일본 해상 보안청 함정을 능가하는 역량을 갖추게 되었다.

이런 상황에서 《해경법》의 시행은 해경이 더 적극적으로 국방 임무를 수행할 수 있는 여건을 조성하였으며 중국 해경과 해군의 공조의 강화는 다오위다오 해역에서 해상보안청의 대응에 큰 부담으로 다가왔다고 할 수 있다.

5. 《해경법》 반포에 대한 일본의 대응

1) 외교적 대응

일본은 《해경법》의 반포와 실행은 다오위다오를 겨냥 한 것이라고 보고 경계와 긴장을 늦추지 않고 있다. 실제로 화춘잉 중국 외교부 대변인은 2021년 1월 22일의 정례브리핑에서 “해경법 제정은 전인대의 정상적인 입법 활동이고, 다오위다오와 그 부속 도서는 중국 고유의 영토”라며 해경법과 다오위다오를 연결 지어 설명했다. 이에 대해 모테기 도시미쓰 일본 외무상은 1월 29일 기자회견에서 중국의 《해경법》시행에 대해 심각한 우려를 표시하는 동시에, “국제법에 반하는 형태의 운용이 있어서는 안 된다”며 중국 측에 강하게 요구하였다.¹¹⁾

2월에 들어서서 《해경법》이 정식으로 시행되자 일본의 외교적 대응은 더욱 강경해 졌다. 스가 총리는 2월 25일 스콧 모리슨 호주 총리와의 전화 회담에서 다오위다오 해역에서의 중국의 일방적인 현상 변경 시도에 반대한다는 입장을 밝혔고 가토 가쓰노부 관방장관도 2월 26일 기자회견에서 다오위다오에 외국 선박이 상륙할 목적으로 침입했을 경우 ‘위해사격’을 실시한다는 일본 정부의 입장을 공식화 하였다.

한편 일본은 《해경법》 시행에 대처 하기 위하여 미국과의 공조도 강화 하였다. 예를 들면, 3월 16일, 기시 노부오 방위상은 로이드 오스틴 미국 국방장관과의 회담에서, 중국의 《해경법》 시행 등 해양진출 강화에 대해 심각한 우려를 공유했다. 이어 동중국해, 남중국해에

10) “参与南海军演? 外媒发现解放军071型船坞登陆舰出现在永兴岛”, 《环球时报》, 2020年7月4日.

11) “海警法正式施行, 日本担忧”, 《环球时报》, 2021年 2月2日.

서 중국의 행동을 중심으로 지역 정세에 대해 의견을 교환하고 동맹의 억제력 대처 능력의 강화를 위해 일미가 취해야 할 구체적인 방안에 대해 폭넓게 논의 하였다.¹²⁾

2) 법률 측면에서의 대응

일본 정부는 2021년 2월 25일 자민당 국방부회·안전보장조사회의의 합동회의에서 중국 해경이 다오위다오에 상륙할 경우, ‘위해(危害) 사격’을 할 수 있다고 밝혔다. 일본 정부의 이런 태도는 중국이 유사시 해경의 무기 사용을 인정하는 《해경법》을 시행한 것과 연관해 맞 대응으로 법 해석을 넓힌 것이라고 할 수 있다.

일본 해상보안청의 해상보안관은 경찰관 직무 집행법에 따라 유사시 무기 사용이 가능하다. 지금까지는 경찰관직무집행법 7조에 따라 정당방위 외에 흉악 범죄를 저지른 현행범이 저항할 경우 등에 한해 무기 사용이 가능하다고 해석돼 왔다. 하지만 스가 요시히데 내각은 이날 회의를 통해 중국의 다오위다오 상륙 행위를 ‘흉악죄’로 규정하고, 무기 사용 조건을 확대해 운용하고 있다는 것을 분명히 하였다. 일본 정부의 ‘위해’ 사격 언급은 매우 이례적이라고 할 수 있다.¹³⁾

한편 집권 자민당 내에서는 평시에도 일정 조건이 충족될 경우 ‘해상경비행동’ 발령 전에 해상자위대 함정으로 대응할 수 있도록 관련법(영역경비법)을 정비하는 검토가 이루어지고 있다.

중국 《해경법》은 해경 선박의 무기 사용 허용 외에 군(軍) 지도기관의 명령에 따른 방위 작전 임무도 수행하도록 명기했다. 이는 양국 해경 차원의 충돌이 자칫하면 군이 개입하는 전쟁 수준으로 발전할 수 있음을 의미 한다고 일본은 인식하고 있다. 하지만 일본은 영해 경비를 원칙적으로 해상보안청이 맡고, 해상보안청이 대처할 수 없는 사태가 발생할 경우에만 각의(국무회의) 결정을 거쳐 방위상이 ‘해상경비행동’을 발령해야 해상자위대가 나설 수 있다. 이런 배경 하에서 일본 정치권내에서는 유사시에 자위대를 한층 신속하게 투입할 수 있

12) 《美日国防长官会晤, 对海警法表示担忧》, https://newsis.com/view/?id=NISX20210316_0001372436&cID=10101&pID=10100.

13) 《日政府 : 如果外国船只登岛将实施有害射击》, https://newsis.com/view/?id=NISX20210226_0001352965.

게 법개정을 하려는 움직임이 빨라지고 있다.

일면에서는 중국 해경 선박 대응을 위해 해상자위대를 출동시킬 경우 중국 해군이 개입하는 구실을 제공할 수 있다고 지적하는 등 일본 정부 내에선 관련법을 개정하는 것을 놓고 신중론도 만만치 않다.

3) 군사적 시위

2021년 3월 3일, 중국이 《해경법》을 시행하는데 맞서 일본 해상보안청과 해상자위대는 규슈 서쪽 동중국해 해역에서 대규모 해상훈련을 실시했다. 이번 훈련에는 중국 해경선 등의 무력사용을 염두에 두고 해상자위대가 3500t급 미사일 호위함 ‘사와기리’, 미사일 고속정 ‘다이요’, 2대의 헬기를 동원했다. 해상보안청은 순시선 ‘아소호’ 등 2척을 참여시켰다. 훈련에서 해상자위대와 해상보안청은 일본 원전 등 중요시설에 접근하는 정체불명의 외국 선박을 제지하고 추적, 정선시켜 조사하는 연습을 펼쳤다.¹⁴⁾

중국해경의 실력의 증강이 빠르게 진행됨에 따라 일본 해상보안청 대처의 한계가 표출되면서 해상자위대가 적극적으로 영유권 수호에 나서게 되고, 해상보안청과의 협력을 강화하게 된다. 예를 들면 2020년 10월, 일본 방위성은 해양 관련 다양한 정보를 함정, 항공기 등으로부터 수집·활용하는 MDA 강화를 위해 해상작전센터를 신설하고 정보를 공유 하였으며, 사이버·전자전 등을 통합한 다영역 작전에서의 공동작전태세를 확립 하는 등의 조치를 적극적으로 추진해 오고 있다.¹⁵⁾ 또한 일본 방위성은 5월에 역사상 처음으로 미국 해병대, 프랑스 육군과 함께 ‘기리시마’ 연습장에서 연합 훈련을 진행하고, 9~11월에는 규슈에서 육상자위대 약 14만 명에 달하는 30여년 만에 최대 규모의 훈련을 진행 할 계획이다.

2021년3월31일, 상술한 일본의 적대적인 대응에 대하여 중국 국방부는 대변인 성명에서 “다오위다오와 그 주변 도서는 중국 고유영토 이고, 일본 측이 어떤 속셈을 갖고 있더라도 이런 사실은 변하지 않는다”고 밝혔다. 중국 국방부는 또 “최근 일본이 중국과 관련해 소극적인 행보를 보인데 대해 우리는 강력한 불만과 심각한 우려를 표한다”면서 “일본은 국제관계

14) 《日本自卫队, 为了对抗使明确用武器的海警法, 进行大规模演习》, https://newsis.com/view/?id=NISX20210304_0001359596&cID=10101&pID=10100.

15)王海凡：“中日关系处于合作和竞争共存状态”，《东亚学论丛》，2020年第2期，第34页。

기본원칙에 따라 중국에 대한 비방과 증상모략을 멈추고 실제 행동으로 중일 관계 개선세를 유지해야 한다.”고 주장했다. 이어 중국 국방부는 “해경법 제정은 정상적인 입법활동이며 국제법과 국제적 관례에 부합한다.”고 주장하면서, 일본은 다오위다오 관련 도발을 멈추라고 촉구했다.¹⁶⁾

6. 해양 전략의 체계화와 《해경법》

1) ‘자국 수역에서의 법 집행’ 단계로 진입

1992년에 반포된 《영해 인접 구역 법》에 따라 중국은 다오위다오에서 입법 관할권을 집행하고 영해 기선을 설정했다. 《해경법》은 “해경 기구가 중화인민공화국 관할 해역과 그 상공에서 해상 권익 보호법 집행 활동을 전개한다(제3조)”고 ‘중국 관할 해역’¹⁷⁾이라는 표현을 다시 한번 사용하면서 법이 정한 영해 내의 권리와 이익을 수호하기 위해 중국 해경은 법 집행 활동을 추진 해나갈 것이라는 뜻을 분명히 했다.

현단계 중국 해경의 다오위다오에 대한 관할권의 집행은 이미 ‘진입의 일상화’에서 ‘관리·통제 일상화’ 단계로 넘어갔고, 《해경법》의 통과로 인해 ‘자국 수역에서의 법 집행’ 단계로 변화 하고 있다고 볼 수 있다.

중국은 2012년 9월 일본 정부가 다오위다오 ‘국유화’를 선언한 이후 일본의 실효 지배를 무너뜨리기 위한 수단으로 다오위다오 해역에 관공선을 상시적으로 파견하여 일본 해안 보안청과 대치 해 왔다.

2020년, 관공선을 동원한 중국 해경의 다오위다오 해역의 순찰 일수는 333일에 달했고 접속 수역 진입회수도 1161회에 이르렀다. 기상 상황으로 순찰이 어려운 날을 제외하고 거의 매일, 수차례 다오위다오 해역에 진입함으로써 ‘순찰 정례화’를 통하여 동 해역에 대한 관할권을 행사 하려고 했음을 알 수 있다.

16) 《中国国防部呼吁，日方停止挑衅》，https://newsis.com/view/?id=NISX20210331_0001389571&cID=10111&pID=10100.

17) 중화인민공화국 관할 해역은 중화인민공화국 내해, 영해, 인접 구역, 배타적 경제수역, 대륙붕과 중화인민공화국이 관할하는 다른 해역이 포함된다.

중국 해경의 다오위다오 해역 진입에 맞서 일본 해상 보안청도 관공선을 파견하여 대응 하였는데 다오위다오 해역에서 매일과 같이 벌어지고 있는 중일 양국 관공선간의 대치 상황은 영토 분쟁의 치열함을 보여주고 있고 일본 정부가 주장하는 다오위다오 해역에 영유권 분쟁이 존재하지 않는다는 입장을 무색하게 만들고 있다.

주목할 점은 진입 빈도의 증가와 함께 중국 해경의 활동 방식도 변화 하였다는 것이다. 2020년 5월, 두 척의 중국해경 함정은 다오위다오 해역에 진입하여 조업하고 있는 일본 어선을 추적하며 3일 동안 다오위다오 해역에 머무른 사건을 일례로 들 수 있다. 일본 해상 보안청 선박 수척이 경고와 어선에 대한 보호 조치를 하면서 양국간의 대치가 3일간 이어져 그 긴장감은 고조에 달했다. 일본 정부의 항의에 대하여 중국측은 영해에서 금어기(5월 초에서 8월 중순)를 위반한 ‘불법’ 어선에 대한 단속이었다며 해상보안청의 단속 방해 행위를 금지해 줄 것을 요청했다.¹⁸⁾

2020년 11월, 왕이(王毅) 중국 외교부장도 방일 기간 중 일본에 “일본 측 어선이 다오위다오 민감 해역에 빈번히 들어온다”며 “민감한 해역에서 사태를 복잡하게 만드는 행동을 피하고, 문제가 발생하면 즉시 소통하고 원만히 처리하길 바란다”고 말했다.¹⁹⁾

2012년 일본의 다오위다오 ‘국유화’ 이후 초기의 중국 해경의 다오위다오 해역 진입은 일본의 실효적 지배력 약화에 목적을 두었다면 현단계의 중국 해경은 ‘자국 수역에서의 법 집행’에 더 큰 비중을 두는 방향으로 발전하고 있다. 《해경법》의 발표는 이러한 추세를 가속화 시켰다고 볼 수 있다. ‘자국수역’에 ‘불법조업’을 목적으로 진입한 일본 어선에 대하여 《해경법》은 총기 사용 등 제재의 수단을 마련함으로써, 중국 해경의 법집행에 힘을 실어 주었다.

중국은 일본이 단독 통제하던 다오위다오를 일단은 ‘중일 공동관리’ 시대로 바꾸고, ‘자국 수역에서의 법 집행’을 기반으로 나아가 힘의 역전을 향해 매진하고 있다고 볼 수 있다.

2) ‘해양강국’ 정책 속의 《해경법》

중일 간의 다오위다오 분쟁은 중국과 미국 간의 주도권 경쟁과도 결부돼 있다. 미국은 그

18) 《中国海警法的颁布对钓鱼岛争端的含义》，<https://kims.or.kr/issubrief/kims-periscope/peri225/>

19) “王毅在东京谈钓鱼岛问题”，《观察家》，2020年11月25日。

간 미일 상호안보조약을 다오위다오에 적용하는 문제에 대해 중일 양국 주권 사안에 개입할 의사가 없다는 입장이었다. 그러나 2012년 이른바 다오위다오 ‘국유화’ 사태를 계기로 미국 정부의 관여가 시작됐고, 오바마, 트럼프, 바이든 행정부 모두 다오위다오에 대한 방어 의무를 확인했다. 다오위다오 분쟁은 이미 중일 간의 영토 분쟁이라는 범위를 벗어나 미국과 일본이 중국의 부상을 억제 하는 수단의 일부로 전환 되었다고 할 수 있다.

한편 중국에게도 다오위다오 문제는 단순한 일본과의 영토 분쟁이 아닌 중화 민족의 부흥 즉 ‘중국의 꿈(中國夢)’의 실현과 밀접히 관련되는 사안으로 승화 되었다. 돌이켜 보면 중국의 외교 정책이 ‘도광양회’ 정책으로 부터 ‘유소작위’ 정책으로 바뀌게 된 시점도 다오위다오 분쟁(2010년, 2012년)에 강경 대응하면서 부터였다.

‘해양강국’ 정책은 시진핑 시대의 ‘중국의 꿈’, ‘일대일로’ 전략의 성공과도 밀접한 관련이 있는 국가 발전의 핵심 내용이라고 할 수 있다. 시진핑 주석은 2013년 7월 거행된 제8차 중앙정치국 회의에서 “중국은 육상대국이자 또한 해양대국이며, 광범위한 해양 전략 이익을 가지고 있다”고 지적 하면서 ‘해양강국’의 목표를 이루기 위해 해양권익과 안보 이외에도 전 국민의 해양인식 증강, 해양법규 체제, 해양산업과 기술, 해양생태 등 다양한 분야에서의 능력 제고를 강조하였다. 다시 말하면 해양과 관련한 모든 분야에서 발전을 이룩하겠다는 원대한 목표라고 할 수 있다.²⁰⁾

지난 8년간 이어져 온 해양 관련의 조직 개편, 제도 개혁, 사법체계 구축은 시진핑 주석을 중심으로 한 공산당 제5대 지도부의 중요한 과제였고, 《해경법》의 반포는 이러한 변화의 시도가 성과로 안착되고 있음을 시사하는 결과물이었다.

2018년 3월 11일, 제13기 전국인민대표대회 제1차 회의에서 ‘중화인민공화국 헌법 수정안’이 통과됨으로써 국가주석의 연임 제한에 대한 규정이 삭제되면서 중국의 집단지도체제 내부에서 시진핑으로의 권력 집중이 더욱 강화되었다. 중국 해감, 중국 해사, 중국 해순, 중국 어정, 세관 총서, 무장 경찰 등 조직을 통합하고 해양 관련 법체계를 확립하는 방대한 작업은 시진핑 주석에게 권력이 집중되지 않았으면 실현하기 힘들었을 수도 있다. 그만큼 해경 관련 개혁과 입법은 중국 역사에서 중요한 의미를 갖는 사건이 라고 말할 수 있다.

결과적으로 말하면 다오위다오 분쟁은 중국의 ‘해양강국’ 전략에 외부적인 작용을 주는 촉

20) “习近平谈建设海洋强国”, 《中国青年》, 2018年8月13日。

매제 역할을 하였을 뿐만 아니라 중국의 해양 관련한 기관 개편, 제도 개혁, 법제 구축에 영향을 미쳐 오늘날의 《해경법》이 형성되도록 하였다. 또한 ‘해양강국’ 정책 속의 다오위다오 갈등은 단순한 영토 분쟁이 아니라 개념적으로 더 거시적이고 구체적인 형태로서 존재하며 체계적인 해양 관련 개혁과 ‘해양강국’, ‘일대일로’, ‘중국 꿈’ 등 국가 전략의 추진에 중요한 역할을 하고 있다. 그 과정에서 해경과 《해경법》은 구체적인 정책 실천을 유력하게 보장 해주고 있음을 특히 명확히 할 필요가 있다.

구조적 갈등 속에서, 중국 해경은 《해경법》이 부여한 권리를 행사하는 과정에서, 책임을 지는 적극적인 자세를 취하고 핵심 이익과 원칙은 지키면서 확고부동하게 자국의 길을 걷고 착실하게 변화와 개혁을 이루어 나가야 할 것이다.²¹⁾

7. 맺는말

－ 독도문제에 대한 영향을 중심으로 －

중국의 《해경법》은 자국의 해양권익을 보호하기 위해 주권 또는 관할수역 내에 설치된 시설 및 구조물 등을 필요에 따라 철거할 수 있는 권한을 부여하고 있고, 일정 해역을 접근이 불가한 경계구역으로 선포, 이 수역에 무단 침입하는 선박에 대해선 발포 또는 강제 퇴거시킬 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 《해경법》의 반포에 대하여 한국 여론은 신중하게 받아들이고 있다. 한중 사이에 이어도문제, 불법어선 문제 등 현안 존재하고 있는 배경 속에서 총기의 사용, ‘해상 임시 경계구역’ 설치 등을 규정한 《해경법》은 한중 관계에서도 불안 요소로 작용할 수 있기 때문이다.

한국 불신을 잠재우기 위하여 2021년 2월 3일, 주한 중국대사관은 대변인 명의의 자료를 발표하고 “해경법의 관련 내용은 국제법과 국제적 관례에 완전히 부합한다.”면서 “지역의 평화와 안정을 유지하기 위하여 한국 등 관련국들과 협력 강화 할 것”이라는 입장을 표명 하였다.²²⁾ 중국이 다오위도 관련 문제에서 한국을 중시하는 이유는 ‘양제츠-김성환 담화’를 기반으로 금후도 양국 간의 교류를 강화해 나가기를 원하기 때문이라고 볼 수 있다.²³⁾

21) 刘华：“新时期中国周边安全环境评估”，《钱江论坛2021年度会议论文集(2021年2月)》，第87页。

22) “驻韩大使馆称：海警法符合国际法与国际惯例”，https://newsis.com/view/?id=NISX20210203_0001328488&cID=10101&pID=10100.

한일사이에는 독도문제를 중심으로 하는 영토분쟁이 존재하며 이 문제의 발생과 발전은 일본의 침략과 미국이 주도하는 “전후처리”와 밀접한 관계가 있다. 독도문제는 다오위다오 분쟁과 같은 맥락 갖고 있다. 이는 다오위다오 분쟁은 독도 문제와 밀접한 연관성을 갖고 있으며 한국의 독도 정책 또한 다오위다오 분쟁에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 것을 말해 주고 있다.

중국의 《해경법》 발표가 한국의 독도 정책에 미치는 영향을 검토하는 것은 한국의 영토 정책에 대한 이해를 높이고 동아시아 국제 정세의 발전에 대한 《해경법》의 작용을 파악하는데 있어 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

1) 법률 정비에 관한 영향

2018년 중국 해경이 중앙군사위 산하 무장경찰의 지휘를 받는 조직으로 전환되고 《해경법》의 발표로 그 법적 지위와 기능이 명확해 지면서 군사적 색채가 한층 강화 되었다. 이에 대응하기 위하여 일본은 해상 보안청과 해상 자위대의 협력을 촉진 는 법률 검토에 들어갔고 《해경법》이 해경의 총기사용을 명시하자 일본정부는 ‘맞대응’으로 《경찰관직무집행법》 7조를 확대 해석하여 중국 해경이 다오위다오에 상륙할 경우, ‘위해(危害) 사격’을 가할 수 있도록 했다.

중국과 일본 모두 법률적으로 해경과 해군간의 협력을 강화하고 영토 분쟁에서의 제도적 우위를 점하려고 하고 있는 상황은 한국도 관련 문제에 있어 법규의 정비가 필요함을 말해주고 있다. 다오위다오 문제의 대처를 목표로 제정한 일본 법률이 다오위다오에만 국한되지 않고 독도 문제에도 효력을 발휘 할 수 있음을 명심할 필요가 있다.

2) 군사적 측면에서의 영향

다오위다오 문제에서의 중국의 위협을 구실로 일본은 군사 역량 증강에 박차를 가하고 있

23) 2012년 9월 25일, 한국의 김성환 외교통상과 중국의 양제츠 외상은 뉴욕의 유엔 본부에서 회담을 가지고 영토문제에 있어서의 정확한 역사 인식의 중요성에 관하여 논의하였다. 이 회담을 계기로 중국 국내에서는 동북아 영토분쟁에 있어서 한국과 공동으로 일본에 대처할 것을 요구하는 목소리가 높아지기 시작하였고 영토문제에 있어서의 한중 외교 당국 간의 교류가 강화되었다.

다. 2018년 방위계획대강의 개정, 수륙기동단(일본판 해병대)의 창설, 경항모 도입, 해상작전센터를 신설 등으로 일본의 해상 전력은 크게 강화 되었다. 또한 총기 사용을 명기한 《해경법》이 발표된 후 일본은 대응책으로 해상보안청과 해상 자위대의 군사 공조를 강화하고, 14만 명이 참가하는 냉전이후 가장 큰 군사훈련을 기획하는 등 유사시 대응 준비 활동이 활발히 진행되고 있다.

정치권의 우경화와 군사적 대국화가 날 따라 선명해지는 일본의 정치 현황에 중국은 물론 한국도 경각심을 높일 필요가 있다. 평화는 대비하는 자에게만 주어진다는 점을 다시 한번 상기하며 독도 문제에 있어 해경 역량 증가와 해군과의 협력 강화 등은 한국에게는 중요한 의제로서 심도 있는 논의가 필요하다고 본다.

3) 군사 협력과 대화 추진에 관한 영향

다오위다오 분쟁은 이미 중일 간의 영토 분쟁이라는 범위를 벗어나 미국과 일본이 중국의 부상을 억제 하는 수단으로 전환 되었다. 또한 다오위다오를 둘러싼 물리적 충돌은 미국과 중국 사이의 충돌로 발전 할 수 있을 뿐만 아니라 호주, 인도 등 가치관 외교를 중시하는 세력의 참여로 이어 질수 있는 것이다.

현 단계 중국의 해양 권익 수호가 현상 타파를 목적으로 하고 있다고 인식되고 있지만 다오위다오 문제는 양날의 검으로서 외부 세력이 중일 간의 분쟁을 심화시켜 중국을 원천 않는 사태로 끌어 들일 수 있기에 중국은 일본과의 대화도 긴밀히 이어나가고 있다.

2021년 3월 29일에 개최된 중일 국방 당국 회의에서 양측은 관련 메커니즘을 개선하고 국방 사무 관련 교류를 추진하며 상호신뢰를 증진하고 안보관계와 관련해 적극적인 노력을 하기로 합의 하였다. 한편 일본 자위대와 중국군의 우발적 충돌을 막기 위해 연락을 취하는 ‘핫라인’ 조기 개선을 더 조율 해나가기로 했다.²⁴⁾

영토문제를 둘러싼 중일간의 군사적 교류는 한국이 지역 안보 협력에 참여하고 나아가서는 주도하고 이끌어 나갈 수 있는 가능성을 열어 놓았다. 한국은 이러한 영토문제를 둘러싼 중일간의 군사적 협력에 더욱 많은 관심을 가질 필요가 있다. 지역 안전을 위한 한중, 한일,

24) “国防部:就日方近期一系列涉华消极举动表示强烈不满”, 《北京日报》2021年 3月31日。《中国国防部呼吁, 日方停止挑衅》, https://newsis.com/view/?id=NSX20210331_0001389571&cID=10111&pID=10100.

중일간의 군사교류와 협력 시스템 구축은 영토문제의 평화적인 해결에 중요한 역할을 할 것이다. 중국 또한 한국이 건설적이고 적극적인 역할을 해 나갈 것을 원하고 있다.

4) 다자간 외교 방식 선택에 대한 영향

2021년1월28일, 스가 요시히데 일본 총리는 바이든 미국 대통령과의 통화에서 다오위다오 열도가 미일 안보조약 5조에 포함된다는 사실을 명확히 하는 한편 자유롭고 열린 인도·태평양을 위한 협력, 미국·일본·호주·인도 4개국이 함께 하는 이른바 ‘쿼드’협력 증진 등 사항에 의견을 같이했다.²⁵⁾ 4월 16일, 워싱턴에서 열린 미일 양국 간 정상 회담시에는 위의 내용을 한층 구체화 시킨데 이어 대만해협의 평화와 안정의 중요성에 대해서도 합의했다.

중국의 《해경법》 반포는 미일 간의 협력을 촉진 시키는 역할을 했다고 볼 수 있다. 중국과의 경쟁에 있어 일본의 역할이 강화 될수록 미국은 일본을 필요로 할 것이며 미일 관계는 더욱 긴밀해 질것이다. 이러한 미일관계는 일본의 영토적 야심에 미국이 눈을 감아줄 가능성이 높아진다. 2019년 한국에 대한 일본의 경제 보복, 도쿄 올림픽개최 과정에서의 영유권 주장 등 상황의 발생은 미국이 동맹내의 균형자 역할을 충분히 못하고 있음을 알 수 있다.

중일, 중미 간의 대립이 심화 될수록 한국의 대중 정책은 선택의 기로에 놓이게 될 것이고 독도에 대한 영유권 주장에 불리한 주변 환경이 형성될 수 있다. 새로운 상황 속에서 독도 주권의 수호와 경제 발전에 가장 유리한 다자간 외교가 무엇인가에 대하여 한국은 다시 한번 생각해 볼 필요가 있어 보인다.

동북아 지역에서 중일, 중미 간의 역학관계 변화는 이 지역 국가들의 방위전략과 외교노선에 전환을 촉진 시켰다. 다오위다오 분쟁은 중일 양국이 경제, 정치 등 면에서 누가 향후 발전에 유리한 ‘지위’를 차지할 것인가에 대한 경쟁이라고 볼 수 있다. 그리고 현단계 다오위다오 갈등은 민족의 부흥을 실현 하려고 중국과 더 이상 자국의 종합국력의 퇴보를 용인하지 않으려는 일본, 중국의 부상을 제어하려는 미국의 전략이 얹히고 섞이여 일어난 분쟁임이 명확하다.²⁶⁾

25) 《拜登与日相菅义伟电话会谈 同意强化日美联盟》，<https://www.163.com/dy/article/G1E5LEA90534LYZW.html>.

26) 欧阳颖：“中美关系再出发:新的思考与展望”，“东亚经纬”2014年第1期，第24-25页。

이로 부터 동북아 영토 분쟁을 해결하고 다자주의 협력을 더욱 효과적으로 밀고 나가기 위해서는 한국을 포함한 지역 내 학자들과 동아시아 국제정치의 역학 변동에 대하여 치밀한 정치, 문화, 경제 등 분야의 보다 깊고 꾸준한 공동 연구와 협력이 필요함을 알 수 있다. 또한 같은 관점에서 중국도 《해경법》(제8장, 국제협력)에서 규정하고 있듯이, 다자주의 협력을 더욱 효과적으로 추진하고, 이지역의 안정과 평화에 미치는 영향과 대응방안을 도출하는 헌신적인 노력을 해나가야 할 것이다.

중국 회색지대에 대한 미국의 전략적 오판

이 정 태*

1. 서론

남중국해 영유권 문제와 항해의 자유를 둘러싸고 중국과 미국이 자존심을 건 혈투를 벌이고 있다. 남중국해는 미국 주도의 인도-태평양전략과 중국이 추진 중인 해양실크로드의 출발점이고 접점이다. 남중국해에 대한 미중의 전략경쟁은 네덜란드 동인도회사의 아시아진출을 시작으로 아편전쟁, 1,2차 세계대전과 태평양전쟁, 냉전, 6.25전쟁, 베트남 전쟁으로 이어지는 아주 복잡한 국제정치 역사의 결과물이다. 때문에 미중 대결구도는 냉전 해체와 더불어 예견된 바이다. 승자독식의 국제정치판에서 승부가 완전히 결정되지 않는 전쟁은 잠시 소강상태에 있더라도 여전히 전쟁상태인 것이다. 미소냉전 결과로 초래된 소련해체를 미국의 승리로 인식했던 시간은 잠깐이었고, 새로운 도전자로서 중국이 부상하고, 유럽연합(EU), 독립국가연합(CIS)이 재결합되었다. 중국은 동아시아지역, 남중국해에서 새로운 행위주체가 되어 미소가 철수한 공백을 해집고 세력권을 형성하였다. 중국의 등장으로 동아시아는 시장분할과 시장봉쇄의 족쇄가 풀어지면서 비약적인 발전의 계기를 마련했다. 1997년 아시아금융위기와 2008년 미국발 금융위기를 계기로 아시아지역의 경제적 연대강화와 아시아통화기금(AMF) 등 제도적 장치가 마련되면서 공장, 시장, 금고의 역할을 하는 세계경제의 핵심지역으로 부상했다.

결국 미소G2 대신 미중G2의 시대로 전환될 상황이 전개되었다. 2008년 금융위기 이후 유럽과 유럽주변지역이 황폐화되면서 먹이감이 아시아지역에 편중되자 오바마 정부는 아시아 회귀(Rebalancing Asia), 아시아중시(Pivot to Asia) 등의 수사를 앞세워 아시아지역으로 복

* 경북대학교

귀했다. 미중의 표면적인 충돌지점은 남중국해, 대만, 한반도이지만 실제적인 목표는 ‘경제’였다. 2008년 중국을 G2정상회의체제에 유인한 것도 어찌보면 루소의 사슴사냥 모델을 적용하려는 의도였다. 여전히 미국의 고민은 중국을 G2파트너로 인정할 것인가의 문제이고 중국이 G2에 만족할 것인가의 판단여부이다. 미국주도의 샌프란시스코체제가 한계에 달한 것은 주지하는 사실이고 미국이 동맹국들을 동원해 대중국봉쇄를 압박하고 있다.

최근 유럽국가들도 중국에 대한 경고의 수위를 높이는데 주력하고 있다. 2020년 11월 25일에 발간된 “NATO 2030: United for a New Era”에서는 공개적으로 중국을 ‘유럽의 위협’이라고 경고했다. 프랑스는 2018년 5월에 유럽 국가들 중 가장 빠르게 이미 인도-태평양 전략을 채택하였고 2020년 10월에는 인도-태평양 대사를 임명했다. 프랑스는 인도-태평양 지역에 섬들을 보유하고 있어 역내 실질적 이익 상관자이다. 2020년 9월 2일 독일 역시 인도-태평양 전략을 담은 정책 가이드라인을 발표했다. 공식적으로 인도-태평양 전략을 채택하지 않던 영국도 2021년 3월 ‘Global Britain in a Competitive Age’라는 정책보고서를 발표하고 중국을 “구조적 경쟁자(systemic competitor)”로 규정한 바 있다. 미래 중국의 가장 큰 경쟁상대인 인도의 반응도 심상치 않다. 인도-태평양 구상을 학계에 처음으로 제안한 것으로 알려진 중국해양연구 부서인 탁월성 센터(Center of Excellence)의 수석(head)인 구푸릿 쿠라나(Gurpreet Khurana) 대령이 나토가 지역에서 정치적, 상징적인 의미에서 대(對)중국 견제에 힘을 보탬 수 있다고 언급하기도 했다.¹⁾ 미국 주도의 쿼드와 나토를 비롯해서 유럽제국들이 남중국해 복귀를 서두르는 것은 중국의 부상을 그만큼 심각하게 인식하고 있다는 방증이다.

남중국해가 중미충돌의 이슈가 되는 것은 미중 권력재편의 장이고 과정이기 때문이다. 학자에 따라서는 이를 제국주의와 반제국주의, 서양과 동양, 자본주의와 사회주의, 선진국과 개도국, 해양세력과 대륙세력의 대립구도에서 설명하기도 한다. 그만큼 미중의 남중국해 전략경쟁은 마치 고르디우스의 매듭처럼 풀기 어려운 난제임이 분명하다.

남중국해가 국제문제의 초점이 된 것은 중국의 부상 때문이다. 냉전종식이 가져온 일시적인 힘의 공백 상황을 틈타 중국은 복잡하게 얽힌 남중국해의 이익구조를 헤집고 해양확대를 진행한 것이다. 남해9단선 주장을 앞세워 남중국해 대부분의 해역에 대해 중국영유권을 주장했다. 중국은 연안국가들과 기존 해양세력들에 의해 이미 확정된 해양경계선이나 해양법이 간과하고 있거나 통제하지 못하는 취약한 부분을 파고들어 공간을 확보하고 인력과 장비

1) 류하연, “나토의 중국 위협 경고가 인도-태평양 지역에 주는 함의”, 『KIMS Periscope』, 제237호 참조.

를 배치하였다. 심지어 산사시(三沙市)처럼 영토문제가 완전히 정리되지 않은 지역까지 포함시켜 중국 행정구역으로 편제했다. 중국의 조치에 대해 남중국해 연안국과 미국을 비롯한 해양국가들의 반발과 견제, 충돌이 발생했고, 중국도 맞대응했다. 그 와중에 중국은 투키디데스의 함정을 우려해 충돌회피를 위한 다양한 방법들을 구사하였다. 영토분쟁 해역에 대규모 어선단을 투입하여 시위를 벌이거나 해당국의 집법활동을 방해하고 그 중심에 해상민병대라는 특수한 집단의 존재가 드러났다. 그들은 평소에는 조업활동을 하다가 유사시에 군사조직 역할을 하는 군인도 아니고 어민도 아닌 신분을 가지고 어선들을 조직화하고 동원하여 불법어로를 방조하거나 정치적 목적달성을 위해 동원된다고 알려졌다. 관련 상대국의 입장에서는 이들의 행위를 중국정부의 공식행위로 인식해야 할지 민간선박과 민간인에 준해서 처리해야 할지 혼돈되고 국제법적 적용의 기준설정에도 어려움이 있다. 중국어선이 출어하는 해역도 해양경계선이 모호한 지역이나 분쟁지역 또는 배타적 경제수역에 근접한 해역이어서 권리나 책임소재가 모호하여 단속이나 제재에 어려움이 있다. 이러한 일련의 모호성을 이용한 중국의 해양확대 현상에 대해 미국 전문가들은 ‘중국의 회색지대 전략’으로 명명하였다. 해상민병대라는 주체의 모호성, 불법어선단이 침범하는 해양경계의 모호성, 목적수행을 위해 동원하는 방법의 모호성에 주시한 것이다. 이에 대해 중국은 중국 비하나 부정적 이미지 확산을 노리는 미국 전문가들의 음해적 수사라고 비난한다. 따라서 본 논문에서는 ‘회색지대 전략’이라 명명된 중국의 해양전략의 실재를 해상민병대, 불법조업선단, 남중국해 인공섬개발을 통해 알아보고, 중국의 해양전략과 회색지대를 바라보는 미국 전문가들의 시각과 논리에서 드러나는 전략적 오판을 분석하고자 한다.

2. 회색지대 전략의 개념과 특징

1) 회색지대와 남중국해

최초 ‘회색지대전략(Gray Zone strategy)’라는 개념이 등장한 것은 미 국방부가 발간한 2010년 판 국방검토보고서(QDR: Quadrennial Defense Review)이다.²⁾ 계기가 된 것은

2) U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (February 2010), p.73.

2009년 3월 남중국해 해남도 인근해역에서 미해군 과학조사선 임페커블호(Impeccable)가 중국 민간어선단에 의해 방해받은 사건이다. 당시 임페커블호는 중국 해남도 연안 배타적 경제수역 내에서 해양과학조사 작업을 진행중이었는데 5척의 중국 트롤어선이 15미터 근거리까지 접근하여 진로를 방해하고 해당영역을 떠날 것을 요구하는 등 심각하게 괴롭혔다는 것이다. 문제는 중국 배타적 경제수역에 진입한 미국조사선의 불법여부를 떠나 민간어선이 타국 군함의 항로를 조직적으로 방해했다는 점이다. 사건 발생 직후 미국은 새로운 안보 도전영역과 분야로서 중국 민간어선단의 존재를 확인하고 이를 포함하여 중국이 남중국해 등 분쟁수역에서 보여주는 일련의 행태를 회색지대 전략이라고 명명하였다.³⁾ 조세프 보텔(Joseph L. Votel)은 이를 ‘평화시의 일상적인 사태보다는 위태롭지만 무력충돌이 개입된 완전한 전쟁상태라고 부르기에는 미흡한 상황에서 벌어지는 치열한 정치적, 경제적, 정보적 그리고 군사적 경쟁상태’라 개념정의 하고 있다.⁴⁾

중국은 남중국해 뿐만 아니라 다오위다오(센카쿠) 해역에서도 이와 유사한 행태를 보인 바 있다. 민간 어선들로 구성된 조어도수호대가 분쟁도서에 상륙을 시도하거나 일본 해상자위대나 순시선의 집법활동을 무력화시키기 위해 경비함정을 에워싸거나 고의적으로 충돌하기도 했다. 2019년 필리핀이 실효지배하고 있는 티투(Thitu) 섬의 해변진입로 보수공사에서도 270여척의 중국어선이 둘러싸고 공사진행을 방해했다는 보도가 있었다.⁵⁾ 상황을 정리해 보면 중국어선이 필리핀이나 일본의 경찰 또는 해군의 집법활동을 방해하고 미국조사선의 활동을 막은 것은 사실이다. 그리고 참여한 자들의 신분이 어민인지 군인인지 아니면 해상민명이라는 애매한 신분인지는 불분명하다. 이를 두고 중국이 해양공간에서 완전한 전쟁도 완전한 평화도 아닌 애매모호한 영역, 민간도 경찰도 군인도 아닌 조직, 폭력도 시위도 아닌 애매한 수단을 동원하여 영해, 배타적 경제수역과 공해를 넘나들면서 갈등상황을 만든다고 본다면 ‘회색지대’라는 개념은 적절한 수사적 표현일 수 있다.

회색지대를 언급한 전문가들은 대규모 중국 어선단의 조직적 활동과 행태가 표면적으로는 민간어선단이지만 실제로는 중국의 중앙정부, 즉 군부와 해경의 지원과 지휘를 받는 ‘해상민

3) 이서향, “중국의 ‘회색지대 전략’과 해상민병대: 한국에 주는 함의”, 『동아시아해양 분쟁과 중국의 회색지대 전략』, (고양: 인간사랑, 2020), p.31.; 사전적 의미로 회색지대는 어느 영역에 속하는지 불분명한 현상 또는 중간지대를 지칭한다.

4) Joseph L. Votel, et al, “Unconventional Warfare in the Gray Zone” Joint Forces Quarterly, Vol. 80, No. 1(2016), pp.101-109; 이서향, 위의 글, p.34. 재인용.

5) *The South China Morning Post*, April 5, 2019.; 이에 대해 중국은 중국어선들이 악천후로 인한 피난상황을 오해한 것이라고 주장한다.

병대'라고 지적한다. 그리고 그 목적은 자국의 해양관할권 확대와 권익보호의 수단으로 어민을 활용하는 것이라고 주장한다. 중국이 목표, 행위, 태도 그리고 주체의 '모호성 유지'를 통해 상대의 대응을 무력화시키거나 회피하는 일련의 행태를 회색지대 전략이라 칭한 것이다. 전술적 측면에서 남중국해에서 전개되는 중국의 대응행태들 가운데 어선, 해양경비대, 해군 함정이 겹겹이 에워싸는 행동을 양배추 전략(Cabbage strategy)이라 하고, 소시지를 얇게 자르듯이 타국의 이목을 끌지 않고 소규모의 도발과 확장을 통해 중국에 유리하게 현상을 변경해나가는 것을 두고 살라미 전략(salami slicing strategy)이라고 표현한다. 이러한 방법론은 남중국해 인공도서개발 과정을 보면 잘 나타난다. 중국이 남중국해에 진출할 초기에는 모래톱이나 암초에 항해안내를 위한 깃발이나 표지를 설치했었는데 시간이 경과한 후 이를 목조로 된 구조물로 바꾸고, 함석으로 된 구조물로 교체했다가 다시 시멘트로 된 구조물로 바꾸었다. 조금씩 현상을 변경하여 주변의 반발을 피하면서 최종적으로 규모를 확대하고 시설을 완비하여 인공섬 조성의 목적을 달성한 것이다.

중국의 남중국해 확대시도는 궁극적으로 남중국해에서 미국의 힘을 퇴출시키고, 미국의 태평양-인도양 항로독점 상황을 변경하여 안전한 수송로와 석유공급로를 확보하려는 것이다. 중국이 남중국해에서 미국의 힘을 거부할 수 있는 능력을 갖추게 되면 인도양과 연계된 중동-아프리카지역과 호르무즈해협에서 미국이 독점한 제해권도 분점할 수 있을 것이다. 중국이 해상력을 확보하게 되면 아시아의 에너지, 시장, 군사안보 영역에서 영향력이 확대되어 일대일로에 해상실크로드 건설과 인도-태평양 진출(借港出海, 走出去)이라는 목적을 달성하는데 유리해진다. 중국이 남중국해를 '핵심이익'이라 정의하고 회색지대 전략에서 언급한 다양한 수단들을 동원하고 있는 것은 그 때문이다.

이러한 중국의 해양확대는 미국의 입장에서 심각한 도전이고 이익위협 상대이다. 미국은 중국의 도전에 대응하기 위해 자유항해의 보장을 명분으로 반미적 성격의 지역협력을 억제하면서 동맹라인을 관리하고 활용하기 위한 전략을 구사하고, 이러한 중국의 해양확대에 대해 회색지대 전략이라는 수사로 정리한 것이다.

2) 회색지대 전략의 특징

회색지대 전략의 구체적인 대상해역의 하나인 남중국해는 중국 남쪽과 필리핀, 인도차이나반도, 보르네오섬으로 둘러싸인 바다이고 동남아시아의 다수 국가들과 중국의 영유권 주

장이 중첩되고 있는 해역이다. 중국은 역사적 근원을 근거로 남중국해의 대부분을 포함하는 9단선을 경계라고 주장하고 있는데 이에 대해 미국은 남중국해가 공해이고 항행의 자유가 보장되어야 하는 해역이라고 주장한다. 미국이 남중국해에서 항행의 자유를 실현하기 위해 항공모함, 구축함 등을 파견하여 군사적 대응에 나서자 중국 측은 미국과의 직접 충돌을 회피하기 위해 어민들로 구성된 해상민병대를 앞세워 대응에 나선 것이다. 중국의 대응에서 등장한 해상민병대의 활동과 중국 측의 전략적 행태, 즉 회색지대 전략을 보면 과거의 전통적인 국가 행위와는 구별되는 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 수단의 비대칭성(asymmetry), 둘째, 상대방 대응의 무력화를 위한 애매모호성(ambiguity), 셋째, 실행의 점진주의(incrementalism), 넷째, 전략적 목표의 단계적 접근(strategic gradualism) 등이다.⁶⁾

수단의 비대칭성은 대규모 어선군단과 해상민병대를 대응주체로 삼아 전쟁도 비전쟁도 아닌 상황을 연출하는 전략을 말한다. 남중국해에서 유사상황이 발생하면 미국은 구축함이나 항공모함을 동원하여 대응하는데 비해 중국은 어민과 어선단이 우선적으로 대응하고 후에 해경과 해군이 개입하는 형태이다. 대부분의 경우 사태가 승급되지 않기 때문에 해상민병대로 알려진 어민과 어선단의 대응수준에서 종결된다. 실제 해상전력을 비교하면 중국은 아직은 미국과 정면충돌하거나 맞대응하는 것이 부담스럽기 때문에 군사적 충돌을 회피하여 투키디데스의 함정에 빠지지 않으려 한다. 때문에 해상민병대를 활용하여 대응주체가 민간인인 것으로 정리하면 미군의 대응을 피하고 애매모호성을 유지할 수 있다. 필요시에는 무력사용을 시사할 정도의 위협을 가하고, 그러면서 민간과 군사적 용도의 구분이 뚜렷하지 않는 준군사적 기관을 활용하여 전략목표 달성에 관여하는 것이다. 2015년 10월 미 해군 소속 이지스 구축함 라센함이 남중국해 인공섬의 12해리 이내로 진입해 초계 작전을 수행하자 중국 어선단 수백척이 달라붙어 ‘벌떼 전술’로 압박했던 사건인데 당시 미 이지스함은 외형상 중국 선박들이 군함이 아닌 어선이어서 강력한 대응을 하지 못했다.⁷⁾

중국이 영해라고 주장하는 남해9단선의 경계구분 역시 모호하다. 중국이 역사적 권원을 들어 남해9단선을 주장하지만 명확한 해상경계선이 없어 인도네시아 등 인접 국가들과 분쟁 가능성을 유지하고 있다.⁸⁾ 해당국의 입장에서는 이러한 모호성으로 인해 군사개입 여부를

6) Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence* (Washington, D.C.: CSIS, 2017), pp.29-34.

7) 『서울신문』, 2021.4.23.

8) 중국이 주장하는 남해9단선은 1947년 국민당 정부 시기 발간된 지도에 표시된 남해11단선에 근거하며, 1953년 공산당 정부가 집권한 후 하이난섬과 베트남 사이의 2개 단선을 삭제하고 9단선을 발표한 것이

판단하는데 혼선을 빚는다. 중국은 국제법적 태도에 대해서도 모호성을 보여준다. 남해9단선과 남중국해 인공섬개발에 대한 국제상설중재재판소의 판결(2016.7)이 확정된 후 중국은 이를 무효라고 주장하면서도 국제법 준수와 판단근거가 되는 유엔해양법협약의 조건을 갖추기 위해 노력하는 이중성을 보이고 있다.

중국이 회색지대에서 수행하는 장기적인 작전을 점진주의적이라 하는 것은 중국이 구사하는 일련의 전술들에 기인한다. 살라미 전술(salami slicing), 기정사실화 전술(fait accompli), 대리전(proxy warfare) 등이 그것이다. 살라미 전술은 공격의 의도성을 은폐하면서 상대국의 인식과 대응수준을 시험하는 방식을 말한다. 상대국의 위기 인식이 낮고 즉각적인 대응이 없으면 다음 단계로 진행하여 점진적으로 목표를 확보하는 방식이다. 비정규군이나 민병대를 이용하여 점진적으로 공격의 수위를 높여가고 범위도 확장하는 것이다.⁹⁾ 기정사실화 전술은 자극에 대해 상대가 묵인할 것인지를 확인하면서 기존 확보된 전략목표를 기정사실화시켜 나가는 방법이다. 남중국해 인공도서개발 과정에서 중국은 최초 행위에 대한 인접국들의 묵인을 기정 사실화시키고 다음 단계로 진행하여 궁극적으로 인공도서를 완성해나간 사례이다. 대리전은 민간단체를 이용하여 공격하는 방식을 말한다. 민간단체의 공격에 대해 상대국은 정규군으로 대응할 수 없고, 정규군 여부를 파악하는데도 어렵고 군사적 조치를 취하기도 어려운 점을 이용한다.

3) 회색지대 전략에 대한 중국의 변명

중국의 해양전략을 ‘회색지대 전략’으로 명명하는데 대해 중국학자들은 중국을 부정적으로 비난하기 위해 만들어진 개념이라고 지적한다. 해상민병대라는 용어도 중국에 대한 부정적 이미지를 만들기 위해 오용되고 있다고 한다. 이에 대한 중국학자들의 견해는 다음과 같다.

중국은 오래 전부터 생계를 위한 어민들의 조업 활동이 필리핀을 비롯하여 남중국해 일대에서 행해졌는데 어로작업뿐만 아니라 자연재해나 조난 시에 자연스럽게 상부상조가 이루어

다. 중국의 남해9단선 주장의 권원은 정화의 남해원정으로 거슬러 올라가며, 1946년 일본으로부터 반환 받았을 때 인접국의 이익이 없었다는 점, 표지석을 세우고 해도를 발간했다는 점을 근거로 제시한다. 남해9단선을 적용하면 남중국해 전체해역의 90%가 중국에 속한다.

9) 고경민, “중국의 회색지대 전략과 이어도 분쟁 대응방안”, 『동아시아해양 분쟁과 중국의 회색지대 전략』, (고양: 인간사랑, 2020), p.275 참조.

졌다. 미국 전문가들이 준군사조직이라고 하는 해상민병대는 민간어민의 전통적인 자발적인 자조조직일 뿐이다. 중국의 남중국해 전략을 회색지대 전략이라고 단언한 데는 현지 사정이 고려되지 않았다. 중국은 남중국해 연안국가들과 다양한 유형의 문제점을 안고 있는데 개별 국가들의 사정과 사안이 각각 다른 배경과 이슈를 가지고 있다. 때문에 남중국해 상황을 두고 회색지대 전략이라 단언하는 데는 무리가 있다. 예를 들어 남중국해 분쟁으로 전쟁을 치른 베트남과 국제상설중재재판소에 제소한 필리핀의 경우는 전혀 다른 과정과 결과를 보여 준다. 우선 많은 사상자를 낸 베트남과의 중월분쟁(1979.2)은 중국이 베트남 국경지역의 여러 마을을 점령하였지만 27일 뒤 철수했다. 당시 중국이 베트남을 공격한 이유는 베트남이 통킹만 석유채굴 계획을 발표하고 파라셀 군도의 일부 섬을 점령하고(1973.12) 남사군도(Spratly Islands)의 6개 섬을 장악(1975)한 점도 있지만 1978년 폴포트 체제의 제거를 명분으로 캄보디아에 대한 공격을 감행했기 때문이다. 당시 베트남의 영토확장 시도에 대해 덩샤오핑이 징벌적 차원에서 군사행동을 한 것으로 회색지대 전략과는 무관하다.¹⁰⁾ 실제 중월전쟁은 강대국들의 외교문제가 원인이었으며 남중국해는 전통적으로 스페인, 미국, 일본 등에 의해 약탈당해온 해역이었다.

필리핀의 국제상설중재재판소 제소는 또 다른 수준의 사안이다. 역사 이래 7천 개가 넘는 섬으로 이루어진 필리핀은 중국과 전쟁을 치른 기록이 없는 국가이다. 중국과 필리핀은 초기부터 국가 대 국가의 외교교류가 아니라 상인과 장인 그리고 생계를 위해 남중국해를 건너간 노동자들의 활동을 통해 관계를 형성하였다. 때문에 최근 두테르테 정부와 이견이나 해양충돌이 발생하고 있지만 이전에는 중국과 필리핀이 직접 부딪친 경우는 드물었다. 냉전 해체와 더불어 미군기지가 철수함으로써 독자적인 안보역할을 수행하게 되었고, 남중국해 문제와 관련하여서는 중국과 정치적, 외교적 수준에서 협의를 진행하고 있어서 위험도가 낮다고 한다. 필리핀이나 베트남 측에서 남중국해를 갈등해역으로 삼으려는 것은 외부세력의 부추김 때문이라고 설명한다.

10) 마이클 타이 지음, 한승동 옮김, 『동남중국해, 힘과 힘이 맞서다』, (서울: 메디치, 2020), p.99.

3. 중국의 해양전략과 회색지대 전략의 실제

1) 중국의 해양전략과 목표

중국의 해양전략의 목적은 해양패권국가가 되는 것이다. 이를 위해 중국은 차항출해(借港出海), 차항입륙(借港入陸)을 위한 거점을 확보하고 인도양, 태평양 진출과 아프리카대륙 진입을 추진하고 있다. 중국이 추진하는 이러한 일련의 해양세력화 작업은 일대일로라는 국가 전략의 틀 속에서 진행된다. 시진핑정부가 총력을 기울여 추진하는 일대일로를 지원하기 위해 아시아인프라투자은행(AIIB), 개발도상국연대인 브릭스(BRICS), 중국주도의 지역자유무역기구인 지역포괄적 경제협력동반자협정(RCEP) 등을 마련하였다. 중국은 이들 공구를 활용해서 세계 전지역을 대상으로 적극적인 확대-개입전략(enlargement-engagement strategy)을 추진하고 있다.

대표적인 거점의 하나인 파키스탄의 과다르항은 중국 신장의 카스 연결되는데 이는 미국의 인도-태평양전략의 범위 외곽에 새로운 수송로가 확보되는 셈이다. 만약 과다르항이 상용화되면 미국의 말라카해협 해상봉쇄와 남중국해 해상수송로 차단 시 우회할 수 있는 안전통로가 될 수 있다. 때문에 중국이 과다르항을 확보하고 말레이반도의 중간에 크라운하를 건설하게 된다면 미국의 말라카해협봉쇄는 무용하게 된다. 태평양전쟁 시기의 일본을 궁지에 처하게 한 해상봉쇄는 어려워진다는 의미이다. 오만해역과 말라카해협을 동시에 봉쇄하는 것도 쉽지 않다. 태평양과 인도양 양쪽에 전선을 구축하게 되면 미국은 미국을 위협하는 최악의 시나리오인 동아시아와 중동 양면에서 win-win해야 하는 부담이 생긴다¹¹⁾. 역으로 중국은 태평양과 인도양을 분리하고, 해상전력과 육상전력을 동시에 투입하는 상황을 만들면 미국을 궁지로 몰 수 있다. 중국이 노리는 것도 바로 이 점이다. 유사시 해상수송로를 확보하는 것도 중요하지만 미국의 전력을 분산시켜 대만과 동아시아를 취하는 것이 목적이다.

11) 브레진스키가 제기한 미국을 위협하는 시나리오 가운데 최소 두 개가 현실화되는 것이다.



〈지도〉 중국-파키스탄 철로 가상노선도

특히 중국-파키스탄 노선은 파키스탄의 주요 도시, 고속도로와 연계되어 건설되기 때문에 교통인프라 건설이 완료되면 자연스럽게 주요 도시와 항만을 중심으로 페르시아만 연안국가들과 호르무즈해협 주변의 이란, 이프카니스탄, 인도의 도시들이 상호연결되고 시장이 통합될 것이다. 지역 내에 경제적 상호관계가 활성화되고 협력의 필요성이 강해지면 상권보호를 위한 공동의 노력이 진행될 것이고 자연스럽게 미군 등 위협요인에 대한 거부 또는 배척의 공조意識이 형성될 것이다. 이것이 중국이 기대하는 바이다. 해양거점 확보과정에서 인근지역을 연계하고 중국주도의 공조체제를 구축해나가는 것이다.



〈지도〉 파키스탄 교통로 노선도

중국은 일대일로 추진의 전진기지인 남중국해를 핵심국가이익으로 설정하고 영향력 확대에 총력을 기울이고 있다. 구체적으로 중국의 남중국해 전략목표를 보면 다음과 같다. 첫째, 9단선 주장 관철, 둘째, 남사군도 공략과 고수, 셋째, 남중국해의 석유와 천연가스 채취, 넷째, 남중국해를 주요 어장으로 확보, 다섯째, 남중국해 국제 항로의 안전 확보, 여섯째, 인공섬의 지속적인 개발과 확보, 일곱째, 남중국해 저위도 잠수함 발사 기동은폐 구역 건설, 여덟째, 남중국해를 통한 동남아 개입, 아홉째, 태평도(太平島, Itu Aba Island, 대만 실효지배)를 활용한 제3차 국공 합작 촉진 등이다.



남중국해를 포함한 중국의 해양전략을 종합해보면 중국 공산당 정부가 가장 염원하는 문제의 하나인 ‘대만’에 귀결된다. 중국이 남중국해를 안전하게 확보한다는 의미는 대만해협 문제가 정리되었다는 의미인 동시에 일본과 조어도(센카쿠)문제가 해결되었다는 의미이다. 이는 미국이 제2차 세계대전 이후 구축한 동아시아의 샌프란시스코체제가 정리되고 새로운 패러다임의 시대가 열린다는 의미이다. 동시에 아편전쟁 이후 진행된 근대 제국주의 침략의 역사를 정리한다는 의미가 되기 때문에 동아시아의 맹주로 자리매김할 수 있다. 그래야 중국은 해양전략의 궁극적인 목표인 태평양과 대서양에서 항행의 자유를 가진 해양패권세력이 될 수 있다. 이를 원활히 수행하기 위해 중국해군은 평시에는 자유항해를 하면서 영해 이외의 해역에서 존재감을 드러내어 정치적 목적을 달성하기 위한 전략적 시위행위를 하고, 전시에는 해양기동, 적국 영해에 접근하여 위협하고 타격하거나 각종 무력을 통하여 국가의 정치적 목적을 수행해야한다고 정리하고 있다.¹²⁾

2) 회색지대 전략의 실제

중국의 해양전략을 회색지대 전략이라 명명하게 된 핵심이 해상민병대라는 존재이다. 이들은 평소 어로활동에 종사하는 어업인이면서 어업선단의 조직적 동원과 관리를 맡고 있을 뿐 아니라 영유권 문제에도 관여하는 것으로 알려졌다. 대표적인 것이 불법어선단을 조직화 시켜서 해당국의 불법단속활동에 대응하는 것이고, 다른 하나는 필리핀의 도서개발사업 등을 방해하기 위해 어선단을 조직적으로 투입하여 작업을 방해하는 역할을 수행한다.

① 해상민병대

회색지대전략 이론에서 따르면 해상민병대는 행위주체를 모호하게 만드는 전략의 일환이다. 해군도 아니고 민간인도 아닌 조직으로 실체가 있지만 확인할 수 없는 조직이라는 것이다. 중국의 해상민병대는 신중국탄생 이전부터 병력이 부족한 연안지역을 통제하기 위해 민간 선박이나 어민을 활용한데서 비롯된다. 건국 이후에도 대만으로 패퇴한 국민당군의 본토 연안 침투 방지와 순찰목적으로 어민조직을 운용했고, 부족한 전력보강을 위해 군사훈련까지 실시한 것으로 알려졌다. 이후 해상 민병대는 분쟁수역, 집단조업, 장기조업 등에서 필요한 조직적인 선단운용에 동원되었고, 중앙정부의 필요에 따라 서아프리카, 남미 등 원양어업에도 동원되는 것으로 알려졌다. 2010년 발간된 중국국방백서에 따르면 중국전체의 민병규모는 약 8백만 명으로 추산되고 이중 해상민병은 약 75-100만명 정도이다. 이들이 보유한 선박도 약 15만 척이상으로 추정된다.¹³⁾ 이들의 주요 근거지는 해남도와 남중국해 일부 도서인데 공식적으로 집계된 자료는 없지만 해남도의 경우 30여개의 단위조직이 각 조직은 120여명의 어민과 10척의 어선으로 구성되어 있다. 추정하면 해남도에만 약 300척의 어선에 4000여명의 해상민병세력이 존재한다. 해상민병대는 정규 인민해방군과 별도의 조직이지만 군사조직으로 편성되어 있고 사실상의 지휘와 훈련도 실시하고 있다. 1984년 제정된 중국의 ‘군복무법’은 민병대의 임무가 ‘전쟁대비, 전선방어, 공공질서 유지’에 있음을 강조하고 항시 전쟁참여 및 모국방어를 위해 군병력에 합류할 준비를 하라고 명시하고 있고, 2013년 국방백서는 해상민병대의 역할을 주권옹호와 군사작전의 지원까지 확대했다.¹⁴⁾ 이에 대

12) 左立平, 『國家海上威懾論』, (北京: 時事出版社, 2012), pp.49-50.

13) Andrew S. Erickson and Conor M. Kennedy, “China’s Maritime Militia,” in Michael McDevitt, ed., *Becoming a Great Maritime Power, a China Dream*(Washington, D.C.: 츄, 2016), p.63.

해 미국무성도 “중국이 민간 어선단을 해양관할권 강화 및 확대수단으로 활용하고 있다”고 비판한 바 있다.

중국 측의 설명은 회색지대 이론의 설명과는 차이가 있다. 중국 논자들의 주장에 따르면 중국의 남중국해 행동정책은 권리수호와 안정유지로 크게 나누는데 영토주권과 해양권익을 포함하는 정규적인 활동과 외국군대의 도발에 대응하는 활동으로 나뉜다. 권리수호라는 측면에서 중국은 ‘민군융합’의 방법을 채택하는데 준군사력을 가진 해경선과 정규작전력을 가진 인민해방군이 역할을 나누어 수행한다. 해상분쟁이 발생하면 중국해경이 본국 어민들을 지원하기 위해 출동하고 사태가 승급되면 해군이 개입한다. 전자의 경우는 중국과 인도네시아 사이의 어업자원분쟁을 들 수 있고, 후자는 베트남과 유전개발문제로 대치한 경우가 있다. 이러한 다자융합의 대응방법에 대해 미국전문가들이 양배추전략 또는 회색지대전략이라 하는데 수사적 차원의 음해일 뿐이다. 남중국해에서는 어선이 무장하지도 않을뿐더러 통상적으로 어민, 어선 그리고 해경위주로 활동하기 때문에 군사적 충돌을 유발하지는 않는다. 미국이 중국 중앙정부가 어민을 정규군으로 불법 사용한다고 주장하는 것은 “개미를 잡으려고 대포를 쏜다”고 하는 것과 진배없다. 때문에 미국전문가들이 중국해상민병대의 개념을 만든 것은 위성 사진상 중국의 어선단이 작은 어선들을 연결하여 무리지어 있는 것을 보고 판단한 것인데 이것은 오해이다. 대형어선이 소형선박들과 함께 조업하는 것은 중국의 독특한 어업기술이다. 최근에는 해상에서 대형어업가공선을 개발하여 어민들이 잡은 생선을 원해에서 직접 구매하여 가공하는 체제를 갖추었다. 이에 반해 베트남 등의 어민들의 조업방식은 여전히 낙후되어 있고 초보적인 수준이다. 이에 대한 불만이 제기되는 것은 사실이지만 오해로 인해 생긴 것이라고 설명한다.

최근(2021년 4월) 220척의 중국어선단이 필리핀의 배타적 경제수역(휘트선암초 Whitsun Reef, 牛軋礁)에 정박한 것에 대해 미국의 언론은 “중국이 남중국해에 대한 역사적 권리를 기정사실로 하기 위하여 해군력(PLAN)과 해경(CCG)을 증강하는 것에 추가하여 대규모 어선으로 구성된 해상민병대(Maritime Militia, 中華人民共和國天涯民兵)를 증강하고 있다”고 보도한 바 있다.¹⁴⁾ 이와 관련하여 중국은 당시의 위성사진을 제시하며 중국어선단이 태풍을 피해 피신한 상황을 오인한 것이라고 설명한다. 매년 4월부터 10월 사이에 남중국해의 풍량이 비교적 강하기 때문에 각국 어선들이 일기가 좋지 않으면 사호를 찾아 피난하는 일이

14) Gregory Poling, “China’s Hidden Navy,” *Foreign Policy*(June 25, 2019), p.2.

15) *New York Times*, 2021.4.6.

찾다. 사진에서 보듯이 어선단들이 모여 있는 것은 그 때문이다. 구장군초(九章群礁) 가운데에 거대한 사호가 있어서 어선의 피난에 최적인데 이를 간과한 필리핀 측이 오인한 것이라고 설명했다.¹⁶⁾



② 불법어업선단

중국어선의 불법어로행위가 전 세계 해역으로 확대되면서 해양경계와 공간개념을 모호하게 만들고 있다. 대표적인 해역이 한반도 서해해역과 동해해역을 비롯하여 중국인근의 남중국해, 서남태평양 해역, 그리고 인도양, 대서양 등인데 최근 원양해역까지 확대되면서 연안국과 마찰을 빚고 있다. 중국의 불법어선단은 민간어선들로 구성되어 있지만 조직적이고 대규모화되고 있다. 특히 해상민병대와 결합하여 거의 준군사작전 수준으로 불법조업을 하고 단속에 물리적으로 저항하고 있는데 지금처럼 불법조업이 지속된다면 국가 간 외교문제로 비화될 수 밖에 없다. 중국의 불법조업선단의 활동은 치밀하고 장기적이다. 중국정부가 말하는 것처럼 관리능력 부재로 인해 불법어로 활동을 방치하는 것이 아니다. 비전통안보 영역의 위협을 조장하여 중국의 영향력을 확대시키고 있고 한국을 비롯한 피해 당사국들은 속수무책인 상황이다. 중국어선의 불법조업으로 인한 피해가 확대되고 있음에도 경제무역관계나 정치적 고려로 인해 중국당국에 강력하게 항의하지 못하고 있고, 중국정부 역시 이러한 상황

16) 이 문제와 관련하여 필리핀 해상경비대 측은 이들을 중국 해상민병대가 탄 것으로 보인다고 보고했다. 필리핀 정부부처 연합체인 '서필리핀해(남중국해의 필리핀 명칭) 태스크포스'(NTF-WPS) 측은 "청명한 날씨에도 암초 부근에 몰려 있던 중국 선박은 조업활동을 한 흔적도 전혀없고 어민들도 보이지 않고 야간에 환하게 불을 밝히고 있었다"고 설명하면서 항행 안전에 대한 위험과 함께 어류 남획 및 해양환경 파괴가 우려된다고 중국을 비판한 바 있다.

을 역이용하면서 중국불법어선 문제에 대한 국제적 인식제기나 연대대응 노력을 차단하고 있다. 결국 개별 국가마다 중국 눈치보기 수준에서 임시방편적으로 대응하고 있는 상황이다. 예를 들어 한국 동해수역에서 행해지는 불법조업의 행태를 보자. 중국의 상업 어선단과 암흑 선단이 한국 동해수역에 진입하게 된 것은 2004년 북한과 중국 사이에 진행된 북한수역 내 중국어선의 입어협정이 계기가 되었다. 대규모의 중국어선단이 동해 북한수역에 출조하면서 오징어가 남하하는 북한해역을 막고 저인망 쌍끌이 조업방식으로 오징어의 씨를 말렸다. 주목할 점은 중국어선단이 출몰하는 해역이다. 경계가 미확정되었거나 분쟁의 여지가 남은 해역 또는 관리가 느슨한 전 세계 해역이 대상이 되는데 서남태평양을 비롯하여 라이베리아 등 서아프리카해역까지 망라하고 있다.¹⁷⁾

문제는 중국선단의 어로활동이 해양생태계 파괴는 물론이고 연안국가들의 경제적 이익을 크게 침범한다는 사실이다. 예를 들어 중국의 암흑선단이 동해 북한수역에서 불법조업한 오징어는 연간 5,200억원에 달하며 그 때문에 러시아해역이나 일본해역으로 내몰린 북한 선박들은 위협에 노출되고 있다.¹⁸⁾ 허가받지 않은 중국의 ‘암흑선단’ 700~900척이 2017년부터 2년 동안 16만톤 가량의 오징어를 불법어획했다. 이는 한국과 일본의 한해 어획량 합계와 맞먹는 수준이며 금액으로는 약 4억4천만달러(약 5300억원)정도인데¹⁹⁾ 2017-2018년 오징어 평균시세가 6,562/kg임을 감안하면 약 1조원에 달한다. 더 심각한 문제는 중국어선의 조업방법이다. 일반적으로 오징어조업은 채낚기 방식으로 이루어진다. 그러나 중국선단은 고광도의 집어등을 달고 쌍끌이 저인망 방식으로 조업한다. 때문에 성어뿐만 아니라 치어까지 싹쓸이 포획하여 소위 씨를 말리게 된다. 아래 사진은 유인용 조명등을 설치한 쌍끌이 저인망 중국어선이다. 배 가운데에 집어등만 달고 채낚기하는 한국어선과는 차이가 크다. 대규모 중국어선단이 공조조업하는 방식도 문제다. 마치 군사작전을 방불케 할 정도로 저인망 선단이 그물을 서로 연결한 뒤 바닷물을 퍼올리면서 조업을 한다. 아래 사진에서 보듯이 두 척의 쌍끌이 어선으로 구성된 한 조가 겹겹이 배치되어 훑고 지나가면서 오징어를 싹쓸이한다. 아

17) 중국어선이 남태평양 바누아투 해역에서 불법조업을 하다 적발되어 바누아투 당국에 적발되어 나포되었다.(2021.1) 태평양 도서국가 팔라우 영해에서도 불법조업어선이 나포되었다.(2020.12) 아르헨티나와 남아프리카공화국에서도 불법중국어선 나포와 선원이 억류되는 사건이 있었다. : 『적도해양포럼(TOF) Newsletter』, 2021.02.

18) 북한의 어선들은 선체의 길이가 10~20m에 불과하고 전구 몇 개가 장비의 전부인 영세한 수준의 어로활동이 이루어지고 있다. 『동아일보』, 2020.7.20.

19) Jaeyoon Park, “Illuminating dark fishing fleets in North Korea”, *Science Advances*, 22 Jul 2020: Vol. 6, no. 30, eabb1197, DOI: 10.1126/sciadv.abb1197 참조.

래 사진은 특정해역을 완전히 쓸고 있는 것을 보여준다. 그리고 화살표로 표시된 두 척의 어선만 선박 자동 식별 신호를 내보내고 나머지는 신호를 끈 상태로 조업하기 때문에 전체적인 조업형태나 규모도 파악하기 어려울 뿐만 아니라 위치추적도 불가능하다. 최근 중국어선들은 어선의 성능뿐만 아니라 어군탐지 등 조업기술도 빠르게 발전하고 있어 피해규모가 더 확대되고 있다. 특히 중국식 GPS에 해당하는 베이더우(北斗)의 개통 이후 어군탐지능력과 정보제공 면에서 월등하게 개선될 여지가 있다.



〈사진〉 중국 유령 선단의 오징어 포획방법: 위성사진 제공 업체 ‘플래닛’(Planet)

이 같은 중국어선의 조업행태 배후에는 중국정부의 지원이 있다. 2013년 태평양도서국 참치어업협회 찰스 휴플렛(Charles Hufflet)회장이 호주 방송매체인 「Radio Australia」의 ‘Pacific Beat’프로에 출연해 중국 참치어선들이 태평양 도서국 회사들을 파산지경으로 내몰고 있는 중이라고 말한 바 있다. 찰스 회장은 상장된 중국원양어업회사의 영업이익 결과자료들이 중국 정부 보조금들의 규모와 “왜? 태평양도서국 참치어선들이 경쟁할 수 없는가”의 이유를 보여주고 있다고 했다. “중국 참치어선들은 직접보조금으로 535만 달러를 받았고 그런 다음 디젤 보조금으로 170만 달러를 추가로 제공받았다. 그 보조금이 없었다면 중국어선들은 남태평양 참치어업에서 결코 존재할 수가 없었을 것이다” 남태평양에서 조업하고 있는 중국어선들은 현재 1,300여척으로 모두 같은 보조금체제하에서 조업하고 있다.²⁰⁾ 추정해보면 이러한 조직적인 조업활동의 배후에는 해상민병대의 존재가 있는 것으로 추정된다.

지정 전략적 관점에서 보면 중국의 대규모 상업어선단은 불법적인 암흑선단이든 합법적인

20) 한국원양산업협회, “해외수산정보”, 2013.8.19.

조업선단이란 상관없이 중국의 선박이 세계해양으로 투사되는 것이다. 이는 대륙세력 중국이 해륙세력으로 전환하려는 전략, 즉 해양력 확대의 일환으로 볼 수도 있다. 특히 중국선단의 해양진출 경로를 보면 시진핑정부가 추진하는 ‘일대일로’의 ‘일로(一路)’와도 무관하지 않다.

이에 대해 중국당국은 표면적으로는 암흑선단의 불법조업 문제에 관심을 가지고 적극적으로 대처하며 단속에 적극적으로 공조한다고 하지만 현실적으로 쉬운 일이 아니다. 또 한편으로 확대되는 해양범위를 관리하기 위해 해상민병대와 같은 조직이 필요할 것이다.²¹⁾

③ 남중국해 인공섬 개발과 영유권 주장

중국의 남중국해 영유권문제 관련 대응을 보면 규칙준수의 애매모호성과 규칙에 대한 이중성이 드러난다. 우선 기존 국제법에 대한 모호한 태도를 가지고 있다. 필리핀이 제소한 국제상설중재재판소의 판결이 1994년 발효된 제3차 유엔해양법협약을 근거로 하고 있음에도 불구하고 국제법적 판단에 대해 무효라고 주장한다. 그러면서도 당시 판결에서 제시된 국제법적 기준을 갖추려고 노력한다. 예를 들어 중국주장의 남해9단선 해역에 대한 중국의 간헐적인 어로활동이 영유권 주장의 근거가 될 수 없다는 부분과 관련하여 중국은 일본과 분쟁 중인 조어도(센카쿠) 해역에서 지속적이고 정기적인 항해를 통해 영유권 주장의 근거를 마련하고 있다. 중국은 일본과 분쟁 중인 조어도(침각열도)해역에 대해 중국해경선을 투입하고 있는데 2021년 2월 13일부터 112일 연속 인근 접속수역으로 진입했다. 일본 측의 보고에 의하면 2019년 282일, 2020년 333일을 진입하였는데 사실상 접속수역 항해를 일상화시킨 것이다. 이는 일본정부의 실효지배를 무력화시키기 위한 행위로 해석되며, 해경법이 통과된 후에는 일본어선이나 순시선을 공격하는 빈도도 늘어나고 있다.²²⁾ 행정구역 편제, 시설과 구조물의 설치 등 실효지배에 대한 근거를 확보하려는 의도로 파악된다.

한편 중국정부는 해양확대를 위한 국내법 정비에 착수했다. 정치적으로 법치와 준법을 강조하며 법적 정비에 노력하는 모습을 보이면서도 국제법과 배치되는 조항들을 신설하는 모습을 보여주고 있다. 대표적인 예가 2021년 통과된 해경법이다. 동법 22조를 보면 중국의 주권, 주권상 권리, 관할권의 침해를 멈추기 위해 무기사용을 포함한 모든 조치를 사용할

21) 북중 “중국 어선 불법조업 강력단속”, <http://blog.naver.com/dygksanrtlfh/40162300610>(검색일: 2012. 6.29)

22) 『조선일보』, 2021.6.5.

수 있도록 허가하고 있는데 이는 유엔헌장 2(4)조 위반이다. 실제 중국은 스카버러 암초(Scarborough Shoal, 황옌다오黃岩島)에서 필리핀 경찰의 집법활동을 중국어업지도선(漁政船)이 방해하여 무력충돌 일촉즉발 상황까지 전개되었다.²³⁾ 당시 중국은 어정선, 해양순찰함, 쾌속정, 어선 등을 비롯한 30여 척을 해당 해역에 파견했다.

중국의 남중국해 인공섬 건설을 보면 전형적인 회색지대 전략이 드러난다. 중국이 남해9단선을 영해로 인정받겠다는 목표를 설정하고 거점지역에 인공섬을 건설하면서 초기에는 민간어로, 과학탐사, 해양환경, 해양자원조사 등을 명분으로 어선과 조사선을 투입시킨다. 민간주도의 어로활동이나 탐사활동에 대한 국제사회의 의심이 사라지면 거점 인공도서를 조성할 준비를 한다. 그리고 국제사회에 발각되어 비난이 거세지면 순수한 목적의 개발이라고 변명한다. 인공섬 조성 후에는 민간 항공기용이라는 명분으로 활주로를 건설하고 레이더와 미사일기지를 구축하고 군대를 파견한다. 최종 단계가 되면 국제사회의 비난에 침묵하거나 내정간섭을 하지 말라고 항변한다. 최근 중국은 인공 조성 외에도 구단선이 중첩되는 국가들의 수역에 대한 해양조사활동을 펼치고 있다. 남중국해 뿐만 아니라 동중국해를 비롯한 전세계 해양으로 관심이 높아지고 행동반경도 확대되고 있다. 2020년 11월 까지 중국해양조사선의 활동을 분석한 데이터를 보면 32척의 선박이 괌 주변까지 활동영역을 넓혔으며, 국제해사기구(IMO)에 따르면 중국이 보유한 해양조사선이 64척으로 미국과 일본보다 많다고 한다.²⁴⁾

4. 미국의 남중국해 전략과 ‘회색지대 전략’ 판단 오류

1) 미국의 남중국해 전략

남중국해에 대한 미국개입의 명분은 ‘항행의 자유(Freedom of Navigation)’ 즉 무해통항(innocent passage) 및 자유통항권(free passage)의 확보이다. 바다는 영토와는 달리 국가의 선박이 비교적 자유롭게 통항할 수 있으며 영해를 벗어난 공해(high sea)에서는 모든 국가의 선박 및 항공기가 항행의 자유를 누릴 수 있다. 문제는 남중국해가 연안국가의 영해인가 공

23) Raul (Pete) Pedrozo, “China Coast Guard: Beijing’s Tool for Intimidation”, *KIMS Periscope*, 제236호(2021.06.01.), p.4.

24) 『매일경제』, 2021.2.1.

해인이 여부에 따라서 항행의 자유가 제한될 수 있다는 점이다. 공해에서는 해적행위나 노예 수송 그리고 마약수송 등과 같이 인류 공통적 범죄행위들에 대해 일반관습이나 국제법 수준에서 제한된다.²⁵⁾ 반면 영해에서는 무해통항권이 적용되어 연안국의 항행의 안전과 해상교통 및 환경에 관한 법령으로 제한될 수 있고, 주변국의 평화를 해치지 않아야 한다는 조건이 있기 때문에 영유권을 가진 국가에 의해 항행의 자유가 제한되거나 간접받을 수 있다.²⁶⁾ 다시 말해 남중국해에서 중국이 주장하는 남해9단선이 중국의 해양경계선으로 확정되면 미국이 남중국해에서 누리던 항행의 자유, 특히 군사작전에서 제한될 여지가 많아진다.

미국이 남중국해에서 항행의 자유를 명분으로 개입하는 것은 첫째, 중국의 남중국해 인공섬 개발과 남해9단선 주장에 대한 불만을 제기하고 국제사회에 그 부당성을 고발하고 공조를 얻으려는 것이다. 둘째, 아시아회귀전략을 성공적으로 수행하기 위해서는 남중국해 문제에 관여할 명분이 필요하다. 셋째, 역내 동맹국가들과의 유대를 강화하려는 것이다. 이를 통해 미국은 중국억제의 명분을 마련하고 참여 파트너를 확보하여 중국의 해양확대 범위를 최소화시키고 시기를 최대한 늦추려 한다. 미국이 남중국해분쟁 중재안을 발표하거나 항공모함, 항공기를 분쟁 중인 해역에 투입하고 필리핀이나 베트남 등을 지원하는 것도 같은 맥락이다. 실제 미국의 전략보고서들-인도-태평양구상(2017), 국가안보전략서(2017), 국가방위전략서(2018), 핵태세검토보고서(2018)-에 따르면 중국과 러시아의 위협에 대응하기 위해 저장도 무기와 핵무기를 강화하고, 사이버공격, 생화학무기, 통신망파괴의 위협에도 적극 대응하겠다는 내용을 담고 있다.²⁷⁾

한편 이러한 미국의 군사적 개입이나 봉쇄시도에 대해 미국이 먼저 중국을 도발한 것이라는 시각도 있다. 미국은 오바마 정부가 등장한 2009년 1월 북방물류네트워크(NDN)를 제안한 바 있다. 아프가니스탄 중심의 물류네트워크로서 발트해, 지중해, 카스피해, 인도양을 연계하여 물류네트워크를 구성하고 미국의 국제사회 영향력과 금융, 용자 플랫폼을 활용하려는 의도하에 진행되었다. NDN가 구축되면 유럽연합주도의 유럽-코카서스-아시아 물류회랑(TRACECA), 아시아개발은행(ADB)주도의 중앙아시아지역 경제협력체(CAREC)를 활용할 수 있고, 기존 군수물자 공급 네트워크를 물류네트워크로 재구축할 수 있게 된다. 당시 오바마정부가 구상한 NDN은 중국봉쇄를 염두에 둔 포석이었었는데 2008년 미국발 금융위기

25) 유엔해양법협약, 제19조.

26) 우양호 편저, 『바다와 영토분쟁』, (서울: 도서출판 선인, 2020), p.239.

27) Office of the Secretary of Defense, *Nuclear Posture Review*(February 2018), pp.20-32 참조.

와 베이징 올림픽의 성공으로 궁지에 몰린 미국이 주춤하는 사이에 시진핑주도의 역공-일대일로 전략-이 발동된 것이다. 오바마 정부가 아시아회귀(Rebalancing Asia) 전략이나 아시아중시(Pivot to Asia) 전략을 기치로 걸고 남중국해에 재진입한 이유도 중국이 타겟이었다. 2017년 11월 트럼프가 아베 일본총리를 면담하고 인도-태평양전략을 처음 언급한 후 다이아몬드형의 4자 군사협약체인 쿼드를 제안한 것도 같은 맥락이었다.

그러나 민주당 바이든 정부의 입장에서 볼 때 트럼프의 외교스타일은 결과적으로 본질을 벗어난 외교적 실패였다. 중국을 적으로 설정한 전략방향은 일치했지만 방법론에서 오류가 발생한 것이다. 제1차 싱가포르 미북정상회담, 제2차 하노이 미북정상회담, 제3차 판문점 미북정상변개팅 모두 중국의 작품이었고 중국의 위상만 높여준 잔치였다. 표면적으로 트럼프가 25%의 관세폭탄을 투여해 중국을 초토화시켰다고 보이지만 아시아와 세계에서 중국의 지분과 위상은 더 많아지고 더 높아졌다. 중국봉쇄에 실패한 것이다. 때문에 바이든은 오바마정부의 첫 출발점에서 다시 중국봉쇄를 설계하고 있다. 트럼프가 시진핑을 만난 4월이 훨씬 지났는데도 바이든은 여전히 동맹국 재집결에 집중하고 있다. 기후변화와 민주주의 가치라는 명분을 앞세우고한국과 일본을 동아줄로 묶어매고는 쿼드, G7, D11, EU를 결집시키고 있다. 미국의 남중국해전략의 궁극적인 목적은 어쩌면 ‘중국’을 남중국해에 묶어두고 나머지 세계로부터 격리시킬 계획인지도 모른다. 그리고 한국, 아시아를 비롯하여 전통 동맹국들을 활용할 계획을 세우고 있는 듯 하다. 최근 영국이 브렉시트를 감행하여 아시아로 회귀하고 있고, 프랑스도 프랑스령에 거주하는 자국민 보호를 명분으로 아시아해역에 복귀하고 있다. 동남아시아의 절반을 차지하는 인도계, 이슬람계를 위해 인도 역시 쿼드에 가입하여 남중국해 문제에 개입하고 있다. 미국은 이들을 활용하여 중국을 제압하는 이이제이 전략을 구사하려 할 것이다. 그러나 미국의 대중국 억제라는 전략구상에는 근본적인 오류가 드러난다.

2) 미국주장의 모순과 회색지대 전략에 대한 판단 오류

(1) 미국 주장의 모순

남중국해에서 미국주장의 최대모순은 ‘항행의 자유’ 주장이다. 미국이 남중국해 문제에 개입하는 근거는 항행의 자유이다. 그런데 항행의 자유는 그 근원을 추적하면 1609년 네덜란드 동인도 회사의 변호사였던 그로티우스(Hugo Grotius)가 발간한 보고서 〈자유해 Mare Liberum〉에 근거하고 있다. 1603년 2월 네덜란드의 동인도회사가 중국 도자기를 비롯한

비단, 사향가루 등 보물이 적재된 포르투갈의 상선 산타 카타리나(Santa Catarina)호를 나포하였다.²⁸⁾ 당시 국가가 아닌 동인도회사의 나포행위가 정당한지에 대한 법적, 도덕적 논란이 제기되었는데 이때 그로티우스는 <자유해>라는 개념을 들어 바다는 국제적 영토이기 때문에 자유무역을 할 수 있고, 해양은 교역에 필수통로이며 자연이 인간에게 공동사용을 위해 제공한 인류의 공동자산이라고 정의하였다. 이를 계기로 그전부터 유럽 해양강대국들이 누리던 항행의 자유가 자유이론으로 체계화되고 오늘날까지 영향을 미치게 된 것이다.

결국 ‘항행의 자유’는 국가가 아닌 기업의 노략질을 합리화하는 과정에서 만들어졌고, 해양 강대국들의 약탈을 합법화하는 도구가 된 것이다. 그런 점에서 미국이 남중국해에서 항행의 자유를 주장하고, 중국의 해상민병대 활동을 회색지대 전략이라고 폄하하는 것은 모순이다. 우선 해상민병대와 동인도회사를 비교하여 행위주체의 자격 및 동기 그리고 행위결과라는 측면에서 어느 쪽이 더 정당한지를 재고해야 한다. 중국의 설명처럼 해상민병대가 생계형 어민조직이라면 당시 네덜란드 동인도회사는 무엇이라 칭할까? 또 당시 그로티우스가 주장한 자유해론은 포르투갈과 스페인이 교황에게서 인정받은 교황칙서를 정면으로 부정한 것이기에 당시의 국제적 질서와 규칙에 어긋나는 것이었다.²⁹⁾ 그러면 근대 국제법의 효시로 알려진 그로티우스는 기존 국제질서를 유지하려는 입장에서는 어떤 인물이라고 정의해야 할까? 반역자 아니면 범죄자인가? 그로티우스의 논리가 약탈을 합법화시키는 계기가 되었고 그 후 해양강국들이 그로티우스의 언명을 계시처럼 여기고 있는 것은 동류의 해적들이기 때문인가?

또 한가지는 미국이 중심이 되어 인도, 일본, 호주 등과 쿼드를 결성하고 항행의 자유를 주장하는 것은 남중국해 연안국들의 입장에서는 또 다른 수준의 약탈행위로 여겨질 수 있다. 미국이 남중국해에서 누구를 위해 항행의 자유를 주장하는가의 문제가 핵심인데 이를 간과하고 있다.³⁰⁾ 필리핀이 중국의 남중국해 인공도서개발과 관련하여 국제상설중재재판소에 제소한 후 남중국해 연안국가들이 얻은 결과는 미국과 영국, 프랑스, 인도, 호주, 일본의 개입명분을 준 것 뿐이었다. 결국 미국은 남중국해라는 당면문제를 전통 국제법과 패권다툼의

28) James C. Boyajian, *Portuguese Trade in Asia under the Habsburgs, 1580~1640* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007), p.151.

29) 프랑수아 지푸루, 노영순 옮김, 『아시아의 지중해』, (서울: 도서출판 선인, 2014), p.186.

30) 필리핀의 두테르테 대통령은 2016년 10월 필리핀의 외교방향이 미국에서 분리되어(Separated) 중국에 의지하는(Dependent) 정책으로 추진할 것을 공식적으로 밝힌 바 있다. Edcel John A. Ibarra, “The Philippines Pivot to China: A Review of Perspective”, *Center for International Relations & Strategic Studies*, Vol. 4, No. 9(2017) 참조.

국제정치적 시각으로 접근하고 있는 것이다.

남중국해 문제는 민생의 문제이다. 남중국해 국가들이 당면한 현실은 생계형 어로의 문제가 가장 우선문제이고, 차순위가 해양자원개발과 협력, 그 다음 순위가 해양보호이다. 남중국해 연안국가들에게 항행의 자유는 공허한 공염불일 뿐이다. 바로 이 점이 미국이 가진 최대의 모순이다. 미국이 중국과 남중국해, 동아시아, 나아가 세계패권을 두고 경쟁한다면 최우선시 고려되어야 하는 것이 지역 안정과 평화이고 관련 지역 국가들의 지지와 지원이다. 남중국해처럼 아시아의 지중해적 성격을 가진 해역은 연안국가들의 권리가 우선되어야 한다. 연안국이 대륙붕을 탐색하고 천연자원을 개발할 수 있는 독점적인 권리를 가지는 계기가 된 것이 1945년 캘리포니아 유전개발을 위한 트루먼 선언이고, 1958년 제1차 유엔해양법회의에서 조인된 <대륙붕에 관한 협약>이 국제법으로 확립된 배경을 상기할 필요가 있다. 그것이 발전하여 1982년 제3차 유엔해양법협약이 채택되고, 1994년 발효되어 오늘날 연안국의 권리를 확대한 유엔해양법협약으로 귀결되었다.³¹⁾ 연안국의 권리를 12해리 영해와 200해리 배타적 경제수역으로 확대하여 항행의 자유를 제한한 것은 군사기술의 발달로 인한 함포사거리의 확대와 관련하여 연안국의 안전과 보호를 위해서이다. 남중국해와 같은 폐쇄해의 경우 연안국가들의 생계를 위한 어로나 지역국가들의 해양수송선이나 크루즈여행선박 등의 통행을 제외하고는 항행이 제한되어야 한다. 특히 환경오염을 유발할 수 있는 핵잠수함이나 잠재적 군사위험을 유발할 수 있는 군함 등의 이동은 제한되어야 한다. 그런 점에서 현재 미국이 남중국해에서 주장하는 항행의 자유는 약소국들이 주장하던 자유로운 교역을 위한 항행의 자유가 아니라 해양 강대국이 군사활동을 압박하기 위한 수단으로 차용되고 있다고 할 수 있다.³²⁾

중국 역시 남중국해에서 개발하고 있는 인공섬을 군사적 목적이 아닌 지역 평화와 발전을 위한 공공재로서 활용하는 데 그 목적을 한정시켜야 한다. 그래야만 미국이나 역외 세력의 남중국해 진입과 개입을 거부할 명분을 가질 수 있다. 남중국해 문제에서 다수의 학자들이 미국의 (Pivot to Asia)와 중국의 핵심이익(Core Interest) 전략이 충돌한 것이라 보는 것은 미중 모두에게 책임이 있음을 의미한다.

31) 그로티우스의 자유해 사상이 담긴 연설이 1967년 유엔총회에서 중진국 및 개발도상국가들의 전폭적인 지지를 받아서 유엔해양법에 반영되었다. 정인섭, 『신국제법 강의-이론과 사례』, (서울: 박영사, 2018), p.628.

32) 우양호 편저, 『바다와 영토분쟁』, (서울: 도서출판 선인, 2020), p.247.

(2) 회색지대 전략에 대한 판단 오류

미국의 전략가들이나 학자들의 중국에 대한 인식과 판단은 지상담병(紙上談兵) 수준이다. 중국의 남중국해 전략을 ‘회색지대 전략’이라 명명한 것부터 인식오류이다. 중국은 이미 남중국해의 남해9단선 해역을 중국의 영해라고 인식하고 있으며 지금은 이를 기정 사실화시키는 과정에 있다. 베트남이나 필리핀의 요구에 부응해서 미국, 영국, 프랑스 등의 국가들이 개입하고 있지만 한계가 있다. 아편전쟁 이후의 근대 동아시아와 지금의 동아시아는 조건과 역량의 수준이 달라졌고 이익구조도 변했다. ‘회색지대’도 전략적 모호성, 전략적 인내, 아시아 재균형, 아시아회귀 등과 더불어 미국 측에서 만들어낸 수사의 일종이고 이면에는 제국주의적 사고와 우월감이 존재한다. 미국이 아직도 동아시아 국제정세를 관장하는 패권국으로 역할할 수 있는가? 회색지대 이론에서 설명하고 있는 중국의 해양전략의 특징들과 실제 중국의 행태는 오차가 크다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중국회색지대 전략의 모호성(ambiguity)에 대한 판단 오류이다. 목표 면에서 중국의 해양전략이나 남중국해 전략은 구체적이고 명확한 목표가 설정되어 있다. 중국은 남해9단선의 해역확보와 남중국해 패권적 지위의 확립이 목적이다. 모호하다는 것은 불분명하거나 감추고 있을 경우의 표현이다. 중국은 36계의 혼수모어(混水摸魚)전략을 구사하고 있을 뿐이다. 본질을 흐리거나 모호성을 유지하여 상대방의 대응을 무력화시키려는 의도는 있지만 전술적인 수준이고 ‘해양영토’라는 명확한 목적이 있다. 남중국해를 관리할 행정편제로 산샤시(三沙市)를 만들고 인공섬을 개발한 중국의 행위는 중국 국가목표의 하나인 ‘남진정책’이자 일대일로 건설의 일환이다. 즉 중화경제권 구축과 해양세력화를 위한 정비작업인 셈이다.

둘째, 회색지대 전략의 특징을 수단의 비대칭성(asymmetry)으로 파악한 오류이다. 회색지대전략 이론은 중국이 남중국해에서 군사적 열세를 극복하거나 미국과 충돌을 피하기 위해 비대칭전략을 구사한다고 보고있다. 대표적인 사례로 해상민병대를 들고 있는데, 중국이 해군력이 아니라 민간조직으로 위장한 해상민병대를 동원하여 미국의 군사행동을 회피하면서 정치적 영향력을 확대하려 한다는 것이다. 일견 적절한 견해이지만 그렇지 않다. 중국은 비대칭 전력에 해당하는 수단과 해상민병대를 동원하고 있지만 그 외에도 민간어부, 해양경찰, 해군을 포함한 중국의 역량을 총동원하고 있고, 외교적 거래와 정치적 압박도 동시에 실시한다. 비대칭성 수단뿐만 아니라 전력을 투입하는 총력전이라고 보는 것이 적절하다.

실제로 2021년 2월 1일 발효된 중국해안경비대(CCG)를 관할하는 해양경찰법(Maritime Police Law: MPL)의 개정안을 보면 중국의 총력대응을 알 수 있다. MPL은 중국의 관할권

에 속하는 모든 수역에 적용되며 CCG가 치명적인 무력까지 사용할 수 있도록 명시했다. MPL의 규정에 따르면 CCG가 방식, 장소, 무력의 수준 및 강도 측면에서 항해의 권리·자유를 침해할 수 있는 여지가 충분하다. MPL 제3조 ‘중국 관할권에 속하는 해역’을 명기하였지만 구체적인 중국 관할권에 속하는 해역에 대한 정의가 없다. 때문에 중국은 상황에 따라 MPL 적용에 관한 입장을 바꿀 수 있는데 중국의 주장대로라면 남해9단선(nine-dash-line: 9DL) 내 모든 해양·해저·육지에 적용될 수 있다. 이와 관련하여 국제상설중재재판소는 역사를 근거로 남해9단선 내 해역에 관한 권리를 주장하는 중국의 주장이 국제법 위반이므로 법적 효력이 없다고 판결했지만 현상을 변경시킬 수 없었다. 같은 맥락에서 남중국해 해역에서 MPL 집행을 위해 CCG를 운용하는 것 역시 국제법 위반이라고 주장하지만³³⁾ CCG의 활동을 제한할 수 없는 상황이다. 같은 수준에서 중국이 어민들을 해상민병대로 조직하여 운용해도 제한할 방법이 없다.

중국은 동중국해 센카쿠열도(중국명: 다오위다오) 및 인접 수역에서도 MPL을 집행하려고 한다. 중국이 주장하는 오키나와 해구(Okinawa Trough)까지 대륙붕연장 주장과 일본이 주장하는 대륙붕 및 배타적경제수역(EEZ)이 겹치는 해역에도 적용할 것이다. 이 경우에는 국제법상 당사자들 간의 합의나 제3자에 의한 분쟁 해결을 통해 경계를 확정해야 한다고 규정하고 있고, 합의 도달 전에는 당사자들이 합의를 방해하는 행동을 하지 않도록 규정한다.

그렇지만 중국은 국가목적 달성과 분쟁 수역·육지에 대한 통제력을 공고히 하기 위해 MPL을 적용할 것이다. 지금까지는 중국이 소위 “회색지대(gray zone)” 활동을 통해 충돌을 회피해왔다. 당사국인 베트남, 필리핀도 군사적 대응의사가 없었다. 일본과는 간헐적인 충돌이 발생하곤 했지만 조어도수호대 등의 민간단체들이 중심이었다. 문제는 MPL발효 이후에는 공식적으로 중국의 해양경찰이 대응주체가 될 가능성이 높다는 점이다. 해상민병대가 해양경찰의 직함을 가지고 본격적으로 집법활동할 수도 있다. 환경감시나 무해통항에 대한 검문검색을 실시할 수도 있고 무력사용을 실시할 수도 있다. MPL은 이와 같은 상황을 허용하고 있다.

셋째, 상대방 대응의 무력화를 위한 애매모호성(ambiguity)에 대한 판단 오류이다. 중국이 미국의 구축함진입이나 항모위협에 대해 군사적 맞대응을 하지 않는 것은 국제법을 침해하

33) Raul (Pete) Pedrozo, “China Coast Guard: Beijing’s Tool for Intimidation”, *KIMS Periscope*, 제236호(2021.06.01.), p.2.

지 않고 분쟁을 피하려는 계산이고 군이 아니라 민간과 민간어선단의 행위는 국제법의 보호를 받을 수 있다는 점을 역이용한 것이다. 정치적 수단을 동원하거나 해상민병대를 앞세우는 것은 중국 대응의 일부이다. 대규모 어선단이 움직이면서 이들을 통제, 관리하려면 분명히 해군의 공조가 있어야 한다. 그렇지 않으면 중국정부도 중국어부들의 불법조업뿐만 아니라 노략질이나 해양오염행위들을 통제할 수가 없다. 민간, 해경, 해군의 명확한 역할 구분이 있고 해양민병대의 역할이 있다.

최근 중국 정부는 일본과의 다오위다오(센카꾸)분쟁, 베트남 등 여러 국가와의 남중국해 분쟁 등에서 일방적인 해양관할권을 주장하면서 정치적으로 덜 민감한 중국 해경을 전면에 내세우고 있다. 영해와 EEZ에서 주권과 경제 이익을 지키며 행정권을 행사하는 조직으로 주변국과 비교하여 늦게 출범했지만 무서운 속도로 세력을 확장하고 있다. 회색지대전략론자들이 해상민병대에 주목하고 있지만 중국은 해경전력을 급속도로 강화하면서 해양력확대를 공공연하게 강화하고 있다. 중국 해경은 장거리 항해가 가능한 대형 함정 건조와 함께 해군에서 퇴역한 함정을 경비함으로 개조하면서 빠르게 함정 숫자를 늘리고 현대화하고 있다. 그리고 함정의 무장을 강화하고, 헬기를 탑재하는 등 함정 자체 능력과 준군사조직의 역량을 갖추고 있다. 해상민병대는 주변국과의 해상분쟁에서 일차적으로 충돌하여 해양경찰의 개입 구실을 만들어 주는 역할을 한다.

넷째, 점진주의적 특징을 보이는 것이 아니라 게릴라전과 전면전의 특징을 보인다. 중국이 남중국해 인공도서개발 과정에서 점진주의적 전술을 구사한 것으로 보이나 지금은 전혀 다른 차원의 전략으로 전환했다. 보다 공세적이고 적극적이 되었다. MPL 20조를 보면 CCG가 분쟁지형이나 지물 위에 외국이 건설한 건물, 구조물, 장치를 파괴할 수 있도록 허가한다는 조항이 있다. 따라서 CCG가 타국이 남중국해에 건설한 시설물들을 파괴할 수 있는 법적 근거를 마련한 것이다. 22조에는 중국이 주권, 주권상 권리, 관할권을 침해받을 때 필요한 모든 조치(무기사용 포함)를 사용할 수 있도록 허가하고 있다. 따라서 CCG는 스카버리암초(Scarborough Shoal)의 필리핀 어민, 남중국해의 베트남 어민, 동중국해, 황해의 일본, 한국 어선을 쫓아내기 위해 무력을 사용할 수 있다. 또한, CCG는 해양과 관련된 중국의 과도한 주장에 도전하는 외국군함을 대상으로 무력과 무기를 사용할 수도 있다.

5. 결론

훌륭한 투수는 스트라이크 존에 공을 잘 쫓는 투수가 아니라 스트라이크와 볼의 경계를 넘나들며 타자를 유인할 줄 아는 투수이다. 중국의 회색지대 전략과 같다. 중국의 해양전략이 회색지대 전략인지 아닌지를 떠나 국가의 전략적 목적수행에 유효하면 훌륭한 전략이다. 그러면 중국 해양전략의 목적이 무엇일까? 상대 타자를 삼진 아웃시키는 것이다. 미국이 만든 규칙과 해양세력의 힘, 그리고 변화를 주도하여 상대를 무력화시키는 것이다. 그런 점에서 중국의 해양전략을 회색지대 전략이라고 평가절하해서는 안될 정도로 회색지대 전략은 성공했다. 중국은 남중국해 인공도서 건설을 완료했고 활주로와 부대시설, 군사시설까지 설치했다. 남중국해 연안국가들과의 갈등이 지속되고 있지만 외교적으로 관리 가능한 수준에서 유지되고 있다. 그런 점에서 중국의 회색지대 전략은 이미 목표를 달성하고 다음 단계로 진입하고 있는 것이다. 미국 전문가들의 회색지대에 대한 전략분석은 유용하지만 중국의 뒷길을 정리하는 수준이고 국지적이거나 편파적인 시각의 소산으로 보인다.

다음 단계의 중국 전략은 스며듦(Infiltration)이다. 중국이 일대일로라는 통로를 건설하여 전세계를 엮은 후에는 중국의 문화와 역사 그리고 힘을 스며들게 할 것이다. 중국은 21세기 세계문제에 개입하기 위해 AIIB(Asian Infrastructure Investment Bank), RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership), SCO(Shanghai Cooperation Organization), BRI(Belt-and-Road Initiative) 등의 도구를 준비하였다. 이를 통해 중국은 미국이 설계하고 있는 대중국봉쇄의 연환을 돌파하고 신중국성립 100주년이 되는 2049년에 세계 최강의 국가로 부상한다는 목표에 매진할 것이다.

남은 것은 상대인 미국에 대한 대응이다. 미국이 6월 11일 G7회의를 소집하고 유럽과 나토를 불러모을 때, 중국은 인접국 인도네시아를 만났다. 2021년 6월 5일 중국 꾸이양(貴陽)에서 열린 중국-인도네시아 왕이 외교부장과 인도네시아 대통령 특사가 고위급회담을 가졌다. 양국은 공동기자회견에서 기존 정치, 경제, 인문의 삼두마차 협력체제에 해상협력을 추가하여 사륜구동체제를 함께 하게 되었다고 발표했다.³⁴⁾ 미국이 쿼드와 G7, D11, EU군단을 결성하여 중국 일대일로 봉쇄에 나서자 중국은 이에 대응하여 인도네시아 등 남중국해 연안국가들과 공조체제를 공고히 하고 있다. 양측은 5대 중요 공동인식을 발표했는데 첫째, 운

34) 中國外交部, “中國印尼合作由‘三輪馬車’提升為‘四輪驅動’”(mp.weixin.qq.com, 2021.6.8.)

명공동체 건설을 위한 전략적 단결을 견고히 하고, 둘째, 코로나19와 위생건강협력을 심화하고, 셋째, 일대일로 공동건설의 질적 승급을 추진하고, 넷째, 해상협력의 광활한 공간을 개척하고, 다섯째, 인문교류시대의 함의를 풍성하게 하자는 내용이다. 주목할 부분은 넷째, 해양협력이다. 중국이 인도네시아와 더불어 쿼드에 맞서자는 제안이고 인도네시아가 수락한 것이다. 인도네시아는 동남아 최대 인구대국이고 이슬람 국가이면서 말레이시아와 한 뿌리다. 인도네시아-말레이시아를 경유해야만 남중국해와 인도양을 통행할 수 있다. 중국이 인도네시아-말레이시아와 공조체제를 갖추면 미국의 남중국해 전략수행에 차질이 불가피해짐은 분명하다. 남중국해에서 중국을 봉쇄하기 위해 쿼드를 구성하려는 것은 미국의 전략적 오판이다. 중국의 회색지대 전략을 비난하기 전에 남중국해 당사국들을 공략하는 것이 우선이다. 원교근공의 기본 전략을 무시한 탓이다.

미국이 중국의 회색지대 전략에 주목하고 있는 사이에 중국은 남중국해를 돌파하여 인도양으로 가고 있다. 미국의 또 다른 전략적 오판은 1405년 정화의 남해원정을 감행한 중국의 해양력을 과소평가하고 있다는 점이다. 아편전쟁과 청일전쟁에 패배한 중국의 모습을 전제하고 전략을 설계하고 있다. 중국의 해상민병대는 수호지의 영웅들-수적들의 후대이다. 중국 중앙정부가 조직하고 훈련시킨 조직이 아니라 원래부터 존재하던 중국의 해상전력이다. 이들이 중국정부에 적극적으로 공조하는 것은 중국정부가 지원하고 이익을 공유하기 때문이다. 해상민병이라 칭해지는 민간어선단의 자발적인 역량을 군사적 시각에서 측정할 수 있을까?(끝)



【 2 세션 】

한국의 독도문제

독도 문제에 관한 중국여론

중국 광서 옥림사범대학교
여수일 2021.6

一、독도문제에 관한 중국 입장

1.중국 정부 차원

2.중국 지도로 본 독도

二、중국여론에서 본 독도문제

1.명칭 및 표기에 관하여

2. 최근 중국 여론(2020.1-2021.5)

제3자 시각.편향성.여론시각

三、결론

一、독도문제에 관한 중국 입장

1.중국 정부 차원

중국----한국처럼 일본과 영토문제 존재

중국정부: 지금까지 한일 영토문제에 관한 공식적 입장-모호

중국 외무성:관련 자료 논평은 전혀 없음

2020년 12월 22일 중러 공군기 연합 순시-한국 유감 표시

관련 뉴스:

한국의 “유감”은 일본과 존재하는 독도(일본측은 竹島) 영토분쟁이 그 요인,
국제관례에 따르면 한국 방공식별구역 대부분은 국제구역으로 관습에
따른 것이며 한국측 반응은 좀 과도.

중국 외교부 대변인:중러 공군기는 관련 국제법 엄수하고 타국 영공에 불 진입

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1687044113462558467&wfr=spider&for=pc>

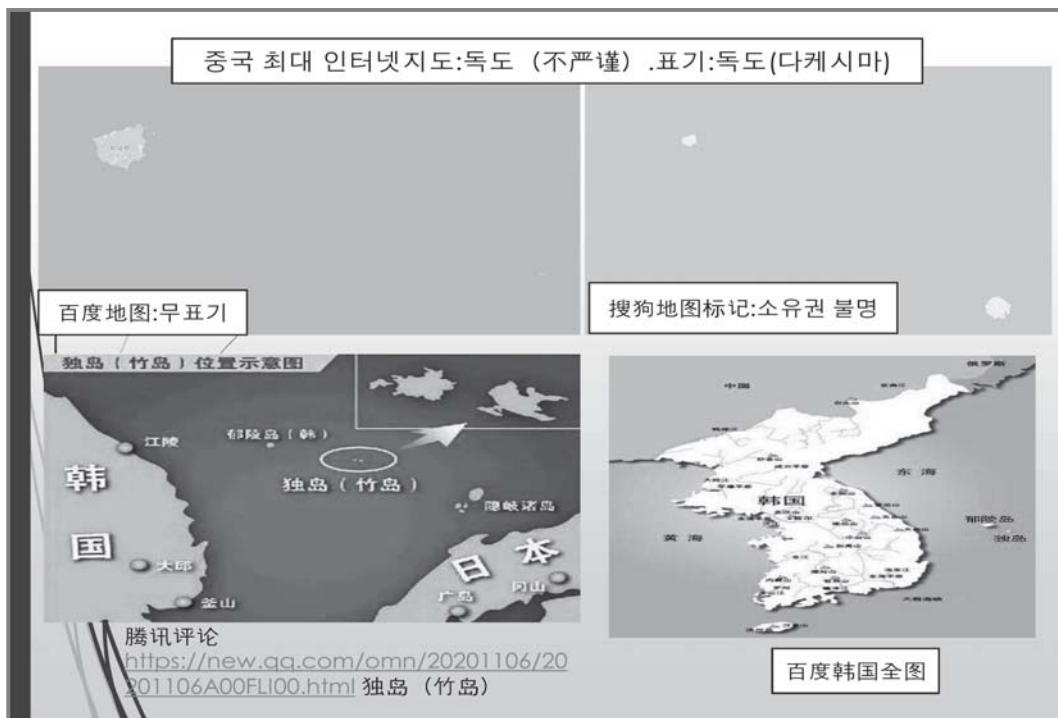
2.중국 지도로 본 독도

참조: 일러 북방4도

표기:러시아 점령 (俄占)



<https://map.baidu.com/@16292103.8591343,15.5445658,973046279,8.4z> 百度地图

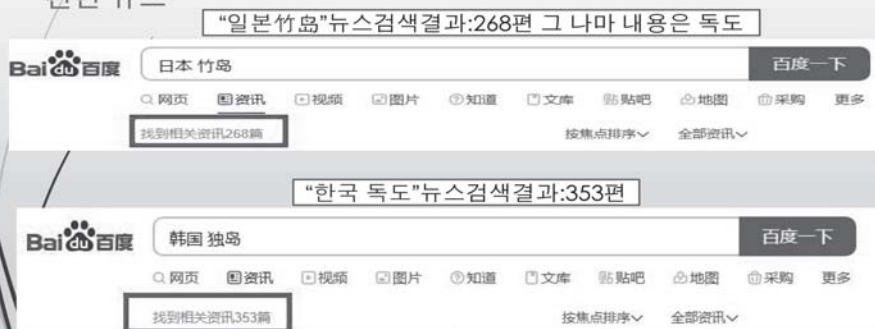


二、중국여론에서 본 독도문제

百度、腾讯、光明网、环球网、人民网等

1.명칭:중국 최대 검색 사이트---바이두: 기본적으로 “独岛”명칭사용.“竹岛”로 검색하여도 결과는 독도로 많이 나옴.

관련 뉴스



관련 사이트

“일본竹島”사이트검색결과:298만개 그나마 독도로 표기



“한국 독도”사이트검색결과:525만개



2.최근 중국 여론 (2020.1-2021.5)

극히 일부는 3자 시각

대부분은 한국에 편향적.일본에 편향적 여론은 全无

(1)제3자시각

争端升级！韩国要求修改错误地图，日本严词拒绝，并回应“抵制东京奥运”威胁

来源：环球网
2021-05-28 14:41

环球网

13

최근 한국 전 총리 이낙연은 “일본이 올림픽 지도를 고수하면 한국정부는 선수를 동원하여 올림픽 보이콧 할수있다”。정세균 전 총리도 일본이 지도를 수정하지 않으면 반드시 올림픽 불참 등의 수단을 강구”-----보도

独岛位于朝鲜半岛东部海域，面积约0.18平方公里。韩国、朝鲜、日本都宣称对该岛拥有主权。目前，韩国实际控制这一岛屿。

<https://world.huanqiu.com/article/43J2gFY3upb>

(1)제3자시각

日本称“竹岛”、韩国称“独岛”，且都说有主权，那它应该归谁？ 腾讯网2020.11.26

내용:

ㄱ:1905년 일본은 시마네현에 귀속

단 한국은 이보다 먼저 1900 대한제국의 칙령으로 한국에 귀속

ㄴ:포츠담 공고 미국도 묵인

结论:暧昧——한국이 일본보다 유리하나 이 "보다"는 상대적이다. 미국은 그 어떤 문헌도 “죽도”가 한국 귀속으로 미정. 일본은 자국영토임을 증명 못하여도 그 어떤 문헌도 한국 귀속을 명확히 인정하지 않다.

<https://xw.qq.com/cmsid/20201106A00FLI00>

(2)한국 편향적 여론

넷이즈닷컴(网易专题)



독도는 한국 울릉도 동쪽약70키로에 위치. 두개의 섬으로 구성.역사문헌은 독도가 한국소유임을 표명하나 일본은 항상 독도 주권이 있다고 주장 (声称) 한다.

<http://news.163.com/special/k/00011AQ3/korea-japan050316.html>

日本公然抢夺邻国领土 韩国威胁抵制东京奥运， 日方：随你便

腾讯网, 2021.5.29

2021
05/29
18:08

日韩两国的领土纠纷由来已久，近期，因为日本东京奥运会的一张地图，日韩两国再度发生严重的纠纷。针对日本这种公然抢夺邻国领土的行为，韩国态度十分坚决，以退出东京奥运会作为要挟，不过，日方却直接表示：随你便。

<https://new.qq.com/rain/a/20210529A0AGA500>



此次日韩两国的争议领土位于朝鲜半岛东部海域，面积约0.18平方公里。韩国称其为独岛，日本则称其为竹岛。因为这块土地，日韩两国间的斗争已经持续了数十年。大体上来讲，在二战前一段时间，这座岛屿由日本实际占据，而在二战后，这块岛屿被明确划给了韩国。

虽然独岛的面积很小，但是意义是重大的，日本此举是在公然挑战二战之后的国际秩序，不得不防。

网易首页 > 网易号 > 正文

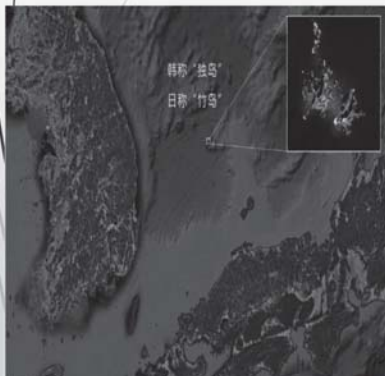
申请入驻 >

钓鱼岛，独岛，千岛群岛，何来“争议领土”？做人不能太日本

2021-03-30 09:40:37 来源：一起看地图

网易, 2021.3.30

举报



조어도 독도 쿠릴열도는 “왜분쟁영토”인가? 인간이 너무 일본처럼 되면 안된다(비하 표현)

한일 양국의 역사적 소유권 주장을 소개 한후

韩、日双方都宣称自己在历史上拥有独岛，并给出各自的历史依据，但是，韩国关于独岛的文字记录要早于日本一千多年。

结论：从现实发展情况上来看，尽管日韩领土主权问题还会在今后相当长的时期内依然无法解决，但是随着日韩两国在政治、经济、文化等各领域交流相互渗透、不断加深后，其最终结果极很可能导致搁置争议、共同开发“竹岛”的局面。

<https://www.163.com/dy/article/G6B10LL905431FQ7.html>

(3)여론 시각

한국 시각에서 보도. 정면으로 한국측 주장과 정당성을 소개

“日本政府立场不变”！韩国再争独岛主权，驻韩大使一句话反驳

— 2021 —
05/26
18:49

据环球网报道，韩国外交部近日对日本驻韩大使馆再次提出要求，希望日本立即纠正东京奥运会官网将独岛错标为日本领土的行为，但日本政府强硬拒绝该要求。

环球网, 2021.5.26

<https://world.huanqiu.com/article/43lvU9LVjth>

韩外长：将严厉应对日本地图错标独岛问题，今后决不容忍日方有关错误行径！

来源：环球网
2021-05-28 11:20

环球网, 2021.5.28



<https://new.qq.com/omn/20210526/20210526A0BPQR00.html>

한국----일본에 항의.

일본---한국에 항의(무). 环球网、光明网、参考消息, 2020.4.27

韩外交部：强烈抗议日本外交蓝皮书主张独岛主权

环球网
发布时间: 04-27 11:38 | 环球网官方微博

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1698163658050770035&wfr=spider&for=pc>

韩国对日本提出抗议！

光明网
04-27 18:32

据韩联社首尔消息，韩国外交部当地时间27日召见了日本驻韩国大使馆总括公使相马弘尚，抗议东京在其年度外交政策文件中再次声称对韩国最东边的独岛（日本称“竹岛”）拥有主权。

<https://m.gmw.cn/baijia/2021-04/27/1302259005.html>

外媒：韩国召见日本外交官，抗议东京重申对“独岛”拥有主权

参考消息
发布时间: 04-27 15:17 | 《参考消息》官方微博

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1698177299034001400&wfr=spider&for=pc>

三、결론

1. 표현방식----편향적 여론과 시각

일본에서 문제를 야기하여 한국이 대응-----뉴스 혹은 평론.

2020년 1월----2021년 5월 독도 관련 뉴스 47편 전부 동일
한국에서 문제를 야기한 후의 일본의 대응에 관한 뉴스 혹은
평론은 전무.

한일/양국 역사적 근거를 소개하나 근대 일본 침략사 및
전후 질서에 대해 많이 설명

2. 원인

한국과 같이 일본과 영토문제가 존재하는 관계로 중국
여론은 한국에 편향적.

(역사 문제 국민사이 감정문제도 영향)

태정관지령의 국제법적 해석을 위한 시론

- 태정관지령과 '울릉도쟁계합의'의 관련성을 중심으로 -

이 성 환*

요약

1877년의 일본 태정관지령은 국내법령으로서 국제법적 효과에는 한계가 있으며, 일본의 독도 편입과 태정관지령은 관련이 없는 것으로 평가되었다. 태정관지령이 1699년 조선과 일본 사이에 성립한 울릉도쟁계합의(국경조약)를 승계한 것이며, 양자는 불가분의 관계에 있다는 점을 간과했기 때문이다. 태정관지령은 울릉도쟁계합의의 추후관행(subsequent practice)으로서, 그리고 울릉도쟁계합의를 국내법령으로 전환한 일방적행위(unilateral acts)로서의 국제법적 법적 효과를 가진다. 특히 추후관행의 관점에서는 태정관지령은 울릉도쟁계합의 해석의 유력한 정식 및 보조수단이며(조약법에 관한 비엔나협약 제31조 3항(b) 및 제32조), 울릉도쟁계합의 당시 일본이 조선의 독도 영유권을 인정했다는 사실을 확인할 수 있다. 따라서 태정관지령과 울릉도쟁계합의를 무시한 일본의 독도 편입은 위법이다. 독도 영유권 문제에 대한 논의는 1905년 일본의 독도편입이 아니라 태정관지령과 울릉도쟁계합의에 초점을 맞춘 패러다임의 변화를 모색할 필요가 있다.

1. 서론

한일 양국의 독도 연구는 목적성을 가지고 자료를 자국에 유리하게 해석하거나, 맥락 없이

* 계명대학교

일방적 주장을 논리화하는 경우가 많다. 사실에 대한 평가나 해석에 대한 기준이 불명확하고, 그것이 당사국에 의해 이루어질 수밖에 없는 국제사회의 특성 때문이다. 그러나 이러한 연구 경향은 자연스럽게 자국에 불리한 자료나 해석을 배척하거나 배제하게 된다. 태정관지령(太政官指令)과 러스크서한(letter of Dean Rusk)이 대표적인 것이다. 태정관지령은 1877년 “죽도 외 일도(竹島外一島, 울릉도와 독도)는 일본과 관계없다”고 천명한 일본 정부의 법령이며, 러스크 서한은 샌프란시스코조약 체결에 즈음하여 1951년 8월, 미국 국무부가 독도를 한국 땅으로 인정하기 어렵다는 의사를 밝힌 비공개 문서이다.

일본은 태정관지령의 존재는 인정하지만, 공식 언급은 하지 않는다. 일본의 독도문제에 대한 견해를 망라하고 있는 외무성의 “다케시마 문제를 이해하기 위한 10포인트”에는 태정관지령에 대한 언급이 없다. 한국은 태정관지령을 일본 정부 스스로 독도의 영유권을 부정하고, 독도에 대한 한국 영유권을 인정한 결정적 증거로 본다. 한국 정부는 러스크 서한의 존재를 공식적으로 언급한 적이 없으나, 일본은 러스크 서한을 근거로 샌프란시스코조약에서 일본의 독도 영유권이 확정되었다고 강변한다.¹⁾

한국에서 태정관지령에 대한 연구는 충분하지 않다. 특히 (국제) 법적 평가에 대한 논의는 드물다. 이에 대해 김명기 교수는 “국제법학자들이 「태정관지령문」의 역사적 사실의 실체와 그 전후의 역사적 사실의 기록에 접근하기 어렵기 때문”에 “국제법 학자의 (태정관지령) 연구는 전무”하다고 지적하고 있다.²⁾

이상과 같은 연구 상황을 반영하여 본고에서는 태정관지령에 관련하여 법적 관점에서 몇 가지의 문제를 제시, 검토하고자 한다. 특히 1699년의 울릉도쟁계합의³⁾가 태정관지령의 기초를 이루고 있는 점을 강조하고, 양자의 법리적 관계에 초점을 맞춘다. 이 글은 태정관지령에 대한 본격적인 법학적 연구를 위한 시론(試論)이다.

1) 日本外務省, “竹島問題 10 のポイント”, pp.13-14(온라인).

www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/pdfs/takeshima_point.pdf(검색일: 2021.03.30).

2) 김명기, “국제법상 ‘태정관 지령문’의 법적 효력에 관한 연구”, 『영토해양연구』 11, 동북아역사재단 독도연구소, 2016, p.37.

3) 울릉도쟁계의 결과 조선과 일본 막부 사이에 성립된 1699년의 최종 합의를 가리킨다. 일본인의 울릉도(및 독도) 도항금지와 울릉도(및 독도)에 대한 조선의 영유권을 인정하는 것을 주요 내용으로 하고 있는 한일 간의 일종의 국경조약이다.

2. 선행연구: 태정관지령과 일본의 고유영토론

1877년 3월 29일 당시 일본의 국가최고통치기관(supreme council of state)인 태정관(太政官)은 “죽도 외 일도(竹島外一島)는 일본과 관계없다(日本海内竹島外一島之 義本邦關係無之義ト 可相心得事)”, 즉 울릉도와 독도는 일본 땅이 아니라는 취지의 지령(指令)을 내렸다. 이 태정관지령은 1987년 호리 가즈오(堀和生) 교수가 발표한 「1905년 일본의 독도 영토편입」이라는 논문에서⁴⁾ 처음 보고되었으나, 기대만큼 반향은 크지 않았다. 논문은 태정관지령을 본격적으로 연구한 것이 아니라, 당시 독도와 울릉도에 대한 일본 정부의 혼란스런 인식이 정리되는 과정에서의 내무성의 인식을 보여주는 형태로 정리하고 있기 때문이다.⁵⁾ 즉 태정관지령은 당시 일본 정부의 통일된 인식이 아니고, 울릉도와 독도에 대해 각기 다른 인식을 가지고 있는 내무성, 해군, 외무성 가운데 내무성의 인식을 태정관이 수용한 것으로 평가되었다.⁶⁾ 이러한 관점은 그 후 일본의 독도 연구에서 대체적으로 유지되고 있으나, 국가최고통치기관인 태정관이 이를 수용, 공표한 이상 일본 정부의 통일된 입장으로 보는 것이 타당하다.

태정관지령이 공개되자 일본에서는 태정관지령에 등장하는 ‘죽도 외 일도(竹島外一島)’와 ‘일본과 관계없다’는 문구에 대한 해석을 둘러싸고 논란이 일었다. 죽도가 울릉도를 지칭하는 데 대해서는 이론이 없으나, ‘또 하나의 섬, 즉’ 외 일도(外一島)’에 대해서는 다른 해석이 등장했다. 한국 측에서는 의심의 여지없이 ‘외 일도’는 독도라고 해석하고 있으나, 일본 측에서는 ‘외 일도’는 울릉도 주변의 섬(구체적으로는 죽서도)이거나 울릉도의 중복표기라는 주장이 나왔다. 이러한 논란 속에서 2006년 5월 우루시자키 히데유키(漆崎英之) 목사가 태정관지령 관련문서가 수록된 「공문록(公文錄)」에서 울릉도와 독도가 표기된 ‘기죽도약도(磯竹島略圖)’를 발견하면서 ‘외 일도’가 독도라는 것이 명확해졌다.⁷⁾ 기죽도는 당시 울릉도의 일본 명칭이다.

4) 堀和生, “一九〇五年日本の竹島領土編入”, 『朝鮮史研究会論文集』 24, 朝鮮史研究会, 1987(山辺健太郎·梶村秀樹·堀和生 著, 임영정 역, 『독도 영유권의 일본측 주장을 반박한 일본인 논문집』, 서울: 경일문화사, 2003.에 원문과 번역문이 수록되어 있음).

5) 堀和生, 1987; 임영정 역, 위의 책, pp.103-104.

6) 池内敏, 『竹島問題は何か』, 나고야: 名古屋大學出版部, 2012, p.148.

7) 漆崎英之, “「太政官指令」付図「磯竹島略図」発見の経緯とその意義”, 『독도연구』 제14호, 영남대학교독도연구소, 2013.

그럼에도 불구하고 시마네현 죽도연구회의 스기하라 다카시(杉原隆) 등은 태정관지령 전 후에 제출된 ‘송도개간원(松島開墾願)’과 같은 일련의 문서를 사용하여 ‘외 일도’는 “죽도로도, 송도로도 불린 울릉도를 의미한다”고 주장한다.⁸⁾ “죽도 외 일도’와 송도는 같은 것을 의미하고 1877년 ‘태정관지령’도 마찬가지였다”는 것이다.⁹⁾ 이러한 주장은 쓰카모토 다카시(塚本孝)를 비롯한 일본의 독도 영유권 주장론자들에게 계승되고 있다.¹⁰⁾ 만약, ‘외 일도’가 독도로 확정되면, 17세기 이래 독도는 일본 땅이었다는 고유영토론이 무너지기 때문에 그들은 “필사적으로” ‘외 일도’는 독도가 아니라고 강변하는 것이다.¹¹⁾ 이러한 주장에 대해 다케우치 다케시(竹内猛)는 “사료 해석의 문제 이전에 일본어 능력의 문제”이며, “역사학 연구 방법의 기본을 일탈한 부적절한 사료 취급”이라고 비판한다.¹²⁾ 이케우치 사토시(池内敏)는 「공문록」의 관련문서를 면밀히 검토하여 ‘외 일도’가 독도임을 입증했다.¹³⁾

다음으로 ‘일본과 관계없다’는 문구의 해석에 대해서이다. 한국 측에서는 일본땅이 아니라고 한 것은 조선땅임을 인정한 것으로 해석하여, 태정관(일본)이 독도를 한국땅으로 인정했다고 보고 있다. 다케우치 다케시는 태정관지령이 독도를 조선땅이라고 하지 않고 일본땅이 아니라고 표기한 것은 “상대가 있는 교섭 사안에 관한 결정이 아니고” 태정관이 일방적으로 내린 결정이기 때문이지 독도가 조선땅임을 부정하는 것은 아니라는 견해를 밝히고 있다.¹⁴⁾ 그러나 ‘외 일도’를 독도로 해석하는 이케우치 사토시를 비롯한 대부분의 일본 연구자들은 태정관지령이 “울릉도와 독도는 일본의 판도가 아니라”고 했을 뿐,¹⁵⁾ 독도를 조선땅으로 인정한 것은 아니라는 논리를 견지하고 있다.¹⁶⁾ 즉 독도는 일본땅도 조선땅도 아닌 무주지라는 주장이다.

이처럼 지금까지의 한일 양국에서의 태정관지령 연구는 주로 문장 해석을 둘러싼 논의에

8) 島根県竹島問題研究会, 『第二期「竹島問題に関する調査研究」中間報告書』, 島根県, 2011, p.11.

9) 島根県竹島問題研究会, 2011, 위의 책, p.16.

10) 塚元孝, “竹島領有権問題の経緯 第3版”, 『調査と情報』 701, 동경: 日本国立国会図書館, 2011, p.4.

11) 池内敏, 『竹島—もうひとつの日韓関係史』, 동경: 中央公論社, 2016, p.118.

12) 竹内猛, 竹島外一島の解釈をめぐる問題について—竹島問題研究会中間報告書「杉原レポート批判—」『郷土石見』 87, 石見郷土研究懇話会, 2011, pp.43-44.

13) 池内敏, 2012, 앞의 책, pp.147-148.

14) 다케우치 다케시 지음, 송휘영·김수희 옮김, 『독도=죽도 문제 고유영토론의 역사적 검토』 서울: 선인, 2012, p.157.

15) 池内敏, 2012, 앞의 책, p.149.

16) 池内敏, 2016, 앞의 책, pp.81-82.

집중되어 있다. 특히 일본에서의 이러한 연구 경향은 태정관지령과, 그 후 전개된 독도문제와의 관련성을 분리하려는 의도가 있는 것으로 보인다. 그 이유는 태정관지령이 그 후의 독도편입 문제와 직결되기 때문이다. 우선, 후술하는 바와 같이, 태정관지령이 1699년의 울릉도쟁계합의를 승계한 것이고, 태정관지령의 ‘외 일도’가 독도임이 밝혀지면 울릉도쟁계 당시에 이미 일본이 울릉도와 함께 독도를 한국 땅으로 인정한 것이 된다. 그러면 일본의 고유영토론은 근거를 상실하고, 1905년의 독도편입론도 성립하지 않는다. 그 대신 ‘외 일도’를 울릉도로 해석을 하면, 태정관지령과 독도는 관련성이 없어지고, 고유 영토론의 연장선상에서 독도는 일본 땅으로 남는다. 그러나 이럴 경우 1905년 편입을 위한 각의결정에서의 무주지선점론이 성립하지 않는 모순이 생기지만, 영유의사 재확인 등으로 편입을 정당화할 여지는 남는다. 일본 외무성이 “다케시마 문제를 이해하기 위한 10포인트”에서 “일본은 1905년 각의 결정으로 죽도를 영유할 의사를 재확인했다”고 한 것은 이런 맥락에서 이다.¹⁷⁾

또 ‘외 일도’를 독도로 해석하고, “일본과 관계없다”는 표현을, 독도를 조선 땅으로 인정하는 의미로 이해할 경우에도 1905년의 일본의 독도 편입은 논리적으로 성립하지 않는다. 이케우치 등의 연구자들이 ‘외 일도’가 독도를 가리키지만 “일본과 관계없다”는 표현이 독도를 조선 땅으로 인정한 것은 아니라고 주장하는 이유이다. 즉 독도를 일본 땅도 아니고 조선 땅도 아닌 무주지로 남겨 놓음으로서 1905년 각의 결정의 무주지 선점론과 정합성을 가질 수 있게 되는 것이다. 일본이 태정관지령을 메이지 초기 정부의 독도 인식의 한 단면으로 취급하는 등 의미를 축소하는 이유이다. 그러나 태정관지령의 전체 문맥으로 봤을 때, 이러한 해석은 독도뿐만 아니라 울릉도도 조선땅이 아니라는 의미가 되므로 논리적으로 성립할 수 없다. 같은 맥락에서 나카노 데쓰야(中野徹也)는 이케우치의 주장을 수용하여, “고유영토론이 성립하지 않으면, 1905년의 영토 편입 조치를 ‘영유의사의 재확인’으로 간주할 수 없다. 그러나 (독도를 무주지화 하면) 선점행위였다는 가능성은 남는다. 무엇보다도 각의결정 자체가 (독도에 대한 무주지 선점이라고) 기술하고” 있기 때문이라고 밝히고 있다.¹⁸⁾ 고유영토론이 부정되고, 각의 결정의 무주지 선점론과의 정합성을 위해서는, 어떻게든 독도를 무주지화 할 수밖에 없다는 논리로 읽히는 대목이다. 각의 결정을 합리화하려는 목적론적이며 결과

17) 日本外務省, “竹島問題 10 のポイント”, pp.3, 11(온라인).

www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/pdfs/takeshima_point.pdf(검색일: 2021.03.30).

18) 中野徹也, “1905年日本による竹島領土編入措置の法的性質”, 『關西大學法學論文集』 제5호, 關西大學法學會, 2012, p.132.

론적 해석이다.

그러나 태정관이 “울릉도와 독도는 일본의 판도가 아니라”고 한 것은, 일본이 독도에 대한 권리를 포기했다는 것을 의미하는 것은 분명하다. 그들의 주장대로 상대가 없는 포기(遺棄的拋棄)라 하더라도, 포기 대상이 반드시 무주지(*res nullius*)가 되는 것은 아니며, 일반적으로는 이해관계국에 귀속되는 것이라는 점을 상기할 필요가 있다. 이해관계국은 조선뿐이다.

한국에서는 1989년 신용하 교수가 「조선왕조의 독도 영유와 일본제국주의의 독도침략」이라는 논문을 발표하면서 태정관지령에 관한 연구가 시작되었고,¹⁹⁾ 그 후 각종 자료집과 연구서 등에 태정관지령이 소개되고 있다. 정태만²⁰⁾, 유미림·박지영·심경민 등은²¹⁾ 태정관지령의 성립과정, 내무성의 울릉도쟁계 분석과 인식 등을 검토하고 있다. 이성환·송휘영·오카다 다카시는²²⁾ 「공문록」의 태정관지령 관련 문서의 원본 이미지 및 해설을 담은 대역(對譯)을 제시하고, 태정관지령의 토대가 되는 울릉도쟁계를 분석했다. 그리고 태정관 및 태정관지령의 개념화를 시도했다. 이처럼 한국에서는 태정관지령 관련 1차 자료가 거의 완벽하게 소개되고, 언급도 빈번히 이루어지고 있다. 그러나 대부분의 연구는 태정관지령의 ‘외 일도’가 독도임을 증명하는 데 집중하고, 메이지 정부의 독도에 대한 영유권 인식의 한 단면을 보여주는 상징적 자료로 활용하는 데 그치고 있다.

이상과 같이 일본과 한국에서의 태정관지령에 관한 연구는 지령문의 해석을 중심으로 진행됨으로서 다음과 같은 점이 간과되고 있다. 1) 태정관지령은 불가분의 관계에 있는 울릉도쟁계합의의 연장선상에 있는 것이며, 2) 일본의 독도 편입 조치는 각의 결정과 시마네현 고시라는 국내 법령을 통해 이루어졌음에도 불구하고 선행법령으로서의 태정관지령과의 관련성이 부정되고 있으며, 3) 그 연장선상에서 1905년 일본의 독도 편입을 전제로 하고 있는 러스크 서한이 일본의 독도영유권 주장을 정당화하고 있는 점 등이다. 그러나 이 세 가지는 태정관지령을 축으로 매우 밀접한 관련성을 가지고 있다. 이러한 점을 감안하여 태정관지령은 독도문제 전개의 전체적인 맥락 속에서 확장적으로 연구되어야 할 필요가 있다는 점을 강조한다.

19) 신용하, “조선왕조의 독도 영유와 일본제국주의의 독도침략”, 『한국독립운동사연구』 제3집, 독립기념관 한국독립운동사연구소, 1989.

20) 정태만, 『태정관지령이 밝혀주는 독도의 진실』, 서울: 조선뉴스프레스, 2102.

21) 유미림·박지영·심경민, 『1877년 태정관지령에 관한 연구』, 부산: 한국해양수산개발원, 2014.

22) 이성환·송휘영·오카다 다카시, 『일본 태정관과 독도』 서울: 지성인, 2016.

3. 태정관지령과 울릉도쟁계합의

1) 태정관지령의 법원으로서의 울릉도쟁계합의

일본 국립공문서관이 소장하고 있는 「공문록(公文錄)」에는 울릉도와 독도는 일본 땅이 아니라는 취지의 태정관지령이 결정된 과정을 상세히 기록한 1차 자료가 편철되어 있다. 이른바 「공문록」의 태정관지령 관련 자료이다. 이는 17세기 말 울릉도 영유를 둘러싸고 조선과 일본 사이에 전개된 외교교섭의 경위, 즉 울릉도쟁계의 전과정을 기록한 일본 측 자료인 「죽도기사(竹島紀事)」를 요약 발췌한 것이다.

「공문록」에 따르면 태정관지령의 성립과정은 다음과 같다. 1876년 10월 내무성은 지적편찬을 위해 시마네현에 울릉도에 관한 조사를 의뢰한다. 시마네현은 곧바로 1699년 울릉도쟁계합의로 독도는 조선땅이 되었으나, 차제에 울릉도와 독도를 일본땅으로 편입하기를 희망하는 내용의 보고서를 내무성에 제출한다.²³⁾ 시마네현의 보고는 울릉도쟁계합의의 파기를 제안한 것이지만, 이는 역설적으로는 울릉도쟁계합의에서 일본이 울릉도와 함께 독도를 조선 땅으로 인정했다는 사실을 재확인하는 것으로 중요한 의미를 가진다.

시마네현의 보고 내용을 확인하기 위해 내무성은, 약 5개 월 간에 걸쳐 자체적으로 울릉도쟁계의 과정을 면밀히 조사한다. 조사 결과 내무성은, “겐로쿠 12(1699)년에 [울릉도와 독도는] 일본과 관계없는 것으로” 조선과 일본이 합의하였다는 사실을 확인하고,²⁴⁾ 영토에 관련되는 중대한 문제이므로 최고기관인 태정관의 결정이 필요하다는 판단을 내린다. 다음 해인 1877년 3월 17일 내무성은 울릉도쟁계 때 조선 정부와 일본 정부(막부)의 교섭 기록 및 관련 지도(磯竹島略圖) 등을 첨부하여 1699년의 조선과 일본의 합의(울릉도쟁계합의)를 메이지 신정부가 승계해야 한다는 취지를 태정관에 상신한다.²⁵⁾ 3월 29일 태정관은 내무성의 상신을 재가하여, “울릉도와 독도는 일본과 관계없다”는 취지의 지령을 내린다. 이 지령은 4월 9일 시마네현에 전달된다.

여기에서 태정관지령은 전적으로 1699년의 울릉도쟁계합의를 근거로 성립된 것임이 확인된다. 이에 대해서는 일본 측도 수긍하는 부분이다.²⁶⁾ 그렇기 때문에 내용적으로 울릉도쟁

23) 이성환 외, 2016, 위의 책, pp.193-194.

24) 이성환 외, 2016, 위의 책, pp.288-289.

25) 이성환 외, 2016, 위의 책, pp.287-289.

계합의와 태정관지령의 동일성이 인정된다. 이러한 측면에서 울릉도쟁계합의는 태정관지령의 법원(法源, sources of law, title)이며, 태정관지령은 단독으로서가 아니라 울릉도쟁계합의와의 관련성 속에서 의미를 가지는 것임을 알 수 있다.

여기에는 다음과 같은 함의가 있다. 1) 태정관지령의 성립으로 울릉도쟁계합의는 계속해서 유효하며, 2) 울릉도쟁계합의가 유효하면, 후술하는 바와 같이, 울릉도쟁계합의 당시 일본이 조선의 독도 영유권을 인정했다는 사실을 확인할 수 있다. 3) 그리고 울릉도쟁계합의를 승계한 태정관지령이 “울릉도와 독도는 일본과 관계없다”고 한 표현은, 일본이 독도를 조선 땅으로 인정한 것으로 해석하는 것이 정합성이 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 점들을 종합하면, 1699년 울릉도쟁계합의 때부터 일본은 독도를 조선땅으로 인정하고 있었다는 사실을 확인할 수 있다. 따라서 일본이 주장하는 독도 고유영토설과 무주지 선점론은 근거가 없으며, 그 이후 일본이 취한 독도 관련 조치는 위법한 것으로 간주된다.

그러면 태정관지령과 178년 전의 울릉도쟁계합의는 법리적으로 어떤 관련성을 가지고 있으며, 태정관지령의 법적 지위를 어떻게 이해하고, 평가해야 할 것인지를 살펴볼 필요가 있다.

2) 근대적 권원으로서의 태정관지령

앞서 언급한 대로, 태정관지령은 법적 구속력을 가진 울릉도쟁계합의를 기반으로 하고 있다. 이는 태정관지령이 일본 정부가 울릉도쟁계합의의 유효성을 확인하고, 이를 승계하여 국내에 적용하기 위한 조치였다는 것을 의미한다. 울릉도쟁계합의를 국내적으로 수용(adoption)하여 이행하려는 의지가 없었다면 태정관지령을 발령하지 않았을 것이기 때문이다. 이러한 측면에서 태정관지령은 울릉도쟁계합의를 이행하기 위한 일본의 국가 의지를 표현한 입법조치로 볼 수 있다. 이에 대해 178년 전의 울릉도쟁계합의를 태정관지령이라는 국내법령으로 전환했다고 보기에는 시간적 거리가 너무 멀다는 의문이 제기되기도 한다.²⁶⁾ 즉 봉건시대의 국가 간의 합의를 근대적 법령으로 전환한 데 대한 의문이다. 이에 대해서는, 앞서 언급한

26) 塚本孝, “元禄竹島一件をめぐる一付、明治十年太政官指令”, 『島嶼研究ジャーナル』 2(2), 동경: 海洋政策研究所島嶼資料センター, 2013, p.35.

27) 최철영·유미림, “1877년 태정관 지령의 역사적·국제법적 쟁점 검토—울릉도쟁계 관련 문서와의 연관성을 중심으로”, 『국제법학회논총』 63(4), 대한국제법학회, 2018.

「공문록」의 관련 기록에서, 시간적 거리에 관계없이 태정관지령이 울릉도쟁계합의를 승계하고 있는 점이 명확히 확인되고, 내용적으로도 양자는 차이가 없기 때문에 의문의 여지가 없다.

울릉도쟁계합의는 일종의 국경조약이기 때문에²⁸⁾ 국가 정체의 변경이나 사정변경, 시간적 거리 등의 영향을 받지 않는 특수성이 있다. 국제사법재판소의 판결에서 반복적으로 볼 수 있듯이, 국경은 국가의 본질적 요건으로서 한번 결정되면 당사국 간의 새로운 합의가 없는 한 변경되지 않는 이른바 국경신성의 원칙(principle of sanctity of frontier)에 의하여 시간적 거리에 영향을 받지 않는다.²⁹⁾ 국경은, 정체의 변경 등에 의한 승계의 경우 조약뿐 아니라 그에 따른 권리 의무 등 국경 체제 그 자체를 승계한다는 점도 상기할 필요가 있다.³⁰⁾ 따라서 178년이 지나도 울릉도쟁계합의는 여전히 유효하며 국내적 이행도 가능하다. 울릉도쟁계합의와 거의 같은 시기인 1712년에 성립한 백두산정계비가 한국의 간도에 대한 영유권 주장의 근거가 되고 있는 것도 같은 맥락이다.³¹⁾

좀 더 정확히 이야기하면, 울릉도쟁계합의에 대한 국내적 이행 조치가 이때가 처음이 아니다. 울릉도쟁계합의로부터 약 140년이 지난 1836년 막부는 울릉도쟁계의 도해금지령을 적용하여 울릉도 도항자들을 처형하고(하치에몽 사건 또는 덴포죽도일건[天保竹島一件]), 그 이듬해인 1837년 전국을 대상으로 일본인의 도항을 금지하는 포고를 내린다.³²⁾ 그리고 이 포고로부터 40년이 지나 태정관지령이 발령된 것이다. 봉건적인 막부체제에서 근대적인 명치정부로 정체가 변경되면서 1837년의 포고를 태정관지령이라는 근대적 법령으로 대체한 것임을 알 수 있다.

여기에는 근대국가로의 이행에 따른 당시 일본의 상황도 반영되었다. 일본 정부는 불평등 조약 개정을 위한 구미사절단의 파견에 즈음하여 “사할린, 죽도(울릉도를 가리키는 뜻—인

28) 이에 대해서는 박현진, “17세기 말 울릉도쟁계 관련 한·일 ‘교환공문’의 증명력”, 『독도 영토주권 연구』 서울: 경인문화사, 2016, pp.301-351에 상세하게 논하고 있다.

29) 이근관, “통일 후 한-중 국경문제에 관한 국제법적 고찰”, 『국제법학회논총』 55(4), 대한국제법학회, 2010, p.135, 각주 90 재인용; ICJ Report 1994, p.37(para. 72). 원문은 다음과 같다. “The establishment of this boundary is a fact of which, from the outset, has had a legal life of its own, independently of the fate of the 1955 treaty. Once agreed, the boundary stands, for any other approach would vitiate the fundamental principle of the stability of boundaries, the importance of which has been repeatedly emphasized by the Court”.

30) A. P.Lester, “State Succession to Treaties in the Commonwealth”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.12, 1963, p.492; 이현조, “조중국경조약체제에 관한 국제법적 고찰”, 『국제법학회논총』 52(3), 대한국제법학회, 2007, 193쪽 재인용.

31) 이에 대해서는 간도되찾기운동본부 사이트(www.gando.or.kr)를 참조.

32) 池内敏, 2012, 앞의 책, pp.31-32; 池内敏, 2016, 앞의 책, p.104.

용자), 무인도, 류큐(오키나와)의 경계”를 조사해야 한다고 밝히고 있다.³³⁾ 불평등조약 개정을 통해 근대 국제체제로의 편입과 함께 국경 확정을 통한 근대 영역국가로의 전환의 필요성을 강조한 것이다. 메이지 정부는 1875년 가라후토(樺太 사할린)·치시마(千島) 교환조약, 1876년 오가사와라제도 편입, 1879년 오키나와 병합 조치 등을 통해 경계가 다소 모호한 지역들을 적극적으로 포섭하여 국경을 획정한다. 서양 국가들과의 접촉 속에서 근대 영역 국가의 개념을 의식한 일본이 근대 국제법에 기초하여 국경을 획정한 조치들이다.³⁴⁾ 태정관 지령도 그 일환이었다고 볼 수 있다. 그런데 국제법을 기초로 확장적으로 국경을 획정해간 당시의 상황에서 일본 정부가 태정관지령을 통해 독도를 영토에서 배제하는 조치를 취한 것은 특기할 만하다. 조선 정부와 막부 사이에 성립한 울릉도쟁계합의의 구속력을 무시할 수 없었기 때문일 것이다. 이러한 측면에서 보면, 태정관지령은 봉건적 권원(feudal title)인 울릉도쟁계합의를 근대적 권원으로 대체하여 승계한 것이며, 근대 국제법 체제로 국경을 획정해간 일본의 근대적 영역 개념(territory)이 투영된 것이다.

4. 태정관지령의 국제법적 평가

1) 일방적행위로서의 태정관지령

독도 영유권과 관련해서는 태정관지령의 국제법적 측면이 중요하다. 태정관지령이 국내법령의 형식을 띠고 있기 때문에 한일 양국에서 국제법적 측면에서의 논의는 거의 보이지 않는다. 앞서 언급한 바와 같이, 김명기 교수는 2016년 「국제법상 태정관 지령문의 법적 효력에 관한 연구」라는 논문에서 처음으로 태정관지령에 국제법적 효과를 부여하려는 시도를 했다.³⁵⁾ 그의 주장을 간략하게 정리하면 다음과 같다. “「태정관 지령문」 자체는 일본 정부의 국내적 법률행위이고 국제법상 법률행위가 아니다. 그러나 「태정관 지령문」을 「태정류전(太政類典)」과 「공문록(公文錄)」에 등재한 행위는 국제법상 효력이 있는 법률행위이다”

33) 日本史籍協會編, 『岩倉具視關係文書 7』(復刻版), 동경, 東京大学出版会, 1969, pp.306-309.

34) 柳原正治, “幕末期・明治初期の‘領域’概念に関する一考察”, 『現代国際法の思想と構造 I』 동경: 東信堂, 2012, p.59.

35) 김명기, 2016, 앞의 논문.

(42, 괄호 안의 숫자는 김명기 논문의 인용 페이지). “『태정류전』에 정서하여 기록했다는 것은 오늘날의 관보에 공시(公示)한 것으로 볼 수 있다.”(39) “『태정류전』과 『공문록』에 의한 공시는 ……국제법상 (일방적 행위의) 통고에 해당한다. 통고의 대상에 “조선도 포함됨은 물론이다.”(43-44) “통고는 국제법상 금반언(禁反言)의 효과와 묵인의 효과가 인정”된다고 주장한다.(44) 즉 태정관지령은 공시를 통해 조선에 통고되었기 때문에 국제법적으로 금반언과 묵인의 효과를 가진다는 것이다.

이러한 주장이 성립하기 위해서는 「태정류전」이 관보의 성격을 가지고 있으며, 「태정류전」에 등재된 것을 공시로 간주할 수 있어야 한다. 「공문록」은 1868년부터 1885년 내각 성립기까지 태정관이 각 성(省)으로부터 접수한 문서를 연차별·기관별로 편찬한 1차 자료이다. 「태정류전」은 1867년부터 1881년까지의 「공문록」, 「태정관일기(太政官日記)」, 「태정관일지(日誌)」 등에서 전례 조규(선례·법령 등) 등을 발취·정서하여 제도, 관제, 의제(儀制) 등 19개 부분으로 분류하여 연대순으로 유찬(類纂)한 2차 자료에 해당한다. 정태만은 『태정관지령이 밝혀주는 독도의 진실』에서 “관보 성격의 태정류전에 그대로 정서하여 옮겨 적은 것은 울릉도와 독도를 일본 영토가 아닌 것으로 ‘선언’했다고 말할 수 있는 근거가 된다”고 주장한다.³⁶⁾ 그 후 다수의 연구자들이 「태정류전」을 일본 정부의 관보로 간주하고 있으며, 김명기도 그의 주장을 따른 것이다.

그러나 「태정류전」을 관보로 간주하고, 공시가 이루어졌다고 보기는 어렵다. 일본에서 관보가 처음 발행된 것은 1883년이다. 그 이전 1868년 2월부터 1877년 1월까지의 『태정관일지』가 관보의 기능을 했으며,³⁷⁾ 그 후 약 7년간은 『동경일일(日日)신문』의 「태정관 기사 및 공보(太政官記事及公報)」란이 관보의 역할을 했다.³⁸⁾ 즉 「태정류전」은 정부의 공문서 보존철이지 관보가 아니다. 형식도 「태정류전」은 손 글씨이며, 『태정관일지』는 인쇄물이다. 『동경일일신문』에 태정관지령이 게재되었다면 공시로 볼 수 있으나, 가능성은 크지 않다.

다음으로 김명기 교수는, 태정관지령은 일본의 일방적 행위(unilateral acts)에 해당하므로 금반언의 효력을 가진다고 주장하며, 일방적 행위의 법률적 효력을 강조하고 있다. 일방적

36) 정태만, 2012, 앞의 책, p.23; 정태만, “『조선국교제 시말내담서』 및 『태정관지령』과 독도”, 『독도연구』 17, 영남대학교독도연구소, 2014, pp.18-19는 “『태정류전』 공시”라는 소제목 하에 “『태정류전』에 정서하여 기록했다는 것은 오늘날의 관보에 공시한 것으로 볼 수 있다”고 적고 있다.

37) 内閣印刷局, 『内閣印刷局七十年史』, 동경: 1943년; 岩波書店編輯部編, 『日本近代思想大系 別卷 近代史料解説總目次・索引』, 동경: 岩波書店, 1992, p.48.

38) 岩波書店編輯部編, 1992, 위의 책, p.50.

행위의 대표적인 예로 1974년 국제사법재판소의 핵실험 사건(Nuclear Test Case) 판례를 들 수 있다. 판례는 “일방적 행위에 의한 선언이 법적 의무를 창설하는 효과를 가지는 경우가 있다. …… [일방적 선언이나 약속이] 공연(公然)히 이루어지고 (행위국이) 구속받을 의사를 가진 경우에는 …… 타국(상대국가)의 수락이나 반응 등은 선언의 효과를 발생시키는데 필요하지 않다”고 적시하고 있다.³⁹⁾ 일방적 행위가 법적 구속력을 가지기 위해서는 약속이나 선언을 한 행위국의 자기구속의사와 선언의 공연성(publicly)이 중요하며, 상대국의 반응은 문제되지 않는다는 것이다. 이를 태정관지령에 비추어보면, 울릉도쟁계합의를 승계한 태정관지령이 자기구속의사를 가지고 있는 것은 충분히 확인된다. 문제는 공연성이다. 공연성이란 알 수 있게 공개적으로 이루어져야 하는 것으로서, 이해관계국이 일방적 행위를 인지하고, 신뢰할 수 있게 됨으로써 창설된 의무가 지켜지도록 요구할 수 있는 것이다.⁴⁰⁾

여기에서 문제가 되는 것은 태정관지령이 공시를 통해 조선에 전달, 인지되었느냐이다. 즉 조선이 알고 있었느냐인 데, 일본이 조선에 직접 통보를 하거나 조선이 알 수 있을 만큼의 충분한 공시가 이루어졌다 볼만한 증거를 찾기 어렵다. 조선이 태정관지령을 인지하였다는 흔적이 보이지 않는 것이다. 태정관지령이 ‘관보’로 공시가 이루어졌고, 조선에도 전달되었다는 주장은 사실이 아닐 것이다. 이러한 측면에서 보면, 태정관지령은 일본의 국내 조치이며 국제법적 효력을 발생한다고 보기 어렵다. 국제법상의 일방적 행위의 효과를 가지거나 그에 따른 금반언의 효과를 입증하기 쉽지 않은 것이다.

그러나 정부 기관지의 성격을 가진 오늘날과 같은 보편적인 관보가 없고, 공연성이 제한적이었던 당시의 상황에서 공시의 개념을 어떻게 이해해야 할지에 대해서는 문제 제기가 가능하다. 태정관지령은 태정관과 내무성, 그리고 시마네현 사이에 공개적으로 이루어진 행위로 비밀이 아니었다. 이러한 정황을 반영해서인지 일본의 다수 연구자들은 대체적으로 태정관지령을 일본 정부가 공개적으로 의사표시를 한 ‘공시’와 같은 의미로 보는 경향이 강하다. (적어도 태정관지령이 비밀이었다고 보는 견해는 없다.) 예를 들면, 태정관지령을 처음 소개한 호리 가즈오는, 태정관지령은 일본 정부가 “울릉도와 독도는 일본 땅이 아니라고 공적으로 선언한 것이었다”고 규정하고 있으며,⁴¹⁾ 태정관지령의 ‘외 일도’가 독도임을 실증적으로 규

39) ICJ Reports 1974, p.267(para. 43); 村上太郎, “国際法秩序における一方的約束の意義”, 『一橋研究』 20(1), 一橋大学大学院学生会, 1995, p.40.

40) ICJ Reports 1974, p.269(para. 51); 村上太郎, 1995, 위의 논문, p.45.

41) 堀和生, 1987; 임영정 역, 2003, 앞의 책, p.104.

명한 이케우치 사토시는, 일본 정부는 태정관지령이라는 “공식문서로 [독도를 일본 판도 외라고] 표명하고 있다”고⁴²⁾ 평가하고 있다. 또 나카 노리오(名嘉憲夫)는 “1877년의 [태정관지령으로 일본의] 국경획정”⁴³⁾이 이루어졌다고 단정한다. 이러한 평가는 태정관지령이 어느 정도 공시성을 가진 것으로 볼 여지가 있다는 것을 의미한다. 법리적으로 이를 보다 명확히 입증하면 공시에 의한 일방적 선언, 통고, 금반언 등에 대한 국제법적 효과를 주장할 수 있을 것이다.

일방적 선언이 반드시 상대국에 전달되고, 상대국이 인지하고 있어야만 자기구속성이 확보되는 것인가에 대해서도 생각해볼 여지가 있다. 일방적 행위는 의무를 지는 행위(acts whereby the state undertakes obligation)와 권리를 주장하는 행위(acts whereby the state reaffirms right)로 나누어 볼 수 있는데, 태정관지령은 전자에 해당한다. 의무를 부담하는 행위는, 상대국의 인지 여부와 관계없이 의무를 부담하는 자기완결성을 가지는 경우도 있을 수 있다. (이 경우 상대국이 대항력을 가지기는 어렵겠지만.) 예를 들면, 프랑스는 핵실험 중지 선언으로 핵실험 중지 의무를 지게 되고, 핵실험 중지 선언을 인지하지 못한 국가도 핵실험 중지의 혜택을 누리는 것과 같다. 결과적으로 핵실험 중지 선언을 인지하지 못한 국가에 대해서도 프랑스가 선언의 의무를 이행하는 것과 같은 효과가 발생하는 것이다. 또 핵실험 사건에서 국제사법재판소는, 뉴질랜드와 오스트레일리아가 프랑스의 선언을 법적 약속으로 이해하지 않았음에도 선언의 법적 효력을 인정했다.⁴⁴⁾ 상대국이 일방적 선언을 구속력 있는 약속으로 인지하지 않아도 법적 효과가 있다는 의미이다. 여기에서 일방적 선언에 대한 상대국의 태도가 수용이나 묵인만을 의미하는 것이 아니라는 것을 알 수 있다. 확대 해석을 하면, 일방적 행위는 상대국의 인지 여부와 관계없이 의무를 지는 자기 완결적 구속성이 있는 것으로 볼 수 있는 것이다. 구속력있는 약속으로 이해하지 않은 것과, 인지하지 못한 것과는 실제로 차이가 없기 때문이다.

또 망끼에·에크레오(Minquiers and Ecrehos) 사건에서 국제사법재판소는 프랑스 당국자간 (프랑스 해양장관이 외무장관에게 보낸 서한)에 왕래한 내부 문서에서 프랑스가 망끼에 제도를 영국령으로 인정한 사실을 프랑스의 공식 입장으로 보고, 망끼에에 대한 프랑스의 주

42) 池内敏, 2012, 앞의 책, p.149.

43) 名嘉憲夫, 『領土問題から「国境画定問題」へ』, 동경: 明石書店, 2013, p.125.

44) 조성현, “국제법상 일방적 행위-법적 의무를 창출할 수 있는 국가의 일방적 선언을 중심으로-” 고려대학교 박사논문, 2015, p.21.

권을 인정하지 않았다.⁴⁵⁾ 이는 상대국가의 인지 여부에 관계없이 행위국의 의사만으로 일방적 행위에 대한 법적 효력이 발생한다는 것을 말한다. 이러한 사실들에 비추어보면, 다소 공식성이 부족하고 조선이 이를 인지하지 못했다 하더라도, 태정관지령을 일본에 대해 자기 완결적 구속력을 가진 일방적 행위로 볼 여지가 충분히 있으며, 그에 따른 금반언의 효과도 주장할 수 있을 것이다. 이러한 점을 고려하여, 일방적 행위에 대한 기존의 일반론에 얽매이지 않는 발전적 해석(evolutionary interpretation)을 모색할 필요가 있다.

덧붙여 태정관지령이 상대가 있는 영유권문제에 관련된 것이고, 국경조약을 국내법으로 전환한 것이기 때문에, 내용적으로는 국내법적 효과만을 가지고 있는 것은 아니라는 점도 충분히 고려할 필요가 있다.

2) 추후관행으로서의 태정관지령

태정관지령의 국제법적 효과를 따지기 위해서는 불가분의 관계에 있는 울릉도쟁계합의와의 관련성을 법리적으로 검토하는 것도 중요하다. 반복해서 지적하지만, 태정관지령이 울릉도쟁계합의를 승계한 것이라는 점에 대해서는 의문의 여지가 없다. 울릉도쟁계합의는 조선과 일본 사이의 일종의 국경조약이며, 태정관지령을 통해 일본 정부는 울릉도쟁계합의가 계속해서 유효하다는 것을 확인하고 있다. 그러면 울릉도쟁계합의와 태정관지령의 관련성을 법리적으로 어떻게 이해해야 할까. 두 가지의 설명이 가능하다. 하나는 태정관지령을 1699년의 울릉도쟁계합의(국경조약)의 국내법 체계로의 수용(adoption), 전환으로 보는 관점이다.⁴⁶⁾ 이에 대해서는 앞서 설명한 대로이다. 또 하나는 태정관지령을 울릉도쟁계합의(조약)의 추후관행(subsequent practice)으로 보는 관점이다.

2018년 유엔국제법위원회(ILC, International Law Commission)가 검토한 「조약 해석 관련 추후합의와 추후관행」의 초안 제2부 결론3은 “추후합의와 추후관행은 (조약법조약) 제31조에 반영된 조약해석의 일반규칙의 적용에 있어서 해석의 정식수단이다”고 했으며, 결론4

45) 김석현, “시효(時效)에 의한 영유권 취득”, 『국제법학회논총』 57(4), 대한국제법학회, 2012, p.43; 김좌욱, “독도영유권 문제에 관한 연구: 망끼에 및 에크레오 도서분쟁 판례와 독도문제 비교”, 수원대학교 석사논문, 2003, pp.24, 27.

46) 안홍익, “조약의 대한민국 법체계로의 수용: 조약의 분류와 국내법적 지위” 부산대학교 석사논문, 2009, pp.15-18; 이상현, “국제법과 국내법과의 관계에 관한 연구: 이론과 실재를 중심으로”, 건국대학교 석사논문, 1991.

는 “조약법조약 32조의 해석의 보충수단으로서의 추후관행은 조약 체결시점 이후 그 조약의 적용에 관하여 하나 또는 그 이상의 당사국의 행위로 구성된다”고 강조하고 있다. 그리고 결론5에서 “추후관행은 조약의 적용에 있어서 행정, 입법, 사법 또는 여타 기능의 행사를 불문하고 당사국의 행위를 구성할 수 있다”고 규정하고 있다.⁴⁷⁾ 여기에서 당사국의 행위는 조약 적용(조약 의무 이행의 존중 또는 확보)을 위한 국내적 국제적 행위뿐 아니라 조약 해석에 암시를 줄 수 있는 것도 포함한다.⁴⁸⁾ 태정관지령은 울릉도쟁계합의를 적용한 국내 입법조치이므로 조약법조약 제32조의 조약해석의 보충적 수단에 해당하는 것이다.

ILC는 추후관행이 조약 해석의 수단으로서 참작되어야(shall be taken account) 하지만, 반드시 결정적이거나 법적 구속력을 갖는 것은 아니라고 하고 있다. 이는 조약해석을 구성하는 요소들은 통합적이어야 하며, 구성요소 간 위계가 있는 것이 아니기 때문에 추후관행이 다른 요소들에 우선하는 결정력을 가질 수 없다는 의미에서 법적 구속력을 인정하지 않은 것이다.⁴⁹⁾ 즉 어떠한 해석 수단이 법적 구속력을 가지기 위해서는 다른 모든 해석 수단에 우선하는 결정력을 가져야 하나, 추후관행이 반드시 모든 수단에 우선하는 것이 아니라는 의미이며, 추후관행의 의미를 훼손하는 것은 아니다. 다른 유력한 해석 수단이 없는 상황에서 태정관지령이 울릉도쟁계합의의 추후관행에 해당하면, 태정관지령은 울릉도쟁계합의를 해석하는 핵심적 수단이 되는 것이다.

조약체결 후에 이루어진 국가행위, 즉 추후관행은 조약체결 시의 당사국의 의사를 확인하고, 동시에 체결 후 및 조약 해석 시점에서의 당사국 의사도 확인할 수 있는 것이다. 우선은 태정관지령이 성립한 시점에 울릉도쟁계합의는 유효하며, 일본은 이를 유지해가려는 명확한 국가의지를 가지고 있었다는 점은 확인된다. 또 “울릉도와 독도는 일본과 관계없다”는 취지의 태정관지령을 원용하여 울릉도쟁계합의를 해석하면, 울릉도쟁계합의에는 울릉도뿐만 아니라 독도 영유권도 포함되어 있다는 것을 확인할 수 있다.

이에 대해 일본 측에서는, 울릉도쟁계 당시에는 독도에 대한 언급이 없었기 때문에 울릉도쟁계합의와 독도는 관련이 없다고 주장한다. 이는 울릉도쟁계합의에는 언급이 없는 독도가 이를 승계한 태정관지령에는 등장하는 이유를 어떻게 설명할 것인가 하는 문제이다. 이에 대

47) 박기갑, “2018년 제70차 유엔국제법위원회 작업 현황과 제73차 유엔총회 제6위원회 논의결과”, 『국제법평론』 52, 국제법평론회, 2016, p.113.

48) 유희진, “조약해석에서 문맥과 함께 참작되어야 하는 추후합의와 추후관행의 의미”, 『홍익법학』 14(4), 홍익대학교 법학연구소, 2013, p.642.

49) 유희진, 2013, 위의 논문, p.634.

해 쓰카모토를 비롯한 일본의 일부 연구자들은 내무성의 착각 또는 서양 지도의 영향으로 인한 도명(島名)의 혼란 등을 이유로 태정관이 울릉도를 ‘외 일도(즉 독도)’로 잘못 표기하였다고 주장하나,⁵⁰⁾ 설득력이 부족하다.

울릉도쟁계합의와 태정관지령의 정합성을 설명하기 위해서는 울릉도쟁계합의 성립 이후의 상황을 검토할 필요가 있다. 울릉도쟁계합의 이후 실제로 일본인들의 울릉도 및 독도 도항은 전면적으로 금지되었는데, 이러한 사실은 울릉도 도항 금지가 독도 도항 금지를 내포한 것이었다는 의미이다. 이는 근대 이전 일본에서는 독도가 단독으로 취급된 적이 없고, 항상 울릉도와 셋트로, 일체로 취급되었으며,⁵¹⁾ 울릉도 즉 울릉도와 독도(鬱陵島即竹島松島)라는 형태로 울릉도가 독도를 포괄하는 지명으로 사용된 경우도 있었다는 점도 반영되었을 것이다.⁵²⁾ 울릉도쟁계합의에서 울릉도 도항금지가 조선의 울릉도 영유권을 전제로 하는 것이었기 때문에 일본인의 독도 도항 금지는 조선의 독도 영유권을 인정하는 것으로 해석된다. 1978년 조약의 국가승계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties 1978) 제11조와 제12조의 채택 과정에서 치열하게 논의된 바와 같이, “국경조약은 (체결과 동시에 이행되는 처분적 조약으로서) 그 이행에 따라 사실적 및 법적 상황을 창출하는데, 이 상황은 조약 자체와는 별도의 존재를 영위”하는 것이기 때문에,⁵³⁾ 국경조약은 조약 그 자체가 아니라 창출된 상황이 승계되는 것이다. 즉 울릉도쟁계합의에 독도에 대한 직접적인 언급이 없음에도 막부가 독도도항을 금지한 것은 울릉도쟁계합의의 이행에 따른 “객관적인 법적 상황의 창출(creative of objective juridical situation)”로 인한 조선과 일본 사이의 새로운 국경레짐(regime of a boundary)으로 간주되는 것이다.⁵⁴⁾ 최근 연구는 울릉도만 표기된 울릉도쟁계합의에 실질적으로 독도가 포함되어 있었다는 사실이 실증적으로 밝혀지고 있는 점도 이를 뒷받침하고 있다.⁵⁵⁾

50) 塚塚本孝, 2013, 앞의 논문, pp.50-53.

51) 池内敏, 2016, 앞의 책, pp.108-109.

52) 예를 들면 1881년의 송도개척원(松島開拓願)에는 “鬱陵島即竹島松島”(鬱陵島である。すなわち竹島と松島である), “竹島, 松島則鬱陵島”와 같은 표현이 나온다.(杉原隆, “明治10年太政官指令竹島外一島之儀ハ本邦關係無之-をめぐる諸問題”, 『第2期「竹島問題に関する調査研究」中間報告書』, 島根県, 2011).

53) 이근관, 2010, 앞의 논문, p.132.

54) 이순천, 『조약의 국가승계』, 서울: 열린책들, 2012, p.76, 재인용; Okon Udokang, *Succession of New State to International Treaties*, Newyork, 1972, p.380.

55) 内藤正中, “1905年の竹島問題,” 『北東アジア文化研究』 34, 鳥取短期大学北東アジア文化総合研究所, 2011, pp.6-8; 박지영, “일본 산인(山陰)지방민과 ‘울릉도·독도 도해금지령’에 대하여,” 『독도연구』 26, 영남대학교 독도연구소, 2017, pp.384-385. 池内敏, 2016, 앞의 책, p.82.

이상과 같은 점을 고려하면, 태정관지령은 울릉도쟁계 당시 다소 모호하게 취급되었던 독도의 존재를 울릉도쟁계합의에 의해 창출된 조선과 일본 사이의 국경레짐의 승계를 통해 독도의 존재를 명확히 드러낸 것으로 봐야 한다.⁵⁶⁾ 이는 일본이 울릉도쟁계 이후 울릉도쟁계합의를 어떻게 인식하고 이행해왔는가를 보여주는 것이다. 태정관지령이라는 추후관행이 울릉도쟁계합의라는 조약을 발전적으로 해석할 수 있게 하는 증거로 볼 수 있는 대목이다.⁵⁷⁾ 태정관지령을 증거로 하여 울릉도쟁계합의를 해석할 수 있게 됨으로써 울릉도쟁계합의라는 봉건시대의 국제적 합의를 근대 국제법적으로 해석할 수 있는 근거를 제공해 주고 있다. 환언하면, 이러한 의미에서 태정관지령은 1699년의 울릉도쟁계합의에 근대 국제법적 의미를 부여하는 것이다. 연장선상에서 독도 영유권 문제는 1905년 일본의 독도편입이 아니라 1699년의 울릉도쟁계합의로 소급하여 논해야 한다는 주장도 설득력을 가진다.

일본은 울릉도쟁계합의를 폐기하거나 효력을 정지시키는 조치를 취한 적이 없다. 그렇기 때문에 울릉도쟁계합의는 적어도 1905년 일본의 독도편입 때까지 유효하게 작동하고 있었다. 그 연장선상에서 보면, 일본의 독도편입은 조약위반에 해당한다. 한번 합의되면 지속되는(once agreed, the boundary stands) 안정성과 영속성(stability and permanence)을 중시하는 국경이 가진 속성을 반영하여 근본적인 사정변경의 원칙조차 적용되지 않는 국경(영토)에 관련한 국제관습법에 비추보면⁵⁸⁾ 태정관지령에 의해 확인된 조선과 일본 사이의 울릉도쟁계합의는 지금도 유효하다. 태정관지령의 국제법적 효과는 여기에 있다고 하겠다.

5. 태정관지령과 일본의 독도 편입조치

그러면 태정관지령 및 울릉도쟁계합의가 효력이 유지되고 있는 상태에서 이루어진 일본의 독도 편입을 어떻게 평가할 것인가. 구체적으로 일본은 일종의 행정명령 내지는 행정조치에 지나지 않는 독도편입의 각의 결정 및 시마네현 고시로 태정관지령과 울릉도쟁계합의를 무

56) 1994년의 국제사법재판소는 리비아와 차드 사건에서 국경은 원 조약의 유효기간이 경과하였어도 항구성을 지니게 된다고 판시하였는데, 이는 국경조약에 의해 창출된 국경레짐은 조약과 관계없이 항구성을 가진다는 의미이다. 강정민, 2013, “간도 영유권 소송의 당사자 문제에 관한 법이론적 고찰” 경희대학교 석사논문, pp.25-26.

57) Lee, Byungchan, “条約解釈における「後の合意及び後の慣行」：「時間」及び「意思」、そして「発展的解釈」との関係”, 『立命館国際研究』 30(3), 立命館大学国際関係学会, 2018, pp.121-122.

58) 이근관, 2010, 앞의 논문, p.135.

효화하고 새로운 국경을 설정할 수 있는가이다. 이에 대해 일본은 독도편입과 태정관지령 및 울릉도쟁계합의와의 관련성을 분리해서 설명하고 있으며, 한국의 연구에서는 양자의 관련성 보다는 편입 절차의 불법성에 초점을 맞추어 왔다. 그러나 태정관지령 및 울릉도쟁계합의와 일본의 독도 편입은 동전의 양면처럼 분리할 수 없는 것이다.

먼저 각의결정 및 시마네현 고시의 유효성을 검토할 필요가 있다. 각의 결정은 “헌법과 법률의 범위 내에서” 이루어져야 하며,⁵⁹⁾ 메이지 헌법 제9조는 “천황은 필요한 명령을 발하거나, 발하게 할 수 있다. 단, 명령으로 법률을 변경할 수는 없다”고 규정하고 있다. 헌법상 “통치권을 총람(總攬)하는” 지위에 있는 천황조차도 법률에 반하는 명령을 발할 수 없는 데,⁶⁰⁾ 천황을 보필하는 지위에 있는 내각이⁶¹⁾ 독도편입을 결정하고 시마네현에 이를 고시하도록 ‘훈령’한 조치는 태정관지령에 위배된다. 울릉도쟁계합의는 국경조약에 해당하며, 이를 국내 법령으로 전환한 태정관지령은 법률에 해당하기 때문이다.⁶²⁾ 나아가 울릉도쟁계합의를 국내법령으로 전환한 태정관지령의 무효화는 사실상 울릉도쟁계합이라는 조약을 폐기한 것이나 마찬가지의 효과를 가진다. 그렇다면 일본은 한국 정부에 대해 조약 폐기의 통고 의무를 이행하지 않은 것으로 무효의 원인이 될 수 있다. 논의를 단순화하면, 입법, 행정, 사법의 삼권을 통할(統轄)하는 태정관에서 발령한 지령을 행정부(내각)의 결정이나 지방정부인 시마네현 고시로 변경할 수 있는가에 대한 의문은 해소되지 않는다. 국가 권력구조의 측면에서 삼권을 통할하는 태정관은 행정부만을 구성하는 내각의 상위 개념이기 때문이다. 각의결정에 근거한 시마네 현 고시 제40호에 대해서도 마찬가지다.

다음으로 무주지 선점론에 대해서이다. 일본의 독도 편입을 결정한 ‘각의 결정문’에는 태정관지령이나 울릉도쟁계합의에 대한 언급이 없고, 무주지 선점론을 내세우고 있는데,⁶³⁾ 양자의 관계를 어떻게 설명할 것인가이다. 이케우치 사토시가 실증했듯이, 일본은 1699년의 울릉도쟁계합의, 1837년의 덴포죽도일건(天保竹島一件)을 계기로 한 도해금지포고, 그리고 태정관지령 등을 통해 3번이나 독도를 “일본의 판도 외”라고 천명했다.⁶⁴⁾ (이 사이 일본은

59) “閣議決定の有効性に関する質問主意書”, [www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b183125.pdf/\\$File/b183125.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b183125.pdf/$File/b183125.pdf)(검색일: 2021.03.11.)

60) 메이지헌법 제4조.

61) 메이지 헌법에는 내각이라는 용어는 없으며, 내각을 구성하는 대신 “각 국무대신은 천황을 보필한다”고만 규정되어 있을 뿐이다(55조)

62) 이성환, “일본의 태정관지령과 독도편입에 대한 법제사적 검토”, 『국제법학회논총』 62(3), 대한국제법학회, 2017, pp.91-96.

63) 『公文類聚』 第29篇 明治38年 卷1(일본 국립공문서관 소장).

독도가 자국의 영토라는 의사표시를 한 적이 없다), 이러한 조치는 이해당사국인 조선을 상대로 한 울릉도쟁계합의의 연속선상에서 이루어진 것이기 때문에, 그 이후에 “일본의 판도 외”라고 한 것은 독도가 조선의 영토임을 인정한 것으로 간주된다. 같은 맥락에서 편입 당시 독도가 조선 땅이었음을 시사하는 일본 측의 기록도 있다.⁶⁵⁾

그럼에도 불구하고, 일본 연구자들은 태정관지령에서 “판도 외”라고 한 것이 조선의 영유권을 인정한 것이 아니기 때문에 독도는 무주지였다거나, 시마네현이 정식으로 고시했으므로 편입은 합법적이라고 주장한다.⁶⁶⁾ 더 구체적으로는 “독도가 1877년의 태정관지령의 대상이었으며, 일본 정부가 이 시점에서 영유의사를 가지고 있지 않았다는 것이 알려졌다”고 해 도 (태정관지령은 일본의 국내적 조치였기 때문에) 후에 영유의사를 가지고 국제법상의 영토 취득 방법에 의해 독도를 영유할 수 있다”고 강변한다.⁶⁷⁾ 이처럼 일본은 독도편입과 태정관지령의 법적 효과를 분리하고 있으나, 양자는 불가분의 관계에 있다는 데 대해서는 반복해서 언급한 대로이다. 설령, 태정관지령 및 울릉도쟁계합의를 무시하고, 일본이 일방적으로 편입조치(일방적요구)를 취했다 하더라도, 이는 상대국가의 동의가 없으면 그 위법성은 조각되지 않는다.⁶⁸⁾

6. 결론

지금까지 국내법령인 태정관지령은 국제법적 효과에는 한계가 있으며, 국제법적으로 정당하게 취해진 1905년 일본의 독도 편입은 태정관지령과는 관련이 없는 것으로 평가되었다. 이는 태정관지령이 1699년 조선과 일본 사이에 성립한 울릉도쟁계합의(국경조약)를 승계한

64) 池内敏, 2012, p.305.

65) 中井養三郎, 『事業經營概要』, 1909; 김수희, “일본의 독도강점을 ‘기록화’한 「나카이 요자부로 문서」 해제와 자료 소개”, 『독도연구』 17, 영남대학교 독도연구소, 2015, pp.414, 416. 또 태정관지령 발의 주체인 내무성도 한국령의 가능성이 있는 독도를 편입할 경우 다른 나라가 “한국 병탄(併呑)의 야심이 있다”고 의심할 것을 우려해 영토 편입을 반대한 기록도 있다. 中井養三郎, 1909, 의의 자료 및 김수희, 2014, pp.415, 416.

66) 名嘉憲夫, 2013, 앞의 책, p.132; 塚本孝, “竹島領土編入(1905年)の意義について”, 『島嶼研究ジャーナル』 3(2), 島嶼資料センター, 2014, pp.53-55.

67) 塚本孝, 2013, 앞의 논문, p.54.

68) 中谷和弘, “言葉による一方的行為の国際法上の評価(一)”, 『国家学会雑誌』 105(1, 2), 国家学会, 1992, p.55.

것이며, 양자는 불가분의 관계에 있다는 점을 간과했기 때문이다. 구체적으로 태정관지령은 울릉도쟁계합의의 추후관행(subsequent practice)으로서, 그리고 울릉도쟁계합의를 국내법령으로 전환한 일방적행위(unilateral acts)로서의 국제법적 법적 효과를 가지고 있음을 밝혔다. 또 일본은 태정관지령과 울릉도쟁계합의에 대해 일본이 지금까지 아무런 조치를 않았기 때문에 태정관지령과 울릉도쟁계합의는 이론적으로 지금까지도 유효하다.

또 추후관행이라는 관점에서 태정관지령은 울릉도쟁계합의 해석의 유력한 보조수단으로서의 법적 효과를 가지고 있으며, 이를 통해 울릉도쟁계합의에서 일본은 조선의 독도 영유권을 인정했다는 사실이 확인된다.

이러한 제 상황을 기초로 판단하면, 태정관지령과 울릉도쟁계합의를 무시한 1905년 일본의 독도 편입은 위법행위이며, 상대국가(대한제국)의 동의가 없으면 그 위법성은 조각되지 않는다. 따라서 독도 영유권 문제에 대한 논의는 1905년 일본의 독도편입이 아니라 태정관지령과 울릉도쟁계합의에 초점을 맞춘 패러다임의 변화를 모색할 필요가 있다. 태정관지령은 이를 위한 유력한 증거이다.

참고문헌

- 강정민, 2013, “간도 영유권 소송의 당사자 문제에 관한 법이론적 고찰” 경희대학교 석사논문.
- 김석현, “시효(時效)에 의한 영유권 취득”, 『국제법학회논총』 57(4), 대한국제법학회, 2012.
- 김수희, “일본의 독도강점을 ‘기록화’한 「나카이 요자부로 문서」 해제와 자료 소개”, 『독도연구』 17, 영남대학교 독도연구소, 2015,
- 김좌욱, “독도영유권 문제에 관한 연구: 망끼에 및 에크레오 도서분쟁 판례와 독도문제 비교”, 수원대학교 석사논문, 2003.
- 김명기, “국제법상 ‘태정관 지령문’의 법적 효력에 관한 연구”, 『영토해양연구』 11, 동북아역사재단 독도연구소, 2016.
- 다케우치 다케시 지음, 송휘영·김수희 옮김, 『독도=죽도 문제 고유영토론의 역사적 검토』 서울: 선인, 2012.
- 박기갑, “2018년 제70차 유엔국제법위원회 작업현황과 제73차 유엔총회 제6위원회 논의결과”, 『국제법평론』 52, 국제법평론회, 2016.
- 박지영, “일본 산인(山陰)지방민과 ‘울릉도·독도 도해금지령’에 대하여”, 『독도연구』 26, 영남대학교 독도연구소, 2017.

- 박현진, “17세기 말 울릉도쟁계 관련한·일 ‘교환공문’의 증명력”, 『독도 영토주권 연구』 서울: 경인문화사, 2016.
- 안홍익, “조약의 대한민국 법체계로의 수용: 조약의 분류와 국내법적 지위” 부산대학교 석사논문, 2009.
- 이근관, “통일 후 한-중 국경문제에 관한 국제법적 고찰”, 『국제법학회논총』 55(4), 대한국제법학회, 2010.
- 조성현, “국제법상 일방적 행위-법적 의무를 창출할 수 있는 국가의 일방적 선언을 중심으로-” 고려대학교 박사논문, 2015.
- 신용하, “조선왕조의 독도 영유와 일본제국주의의 독도침략”, 『한국독립운동사연구』 제3집, 독립기념관, 한국 독립운동사연구소, 1989.
- 유미림·박지영·심경민, 『1877년 태정관지령에 관한 연구』, 부산: 한국해양수산개발원, 2014.
- 이성환·송휘영·오카다 다카시, 『일본 태정관과 독도』 서울: 지성인, 2016.
- 이성환, “일본의 태정관지령과 독도편입에 대한 법제사적 검토”, 『국제법학회논총』 62(3), 대한국제법학회, 2017.
- 이순천, 『조약의 국가승계』, 서울: 열린책들, 2012.
- 이현조, “조중국경조약체제에 관한 국제법적 고찰”, 『국제법학회논총』 52(3), 대한국제법학회, 2007.
- 이상현, “국제법과 국내법과의 관계에 관한 연구: 이론과 실재를 중심으로”, 건국대학교 석사논문, 1991.
- 유희진, “조약해석에서 문맥과 함께 참작되어야 하는 추후합의와 추후관행의 의미”, 『홍익법학』 14(4), 홍익대학교 법학연구소, 2013.
- 정태만, 『태정관지령이 밝혀주는 독도의 진실』, 서울: 조선뉴스프레스, 2102.
- 정태만, “『조선국교제 시말내탐서』 및 『태정관지령』과 독도”, 『독도연구』 17, 영남대학교독도연구소, 2014.
- 최철영·유미림, “1877년 태정관 지령의 역사적·국제법적 쟁점 검토-울릉도쟁계 관련 문서와의 연관성을 중심으로”, 『국제법학회논총』 63(4), 대한국제법학회, 2018.
- 山辺健太郎·梶村秀樹·堀和生 著, 임영정 역, 『독도 영유권의 일본측 주장을 반박한 일본인 논문집』, 서울: 경일문화사, 2003.
- 堀和生, “一九〇五年日本の竹島領土編入”, 『朝鮮史研究会論文集』 24, 朝鮮史研究会, 1987.
- 池内敏, 『竹島問題は何か』, 나고야: 名古屋大學出版部, 2012.
- 池内敏, 『竹島—もうひとつの日韓関係史』, 동경: 中央公論社, 2016.
- 漆崎英之, “「太政官指令」付図「磯竹島略図」発見の経緯とその意義”, 『독도연구』 제14호, 영남대학교독도연구소, 2013.
- 島根県 竹島問題研究会, 『第二期「竹島問題に関する調査研究」中間報告書』, 島根県, 2011.

- 塚本孝, “竹島領有権問題の経緯 第3版”, 『調査と情報』 701, 동경: 日本国立国会図書館, 2011.
- 塚本孝, “元禄竹島一件をめぐって一付、明治十年太政官指令”, 『島嶼研究ジャーナル』 2(2), 동경: 海洋政策研究所島嶼資料センター, 2013.
- 塚本孝, “竹島領土編入(1905年)の意義について”, 『島嶼研究ジャーナル』 3(2), 島嶼資料センター, 2014.
- 竹内猛, 「竹島外一島の解釈をめぐる問題について—竹島問題研究会中間報告書「杉原レポート批判」—」『郷土石見』87, 石見郷土研究懇話会, 2011.
- 中野徹也, “1905年日本による竹島領土編入措置の法的性質”, 『關西大學法學論文集』 제5호, 關西大學法學會, 2012.
- 日本史籍協会編, 『岩倉具視関係文書 7』(復刻版), 동경, 東京大学出版会, 1969.
- 柳原正治, “幕末期・明治初期の‘領域’概念に関する一考察”, 『現代国際法の思想と構造 I』 동경: 東信堂, 2012.
- 内閣印刷局, 『内閣印刷局七十年史』, 동경: 1943.
- 岩波書店編輯部編, 『日本近代思想大系 別巻 近代史料解説總目次・索引』, 동경: 岩波書店, 1992.
- 村上太郎, “「国際法秩序における一方的約束の意義」, 『一橋研究』 20(1), 一橋大学大学院学生会, 1995.
- 名嘉憲夫, 『領土問題から「国境画定問題」へ』, 동경: 明石書店, 2013.
- Okon Udokang, *Succession of New State to International Treaties*, Newyork, 1972.
- 内藤正中, “1905年の竹島問題”, 『北東アジア文化研究』34, 鳥取短期大学北東アジア文化総合研究所, 2011.
- Lee, Byungchan, “条約解釈における「後の合意及び後の慣行」: 「時間」及び「意思」、そして「発展的解釈」との関係”, 『立命館国際研究』 30(3), 立命館大学国際関係学会, 2018.
- 『公文類聚』 第29篇 明治38年 卷1(일본 국립공문서관 소장).
- 中谷和弘, “言葉による一方的行為の国際法上の評価(一)”, 『国家学会雑誌』 105(1, 2), 国家学会, 1992.
- 日本外務省, “竹島問題 10 のポイント”(온라인).
- www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/pdfs/takeshima_point.pdf(검색일: 2021. 03. 30).
- A. P. Lester, “State Succession to Treaties in the Commonwealth”, *International and Comparative Law Quarterly*, Nol.12, 1963.
- Okon Udokang, *Succession of New State to International Treaties*, Newyork, 1972.



【 3 세션 】



일본과 해양영토문제