

동아시아에서의 중일 간의 새로운 파워 게임

- 센카쿠열도 문제를 중심으로 -

趙眞九*

1. 문제제기
2. 센카쿠열도를 둘러싼 중일 분쟁의 역사적 경위
3. 중국의 영해법 제정과 센카쿠열도 갈등
4. 중국의 부상과 새로운 중일 관계
5. 결 론

1. 문제제기

‘정냉경열(政冷經熱)’이란 말은 정치적으로 소원하지만 경제적으로 밀접해진 중일 관계를 표현하는 말이다. 중일 우호조약 체결 30년을 맞이했던 2008년에는 10년 만에 후진타오(胡錦濤) 국가주석이 일본을 방문했으며, 500만 명이 넘는 양국의 국민들이 상대국을 방문했다. 또한 2008년 양국의 무역총액(홍콩 경유 무역 제외)은 2664억 달러로 일본에게 중국은 미국을 제치고 2007년에 이어 최대 무역상대국이 되었으며, 중국에게 있어서도 일

* 전 고려대 강사, 현재 전략과문화 대표. 도쿄대학 대학원 법학박사(국제정치 전공)

본은 유럽연합(EU)과 미국에 이어 세 번째로 큰 무역상대국이다.¹⁾

양국의 경제적 상호의존도가 점차 심화되고 있는 반면 정치적으로는 교과서 문제, 야스쿠니신사 문제, 동중국해 자원개발 문제 등을 둘러싸고 갈등과 긴장이 반복되었다. 더구나 양국 국민의 상대국에 대한 이미지도 결코 우호적이라고 말할 수 없다. 일본 정부가 2009년 10월에 실시한 여론조사에 따르면, 중국에 대해 친근감을 느끼는 일본인은 38.5%(2008년의 31.8%에서 약간 증가)에 불과했으며, 친근감을 느끼지 않는다는 응답은 58.5%에 달했다(2008년 66.6%에서 58.5%로 약간 감소). 또한, 전체적으로 중일 관계가 양호하다고 보는 응답자 비율도 2008년 23.7%에서 38.5%로 늘어났지만 응답자의 55.2%가 좋지 않은 것으로 보았다. 2008년에는 71.9%가 양국 관계가 좋지 않다고 대답했는데, 이것은 당시 중국계 냉동만두를 먹은 일본인 10명이 식중독을 일으켰던 사건의 영향이 컸다.²⁾

조금 오래된 통계이기는 하지만, 2004년 11월 중국사회과학원 일본연구소가 발표한 여론조사 결과에 따르면 일본에 대해 친근감을 느끼는 중국인은 6.3%에 지나지 않으며 53.6%가 일본에 대해 친근감을 느끼지 않는 것으로 나타났다. 중국인들이 일본을 싫어하는 이유로는 '일본이 침략의 역사를 반성하고 있지 않다'가 61.7%로 가장 많았으며, '과거에 중국을 침략했다'가 26%, '미일군사동맹이 중국의 위협이 되고 있다'가 6.9%를 차지했다.³⁾

이런 중국인의 대일 혐오감은 2005년 4월 중국에서의 대규모 반일시위로 나타났으며, 중국 내의 일본기업과 일본인들에게까지 피해가 확산되었다. 반일시위는 애국주의 교육의 일환으로 중국 정부가 항일 역사교육을 강화하면서 젊은이들 사이에 반일감정이 고조되고 있음을 보여주었다. 중국 공산당은 소수민족의 단결을 해칠 우려가 있기 때문에 민족주의라는 말 대신 애국주의라는 용어를 사용하고 있는데, 공산당 지도하에 국가에 대해 충성

1) 日本外務省アジア大洋州局中國・モンゴル課, 『最近の中國情勢と日中關係』, 2009년 7월, p. 6.

2) 内閣府大臣官房政府広報室, 『外交に關する世論調査』, 2009년 10월. 조사결과보고서는 인터넷으로도 볼 수 있다. <http://www8.cao.go.jp/survey/h21/h21-gaiko/index.html>(검색일: 2010년 9월 28일).

3) 『東京新聞』, 2004.11.25.

을 다하는 것이 애국주의의 핵심이다.⁴⁾ 애국주의 교육은 1994년 9월 중국 공산당 선전부가 '애국주의교육실시강요(愛國主義教育實施綱要)'를 공포하면서 본격화되었다. 애국주의 교육 캠페인 자체가 반일적인 것은 아니었지만, 대중매체나 학교 교육에서 중일전쟁의 비극을 시각적으로 교육받은 중국 청소년들의 대일 이미지는 부정적인 것일 수밖에 없다.⁵⁾

중국에서 반일(혐일) 감정이 높아지는 사이에 일본에서는 놀라운 경제성장과 이를 배경으로 군 현대화에 박차를 가하는 중국을 '위협'으로 인식하려는 시각이 늘어나고 있다. 2005년 9월 『아사히(朝日)신문』은 일본의 방위청(당시)과 자위대가 중국과의 군사적 충돌 가능성을 상징한 '방위경비계획'을 작성했다고 보도했는데, 주목해야 할 것은 두 가지다. 하나는 극비문서를 작성한 육상막료감부가 센카쿠열도 주변에서의 자원개발문제를 둘러싸고 중일 간의 대립이 심각해지면 중국군이 센카쿠열도에 상륙작전을 감행할 수 있다고 보았다는 점이다. 다른 하나는 구소련의 침공에 대비했던 종전의 '북방중시' 방침에서 일본의 방위구상이 중국 쪽으로 전환되고 있다는 점이다.⁶⁾

중국 외교부는 다오위다오(센카쿠열도의 중국명)에 대한 중국의 영유권을 확인하면서 일본 측의 중국위협론은 과장된 것이라는 반박 성명을 발표했다.⁷⁾ 중일 양국이 서로 영유권을 주장하고 있는 센카쿠열도 주변의 동중국해 해저에는 석유와 가스 등 천연자원이 풍부하게 매장되어 있는 것으로 알려져 있다. 이 지역에서의 자원개발을 둘러싸고 양국은 갈등을 빚어왔으며, 언제라도 양국 관계를 급격하게 악화시킬 수 있는 요인으로 지적돼 왔다.

이러한 점에 유의하여 본고에서는 센카쿠열도의 영유권과 동중국해 가스전 개발을 둘러싸고 전개되고 있는 중일 간의 갈등과 대립을 세 시기로 나눠 고찰한다.

4) Che-po Chan and Brian Bridge, "China, Japan, and the Clash of Nationalism," *Asian Perspective*, Vol.30, No.1, 2006, p. 133.

5) 모리 카즈코, 『중일관계 : 전후에서 신시대』, 리북, 2006, pp. 170-171.

6) 『朝日新聞』 2005.9.26.

7) 『朝日新聞』 2005.10.7.

우선 2차 대전의 종결 이후부터 냉전이 끝나는 1980년대 말까지로 센카쿠열도 분쟁의 역사적 경위를 살펴본 뒤 1972년의 중일 국교정상화 과정과 그 후 이 문제가 양국 사이에서 어떻게 처리되었는지를 개관한다. 다음은 중국이 영해법을 제정해 센카쿠열도를 자국 영토에 공식적으로 포함시켰던 1992년 전후부터 동중국해에서의 자원개발 문제가 양국 간의 외교현안으로 부상했던 2000년대 중반까지다. 영해법 제정을 계기로 센카쿠열도의 영유권에 관한 중국의 태도는 이전의 소극적인 태도에서 탈피하여 적극적으로 되었을 뿐만 아니라, 중국의 해양 전략에서 매우 중요한 위치를 차지하게 되었다.

마지막이 2000년대 중반 이후부터 현재까지로 중국은 정치경제대국에서 군사대국으로까지 부상하면서 미국과 어깨를 견주고 있으며, 중일 관계도 과거와는 성격이 다른 새로운 국면을 맞이하고 있다. 최근에 벌어진 중국 어선 나포를 둘러싼 양국의 충돌은 이 문제가 영토나 자원개발문제를 넘어 양국 간의 파워 게임으로 비화될 위험이 있다는 것을 보여주었는데, 이것들이 우리에게 어떤 함의를 주는지에 대해서도 간단하게 언급하고자 한다.

2. 센카쿠열도를 둘러싼 중일 분쟁의 역사적 경위

(1) 센카쿠열도 영유권 분쟁의 기원

센카쿠열도는 5개의 섬(魚釣島, 久場島, 大正島, 北小島, 南小島)과 3개의 암초(沖の北岩, 沖の南岩, 飛瀬)로 구성되어 있으며 가장 큰 섬의 면적은 4km²가 채 되지 않는다. 이 섬을 일본에서는 우오쓰리시마(魚釣島)라고 중국에서는 다편위다이(釣魚島)라고 부르는데, 중국 대륙에서 약 330km, 일본의 이시가키지마(石垣島)에서 약 170km 떨어져있다. 이곳은 1968년 가을 유엔 아시아극동경제위원회(ECAFE)가 동중국해 일대에 대한 지질조사를

실시하고 이듬해 5월 석유와 가스가 풍부하게 매장되어 있을 가능성이 있다는 보고서를 내놓기 전까지 별로 주목을 받지 못했었다.

센카쿠열도는 현재 일본이 실효지배하고 있으며 행정구역상으로는 오키나와 현 이시가키(石垣) 시에 속해 있다. 오키나와는 1951년 9월에 체결된 샌프란시스코 강화조약에 의해 일본이 독립국가로서 국제사회에 복귀한 뒤에도 미군에 의해 통치가 이루어졌다. 1960년대에 들어와 미일 양국은 오키나와의 시정권 반환을 위한 교섭을 시작했지만, 오키나와에 배치된 핵문제와 반환 후의 오키나와 기지 사용문제를 둘러싸고 견해의 차이를 좁히지 못해 난항을 거듭했다. 최종합의가 이루어진 것은 1971년 6월 17일이며, 이듬해 1972년 5월 15일 27년 만에 오키나와는 일본 측에 반환되었다.

그런데 오키나와 반환협정이 체결되었던 1971년 12월 30일 중국 정부는 처음으로 센카쿠열도에 대한 영유권을 주장하는 외교부 성명을 발표했는데, 핵심은 다음과 같다.

첫째, 닌오위다이 등은 명대(明代)부터 '중국의 해상방위구역'에 포함되었으며, 중국의 영토인 타이완의 부속도서이다.

둘째, 역사적인 문헌에 의하면 중국과 류큐(琉球, 오키나와의 옛 이름)의 경계는 赤尾嶼(大正島)와 久米島 사이이다(久米島는 오키나와 본섬에서 서쪽으로 100km 떨어져 있음).

셋째, 청일간의 소위 류큐문제에 관한 교섭 시 양측은 '琉球三六島'에 센카쿠열도가 포함되지 않는 것으로 보았다.

넷째, 일본이 센카쿠열도를 처음으로 발견한 1884년보다 훨씬 이전부터 중국의 영토였으며, 1895년 청일전쟁에서 청의 패배가 확정적이 되자 일본은 이를 약탈하고 시모노세키조약을 강요하여 타이완과 부속도서 및 평후제도(澎湖諸島)를 빼앗았다. 제2차 세계대전에서 패배한 일본은 1945년 7월에 발표된 포츠담선언의 성실한 이행을 약속했는데, 포츠담선언 제8항은 일본이 중국으로부터 강탈한 모든 지역을 중국에게 반환하고 일본이 폭력과 탐욕에 의해 침략한 다른 모든 지역에서 구축되어야 한다는 카이로선언을 재확인하고 있기 때문에 닌오위다이는 일본이 중국으로부터 강탈한 지

역 또는 폭력과 탐욕에 의해 침략한 지역에 포함된다는 것이다. 따라서 과거 전쟁을 통해 일본이 얻은 영토의 포기를 규정하고 있는 샌프란시스코 강화조약이 체결되기 전에 센카쿠열도는 이미 중국의 영토라는 것이다.⁸⁾

요컨대 오키나와 반환협정에서 센카쿠열도를 반환지역에 포함시킨 것은 불법이며, 센카쿠열도는 타이완의 부속도서라는 것이 중국 측 입장이다.

이에 대해서 일본 외무성은 1972년 3월에 작성된 “센카쿠열도의 영유권에 대한 기본 견해”라는 문서를 통해 중국 측 주장을 정면으로 반박했다. 즉, 센카쿠열도에 대한 중국의 지배권이 미치지 않고 있다는 점을 신중하게 확인한 일본 정부는 1895년 1월 14일 각의 결정을 통해 센카쿠열도를 일본의 영토로 정식으로 편입했기 때문에 “1895년 5월 발효된 시모노세키 조약 제2조에 의해 우리나라가 청국으로부터 할양받은 타이완 및 평후제도에 포함되지 않는다”는 것이다. 따라서 샌프란시스코 평화조약 제2조에 따라 일본이 포기한 영토에 센카쿠열도는 포함되지 않으며 제3조에 따라 南西諸島の 일부로서 미국의 시정 하에 들어갔으며, 1971년 6월 17일 서명된 오키나와협정에 의해 시정권이 일본에 반환되었다고 주장했다. 또한 샌프란시스코 평화조약 제3조에 입각해 미국의 시정 하에 들어간 지역에 동제도가 포함되어 있다는 사실에 대해 중국이 종래 아무런 이의를 제기하지 않았던 것으로 보아 중국이 센카쿠열도를 타이완의 일부로 보지 않았던 것은 분명하다고 반박했다.⁹⁾

오키나와에 대한 미군정이 실시되기 전인 1945년 10월 25일 중국은 타이완에 대한 영토편입조치를 완료하지만, 이후 베이징이나 타이완에서 발행된 지도는 센카쿠열도를 중국 영토에서 제외시켜 류큐군도(琉球群島)의 일부로 표기했다. 일본의 한 학자가 주장하듯 중국에게 센카쿠열도가 자국의 영토라는 의식이 약했으며, 나아가 일본의 영토라는 인식이 자리 잡고 있었을지도 모른다.¹⁰⁾

8) 芹田健太郎, 『日本の領土』, 中央公論新社, 2002, pp. 106~145.

9) “尖閣諸島の領有権についての基本見解.” <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/index.html>(검색일: 2010년 9월 28일).

10) 芹田健太郎, *op. cit.*, p. 113.

사실 중국은 물론 타이완 당국도 ECAFE가 1969년 5월 동중국해 해저에 중동에 필적할 만한 석유와 가스가 매장되어 있을 가능성이 있다고 발표할 때까지 센카쿠열도에 대해 관심을 표명하지 않았다. 타이완 정부는 1969년 7월 17일 자국 연안 대륙붕의 천연자원에 대해 주권적 권리를 행사하겠다는 성명을 발표한 데 이어¹¹⁾, 1970년 7월 17일 중국석유공사(PCP)와 제휴 관계를 맺고 있던 미국의 퍼시픽 걸프 사(걸프오일의 자회사)에게 센카쿠 열도 부근의 타이완 북동해역에서의 석유자원의 탐사 및 시굴권을 인가했다. 또한 미국의 걸프오일은 1970년 1월 일본의 이데미쓰코산(出光興産), 미쓰비시카세이(三菱化成) 등과 합자회사를 오키나와에 설립했으며, 11월에는 텍사코(Texaco)와 쉘브론(Chevron)이 일본의 석유회사와 공동으로 남녀군도(男女群島) 부근 동중국해의 해저석유자원의 공동개발에 합의했다.

이러한 미일 양국 석유기업의 공동개발 움직임에 대해 중국은 1970년 12월 3일 신화사 통신을 통해 공동개발은 중국의 해저자원을 약탈하는 것이며 새로운 중국침략 행위라고 비난하고, 닌오위다이 등은 타이완성의 부속 도서라면서 영유권을 주장했다.¹²⁾ 아마 1971년 12월 30일자 외교부 성명 발표 이전에 중국 측이 센카쿠열도의 영유권을 주장한 것은 이것이 처음일 것이다. 그렇지만 중국은 외교부 성명 이후 한동안 센카쿠열도의 영유권 문제에 대해 언급하지 않았는데, 이것은 중국과의 관계개선을 모색했던 닉슨 정권의 중국정책과 밀접한 관련이 있다. 미중접근은 일본의 대중국외교에도 직접적인 영향을 주었다.

(2) 중일국교정상화와 영유권 문제 해결의 유보

오키나와 반환을 이끌어냈던 사토 총리의 뒤를 이어 총리가 된 다나카 가쿠에이(田中角榮)는 취임 후 첫 번째 각의에서 중국과의 국교정상화를

11) 平松茂雄, 『續 中國の海洋戰略』, 勁草書房, 1997, pp. 165~166.

12) 眞榮平房昭, “中國の海洋進出と日中關係 - 尖閣諸島の石油資源・領有權をめぐる-,” 田中恭子編, 『現代中國の構造變動8 國際關係 : アジア太平洋の地域秩序』, 東京大學出版會, 2001, pp. 162~164.

시급한 과제로 제시했다. 중국도 1971년 6월 중국을 방문했던 공명당 대표 단에게 국교정상화를 위한 조건인 소위 '복교 3원칙'을 제시하는 등 적극적인 자세를 보였다. '복교 3원칙'이란 ①중화인민공화국이 유일한 합법정부라는 하나의 중국 원칙을 인정하며, ②타이완은 중국의 하나의 성(省)이며 타이완문제는 중국의 내정문제이며, ③1952년 일본이 타이완과 체결한 일화평화조약(日華平和條約)은 불법 무효이며 파기되어야 한다는 것이었다.¹³⁾ 1971년 10월에 열린 유엔총회에서 중국의 가입이 승인되고 타이완이 축출된 상황에서 일본이 ①과 ②에 대해 이론을 제기할 수는 없었지만, ③은 그때까지 일본 정부가 견지해온 입장, 즉 일화평화조약으로 일본과 중국의 전쟁상태는 종결되었다는 것과 다르기 때문에 받아들일 수는 없었다.

그렇지만 중국 측은 매우 적극적이었다. 저우언라이 총리는 일본의 사회당 위원장에게 다나카 총리의 중국방문을 환영한다는 뜻을 전달했을 뿐만 아니라, 1972년 7월 29일 중국을 방문 중이던 다케이리 요시카쓰(竹入義勝) 공명당 위원장에게 국교정상화를 위한 공동성명의 중국 측 초안을 전달했다. 다케이리는 중국 측 초안과 함께 저우언라이와의 회견 기록을 담은 메모를 다나카 총리에게 전달했는데, 거기에는 미일안보조약에 대해 중국이 이익을 제기하지 않으며, 전쟁배상을 요구하지 않겠다는 내용도 포함되어 있었다. 중국 측의 강한 열의를 느낀 다나카는 정치적 타결을 결심하고 전격적으로 중국을 방문했다.

그러나 공동성명 작성 교섭은 난항을 거듭했다. 결국 9월 29일에 조인된 공동성명으로 양국은 중일간의 비정상적인 상태의 종료를 확인했으며 양국 국민의 우호를 위해 중국은 일본에 대한 전쟁배상의 청구 포기를 표명했다. 쟁점이었던 일화평화조약 문제는 공동성명에서는 언급하지 않고 오오히라 외상이 공동성명 발표 후의 기자회견에서 조약의 종료를 확인하는 것으로 타결되었지만, 센카쿠열도의 영유권 문제에 대해서는 전혀 언급이 없었다.¹⁴⁾

13) 竹内實編, 『日中國交基本文獻集 下卷』, 蒼蒼社, 1993, pp. 179~181.

14) 중일 간의 국교정상화 교섭 과정은 田中明彦, 『日中關係 1945-1990』, 東京大學出版會, 1991, pp. 73~83.

국교정상화 이후 양국은 무역, 항공, 해운 및 어업 등에 관한 실무협정을 체결했으며, 평화우호조약의 체결 교섭도 1974년 11월부터 시작되었다. 그렇지만 중국이 공동성명에 포함된 '반패권조항'을 중일평화우호조약 속에 포함시킬 것을 요구하고¹⁵⁾, 이것이 반(反) 소련적인 것으로 비춰져 불필요하게 소련을 자극하지는 않을까 우려했던 일본이 난색을 표명하면서 교섭은 암초에 부딪혔다.

더구나 1975년부터 1977년까지 양국 국내에서의 정치적 혼란 때문에 교섭은 사실상 중단되었다. 일본에서는 1976년 7월 다나카 전 총리가 미국의 록히드사로부터 거액의 뇌물을 수수한 혐의로 체포되었으며, 같은 해 12월에 실시된 총선거에서 자민당은 창당 이후 처음으로 과반수를 획득하지 못했다. 한편 중국에서는 1976년 1월과 9월에 저우언라이와 마오쩌둥이 사망하면서 권력투쟁이 벌어졌다. 1977년 7월 실각했던 덩샤오핑(鄧小平)이 당 부주석으로 복권되면서 중국은 정치적인 안정을 회복했으며 중단되었던 평화조약 교섭도 재개되었다.¹⁶⁾

그렇지만 자민당 내에는 친 타이완파 의원들로 구성된 아시아문제연구회가 조약체결에 신중한 태도를 보였다. 더구나 1978년 4월 12일에는 약 100척의 중국어선이 센카쿠열도 주변해역에서 불법조업을 했을 뿐만 아니라, 센카쿠열도가 중국의 영토라고 주장하는 시위를 벌이는 사건도 발생했다. 국교정상화 이후 센카쿠열도 문제가 중일 간의 논의의 대상이 되는 것을 회피하려고 했던 중국 정부는 4월 15일 이 사건이 우발적인 사건이라고 해명하면서 문제 해결을 장래로 미루는 것이 바람직하다는 입장을 밝혔다. 그 후 교섭은 재개되어 8월 12일 베이징을 방문한 소노다(園田) 외상과 황화(黃華) 외교부장 사이에 중일우호평화조약이 조인되었는데, 8월 10일 소노다 외상과의 회담에서 덩샤오핑은 4월 15일에 벌어진 사건은 우발사건이며 다시는 그런 일이 일어나지 않을 것이라고 말했다.¹⁷⁾

15) '반패권조항'이란 양국은 아시아 태평양지역에서 패권을 추구하지 않고 패권을 추구하는 어떠한 국가에 대해서도 반대한다는 공동성명 제7항을 말한다.

16) 田中明彦, *op. cit.*, pp. 85~100.

17) 芹田健太郎, *op. cit.*, pp. 141~142.

그러나 이것이 센카쿠열도의 일본 영유를 중국 측이 인정한 것을 의미하지는 않았다. 다만, 양국의 지도자들은 당장 해결할 수 없는 영토문제가 양국 국민의 감정이나 민족주의를 자극하지 않도록 세심한 주의를 기울였다. 1978년 10월 중일우호평화조약의 비준서 교환을 위해 일본을 방문했던 덩샤오핑은 이 문제의 해결은 다음 세대에게 맡기고 우호평화조약의 정신에 입각해 중일 양국이 센카쿠열도 주변의 자원을 공동으로 개발할 수 있을 것이라고 말했다. 센카쿠열도 문제를 정치화하지 않는 것이 서로에게 바람직하다는 암묵적인 양해가 이루어지고 있었던 것이다.¹⁸⁾

1979년 1월 모리야마 운수상(運輸相)이 센카쿠열도에 임시헬리포트를 건설하기 위해 오키나와개발청과 협의하겠다고 발표하자 소노다 외상은 어민들의 피난이나 안전을 위해서라면 “가능한 한 중국을 자극하지 않도록 해야 하며” 센카쿠열도에 대한 일본의 실효 지배를 과시하기 위한 것이라면 바람직하지 않다면서 중국 측을 자극하지 않으려는 모습을 보여주었다. 이에 대해 중국은 외교부 아시아국장을 통해 유감 표명과 함께 대국적인 견지에서 센카쿠열도 문제를 보류하자는 양국 지도자간의 양해가 준수되기를 바란다는 뜻을 베이징의 일본대사관에 전달했다.¹⁹⁾ 중국은 센카쿠열도 주변의 자원개발에 대해 관심은 있었지만, 정치적, 경제적, 군사적으로 충분히 강하지 않은 상황에서 일본과 충돌하는 것보다 상황이 중국에게 유리하다고 판단될 때까지 보류하고 시간을 벌자는 의도가 있었던 것이다.²⁰⁾

더구나 1978년 12월 공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의(3중전회)에서 4대 현대화노선을 채택한 중국으로서는 서방측의 자본과 기술 도입이 절실하게 필요했다. 1979년 12월 국교정상화 이후 처음으로 중국을 방문한 오오히라 총리는 중국이 추진하던 6개 프로젝트에 대해 1979년에 우선 500억 엔을 제공하고 ‘일중우호의 상징’으로서 베이징에 현대적인 병원을 짓는

18) Michael J. Green, *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power* New York: Palgrave Macmillan, 2003, pp. 84~85.

19) 芹田健太郎, *op. cit.*, pp. 141~142.

20) 平松茂雄, *op. cit.*, pp. 167~168.

데 무상원조를 제공하겠다고 약속했다.²¹⁾ 일본은 1979년부터 시작된 제1차 엔 차관으로 1983년까지 3000억 엔을 제공했으며, 같은 기간 중에 약 175억 엔의 무상원조를 중국 측에 제공했다.²²⁾

이러한 일본의 거액의 대중국 엔 차관 제공은 중국의 경제발전뿐만 아니라, 우호적인 중일관계 구축에도 크게 기여했다. 1989년 여름 일본의 우익 단체인 일본청년사가 우오쓰리시마에 등대를 건설하고 이를 항로표지(航路標識)로 인가하도록 해상보안청에 요구하는 사건이 발생할 때까지 양국 간에 센카쿠열도를 둘러싼 분쟁은 발생하지 않았다. 이때도 매우 신중한 태도를 보였던 중국과는 대조적으로 타이완과 홍콩에서는 격렬한 시위가 발생했다. 1990년 9월 말 등대를 해상보안청이 인가할 것이라는 보도가 나가자 타이완에서는 국내 스포츠 대회 개막식에서 점화된 성화를 센카쿠열도에 상륙시키려고 시도했다. 그러나 출항했던 배는 센카쿠열도 부근에서 일본 해상보안청 순시선에 의해 저지당했으며, 이에 항의하는 반일시위가 전국에서 발생하여 일본 국기가 불태워지기도 했다. 그렇지만 중국은 10월 18일부터 5차례 걸쳐 외교부가 성명을 발표하고 항의하는데 그쳤다. 이 사건은 일본 정부가 등대의 인가 신청을 보류함으로써 수습되었지만, 중국 측은 센카쿠열도의 주권문제를 보류하자는 종래의 주장을 되풀이하면서 주변해역 자원의 공동개발 문제를 협의하자고 일본 측에 제안했다.²³⁾

이와 같이 센카쿠열도의 영유권을 둘러싸고 중일 양국 간에는 몇 차례에 걸쳐 분쟁이 있었지만, 이 문제를 정치화하지 않는 것이 서로에게 바람직하다는 암묵적인 양해가 성립해 외교문제로 비화되는 일은 발생하지 않았다. 그러나 이러한 상황은 1990년대에 들어와 조금씩 변화하기 시작했다. 중국경제가 고도성장을 계속하면서 에너지 자원의 확보가 중요한 과제로

21) 田中明彦, *op. cit.*, pp. 109~110.

22) 일본은 1979년 처음으로 중국에 정부개발원조(ODA)를 제공한 이후 2003년 말까지 3조 472억 엔의 엔 차관, 1416억 엔의 무상자금협력, 1446억 엔의 기술협력 등 모두 3조 3334억 엔의 ODA를 제공했다.

23) 平松茂雄, *op. cit.*, pp. 168~169. 일본에서도 1991년 자민당의 보수파 의원들이 센카쿠열도에 일본 국기를 게양하려는 움직임이 있었지만 총리와 자민당 지도부의 설득으로 무산되었다. Michael J. Green, *op. cit.*, p. 85.

부상했기 때문이다. 1977년 미 중앙정보국이 작성한 보고서에 따르면, 중국의 석유 매장량은 약 211억 톤으로 육지에 53억 톤, 해저에 158억 톤이 매장되어 있는 것으로 추정되어 해저 매장량이 전체의 74%를 차지했다. 해저 유전 중에서도 가장 유망한 곳이 센카쿠열도 주변의 동중국해로 전체의 43%가 매장되어 있는 것으로 추정되었다.²⁴⁾

3. 중국의 영해법 제정과 센카쿠열도 갈등

(1) 유엔해양법협약의 발효와 중일 해양경계 획정문제

센카쿠열도의 영유권 문제는 해저자원의 개발과 밀접한 관련이 있었으며, 1990년대에 들어와 이와 관련해 두 가지 중요한 움직임이 있었다. 하나는 1992년 2월 25일 중국이 영해법을 제정해 센카쿠열도를 자국 영토로 포함시킨 것이며, 다른 하나는 1982년에 채택된 유엔해양법협약이 1994년에 발효된 것이다.

전자와 관련해 우선 시기적으로 장쩌민(江澤民) 당 총서기의 첫 번째 일본 방문을 앞두고 있었을 뿐 아니라, 당시 중일 간에는 천황(일왕)의 방중 문제가 최대 현안이었던 만큼 중국의 영해법 제정은 중일관계에 커다란 파문을 일으켰다. 일본은 베이징주재 대사관을 통해 중국 측에 항의했으며, 정치적으로 이용당할 우려가 있다는 이유로 일부 자민당 의원들은 천황의 중국방문에 강하게 반대하기도 했다. 이러한 점을 고려해서였는지 장쩌민은 방일 전인 4월 1일 베이징의 일본기자들에게 천황의 중국방문은 중일관계의 발전을 촉진시킬 것이라며 환영의 뜻을 밝히고, 센카쿠열도 영유권 문제의 해결을 보류한다는 중국 정부의 입장에는 변화가 없다고 설명했다. 다음으로 중요한 점은 중국이 영해법을 제정하는 과정에서 중국 외교부와

24) 眞榮平房昭, *op. cit.*, p. 157.

군부 및 지방 정부 사이에 의견 충돌이 발생했으며, 일본과의 외교적 마찰을 피하기 위해 다오위다이를 중국의 영토로 명기하지 않으려 했던 외교부가 중국 군부의 압력에 굴복했다는 것이다.²⁵⁾ 이로써 중국군에게는 중국 영해 및 접속수역에 허가 없이 침입하는 외국선박(군함을 포함)에 대해 무력을 행사해 퇴거시킬 수 있는 권한이 부여되었다(영해법 제14조). 또한, 1992년 6월에는 중국 해군이 1988년부터 4년간 동중국해 해역에서 탐사활동을 벌였음이 중국군 기관지 『解放軍報』를 통해 공표되었는데, 중국 국내에서는 중국의 해양자원 개발과 해양권익 보호에 있어서 중요한 의미를 갖는다고 높게 평가되었다.²⁶⁾

한편, 이와 관련하여 빼놓을 수 없는 것이 유엔해양법협약에 의해 연안국의 관할 범위가 크게 확대되었다는 점이다. 지구상의 바다는 크게 영해, 공해 및 배타적경제수역의 세 개로 나눌 수 있다. 영해는 국가가 영유할 수 있는 부분이며, 어떤 국가에도 속하지 않는 부분이 공해이며, 영해와 공해의 중간에 있는 것이 배타적경제수역(EEZ)이다. EEZ는 국가가 영유할 수는 없지만 지배권이 미치는 곳으로, 유엔해양법협약의 발효 이후 국제해양법 질서에 새롭게 등장한 중요한 변화라고 할 수 있다.²⁷⁾

유엔해양법협약에 따르면, 연안국은 (1)생물 및 무생물자원에 대한 주권적 권리, (2)인공섬, 시설 및 구조물의 설치와 사용에 관한 관할권, (3)해양에 대한 과학적 조사권과 환경보호권 등을 갖는다. EEZ의 폭은 영해기선으로부터 200해리까지로 할 수 있기 때문에(협약 제57조) 종전에 비해 해양자원에 대한 연안국의 관할권이 크게 확대되었다고 할 수 있다. 또한 EEZ의 해저와 하층토에 관한 연안국의 권리(제56조3항)는 협약 제6부에 따라 행사한다고 되어 있다. 제6부는 대륙붕에 관한 것인데, 1958년에 채택된 대륙붕에 관한 협약에 의해 각국은 이미 주권적 권리를 행사해왔다. 다

25) 清水美和, 『中國はなぜ「反日」になったか』, 文藝春秋, 2003, pp. 143~148.

26) 平松茂雄, *op. cit.*, pp. 169~170, 140.

27) 유엔해양법협약의 조문은 아시아국제법연구회 편, 『현대국제조약집(개정판)』, 사단법인 아시아사회과학연구원, 2005에 의함.

만 대륙붕의 범위가 이전에는 연안에 인접한 해저구역의 해상 및 해저지하로서 수심 200m 이내의 지역(수심이 200m를 초과할 경우에는 천연자원의 개발이 가능한 수심의 해저지역까지를 포함)을 말했지만, 유엔해양법협약에 의해 영해 밖으로 영토의 자연적 연장에 따라 대륙변계(continental margin)의 바깥끝까지 또는 바깥끝이 200해리에 미치지 않는 경우에는 200해리까지의 해저지역의 해저와 하층토로 확대되었다. 협약 제11부에서 인류 공동유산으로 새롭게 규정한 심해저와 대륙붕의 경계에 관한 것이 포함되었다는 점을 제외하면 제6부의 내용은 기본적으로 대륙붕조약과 크게 다르지 않다.

이와 같이 EEZ와 대륙붕은 유엔해양법협약상 완전히 별개의 제도라고 할 수 있으며, EEZ에 관한 규정은 주로 생물자원에 관해, 그리고 대륙붕에 관한 규정은 주로 광물자원을 비롯한 무생물자원에 관한 것이라고 할 수 있다. 또한 연안국의 대륙붕과 EEZ는 연안에서 최소한 200해리까지의 광범위한 해양을 포함할 수 있기 때문에 인접국가 간에 어떠한 기준이나 원칙에 입각해 그 경계를 확정할 것인가가 가장 중요한 문제라고 말할 수 있다.²⁸⁾

그런데 여기서 한 가지 유의해야 할 점은 유엔해양법협약 제74조와 제83조가 각각 EEZ와 대륙붕이 중복되는 경우의 경계확정의 원칙, 즉 “서로 마주보고 있거나 인접한 연안을 가진 국가 간의 배타적경제수역(대륙붕) 경계확정은 공평한 해결에 이르기 위하여 국제사법재판소규정 제38조에 언급된 국제법을 기초로 합의에 의하여 이루어진다”고 규정하고 있어 사실상 내용이 같다는 것이다. 협약 제76조는 영해기선에서 대륙변계의 바깥끝까지 200해리가 되지 않을 경우 지형 또는 지질상 대륙붕이 아니더라도 조약상 대륙붕이며, 200해리를 넘는 경우 대륙변계의 바깥끝 최대 350해리까지를 대륙붕으로 설정할 수 있도록 하고 있다. 영해기선으로부터 200해리까지 설정할 수 있는 EEZ와 대륙붕은 제도의 유래는 물론 범위가 다르기 때

28) 崔洛正, “排他的經濟水域(EEZ)의 境界劃定原則에 관한 考察,” 『韓國海法學會誌』, 제20권 2호, 1998, p. 151.

문에 '공평한 해결'이라고 해도 대륙붕 경계획정 시의 공평과 EEZ 경계획정 시의 공평의 기준이 반드시 일치한다고 말할 수 없다.²⁹⁾

더욱이 당사국이 상당한 기간 내에 합의에 이르지 못할 경우에는 협약 제15부에 규정된 절차에 회부한다고 되어 있지만, 해양경계획정과 관련한 분쟁의 경우 국가는 협약 제15부 제2절(구속력 있는 결정을 수반하는 강제 절차)에 의한 결정에 따르지 않을 것을 서면으로 선언할 수 있다. 경계획정 원칙의 문제는 유엔해양법협약 협상 전 과정에서 가장 큰 쟁점이었으며, 해저의 지리형상학, 지질학, 생물자원을 포함한 각종자원을 종합적으로 고려한 '형평의 원칙'에 입각해야 한다는 주장과 '등거리선 원칙'에 따라 경계를 확정해야 한다는 입장이 팽팽하게 맞섰다. 결국 두 입장을 절충하는 과정에서 애매모호한 내용이 되었기 때문에 자국의 이익에 반할 경우 경계획정 분쟁 당사국이 위에서 언급한 구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차를 수락할 가능성은 희박하다고 볼 수 있다.³⁰⁾

중국과 일본의 경우 센카쿠열도가 어느 국가에 귀속하느냐에 따라 EEZ와 대륙붕의 범위는 크게 달라질 수밖에 없기 때문에 해양경계 획정은 그만큼 어렵다고 할 수 있다. 1997년 11월 일본과 중국은 센카쿠열도의 영유권 문제 때문에 EEZ의 경계 획정을 뒤로 미룬 채 새로운 어업협정을 체결해야 했다.

또한 중일 양국은 무엇을 대륙붕으로 볼 것인가를 둘러싸고도 첨예하게 대립하고 있다. 양국 사이에 문제가 되고 있는 동중국해의 해저는 중국 대륙에서 완만하게 경사가 져 일본의 西南諸島 약 100km 지점에서 움푹 패어 있는데, 여기서부터 길이 1000km, 폭 150km의 오키나와 주상해분(舟狀海盆 : trough)이 서남제도와 평행한 형태로 이어지고 있다. 중국은 중국대륙에서 오키나와 주상해분까지 육지가 자연스럽게 연장되어 형성된 것으로 보고 동중국해 전역에 대한 주권적 권리를 주장해왔다.

이에 반해 일본은 동중국해의 대륙붕은 한반도와 중국대륙에서 시작한

29) 芹田健太郎, *op. cit.*, pp. 195~196.

30) 崔洛正, *op. cit.*, pp. 154~159.

육지의 자연적 연장이 오키나와 주상해분에서 끝난 것이 아니라 서남제도 밖의 태평양쪽(南西諸島海溝)에서 끝나기 때문에 南西諸島는 동중국해의 대륙붕에 위치해 있다면서 이 지역의 대륙붕은 한국, 중국, 일본, 타이완 등의 중간에서 등분해야 한다는 중간선 원칙을 주장하고 있다. 이러한 문제 때문에 일본은 중국의 해양조사선이 동중국해에서 조사활동을 벌이는 것에 민감한 반응을 보이고 있는 것이지만, 중국이 중간선 원칙을 받아들인다고 해서 문제가 해결되는 것은 아니다. 왜냐하면, 중간선으로 대륙붕을 확정할 때 중요한 기선이 되는 센카쿠열도의 영유권 문제가 남아있기 때문이다.³¹⁾

(2) 중국의 영해법 제정과 센카쿠열도 문제

센카쿠열도 문제는 중국의 영해법 제정을 계기로 새로운 단계로 접어들었다고 할 수 있다. 중국은 종전의 소극적인 입장에서 탈피하여 적극적으로 센카쿠열도의 영유권을 주장하기 시작했을 뿐만 아니라, 센카쿠열도 주변해역에서 자원조사와 자원개발을 적극적으로 추진하기 시작했다. 개혁개방정책 실시 이후 중국은 놀라운 경제성장을 계속해왔는데, 이는 석유수요의 급격한 증가를 초래했다. 1992년까지 석유 수출국이었던 중국은 1993년부터 석유소비가 석유생산을 상회하면서 수입국으로 바뀌었다. 특히 1993-2003년까지의 10년 간 연평균 석유생산 증가율은 1.6%에 그쳤는데 비해, 원유 수입은 연평균 15.8%의 높은 증가율을 보였다. 기존의 육상유전의 생산 감소분을 대체할 수 있는 신규 유전개발이 충분히 이루어지지 않아 동중국해의 해상유전 개발은 중국에게 더욱 중요해졌던 것이다.³²⁾

특히 중국은 영해법을 제정했던 1992년에 열린 제14차 당 대회에서 1990년대의 주요임무는 “해양주권과 해양권익의 방위”라고 결정한 데 이어 1995

31) 平松茂雄, *op. cit.*, pp. 120~123, 153~155.

32) 이은명, 『중국의 원유 확보전략이 원유시장에 미치는 영향과 시사점』, 에너지경제연구원, 2004, pp. 29~31, 51.

년 3월 전국인민대표대회에서 리펑 총리가 국방현대화의 목적이 영토와 주권의 보전, 해안경비의 강화 및 해양권익의 확보 등에 있다고 밝히면서 해양국가로서 군비증강에 더욱 박차를 가했다.³³⁾ 종래 전력의 핵심이었던 육군을 삭감하고 핵·미사일 전력이나 해·공군을 중심으로 군의 현대화를 추진했다. 중국 해군은 영해주권과 해양권익 보호를 위해 소음이 적은 소브레메니급 구축함과 초음속 대함미사일을 운반할 수 있는 킬로급 미사일 구축함을 러시아로부터 구입하여 근해에서의 방어 작전 공간을 확대하고 통합작전능력을 향상시켰다.

또한 중국의 함정이나 해양조사선이 동중국해와 일본의 EEZ 내에서 아무런 사전 통보 없이 조사활동을 벌이는 일도 빈번해졌다. 중국의 해양조사선 向陽紅 9호는 1995년 5월과 6월 두 차례에 걸쳐 16일간 센카쿠열도 근해에서 조사활동을 했으며,³⁴⁾ 같은 해 12월에는 석유시추선 勘探3호가 동중국해의 중일 중간선 부근에 정박하면서 자원조사활동을 벌이기도 했다. 勘探3호는 국무원 지질광산국 산하 상하이 지질조사국 소속으로 1980년대부터 동중국해에서 해저유전 개발에 종사해왔으며, 평후 석유·가스전을 찾아내기도 했다.³⁵⁾ 동중국해에서 활동하는 중국의 해양조사선은 해마다 약간의 차이는 있지만 10여척 이상이 확인되었는데, 중국이 EEZ 및 대륙붕에 관한 법률을 제정 공포했던 1998년에는 16척이 확인되었다. 이 중 14척이 케이블이나 관측기기를 수중에 투여하거나 특정해역을 반복 항행하는 등의 특이행동을 했을 뿐 아니라, 센카쿠열도에서 퇴거하라는 일본 순시선의 요구를 무시하고 세 차례 센카쿠열도에 들어가 조사 작업을 벌이기도 했다.³⁶⁾

33) 眞築平房昭, *op. cit.*, p. 168.

34) 해양조사선 向陽紅 9호는 국무원 국가해양국 소속이지만 국가해양국은 해군, 중국과학원, 중앙기상국 등의 관련기구를 통합하여 1964년 7월에 설립되었으며 해군 출신이 요직에 임명되고 각종 해양조사가 해군과의 긴밀한 협력 하에 이루어지고 있다는 점을 고려하면 국가해양국의 활동은 해군과 불가분의 관계가 있다고 할 수 있다. 平松茂雄, *op. cit.*, pp. 139~143.

35) *Ibid.*, pp. 144~145.

36) <http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/h10haku/1-1.htm>(검색일: 2010.9.28).

중국의 해양조사선이 동중국해 주변에서 활발한 해양조사활동을 하고 있는 것은 해저자원 개발을 위한 조사 이외에도 군사적인 목적도 있었다. 탈냉전 이후 미국이 중국-타이완 유사시를 염두에 두고 미일동맹을 공고히 하고 괌 주둔 미군의 전력을 강화하고 있는 것을 견제하기 위해 중국의 잠수함들이 동중국해를 통해 태평양으로 가는 항로를 조사하거나 괌 기지 주변을 탐색했던 것이다.³⁷⁾ 일본은 중국 해양조사선과 함정이 일본의 EEZ를 침범한 것에 대해 강한 우려와 함께 재발 방지를 촉구했다. 2000년 8월 28일 베이징을 방문한 고노 요헤이(河野洋平) 외상은 탕자쉬안(唐家璇) 외교부장과의 회담에서 양국 간의 해양경계획정에 영향을 주지 않는다는 전제하에 해양조사선의 활동과 관련한 정보를 사전에 서로 통보하기로 합의했다. 또한 중국 해군함정의 활동이 양국 간의 신뢰관계를 해친다며 자제를 요구하는 고노 외상에 대해 탕자쉬안 외교부장이 방위 및 안보 문제는 대화를 통해 상호간의 신뢰를 향상시켜야 한다고 지적해 해결의 실마리가 마련되는 듯했다.³⁸⁾

그러나 해양조사선 활동에 관한 중일 간의 합의에도 불구하고 중국은 사전에 아무런 통보 없이 해양조사 활동을 계속했다. 해상자위대의 조사에 의하면 2004년 중국의 해양조사선은 센카쿠열도와 오키노토리시마(沖ノ島) 주변에서 34회에 걸친 조사활동을 벌였다. 특히, 도쿄에서 남쪽으로 1730km 떨어져있는 오키노토리시마는 일본의 최남단 섬으로 北小島와 東小島 두개의 섬으로 이루어져있다. 고조시 북소도는 16cm, 동소도는 6cm가 수면위로 떠오르는 작은 섬에 불과하다. 두 섬을 합쳐서 두 평 남짓한 넓이지만, 일본이 이 섬을 기점으로 설정한 EEZ의 면적은 약 40만km²에 달해 일본 국토 면적(약 38만km²)보다 넓고 전체 EEZ의 약 10%에 해당된다. 1982년 유엔해양법협약이 채택된 뒤 일본은 이 섬이 “바닷물로 둘러싸여 있으며”라는 동 협약 제121조 1항의 조건을 충족시키기 위해 7년간 285억

37) 山田吉彦, 『日本の國境』, 新潮社, 2005, p. 44.

38) 2001년 2월 13일 중국 외교부와 주중 일본대사관은 해양조사활동에 관한 정보를 적어도 조사개시 2개월 전에 상대국에 사전 통보한다는 구상서를 교환했다.

엔을 투입하여 철제 방파제를 만들고 콘크리트 보호벽을 구축하기 시작했다(1987년 완공). 또한 콘크리트 보호벽이 태풍 등으로 파손되자 1999년에 대대적인 보수공사를 했으며, 동소도에는 8억 엔이나 하는 티탄으로 만든 네트를 씌웠다. 그렇지만 2004년 4월에 열린 해양경계획정 실무자회담에서 중국 측은 오키노토리시마는 유엔해양법협약 제121조 3항에서 정의하고 있는 암석에 해당하기 때문에 EEZ나 대륙붕을 가질 수 없으며, 따라서 일본이 일방적으로 설정한 EEZ를 인정할 수 없다고 주장했다. 이후 오키노도리시마 문제는 중일 간의 중요한 문제로 부상하게 되었다.³⁹⁾

이에 앞선 3월 24일에는 중국인 7명이 센카쿠열도에 상륙을 시도하다 일본 경찰에 체포당하는 사건이 발생했으며, 5월 말에는 중국이 동중국해에서 일본이 주장하는 일중 중간선 중국 측 수역의 가스전에서 채굴시설 건설에 착수하면서 중일 간의 갈등은 본격화되기 시작했다. 일본은 즉각 항의하고 관련 정보의 제공을 요구했지만 거절당했으며, 일본도 7월 7일부터 일본 측 수역에서 탐사작업을 시작했다. 중국은 이미 1998년 중간선에서 중국 쪽으로 70km 떨어져있는 핑후 유전을 개발했는데, 새롭게 개발을 시작한 곳은 춘샤오 가스전으로 총면적은 22,000km²에 달한다. 또한 일중 중간선에서 불과 4-5km밖에 떨어져 있지 않으며 지하에서 일본 측 해역과 이어져 있어 중국이 상업생산을 시작하면 일본 측 가스가 빨려갈 우려가 있었다.

일본의 우려와 거센 항의에도 불구하고 중국의 가스전 개발은 계속되었다. 8월 26일 신화통신 인터넷 판은 난징에서 발행되는 양자만보(揚子晚報)의 보도를 인용하는 형태로 중국이 이 가스전과 중국 대륙을 잇는 해저 파이프라인 부설공사를 시작했다고 보도했다. 470km에 달하는 해저 파이프라인의 1단계 공사가 2005년 5월에 완성되면 연간 25억m³의 가스를 저장성과 상하이시에 공급한다는 것이다.⁴⁰⁾ 해저자원을 조사할 수 있는 선박조차 갖고 있지 않았던 일본은 중국의 일방적인 자원개발에 대해 경계심을 늦추

39) 山田吉彦, *op. cit.*, pp. 43, 59~68.

40) 『毎日新聞』, 2004.8.27.

지 않았지만, 한편에서는 중국 측이 6월에 제안한 가스전 공동개발문제를 적극적으로 검토해야 한다는 의견도 있었다. 특히 중국이 해저 파이프라인 부설 공사를 시작한 상황을 고려해서인지 일본 정부 내에는 이 파이프라인을 통해 중국에 가스를 파는 것이 현실적이라는 입장에서 중국과의 정치적 타결을 모색하려는 움직임도 나타났다. 그렇지만 중국 측이 제안한 공동개발안이 주로 중간선 동쪽의 일본 측 수역을 대상으로 한 것이기 때문에 일본이 이를 수용할 가능성은 거의 없었다. 따라서 양국 간의 해양경계 획정과 관련해서 중국이 일본 측이 제시한 중간선을 받아들이지 않을 경우 '연안에서 200해리의 대륙붕' 원칙에 입각해 일본의 법적 권리를 최대한 주장해야 한다는 의견도 강했다.⁴¹⁾

2005년 10월 9일 하노이에서 열린 외무장관회담에서 리자오싱(李肇星) 외교부장은 동중국해 가스전 개발문제를 논의하는 실무자회담을 일본 측에 제안했는데, 이에 따라 10월 25일 베이징에서 첫 번째 국장급 실무자회담이 개최됐다. 자원개발의 중지와 관련 자료의 제공을 요청하는 일본 측에 대해 중국 측은 춘샤오 가스전에서 채굴은 중간선 동쪽의 일본 측 수역 자원에 아무런 영향을 주지 않는다면 구체적인 정보를 제공하지 않아 서로의 입장 차를 확인하고 끝났다. 2005년 5월에 열린 두 번째 실무자회담에서도 양측은 법률전문가 회담을 조기에 개최하기로 합의한 것 이외에는 아무런 합의를 도출하지 못했다. 중국은 일본 측 해역만을 대상으로 한 가스전 공동개발 제안을 되풀이하는데 그쳤다.

중국의 완강한 태도에 변화가 없자 일본은 독자적인 해양조사를 위해 200-240억 엔을 들여 2008년까지 대형 탐사선을 건조하기로 결정했다. 또한 중국의 일방적인 가스전 개발과 생산에 대항하기 위해 일본도 7월 14일 중국의 가스전 춘샤오 및 뚩차오와 해저에서 연결된 것으로 보이는 일본 측 해역 세 곳에 대한 시굴권을 '데이코쿠(帝國)석유'에 부여한다고 발표했다. 그러자 중국 외교부는 일본 정부가 민간 기업에게 시굴권을 부여한 것은

41) 일본 측 입장은 일본외무성, “東シナ海における資源開發に關する我が國の法的立場(平成18年11月)”, 참조.

“중국의 주권, 권익에 대한 중대한 침해이며, 동중국해 정세를 더욱 복잡하게 할” 것이라고 비판하면서 협의를 통한 원만한 해결의 필요성을 주장했다. 데이코쿠석유는 8월 3일 등록면허세를 납부함으로써 국내법적 절차는 완료되어 언제라도 시굴할 수 있게 되었다. 그러나 2004년 7월 일본이 노르웨이 조사선을 빌려 해양조사를 벌였을 때 중국 순시선이 나타나 압력을 행사했던 것에 비춰볼 때 일본 측이 시굴을 시작할 경우 중국이 해군 함정을 동원할 가능성도 배제할 수 없었기 때문에 채굴 시기는 대중 관계를 고려하여 신중하게 결정하지 않을 수 없었다.⁴²⁾

더욱이 일본 측이 시굴을 시작한다 해도 상업생산까지는 10년 가까운 시간이 필요했는데, 중국은 이미 상업생산 단계에 접어들고 있었다. 8월 30일 중국 국영 해양석유총공사(CNOOC)는 9월부터 춘샤오에서 생산을 개시하고 10월부터 저장성 Ningbo(寧波)로 천연가스를 수송하겠다고 발표한 것이다. 일본 외무성은 주일 중국대사관 공사를 불러 깊은 유감과 함께 즉각적인 개발 중지를 요구했지만 중국 측은 아무런 문제가 없다고 일축했다.⁴³⁾ 9월에는 텐와이텐 가스전에서 석유나 가스를 뽑아 올리는 과정에서 발생하는 연기가 확인되자 외교경로를 통해 중국 측에 강력하게 항의하고 5월 이후 중단된 실무자회담의 개최를 요구했다. 9월 30일과 10월 1일 4개월 만에 도쿄에서 열린 실무자회담에서 일본은 중국이 일방적으로 자원개발을 계속하면 일본도 시굴을 시작해야 한다는 여론이 높아질 것이라고 전하면서 가스전 개발 중지와 관련정보 제공을 전제로 중간선 양측을 대상으로 한 공동개발을 중국 측에 제안했다. 일본 정부가 공식적으로 중국에 자원의 공동개발을 제안한 것은 처음이었지만, 중국은 ‘진지하게 검토’해서 10월 중에 개최될 차기 회담에서 회담하겠다고 응답하는데 그쳤다.⁴⁴⁾ 실무회담의 중국 측 책임자인 추이텐카이(崔天凱) 아시아국장은 10월 1일 마에하라 세이지 민주당 대표와의 회담에서 마에하라 대표가 동중국해 가스전 개발문

42) 『毎日新聞』, 2005.7.15; 『産経新聞』, 2005.8.11.

43) 『朝日新聞』, 2005.9.21; 『産経新聞』, 2005.9.1.

44) 『毎日新聞』, 2005.10.2.

제와 관련한 고위급 정치회담을 제안하자 찬성의 뜻을 밝혔지만, 동시에 항일전쟁 승리 60주년을 맞이하는 2005년에 고이즈미 총리가 또다시 야스쿠니신사를 참배하면 중일 관계에 악영향을 초래할 것이라면서 문제를 제기했다.⁴⁵⁾

이러한 우려는 기우로 끝나지 않았다. 10월 17일 고이즈미 총리가 야스쿠니신사의 추계예대제(秋季例大祭)에 맞춰 자신의 다섯 번째 참배를 강행하자 리자오싱 외교부장은 아나미 고레시게(阿南惟茂) 주중 일본대사를 불러 “중국 정부와 인민의 강한 분개(憤慨)”를 표명했으며, 18일 쿵취안(孔泉) 외교부 대변인은 중국 방문이 확정적이었던 마치무라 외상의 방중은 시기적으로 적절하지 않다면서 거부 의사를 정식으로 밝혔다.⁴⁶⁾ 중일 외상 회담이 무산됨에 따라 동중국해 가스전 개발문제를 논의하기 위한 실무자 회담도 열리지 못했으며, 11월 18-19일 부산에서 열린 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의 기간 중에는 개별 정상회담도 열리지 못했다.

동중국해의 가스전 개발문제는 중일 간의 자원경쟁의 차원을 넘어 감정적인 대립으로 치달을 가능성도 있었다. 2005년 10월 15-16일 『요미우리(讀賣)신문』이 실시한 여론조사에 의하면, 일본 국민의 70%가 중국은 일방적인 자원개발을 중지해야 한다고 보고 있었으며, 중국이 개발을 중지하지 않을 경우 일본도 독자적으로 개발해야 한다는 대답이 65%에 달했다.⁴⁷⁾ 중국이 일본의 중지 요청을 무시하고 개발을 계속하면 일본 국민의 대중국 감정에 악영향을 미칠 것이며, 일본 정부가 보다 강경하게 대응하도록 요구하는 압력이 거세질 것은 분명했다. 이미 2005년 3월 29일 집권 자민당은 중국의 일방적인 자원개발에 대항하기 위해 시굴에 필요한 법적조치를 강구하고, 가칭 ‘해양권익관계각료회의’를 설치해 범정부적으로 대응해야 한다고 정부에 요구했다.⁴⁸⁾

45) 『朝日新聞』, 2005.10.2.

46) 『毎日新聞』, 2005.10.18, 19. 고이즈미 총리의 야스쿠니신사 참배문제에 대해서는 조진구, “일본의 과거 역사인식과 야스쿠니신사 문제”, 『한국과 국제정치』 제21권 4호(2005년 겨울), pp. 155~187.

47) 『讀賣新聞』, 2005.10.17.

48) 自由民主党, “東シナ海における海洋權益を守るための緊急提言(平成17年3月29日).”

또한 야당 민주당도 2005년 10월 21일 '해저자원개발추진법안'과 '배타적 경제수역 등에 있어서의 자원탐사 및 해양조사에 관한 권리행사 법안'을 중 의원에 제출했다. 특히 앞의 법안에는 해양권익의 보호를 위해 총리를 본 부장으로 한 '해저자원개발추진본부'가 해저자원개발에 관한 기본방침을 정 하고, 일본 기업이 EEZ 내에서 해저자원을 시굴할 경우 재정 지원만이 아 니라 안전 확보를 위한 조치를 취하도록 명기되어 있었다. 또한 후자는 일 본의 EEZ 내에서의 외국인의 천연자원 탐사를 불법화하고 있었으며, 해양 조사도 주무장관의 허가를 받도록 돼 있었다.⁴⁹⁾ 해저자원개발을 민간 기업 에 맡기는 것이 아니라 국가가 구체적인 계획을 수립하고 시행하며 이를 위해 필요한 국내법을 정비한다는 것이 두 법안의 취지라고 할 수 있는데, 이 법안이 통과될 경우 중국과의 마찰이 재연될 소지는 매우 높았다.

4. 중국의 부상과 새로운 중일 관계

(1) 중국의 군 현대화와 해양권의 증시 정책

나폴레옹은 중국이 잠에서 깨어나면 세계를 뒤흔들 것이라고 예견했지만, 우리는 이제 잠에서 깨어난 중국의 시대(소위 '팍스시니카' 시대)를 현실로 목도하게 되었다. 세계는 지금 정치경제대국을 넘어 미국에 비견할 수 있는 군사대국으로 부상하고 있는 중국에 대해 어떻게 대응해야 하는가 하는 커다란 문제에 직면해 있다.

1971년 7월 자신의 전격적인 중국방문 계획을 발표해 세상을 놀라게 했 던 닉슨은 이듬해 중국을 방문해 미중 화해의 길을 열었다. 미국은 중국의 유엔 가입을 용인했으며, 1979년 1월에는 정식으로 중국과 국교를 수립했 다. 1978년 중국의 GDP는 2280억 달러, 1인당 국민소득은 불과 240달러에

49) <http://www.dpj.or.jp/news/?num=314>(검색일: 2010년 9월 28일) 참조.

불과했지만, 30년 뒤인 2007년 중국의 GDP는 3조3천억 달러로 14배 증가했고 1인당 국민소득도 10배나 늘어났다.⁵⁰⁾

브릭스(BRICs)라는 신조어를 만들어내 주목을 받았던 골드만삭스의 보고서는 중국이 지금 같은 경제성장을 계속하면 2020년대 말에는 미국을 제치고 세계 1위의 경제대국이 될 것으로 예측했다. 2005년 이탈리아를 누르고 GDP 세계 6위를 기록했던 중국은 2006년 2월에는 일본을 제치고 세계 1위의 외환보유국가가 되었다. 올해 2분기 중국의 GDP는 처음으로 일본을 추월해 1968년 서독(당시)을 제치고 미국에 이어 세계 2위의 경제대국이 되었던 일본은 42년 만에 2위의 자리를 중국에 내놓아야 했다. 10년 쯤 뒤 중국의 GDP 규모가 미국을 초월할 것이라는 지적이 일반적이며, 미국도 8500억 달러의 미 국채를 보유하고 있는 중국을 미국에 대항할 수 있는 유일한 국가로 인식하기 시작했다.

중국의 부상은 단지 경제 분야에 그치지 않는다. 1990년대 미국에서는 중국을 미국의 잠재적인 경쟁자로 인식하는 소위 '중국위협론'이 유행한 적이 있다. 1997년 중국문제 전문가인 리처드 번스타인과 로스 문로가 함께 쓴 『다가올 중국과의 전쟁(The Coming Conflict with China)』은 뉴욕타임스에 의해 <가장 주목해야 할 책>으로 선정되기도 했다.

또한 중국 정책을 둘러싸고 미국 내에서는 중국의 능력과 의도의 불확실성, 중국의 군 현대화를 위협으로 보는 봉쇄(containment)파와 중국과 대립하는 것은 미중 양국에게 도움이 되지 않으며 중국과의 협력이나 공통의 이익 추구도 가능하다는 관여(engagement)파 사이에 논쟁도 있었다. 이것은 미국 정부 내에 통일된 대중 전략이 없었다는 것을 보여주는 것이기도 한 것인데, 이로 인해 양자의 합성어인 '봉쇄적 관여(congagement)'가 21세기의 미국의 국익에 부합한 대중 전략이라는 의견도 등장한다. 그렇지만 전략이라는 것이 상대적이기 때문에 중국의 정책이나 전략에 대한 면밀한 분석 없이 봉쇄적 관여가 미국에 대한 중국의 도전을 억제하고 중국의 협

50) Bill Emmott, *Rivals: How the Power Struggle Between China, India, and Japan Will Shape Our Next Decade*: Penguin Books, 2008, p. 56.

력을 이끌어낼 것이라고는 반드시 말할 수 없다.⁵¹⁾

그러나 분명한 것은 지난 부시 정권에서 현 오바마 정권에 이르기까지 미국의 대중 전략의 전제는 중국의 미래가 불확실하다는 것이며, 중국이 미국의 잠재적 경쟁자가 될 수 있다는 인식이다. 2010년 2월에 발간된 미국방부의 <4년 주기 국방 검토 보고서(Quadrennial Defense Review Report)>는 지역적 및 세계적인 차원에서 강해지고 있는 중국의 존재감과 영향력이 미국의 전략을 고려하는 데 있어서 가장 중대한 요인이라고 지적했다. 나아가 이 보고서는 국익 증진을 위해 중국 군부가 새로운 역할과 임무 그리고 능력을 발전시키기 시작했다고 우려했다. 또한 보고서는 미군은 잠재적인 적대 국가들의 공격을 억제하고 방어하고 격퇴시킬 수 있어야 한다고 지적한 뒤 중국에 대해서 “장기적이고 포괄적인 군 현대화의 일환으로 중국은 대량의 중거리탄도미사일과 순항미사일, 첨단무기를 장착한 신형 공격형 잠수함, 능력을 향상시키고 있는 장거리 방공시스템, 전자전과 컴퓨터 네트워크 공격능력, 최신 전투기와 대우주시스템을 개발해 배치하고 있다. 중국은 군 현대화 계획의 속도와 규모 및 궁극적인 목적과 장기적인 의도에 대해 제기되고 있는 많은 정당한 문제에 대해 제한적인 정보밖에 공유하고 있지 않다”는 강한 불만을 표명했다.⁵²⁾

지금 단계에서 중국을 군사적인 미국의 경쟁국가로 보기에선 무리가 있지만, 중국의 군 현대화가 고도 경제성장을 바탕으로 이루어지고 있고 국제정세와 전략 환경의 변화에 대응하기 위한 것이라는 점에는 유의할 필요가 있다. 중국 군사문제 전문가인 데이비드 샴보(David Shambaugh) 교수는 중국 측 내부 자료와 인민해방군 관계자와의 광범위한 인터뷰를 바탕으로 저술한 『중국의 군 현대화(Modernizing China's Military)』에서 냉전 종식 직후의 걸프전쟁, 1996년의 타이완 위기, 1999년 미국 주도 NATO군에 의한 코소보 폭격, 9.11 이후 미국의 대테러전쟁 등이 중국군 현대화의

51) Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security* CA: Stanford University Press, 2005, pp. 8~12.

52) *Quadrennial Defense Review Report*(February 2010), pp. 31 and 60.

기폭제가 되었다고 설명한다. 즉, 걸프전쟁에서 사용한 미군의 첨단무기를 보고 충격을 받은 중국은 군사전략의 초점을 '하이테크 환경 하의 제한전쟁'에 맞추게 되었으며, 타이완 위기를 계기로 미국과의 대립을 상징한 중국은 러시아로부터 최신 무기와 장비를 도입하고 군의 훈련과 배치에도 변화를 가져왔다고 지적한다. 또한 NATO의 코소보 폭격은 신장과 티베트 등 중국의 민족문제에 대해 미국이 개입할 수도 있다는 우려를 갖게 하고, 9.11 이후 미군의 파키스탄과 중앙아시아 국가 주둔은 미국에 의한 중국포위 전략의 일환으로 인식하게 되었다고 설명한다.⁵³⁾

특히, 삼보 교수는 군 현대화에 대한 군의 태도와 우선순위에 결정적으로 중요한 영향을 미쳤던 요인으로 군과 지도자들의 안보환경 평가와 위협 인식을 들었다. 현재적이고 직접적인 외부의 군사적 위협이 없음에도 중국은 자국이 매우 위협한 이웃들 사이에서 살고 있기 때문에 잠재적인 위협에 대비해야 한다고 봤으며, 국가안보에 있어서의 경제의 중요성을 더욱 강조하게 되었다. 즉, 중국은 외부의 군사적 측면에 초점을 맞춘 협의의 개념이 아니라 위협, 안보 및 파워의 개념을 보다 종합적인 개념에 입각해 인식하게 되었다는 것이다.

이런 변화는 1998년 처음으로 발간된 국방백서에 잘 반영되어 나타났다. 백서는 "국제관계에서 지정학적 군사적 안보나 이데올로기 요인이 중요한 역할을 한다는 것은 무시할 수 없지만, 국가들 간의 경제적 접촉이 늘어남에 따라 경제요소의 역할은 더욱 중요해졌으며" "패권주의(Hegemonism)와 권력정치가 세계평화와 안정을 위협하는 최대 위협요소"라고 지적했다. '패권주의'가 미국을 지칭하는 것은 말할 필요도 없는데, 2000년 국방백서는 "어떤 강대국은 '신 개입주의' '신 포함(砲艦)외교' '신 경제 식민주의'를 추구하고 있는데, 이것은 많은 국가들의 주권과 독립, 개발이익을 심각하게 손상시키고 있으며, 세계의 평화와 안전을 위협하고 있다"고 지적한 뒤 미국이 아시아-태평양 지역에서 군사적 역할을 강화하고 동맹국과 군사관계

53) David Shambaugh, *Modernizing China's Military: Progress, Problems, and Prospects*, CA: University of California Press, 2002, pp. 3~8.

를 강화하는 것이 지역안보에 부정적 영향을 미치고 있다고 비판했다.⁵⁴⁾

중국은 미국 주도의 국제질서가 자국에게 바람직하지 않다고 보고 있지만, 미국을 비롯한 주변 국가들이 부상하는 중국을 의심의 눈초리로 보고 있는 것도 사실이다. 중국은 1998년 이후 2년마다 국방백서를 발표하고 있지만 국방비의 상세한 내역은 공표하고 있지 않다. 공표된 중국의 국방비는 2009년까지 21년 연속해서 두 자리 수의 증가율을 기록했으며, 여기에는 장비구입비나 연구개발비 등이 포함되어 있지 않아 실제로 사용되는 국방비는 훨씬 많을 것으로 평가되고 있다. 2008년 초 중국 측이 공표한 자료에 의하면 국방비는 전년대비 17.6% 증가해 약 590억 달러에 달했지만, 영국의 국제전략문제연구소(IISS)나 스웨덴의 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)는 실제보다 30-50% 축소된 것으로 보고 있다. GDP 대비 1.4%인 중국의 국방비는 GDP 대비 4%인 미국의 7천억 달러의 10%에도 미치지 못하지만 일본 방위비보다는 1/3이나 많아 미국, 영국, 러시아에 이어 세계 4위다.⁵⁵⁾

중국은 거액의 국방비를 투입해 군사제도와 장비(무기) 양 측면에서 현대화를 추진해왔다. 특히, 냉전 종식 후의 일련의 전쟁을 통해 나타난 세계적인 군사혁신(RMA)의 추세를 반영해 최근에는 정보화 조건 하의 국지전에서 승리할 수 있는 작전능력을 갖춘 군을 만든다는 방향으로 바뀌고 있으며, 중국은 그럴 능력이 있다는 자신감을 배양한 것으로 보인다. 2007년 1월에는 아무런 사전 통고나 설명도 없이 지대공 미사일로 기상위성을 우주공간에서 파괴하는 실험에 성공한 바 있으며, 2009년 10월 건국 60주년 기념 축하행사의 일환으로 이루어진 군사 퍼레이드에 이동식미사일, 전차, 항공기에 더해 조기경보기와 무인항공기 등 첨단 무기와 장비들을 등장시켜 중국군의 위용을 국내외에 과시하기도 했다.

물론 중국의 군 현대화는 미국의 압도적인 군사력 우위에 따른 전략적 열세를 극복하고 자국의 이익을 보호하기 위해 추진해왔던 것이지만, 주변 국가의 이익이나 우려를 무시한 일방적인 것이며 동아시아 지역 내의 군사

54) *Ibid.*, pp. 284~307.

55) Emmott, *op. cit.*, pp. 216~217.

력 불균형을 야기할 수도 있다.⁵⁶⁾ 특히 중국은 1980년대 후반부터 해군력 증강을 위해 노력해왔는데, 이것은 중국이 긴 해안선을 가지고 있을 뿐만 아니라 해상수송로 확보나 남중국해와 동중국해에서의 영유권 분쟁과도 밀접한 관련이 있다. 본토에서 멀리 떨어져 있는 남중국해의 영유권을 기정 사실(a fait accompli)화 하기 위해서는 연안방어 중심의 해군력으로는 충분하지 않기 때문이다.

최근 중국 정부가 펴낸 『외교백서』 2010년판은 국경과 해양권익에 관한 장을 별도로 두고 국가의 주권, 안전보장 및 발전과 밀접한 관련이 있는 '국경과 해양 정책'을 중국외교의 중요 과제로 지적하고 있는 것으로 알려져 있다.⁵⁷⁾ 중국이 해양권익을 얼마나 중시하는지를 엿볼 수 있지만, 중국은 일본과의 센카쿠열도 분쟁 이외에도 남중국해의 일부 섬을 둘러싼 영토 분쟁이 미해결 상태로 남아있다. 더구나 중국의 석유 해외의존도는 50%를 넘어섰는데, 최근 미국이 석유의 주요 수송로인 남중국해에서의 항행의 자유가 '미국의 권익'에 직결된다고 강한 관심을 표명하면서 미국과도 힘겨운 외교전을 벌여야 할 처지에 놓였다. 중국에서 자원·에너지 소비가 급격히 증가하고 있고 경제발전을 지속하기 위해서도 자원의 확보는 무엇보다 시급한 과제다. 국내에서의 자원개발은 이미 한계에 달해 있고 석탄에 의존하고 있는 전기도 공해문제를 유발하고 있기 때문에 어떻게 이 문제를 해결할 것인가가 앞으로 중국이 해결해야 할 중요한 과제라고 할 수 있다.

(2) 새로운 시대로 접어든 중일 관계

일본의 저명한 중국연구자 모리 카즈코 교수는 2005년의 중국에서의 반일시위를 계기로 중일 관계는 새로운 시대에 접어들었다고 말한다. 새로운 시대의 특징에 대해서 모리는 대중과 여론이 중일 관계에 커다란 영향을

56) 박창권, "미중관계의 변화전망과 한국의 대외안보협력 방향", 『국방정책연구』(제26권제2호), 2010년, p. 99.

57) <http://www.asahi.com/special/senkaku/TKY201009210496.html>(검색일: 2010년 9월 27일).

미치는 액터로 등장했으며, 양국 간의 쟁점 이슈도 이전과 달리 중층화되어 있을 뿐 아니라 서로 복잡하게 연관되어 있다고 설명한다. 또한 이슈를 가치, 파워, 이익 등 세 차원으로 구분했는데, 가치는 국가와 민족의 정체성과 관련된 것으로 교과서, 야스쿠니, 전후보상, 내셔널리즘 등 이른바 역사관련 문제다. 파워는 아시아와 국제사회에서의 양국의 지위를 둘러싼 것이다. 타이완문제는 아시아에서의 중일 간의 파워 경쟁과 밀접하게 관련되어 있으며, 미일동맹이나 일본의 안보리 상임이사국 진출문제도 이에 해당하는데, 이것들은 앞의 역사문제와 관련되어 있어 해결이 더욱 어려워졌다고 말한다. 마지막 세 번째 차원이 본고에서 고찰하고 있는 센카쿠열도나 동중국해의 해저자원 등 눈에 보이는 구체적인 '이익'을 둘러싼 문제다.⁵⁸⁾

이에 비춰보면 2005년의 반일시위는 이전과는 양상이 달랐다. 4월 2일 청두에서 시작된 시위는 선전, 베이징과 상하이 등 중국 전역으로 급속하게 확산되었으며, 그들이 내건 슬로건에는 일본의 안보리 상임이사국 진출 반대, 야스쿠니나 교과서문제, 일본상품의 불매, 센카쿠열도 등 중일 간의 거의 모든 쟁점이 포함되어 있었다. 더구나 휴대전화와 인터넷만으로 수만 명의 반일시위대가 단기간에 형성되었으며, 그들은 배타적이고 '대국주의'적인 민족주의에 경도되어 있었다. 그런 젊은이들에게 "중일 관계는 가장 중요한 양자관계"라는 원자바오 총리의 말은 '대일 저자세'로 비춰졌으며, '일본에게 보다 강하게 나가라', '우호 교류병에 걸리지 마라', 일본의 안보리 상임이사국 진출에 '중국은 거부권을 행사하라'는 말이 더 가슴에 와 닿았던 것이다.⁵⁹⁾

1985년 나카소네 총리의 야스쿠니신사 참배문제로 시위가 발생했을 때 중국 당국이 반일시위가 양국관계를 훼손하지 않도록 세심하게 주의를 기울이고 사태를 컨트롤할 수 있었던 때와는 근본적으로 다르다. 대중들은 이성이나 논리보다는 감정에 더 쉽게 반응하기 때문에 이제는 유사한 계기만 있다면 언제라도 대규모 반일시위가 벌어질 수도 있다. 특히, 영토나 해

58) 모리 카즈코, 앞의 책, pp. 216~218.

59) *Ibid.*, pp.198~204.

양자원과 같은 눈에 보이는 '이익'과 관련된 문제는 자칫 잘못하면 양국 국민의 민족주의를 자극하고 우발적인 군사적 충돌로 이어질 수도 있다.⁶⁰⁾

중국이 동중국해의 가스전 부근에서의 일본 해상자위대의 초계활동은 중국에 대한 공공연한 도발행위라고 비판하면서도 자신들은 항공기나 함정을 보내 전자정보 수집이나 조사활동을 계속하고 있기 때문이다. 2004년 11월 10일 중국의 잠수함이 일본 영해를 침범했던 사건이 발생하자 일본 정부는 해상자위대에 대해 '해상경비행동'을 발령하여 잠수함이 공해로 빠져나갈 때까지 추적한 적이 있다. 외교 루트를 통해 일본 측이 강하게 항의한 것에 대해 중국이 통상적인 혼란 중에 기술적인 원인으로 일본 영해에 들어갔다고 유감을 표명하면서 종결됐지만, 문제는 우발적인 충돌이나 사태의 악화를 막을 수 있는 제도적 장치나 협의 채널이 양국 사이에 존재하지 않는다는 것이다.

그럼에도 2006년부터 센카쿠열도 문제는 상당히 안정적인 상황이 계속되었다. 그 계기가 되었던 것이 2006년 10월 아베 신조 총리(당시)의 방중이었다. 이때 중일 두 나라가 세계 규모의 과제를 함께 해결하는 '전략적 호혜관계'를 구축하기로 합의하는 공동문서를 발표하면서 양국 관계는 새로운 전기를 맞이했다. 양국이 공동문서를 발표한 것은 1998년 11월 장쩌민 국가주석의 방일 이후 8년 만이며, 일본의 총리가 중국을 방문한 것은 1999년 오부치 게이조 전 총리의 공식 방문 이후 7년 만이었다. 2001년 4월 총리 취임 이후 5년 5개월간 군림했던 고이즈미 준이치로 전 총리가 재임기간 동안 야스쿠니신사를 참배함으로써 양국 수뇌의 상호방문이 중단되었기

60) 피터 그리스는 중국 민족주의의 대상 국가는 미국과 일본이며, 특히 1999년 5월 미군에 의한 베오그라드 주재 중국대사관 오폭사건을 계기로 국제체제나 미국을 보는 중국의 시각이 극적으로 바뀌었다고 강조한다. 중국에서 고조되고 있던 민족주의는 <1899년의 중국이 아니다(China, Not in 1899)>라는 다음과 같은 인민일보의 기명 칼럼에 잘 나타나 있다. "지금은 서구 열강들이 고궁을 약탈하고 원명원(圓明園)을 파괴하고 홍콩과 마카오를 강탈했던 시대가 아니다.....중국인들은 괴롭힘을 당하지 않을 것이며, 중국의 주권과 위엄은 침해당하지 않을 것이다. 중국인들의 핏속에는 지난 150년 동안 제국주의에 반대했던 생각과 기질을 가진 사람들의 뜨거운 피가 흐른다. 미국 주도의 NATO는 이것을 잘 기억해야 한다." Peter Hays Gries, *China's New Nationalism : Pride, Politics, and Diplomacy* CA: University of California Press, 2004.

때문이다.

공동언론발표문을 통해 양국은 두 나라 사이의 영토분쟁 대상이었던 센카쿠열도 주변 동중국해의 자원개발문제와 관련해 중요한 합의를 봤다. 즉, 동중국해를 '평화·협력·우호의 바다'로 만들기 위해 대화와 협의를 하고, 공동개발이라는 큰 틀 속에서 양쪽이 받아들일 수 있는 해결방법을 모색하기로 확인했던 것이다.⁶¹⁾ 이런 합의에 입각해 양국은 2008년 6월 18일 ①동중국해 북부에서의 공동자원개발, ②가스전 시라카바(白樺, 중국명은 춘샤오=春曉) 개발에의 일본법인의 참가에도 합의했다.⁶²⁾

합의하기 어려운 영토·영해 문제는 잠시 보류해 두고 동중국해 자원의 공동 개발을 '전략적 호혜관계'의 상징적인 프로젝트로 추진하겠다는 것이 양측의 의도였던 것으로 보인다. 그러나 최근 이런 움직임에 찬물을 끼얹는 사건이 발생했다. 2010년 9월 7일 센카쿠열도 주변 해역에서 조업하던 중국 트롤어선이 일본 해상보안청 순시선을 고의도 들이받자 일본 측이 공무집행방해혐의로 어선을 나포했던 것이다. 중국 측은 사건 발생 당일부터 11일까지 나와 우이치로 주중 일본대사를 다섯 번이나 불러 항의했으며, 정상회담 보류, 각료급 교류의 중단, 희토류의 대일수출 제한 등 초강경조치를 잇달아 내놓았다. 중국이 군사시설에 대한 무단촬영 혐의로 일본인 건설회사 직원 4명을 억류하자 사건 발생 17일 만인 9월 24일 나하 지검이 중국인 선장의 처분을 보류하고 석방하는 것으로 사건은 일단락됐지만, 그 파장은 쉽게 가라앉을 것처럼 보인다.

일본 정부는 센카쿠열도를 둘러싼 영유권 문제는 존재하지 않으며, 이 사건은 일본의 국내법에 입각해 엄정하게 처리한 것이며 중국이 요구하는 사죄나 배상은 아무런 근거가 없다고 일축하고 있다.⁶³⁾ 일본 정부의 부정에도 불구하고 이 사건은 중일 간의 영토문제가 미해결상태라는 것을 내외

61) Japan-China Joint Press Statement, October 8, 2006.

62) 日本外務省, 『外交青書 2010』, p. 36.

63) 일본의무성 대변인의 9월 25일자 담화(尖閣諸島周辺領海内における我が國巡視船と中國漁船との接觸事案).

에 다시 한 번 부각시켜주었으며, 양국 관계가 얼마나 취약한 것인가를 여실히 보여주었다. 또한 야당 자민당은 물론 집권 여당 내에서도 일본 정부가 적절하게 대응했다고 보는 시각은 찾아볼 수 없다. 보수적인 『산케이신문』은 중국의 압력에 굴복해 주권을 포기했다고 일본 정부의 안일한 대응을 비판하면서 이와 유사한 사태를 막기 위해서는 센카쿠열도에 대한 영유 의사를 명확하게 표시할 필요가 있으며, 나아가 헬리포트 건설을 포함해 자위대의 주둔을 염두에 두고 검토를 서둘러야 한다고까지 주장했다.⁶⁴⁾

이번 사건을 계기로 2006년의 '전략적 호혜관계' 합의가 사실상 파기되었다고 단정할 수는 없지만, 중일 관계가 원상회복을 하기까지는 상당한 시간이 걸릴 것이다. 또한 지금까지 상당히 우호적인 대일정책을 취해왔던 중국 정부가 갑자기 예상을 초월하는 강경책으로 일관했던 이유가 무엇인지도 심도 있는 분석이 필요하다. 표면적으로 자국 요구를 받아들여 일본이 중국인 선장을 석방한 것처럼 보여 중국의 외교적 승리로 비취질지도 모르지만, 중국에 대한 일본 국민들의 이미지는 크게 나빠졌을 것이다. 우려스런 일은 서로 '사죄와 배상'을 요구하는 중일 양국 정부의 힘겨루기에 더해 중국의 대응에 불만을 품은 일본인들의 혐중(嫌中)감정이 중국인들의 반일감정을 자극하는 악순환이 반복되는 것이다. 센카쿠열도와 동중국해 자원문제를 둘러싼 '이익' 차원의 문제가 국가의 정체성과 관련되어 양보할 수 없는 '가치' 차원의 문제, 나아가 '파워' 차원의 문제와 결합되어 확대될 경우 해결의 실마리를 찾기는 매우 어렵다. 이것이 신시대의 중일 관계에 내재되어 있는 구조적 취약성이며, 이것은 중일 관계는 물론 동아시아 전체의 평화와 안전에도 중대한 영향을 미칠 것이다.

64) 『産経新聞』, 9월 25일자 사설.

5. 결 론

한국이 위치한 동아시아는 경제적 협력관계와 상호의존도는 더욱 심화되고 있지만, 유럽에서처럼 공유할 수 있는 정치체제나 정치이념은 존재하지 않는다. 경제성장을 배경으로 역내 국가들이 국방비를 늘리면서 세계에서 가장 군사력이 집중되어 있으며, 강대국 간의 영향력 확대 경쟁이 벌어지고 있기도 하다. 또한 지난 세기의 전쟁과 침략, 지배와 혁명으로 역내 국가들 사이에는 여전히 대립과 반목이 남아 있으며, 영토분쟁과 민족주의의 고양 등 다양한 불안요인이 상존하고 있다.

영국의 경제지 이코노미스트의 편집장을 역임한 빌 에모트는 아시아에서 강대국의 개입을 초래할 수 있는 분쟁 발생 지역으로 한반도, 타이완, 중국-인도 국경과 티베트, 파키스탄과 함께 중일 간의 영토분쟁 지역인 센카쿠 열도와 동중국해를 꼽았다. 특히, 에모트는 다른 지역에 비해 이 지역에서 분쟁이 발생할 가능성은 상대적으로 낮지만 우발적인 사건이 분쟁으로 비화할 수 있다고 우려했다.⁶⁵⁾

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 국교정상화와 평화우호조약 체결 과정에서 중일 양국은 정치적으로 민감한 센카쿠열도 문제가 양국 관계에 악영향을 미치지 않도록 해결을 뒤로 미루는 정치력을 발휘했으며, 이러한 상황은 1990년대 초반까지 계속되었다. 1992년의 중국 영해법 제정과 1994년의 유엔해양법협약 발효로 센카쿠열도 문제가 수면 위로 부상하고 크고 작은 사건은 끊이지 않았지만, 2006년 양국은 센카쿠열도의 영유권과 동중국해 자원개발 문제보다 전반적인 양국 관계의 우호를 중시하면서 '전략적 호혜관계' 구축과 자원의 공동개발이라는 대국적인 합의를 이뤄냈다.

그 이후 자원의 공동개발을 위한 협의가 계속되었지만, 최근 센카쿠열도

65) Emmott, *op. cit.*, p. 219.

부근에서 일어난 일본 순시선과 중국 어선의 충돌 사건을 계기로 양국은 자국의 종래 입장을 강조하는 쪽으로 선회하면서 상대를 비난했다. 2005년 4월 중국에서의 대규모 반일 시위 이후 양국 관계는 비교적 양호했으며, 올해 7월 일본이 중국인들의 관광비자 발급 조건을 완화하면서 인적교류가 더욱 늘어날 것으로 기대되었던 만큼 적지 않은 충격을 주었다.

우선 지적해야 할 것은 경제적 상호의존과 인적교류의 확대에도 불구하고 중일 관계가 대단히 취약한 기반 위에 있다는 것이다. 사건 이후 중국에서는 만주사변의 계기가 된 류타오후(柳條湖) 사건 79주년이 되는 9월 18일 베이징을 비롯한 전국에서 격렬한 항의시위가 발생했으며, 1만 명 규모의 일본단체관광 계획이 취소되고 일본의 인기 아이돌 그룹 SMAP의 콘서트도 취소되었다. 일본에서는 중국인 관광객을 태운 버스를 우익단체의 차량이 진로를 방해하고 나가사키 주재 중국총영사관에 발연통을 던지는 사건도 발생했다. 이것은 모리 교수가 지적한 대로 지금의 중일 관계가 '가치, 파워, 이익'이라는 세 차원의 이슈가 중층적으로 복잡하게 연관되어 있어 문제의 해결을 더욱 어렵게 만들고 있다는 것을 여실히 보여주었다. 어쩌면 이번 사건은 국제관계와 중일 관계의 구조가 변화하고 있는 가운데 양국 사이의 새로운 파워 게임의 서막으로 기록될지도 모르겠다.

두 번째는 이번 충돌사건이 크게 확대된 데에는 양국의 국내정치적인 요인도 있다. 중국의 경우 10월 15일부터 열리는 당 중앙위 제5차 전체회의를 앞두고 권력투쟁이 지도부 내에서 벌어지고 있을 가능성도 있다. 1987년 후야오방이 대일 유연정책을 이유로 당총서기에서 해임됐던 점을 고려하면⁶⁶⁾ '자국의 영토'인 센카쿠열도 부근에서 일본이 '불법적'으로 중국 선장을 구속한 것에 대해 쉽게 타협할 수는 없었을 것이다. 일본 측에도 사정은 있다. 현재의 일본의 민주당이 정권을 잡은 것은 불과 1년밖에 되지 않았을 뿐 아니라 사건을 원만하게 해결할 수 있는 중국과의 정치적 파이

66) 모리 카즈코, 앞의 책, pp. 200~201.

프도 존재하지 않는다.⁶⁷⁾

세 번째는 미국의 태도 변화다. 미국은 최근 남중국해에 대해 강한 관심을 표명하면서 아세안국가들과의 협력을 모색하고 있을 뿐만 아니라, 센카쿠열도 문제에 대해서도 일본의 입장을 지지하는 모습을 보였다. 9월 23일 뉴욕에서 열린 마에하라 세이지 외상과의 회담에서 클린턴 국무장관은 미국의 일본방위 의무를 규정한 미일안보조약 제5조는 센카쿠열도에도 적용된다고 언급했는데, 영토분쟁에서 중립을 지킨다는 종래의 입장과는 다른 것이다.⁶⁸⁾ 이러한 태도는 향후의 미중 관계에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 판단된다.

넷째는 앞으로도 유사한 사건이 재발될 가능성이 높다는 것이다. 특히, 중국은 경제발전과 함께 2002년부터 중국은 일본을 제치고 미국에 이어 세계 제2위의 소비국이 되었으며, 석유 수입의 50%를 중동에 의존하고 있다. 중동에서 석유를 수송하는 루트는 페르시아 만에서 호르무즈해협을 지나 인도양, 말라카해협, 남중국해, 동중국해를 통과하는 것이 최단거리인데, 동중국해와 말라카해협에서는 해적활동이 증가하고 있다.⁶⁹⁾ 중국은 동중국해에서의 자원개발을 보호하기 위해서만이 아니라 해상수송로 확보를 구실로 해군 함정을 파견할 수도 있다. 석유 수입의 80%를 중동에 의존하고

67) 『朝日新聞』, 2010.9.25(사설).

68) “日米外相會談(概要 2010.9.23)”, http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/visit/1009_gk.html(검색일: 2010년 9월 27일). 1996년 우익단체 일본청년사가 태풍으로 파괴된 등대를 수리하고 항로표지로 인정해줄 것을 요청하자 중국이 거세게 반발한 적이 있다. 이때 일본 외무성은 중국이 센카쿠열도를 무력으로 빼앗을 경우 미국이 일본을 지원하겠다는 상징적인 성명을 내줄 것을 비공개적으로 미국 측에 요청했지만, 국무부는 미일안보조약의 적용대상이 아니라고 거절한 적이 있다. 그러나 미 국방부는 일본 측의 입장을 적극 지지해왔다. 1996년 당시에도 미 국방부의 부차관보는 센카쿠열도가 공격받을 경우 미국은 미일안보조약에 따라 이를 방어할 의무가 있다고 일본 정부와 언론에 말했다고 한다. Michael J. Green, *op. cit.*, pp. 86~87. 9월 28일 아사히신문과의 회견에서 미 국방부의 그렉슨 동아시아태평양담당 차관보는 센카쿠열도는 1972년 오키나와 협과 함께 미국으로부터 일본에 반환되었으며, “미국 정부로서는 센카쿠열도가 일본 정부의 시정 하에 있다는 것을 확인한다”고 말해 일본의 입장을 전면적으로 지지했다. 『朝日新聞』, 2010. 9.29.

69) 藤井秀昭, 『東アジアのエネルギーセキュリティ戦略』, NTT出版, 2005.

있는 우리도 대체에너지 자원의 개발, 수요의 효율화, 긴급시를 위한 비축 체제 구축 등의 중장기적인 정책과 더불어 해상수송로의 안전 확보 대책을 수립해야 한다. 이때 중국이나 일본을 같등이나 경쟁자로서만이 아니라 협력의 파트너로서 상정하고 공동대처 방안을 함께 고려하는 것도 중요하다.

다섯째, 영토분쟁 해결 과정에서 나타난 중국 측 행동의 특징을 분석한 프라벨의 연구는 많은 시사점을 준다. 그에 따르면, 국내정세가 불안정할 경우 중국의 지도자들은 영토분쟁에서 유연한 태도를 보였지만, 중국 본토에서 멀리 떨어져 있어 국내의 체제안정에 거의 영향을 미치지 않는 도서 분쟁의 경우에는 조금도 양보하지 않았다고 한다.⁷⁰⁾ 센카쿠열도나 동중국해의 경우 주권, 해양자원, 해군의 전진기지 및 해상교통로 확보 등 중국이 최근 강조하고 있는 '소강사회'나 '부국강병'이라는 국가적 목표와도 직결되는 만큼 중국의 동향이나 의도를 철저히 분석해야 한다. 천안함 사건 이후 대북압박에 있어서 한미일 3국과 일선을 그었던 중국이 이번에 다시 대일 강경정책을 폈던 것이 힘에 입각한 중국의 대외전략의 전환을 의미하는 것이라면 센카쿠열도 문제는 단순한 중일 양자관계를 넘어 지역의 역학구도에도 커다란 영향을 미칠 것이라는 점에도 유념해야 한다.

여섯째, 해양자원 개발과 관련해서 우리는 유엔해양법협약이라는 새로운 해양질서에 부합한 장기적인 발전전략을 수립해야 한다. 1996년에 제정된 배타적경제수역법에는 중국이나 일본과 달리 대륙붕에 관한 명문의 규정이 없으며, 1970년에 제정한 '해저광물자원개발법'상의 해저자원이 석유와 가스로 한정되어 있는 때문에 유엔해양법협약에서 규정하고 있는 다양한 해저자원의 개발을 위한 법적 근거를 조속히 마련해야 한다.⁷¹⁾

70) M. Taylor Fravel, "Regime Insecurity and International Cooperation," *International Security* Vol.30, No.2(Fall 2005), pp. 46~83.

71) 정갑용·주문배, 『대륙붕 한계설정에 관한 주요 쟁점 및 대응방안』, 한국해양수산개발원, 2004, pp. 75~79.

마지막으로 일본과는 독도를 둘러싸고 중국과는 이어도를 둘러싸고 대립하고 있기 때문에 이번 사건은 우리에게 대안의 불이 아니다. 독도를 실효 지배하고 있는 우리로서는 일본의 논리에 대응할 수 있는 다양한 근거를 축적하는 것이 중요하다. 이어도는 수중암초여서 영토의 법적 지위를 인정받지 못하지만, EEZ나 대륙붕 수역에 설치된 인공섬이나 구조물은 연안국에게 관할권이 있다. 그런데도 중국은 오히려 이어도를 자국 영토라고 주장하고 있으니 우리는 중일 간의 센카쿠열도 충돌을 반면교사로 삼아 긴장을 늦추지 말아야 한다.

(원고투고일 : 2010. 9. 30, 심사수정일 : 2010. 10. 15, 게재확정일 : 2010. 10. 29)

주제어 : 중일 관계, 센카쿠열도, 댜오위다이, 영토분쟁, 배타적경제수역, 유엔 해양법협약, 중국의 부상, 해양권익, 동중국해, 남중국해

<ABSTRACT>

East Asia's New Power Game between China and Japan: the *Senkaku*(*Diaoyutai*) Islands Problem

Cho, Jin-goo

In 1895 the Japanese Government issued a cabinet resolution claiming the Senkaku Islands as Japanese territory. After UN ECAFE issued a report stating that considerable reserves of oil and natural gas might lie around them in 1969, Chinese government also announced its own claim to the Diaoyutai. It was one of the most hottest issue that may harm the friendly relations between Japan and China since then.

This article is organized into three sections. I will open with the historical backgrounds and the origins of this territorial dispute before and after the normalization of China and Japan. The second section of my article examines the political and economic dimensions of this problem till the middle of the 2000s. And the last section of this article observes the political meaning of the Senkaku dispute not only in the context of the bilateral relations between two countries but also its implications to changing international relations in the East Asia including our nation.

The issue of sovereignty over the Senkaku Islands emerged in 1971 when Tokyo and Washington signed an agreement on the reversion of Okinawa. Under the accord, the United States returned the administrative rights over the Ryukyu Islands(including the Senkaku Islands) and the Daito Islands in Okinawa to Japan.

The Republic of China(Taiwan), which Japan then recognized as the legitimate Chinese administration, protested the move. It is not part of the

Ryukyu Islands, but historically and geographically part of Taiwan. The People's Republic of China, with which Japan had no diplomatic relations at the time, also claimed that the Diaoyutai is part of its territory because it is part of Taiwan.

Japan and China signed a joint communiqué establishing full diplomatic relations. In order to expedite the improvement of bilateral relations, both sides agreed to put off to discuss the issue of the sovereignty of the Senkaku Islands, deferring it to later generation to decide. This left unresolved a potentially explosive bilateral territorial dispute.

Especially Japan noted with concern China's adoption of its 1992 Law on Territorial Waters that reasserted its claim to the Senkaku Islands. Japan and China attempted to play down bilateral tensions over the Senkaku Islands, but it has proven to be a sensitive issue. Its importance is generally attributed to underseas oil and gas resources and competition to define exclusive economic zones favorable to either side.

Many meetings and consultations have been held between the two countries with regard to the East China Sea issues, and the development of natural resources in the East China Sea. In 2008, as a first step toward realizing understanding between the two countries' leaders of making the East China Sea a Peace, Cooperation and Friendship. Japan and China agreed that the two countries cooperate with each other without prejudice to the legal position of both countries during the transitional period pending agreement on the delimitation.

A Japanese patrol boat and a Chinese fishing boat collided on September 7, 2010 in waters off the Japanese-controlled Senkaku Islands in the East China Sea. The Japan Coast Guard arrested the captain of a Chinese fishing vessel on suspicion of obstructing public duties in connection with collisions accident. The Government of Japan on September 25 released the captain of a Chinese fishing boat. It seems that the decision to release the captain of a Chinese fishing boat was a political decision made by the Japanese Government. But Japan rejected China's demand that Japan apologize and offer compensation for detaining a Chinese fishing boat captain over collisions near the disputed Senkaku Islands.

Even though the Japanese basic position is that Senkaku is an integral part

of Japanese territory, and that there is no territorial dispute with China, it is clearly that the Senkaku territorial dispute with China is not resolved.

It is of my opinion that the collisions between a Chinese trawler and Japan Coast Guard patrol boats near disputed territories in the East China Sea reflects not only international structural changes but also China-Japan's bilateral structural changes, and that it may also be the prelude to East Asia's new power game between Japan and China.

Key Words : Japan-China Relations (Sino-Japanese Relations), Senkaku Islands, Diaoyutai, Territorial Dispute, EEZ, UN Convention on the Law of Sea (UNCLOS), Rising China, Maritime Interests, East China Sea, South China Sea