

한국의 주요 영토분쟁과 해결방향 : 총론적 이해

김강녕 조화정치연구원

논문요약

이 글은 한국의 주요 영토분쟁과 그 해결방향을 총론적 관점에서 분석하기 위한 것이다. 이를 위해, 한국의 영토분쟁의 개념·유형·원인·해법, 한국의 영토분쟁의 역사적 추이 및 쟁점: 총론적 이해, 한국의 영토분쟁의 개별적·다자적 해결방향을 살펴본 후 결론을 도출해본 것이다. 한국은 지정학적 요인이 크게 작용하여 외침이 많았다. 외침 및 한반도에서의 전쟁의 결과로 인적·물적 희생은 물론 영토분쟁문제로 이어지기도 했다. 백두산정계비와 조중변계조약, 간도, 녹둔도, 독도, NLL, 이어도(7광구 포함) 등이 바로 그것이다. 또한 1994년 유엔해양법협약의 발효이후로는 해양관할권분쟁도 부상하게 되었다. 독도와 이어도는 우리가 실효적으로 지배해오고 있지만 다른 영토문제는 통일 후 우리가 해결해야 할 문제도 남아 있다. 문제의 영토와 관련해서 외교적(주로 당사국간 해결을 위한) 대비노력과 군사적 대비(방위충분성전력 확보)노력이 요구된다. 우리의 영유권을 분명히 하고 영토수호능력을 강화해 나가야 하며, 점진적으로 다자적 영토해결노력도 함께 검토·모색해 나가야 할 것이다.

주제어 : 한국의 영토분쟁, 외교적 노력, 간도, 독도, 방위충분성전력

I. 서론

우리 국토는 과거 우리 조상들이 반만년 동안 가꾸어온 역사공간이자 문화공간이며, 현재의 생활공간이다. 우리는 오랜 역사기간 동안 만주까지 우리의 영토를 확장하였고 대마도를 점령한 사실(1389년 고려 박위, 1419년 조선 이종무)도 있었다. 하지만 우리는 그 동안 수많은 외세의 침략을 받기도 하였다. 구한말 국방력과 외교력의 부재가 자초하여 한반도는 청일·러일전쟁 등 강대국 분쟁의 마당이 되었다. 또한 한반도의 운명이 한민족의 의지와 무관하게 분단된 데서 6.25전쟁이 발발하였다. 한일병탄(1910) 후 광복되었지만 강대국의 냉전과 남북간 체제·이념대결에 의한 영토적 분단(1945)과 정치적 분단(1948), 6·25전쟁과 정전체제하의 남북간 군사대치·갈등으로 인한 민족적 분단(1950~현재), 남북한 동시유엔가입에 의한 국제법상의 분단(1991) 등으로 이어지면서 남북분단이 고착·심화되었다(김강녕 2000, 138). 이러한 가운데 한국의 영토문제(잠재적·현재적 분쟁)가 상존해왔다.

동아시아는 역사인식문제, 영토분쟁, 해양경계선 획정문제와 같은 갈등요인이 상존하고 있는 지역이다. 즉 중국·대만·말레이시아·베트남·필리핀·브루나이 6개국간의 남사군도분쟁, 중국과 중·일간의 센카쿠열도(釣魚島, 닌타오)분쟁, 러·일간의 남쿠릴열도(북방4도)분쟁, 한·일간 독도분쟁, 한·중간 이어도분쟁, 한·중·일간의 이어도 주변 관할권분쟁 등이 바로 그것이다.

현재도 한국과 일본은 독도 영유권과 관련하여 양국 간 외교적 마찰을 빚고 있으며, 통일이후 간도, 녹둔도(鹿屯島) 등에 대한 영토주권문제로 인접국가들과 영토분쟁도 예상된다. 더욱이 통일이후 한반도의 영토문제는 통일한국의 위상과도 직결되는 문제다. 백두산정계비와 간도, 녹둔도, 독도, NLL, 이어도 등 주변국과의 영토분쟁은 동북아 역내 강대국 정치와 미소냉전의 희생에서 비롯된 것이었기 때문이다.

최근 동아시아 정세를 보면, 미·중 전략경쟁이 심화되는 가운데 일본

과 러시아 또한 영향력 확대를 위해 해·공군력 중심으로 군사력을 경쟁적으로 증강하고 있어 동아시아 지역안보의 유동성과 불확실성이 더욱 커지고 있다(대한민국 국방부 2018, 11). 최근 규범기반인 국제질서의 약화, 미·중 전략경쟁, 과거사·영토문제 등 역내 불안정이 증대되고 있다(외교부 2020, 3).

이처럼 영토분쟁은 우리만의 문제는 아니며, 단순히 법적·정치적 문제일 뿐만 아니라 국가간의 토지분쟁인 영토분쟁에 대한 다툼으로서 국가의 재산권과 민족적 자존심에 대한 문제이기도 하다(조병현 2007). 이러한 까닭에 관련국들은 자국의 영토분쟁과 관련해서 민족감정에 호소하고 분쟁해결을 위한 공세적 준비증강에 치중하는 경향을 보이고 있다.

향후 한국의 영토분쟁에 대한 대응 및 해결을 위해서는 국경·영토문제에 대한 인식이 중요하고, 단순한 민족감정 호소차원을 넘어 개별적 치밀한 전략적 접근과 함께 국제협력적 접근도 함께 요구된다. 특히 과거의 일부 영토와 나라를 빼앗긴 아픈 역사를 되풀이하지 않기 위해서는 외교적 노력 이외에 영토수호를 위한 방위충분성전력(defense sufficiency military forces)의 확보가 필요하다고 할 수 있다.

그동안 한국의 영토분쟁과 관련해서 각개전투식 또는 각론적으로 분석·해결하고자 하는 시도는 많았으나, 총론적인 관점에서 비교분석을 시도한 논문은 그다지 많지 않았다. 본 논문은 총론적 관점에서 한국의 주요 영토분쟁과 해결방안을 모색하기 위한 것이다. 이를 위해, 영토분쟁의 개념·유형·원인·해법, 한국의 영토분쟁의 역사적 추이 및 쟁점: 총론적 이해, 한국의 영토분쟁의 개별적·다자적 해결방향 순서로 살펴본 후 결론을 도출해보기로 한다.

II. 영토분쟁의 개념·유형·원인·해법

1. 영토분쟁의 개념과 유형

1) 영토분쟁의 개념

대한민국은 분단이후 남한을 관리하지만 대한민국 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다(The territory of the Republic of Korea shall consist of the Korean peninsula and its adjacent islands).”라고 되어 있다. 북한도 북한을 관리하지만, 북한(조선민주주의인민공화국) 헌법 제1조는 “조선민주주의인민공화국은 전체 조선인민의 리익을 대표하는 자주적인 사회주의 국가이다(The Democratic People’s Republic of Korea is an independent socialist State representing the interests of all the Korean people).”라고 되어 있다(*Wikipedia 2020/01/17*(검색일), “List of territorial dispute”). 헌법상으로 볼 때 남북한은 한반도를 놓고 서로 간에 영토분쟁을 벌이고 있는 셈이다. 남북한의 경우처럼 중국과 대만, 남키프로스(South Cyprus)와 북키프로스(North Cyprus)의 경우도 분단상태에서 상대방 국가의 존재를 인정하지 않고 분쟁 당사국들이 거의 동일한 영역에 대한 주권을 주장하는 분쟁의 형태로 존재해 왔다.

영토분쟁(領土紛爭, territorial dispute)은 일정한 영토의 주권을 두고 인접국 간에 벌어지는 국제분쟁이다(국립국어원 2020, “영토분쟁” 참조). 영토분쟁은 ‘전부 아니면 전무(全無)’라는 특성을 지니기 때문에 양보와 타협을 통한 문제해결 가능성이 대단히 적고, 한번 발생한 영토분쟁은 대부분 장기간에 걸쳐 반복적으로 충돌을 야기하는 특성을 지니고 있고 대개 분쟁대상의 영토는 지정학적으로 국가안보에 중요하거나 물질적 중요성을 내재하는 경우가 많다.

영토분쟁은 영토갈등 또는 영토문제라고도 하며, 일반적으로 땅과 하늘이 대상이 되지만, 강과 바다 등도 분쟁의 대상이 되기도 한다(위키

백과 2019/07/11(검색일), “영토분쟁”). 영토분쟁은 영토(territory)와 분쟁(dispute)의 합성어이다. 먼저 영토는 한 국가의 주권이 미치는 땅의 범위를 의미한다. 영토는 부존자원이 있을 경우에는 정치적 이해관계는 물론 경제적 이해관계와 관련된다. 국경(國境)은 정치, 군사, 경제, 역사, 종교 등의 주요 이슈와 관련해서 인접국간의 영토분쟁을 발생케 하는 역할을 한다. 다음으로 분쟁(紛爭)은 갈라져 다툼을 의미하는 말로서 국제법상 또는 국내법상의 주체간의 다툼을 말하며 국제분쟁, 국내분쟁 및 무력분쟁 등으로 구분할 수 있다(국방기술품질원 2019, “분쟁” 참조).

영토(territory)와 국경(boundary or border)은 개념상 서로 약간 다르다. 통상적으로 영토는 어느 특정국의 주권과 관할권이 행사되는 지역을 뜻하며, 국경은 영토개념의 일부로서 영토의 외곽경계지역만을 의미한다. 국경과 변경(frontier)도 엄밀한 의미에서 구별되는데, 국경은 선(線), 1차원적·인공적·정치적·법적 개념인 반면, ‘변경’은 면적(面積), 2차원적·자연적·지리적 개념이라 할 수 있기 때문이다.

2) 영토분쟁의 유형

영토분쟁은 크게 ‘영유권분쟁’(territorial dispute)과 ‘국경경계분쟁’(boundary or border dispute)으로 구분된다. 영유권분쟁은 영토의 귀속과 배분에 관한 정치적 결정을 둘러싼 분쟁을 말하며, ‘국경경계분쟁’은 이미 정치적 결정이 이루어진 국경지역의 경계선 획정을 둘러싼 분쟁을 의미한다. 영토분쟁의 발생구역이 육지나 해양이냐에 따라 내륙영토분쟁(Inland territorial dispute)과 해양영토분쟁(maritime territorial dispute)으로 구분되고, 각각 영유권분쟁과 국경경계분쟁으로 세분된다(배진수 1998a, 16-17).

해양영토분쟁 유형에는 도서영유권분쟁(island territorial dispute)과 해양경계획정분쟁(maritime delimitation dispute)이 있다. 일반적으로 해양경계획정에는 영해, 대륙붕, 배타적 경제수역(EEZ: Exclusive Economic Zone) 설정에 따른 경계선이 포함되지만, 엄밀한 의미에서 영해의 경

계선을 제외한 나머지 대륙붕(continental shelf)과 배타적 경제수역(EEZ) 설정 등은 영토분쟁이라기보다는 해양관할권과 관련된 것이라 할 수 있다(배진수 1998b, 112).

먼저 영유권분쟁은 그 특징상 식민지 지배 처리과정이나 전쟁 후 점령지의 처리과정에서 비롯된 경우가 대부분이어서 주로 역사적 근원이 주요 쟁점이 되기 마련이고 이는 결국 역사논쟁과도 맞물려 있는 경우가 많다. 즉, ‘영토주권’과 ‘역사주권’ 사이에 괴리가 발생할 때 영토분쟁과 관련해서 역사논쟁이 초래될 수 있다(천재교육 편집부 2019, “영토분쟁” 참조).

다음으로 국경분쟁은 국가간에 국경을 어떻게 정할 것인지를 두고 발생하는 분쟁으로, 가장 일반적인 분쟁의 형태다(위키백과 2019/07/11 (검색일), “영토분쟁”). 인도-파키스탄의 카슈미르분쟁, 1962년 히말라야 일대(티베트) 국경을 둘러싸고 일어난 중국-인도의 국경분쟁, 1963년 모로코-알제리 국경분쟁, 1969년 중국-소련 국경분쟁 등이 잘 알려진 국경분쟁이다. 우리나라의 경우 압록강-두만강을 사이에 두고 중·러와의 국경문제가 발생하였고 여기에 일본이 간도문제에 개입, 청과 ‘간도협약’을 체결하여 간도를 중국에 넘겨줌으로써 국경문제를 더욱 복잡하게 만들었다.

세계도서영유권분쟁은 도서점유와 이의제기방식과 관련해서 ①점유국의 ‘발견’(가장 단순한 형태), ②양 당사국간 합의, ③제3국이 개입한 영토처리, ④점유국의 일방점거 등의 유형으로 구분되기도 한다. 그런데 세계도서분쟁은 영유권 소재가 상대적으로 명확하다고 할 수 있는 ‘발견’이나 ‘양 당사국간 합의’의 경우보다는 영유권 획득의 합법성이 상대적으로 결여된 ‘제3자 주도의 영토처리’와 ‘점유국의 침탈에 의한 일방점거’ 등의 경우에 더 많이 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다(천재교육 편집부 2019, “영토분쟁”).

또한 타국의 영토 일부 혹은 전부를 무력으로 점령하여 발생하는 분쟁의 형태인 강제점령도 있다. 팔레스타인분쟁, 서사하라분쟁, 티베트분쟁, 동투르크스탄분쟁과 같은 영토분쟁이 여기에 해당한다. 또 다른

유형으로는 분리독립을 들 수 있다. 이것은 사실상 분리독립했으나, 이 독립국이 과거에 속했던 국가가 독립을 인정하지 않아 발생하는 분쟁이다. 코소보(Kosovo)분쟁, 압하지야(Abkhazia)분쟁, 남오세티야(South Ossetia)분쟁, 소말릴란드(Somaliland)분쟁, 아르차흐(Artstakh)공화국분쟁 등이 여기에 해당한다(*Wikipedia* 2020/01/17(검색일), “List of territorial dispute”).

2. 영토분쟁의 원인과 해법

1) 영토분쟁의 원인

영유권분쟁의 원인은 그 특징상 식민지 지배 처리과정이나 전쟁 후 점령지의 처리과정에서 비롯된 경우가 대부분이다. 영토를 둘러싼 갈등에는 동아시아의 경우 영유권 획득의 합법성이 상대적으로 결여된 ‘제3자 주도의 영토처리’와 ‘점유국의 침탈에 의한 일방점거’가 주된 원인이다. 그런데 세계적으로 영유권분쟁을 보면 국경선 설정이 모호한 경우, 자원확보경쟁을 벌이는 경우, 그리고 문화적 갈등이 분쟁으로 확대되는 경우가 더 많다. 예컨대 유럽의 식민지배에서 독립한 아프리카 국가들에서는 국경선과 부족 경계선(tribal boundary)이 달라 분쟁이 발생하는 경우가 많다. 또한 해양자원과 지하자원이 풍부한 포클랜드를 두고 영국과 아르헨티나는 최근까지도 긴장관계를 유지하고 있다. 한편 아일랜드의 구교도와 북아일랜드의 신교도는 문화적 갈등으로 대립과 반목을 계속하고 있다(외교부 2018, 76).

인도와 파키스탄, 중국이 마주하고 있는 카슈미르(Kashmir) 지역의 국경은 다른 지역과 다르게 점선으로 나누어져 있다. 이 지역을 두고 세 나라가 영토분쟁을 벌이고 있기 때문이다. 이처럼 지구촌 곳곳에서 벌어지는 영토와 관련한 지역분쟁에 대한 소식을 우리는 심심치 않게 듣게 되는데, 이러한 갈등은 여러 가지 원인이 서로 얽혀 발생하므로 하나의 요인만으로 설명하기 어렵다(천재교육 편집부 2019, “영토분쟁”).

영토분쟁은 인접국간에 영유권을 주장하는 영토가 서로 중첩될 경우

발생한다. 오늘날 영토분쟁은 천연자원 및 전략적 가치 등을 둘러싸고 일어나는 경우가 많다. 대표적으로 남사군도(Spratly Islands, 南沙群島), 센카쿠열도(尖閣列島, 钓鱼島), 포클랜드제도(Falkland Islands), 북극해(Arctic Ocean) 등의 분쟁이 바로 그것이다.

영토분쟁은 남의 나라만의 문제가 아니라 우리의 문제이기도 하다. 예컨대 독도는 6세기 이전부터 한국이 실효적 지배를 해왔고 현재도 거리적·지질학적·역사적·외교적 논거들을 종합해볼 때 한국영토임이 명명백백함에도 불구하고 일본은 독도의 ‘영토분쟁화’ 및 도발을 지속해 오고 있다. 그 원인을 찾자면 복합적이지만 특히 독도의 군사전략적 가치가 크기 때문이다(위키백과 2019/07/11(검색일), “영토분쟁”).

2) 영토분쟁의 해결방법

그러면 영토분쟁의 해법은 무엇인가? 국가간 영토분쟁의 외교적 해결방법으로는 ①당사국 간의 합의, ②제3자의 조정에 의한 합의도출, ③국제사법재판소의 재판수용 등의 방식들이 있다. 당사국간 합의사례로는 중·러(소) 국경분쟁을 들 수 있는데, 당사국간 합의로 러시아가 중국에게 볼쇼이 우수리스크섬(헤이샤쯔섬, 黑瞎子島)과 타라바르프섬(인룽섬, 銀龍島)을 반환하여 해결한 것을 들 수 있다. 또한 제3자인 국제사법재판소(ICJ: International Court of Justice) 또는 국제중재재판소(ICA: International Court of Arbitration)의 재판을 통해¹⁾ 해결하기도 하는데, 이 경우에는 실효적 점유, 인접성의 원칙 등이 쟁점사항이 될 수 있다. 국제상설중재재판소의 재판을 통한 해결사례로는 미국과 네덜란드의 팔마스섬 분쟁(Palmas Island dispute)을 들 수 있다.²⁾ 영

1) 국제사법재판소와 국제중재재판소는 국제분쟁을 해결한다는 점이 같고, 둘 다 법적 효력도 있다. 차이점은 사법재판은 이미 구성된 재판소에서 약정된 절차, 규범으로 재판한다. 중재재판은 당사국들이 재판관을 선임하고, 규범, 절차도 합의에 따른다(매경닷컴 2019, “국제사법재판소와 중재재판소” 참조). 국제중재재판소는 국제간의 분쟁을 중재하는 재판소이다. 1901년에 헤이그에 설립된 상설중재재판소(Permanent Court of Arbitration)와 사건 때마다 임시로 설치하는 국제개별중재재판소(Arbitral tribunal ad hoc)가 있다.

2) 1925년 1월 23일 미국과 네덜란드 양국 정부는 상설중재재판소의 중재재판에

토분쟁이 해결되지 않는 경우 무력행동이 일어나기도 한다. 무력사용이나 전쟁을 통한 해결사례로는 영국과 아르헨티나의 포클랜드전쟁을 들 수 있다. 하지만 이는 바람직한 해결방법이라 볼 수 없다.

일부 전문가들은 21세기의 동아시아가 불행히도 제1차 세계대전에 휘말린 100여 년 전 유럽과 흡사한 형국이라고 지적하기도 한다. 쇠락하는 일본과 러시아, 급부상하는 중국, 그리고 기득권을 지키려는 미국이 전략경쟁 및 패권경쟁을 벌이고 있다. 나라마다 민족주의 세력이 득세하면서 군비경쟁을 벌이고 있어 동아시아 안보에 먹구름을 드리우고 있다. 제1차 세계대전은 오스트리아 황태자를 상대로 한 우발적인 암살 사건이 군사동맹국들 간에 연합을 작동시켜 미증유의 제1차 세계대전으로 발전한 경우다. 동아시아도 우려되는 대목이다. 중국이 미국이나 일본과 전면전을 벌일 의도는 없다 해도, 작은 분쟁이 예기치 않은 방식으로 확산될 가능성을 배제하기는 어렵기 때문이다(조흥식 2014; 윤영관 2015).

태평양에 산재한 섬들을 둘러싼 영토분쟁은 큰 분쟁을 촉발할 뇌관이 될 수 있다. 중·일간 센카쿠열도(다오위다오)분쟁이나 중국·필리핀·베트남·대만·말레이시아·브루나이가 각자 영유권을 주장하는 남사군도(Spratly Islands)·서사군도(Paracel Islands)는 제한적 규모의 영토분쟁이지만 민족의 자존심이 걸린 상징성 때문에 지역 내 평화에 큰 위협이 되고 있다. 여러 나라들이 주권을 주장하는 영토싸움은 전형적인 제로섬게임이다. 주권이 지닌 절대적·배타적 속성 때문에 나의 섬은 나의 땅이 될 수 없고, 남이 차지하면 나는 손해 보는 게임이다. 미래로 문제를 넘길 수는 있지만, 시간이 지난다고 분쟁이 해결되는 것도 또한 아니다(조흥식 2014).

그러면 영원한 대결의 불씨를 제거할 방법은 없을까? 제1, 2차 세계

부탁하기로 특별약정을 체결하였고, 양측이 합의하에 선정한 스위스 출신의 막스 후버 중재재판관이 이 사건을 심리하였다. 1928년 4월, 막스 후버 재판관은 팔마스섬이 네덜란드 영토임을 판결했다(Wikipedia, 2020/01/28(검색일), "Island of Palmas Case").

대전을 치른 끝에 통합을 성사시킨 유럽에서 그 실마리를 찾아볼 수 있다. 유럽은 1950년대 석탄·철강 부문에서 각국이 주권의 일부를 양도해 공동 관리함으로써 통합의 첫발을 내디뎠다. 이어 산업과 화폐·군사부문에 통합의 범위를 넓혀 유럽연합(EU: European Union)이라는 실체를 형성했다. 유럽통합과정에서 각국의 주권을 모아 담은 ‘웅덩이(pool)’ 개념이 핵심적 역할을 했다. 석학 앤서니 기든스(Anthony Giddens)는 2013년에 쓴 『유럽의 미래를 말하다(*Turbulent and Mighty Continent: What Future for Europe*)』라는 저서에서 이를 ‘주권 더하기(sov^{er}eignty +)’라고 불렀다. 시장이 지배하는 세계화 물결에 위축된 국가주권을 ‘모으기(pooling)’를 통해 되찾을 수 있었다는 설명이다(위키백과 2019/07/11(검색일), “영토분쟁”; 앤서니 기든스 2014).

분쟁대상 도서들이 주권 웅덩이에 참여한 국가들의 공통자산(common assets)이 되는 것이다. 우선 분쟁대상 영토들은 매우 작은 면적에 불과하다. 분쟁대상이 되고 있는 해양영토의 경우 대개 암초나 산호초이며 섬이라 해도 사람이 살기 어려운 규모다. 무인도로 직접적 이해 당사자가 없다는 사실도 외교적 해결을 수월하게 만드는 배경이다. 얼른 보기에는 주권포기라는 비판이 있을 수 있지만 그렇지 않다. 주권을 포기하는 대신 하나로 모으고, 이를 다른 영토로까지 확대하는 개념이기 때문이다. 자원개발과 같은 경제적 이익은 해당국이 나누어 가지는 형식이다. 가장 큰 수확은 국제분쟁 가능성을 차단하면서 미래의 평화를 상징할 협력체를 만든다는 점이다. 이런 시도가 실현된다면 ‘무인도들의 평화공동체’ 수준을 넘어 태평양 연안의 도시들의 초국적 관리 네트워크까지 상상할 수 있다는 것이다(조홍식 2014).

유럽연합(EU: European Union)을 건설한 ‘유럽집행위원회’처럼 이 섬들을 관리하는 기관은 초국적 기관의 성격을 띤다. 많은 사람이 자본을 공동으로 출자해 만든 주식회사라는 조직형태가 자본주의의 발전을 가져왔듯이, 동아시아의 초국적 기관인 ‘평화공동체’는 분쟁의 씨앗을 하나의 웅덩이에 담아 협력의 발판으로 삼게 할 수 있다는 주장도 제기되고 있다. 이 ‘주권 웅덩이’에서 각국의 지분을 결정하는 문제는 외

교적·기술적 사항일 뿐이며 중요한 건 유럽연합을 성공으로 이끈 대국의 양보와 소국에 대한 배려의 정신에 입각해 협력을 도모할 수 있다는 것이다. 각국 지도자의 결단을 하나로 모을 수 있다면 이 계획은 동아시아에서도 쉽게 실현될 수 있다고 보는 것이다(조홍식 2014). 당위적 또는 이론상으로는 동아시아도 분쟁대상이 된 영토들에 대해 관련국들이 공동 관리하는 ‘주권 공동체’를 만들 수 있지만 동아시아 경우는 유럽과 달리 현실적으로는 어려움은 결코 작지 않을 수 없다.

G2(주요 2개국)시대에 살고 있는 우리는 세계의 중심으로 부상한 태평양을 진정한 평화의 바다로 만드는 게 그 어느 때보다 시급한 상황이다(조홍식 2014). 그런데 G2시대에 있어서 일본의 해양팽창야욕도 중요변수로 작용하고 있다. 과거 러일전쟁에서 승리한 이후 일본은 제국주의적 팽창의 길을 추구했으며, 일본의 팽창야욕은 다른 제국주의 열강의 이익과 충돌하지 않을 수 없었다. 물론 일본은 능수능란한 외교정책을 제국주의 팽창정책과 병행해서 추구했다. 1902년 이후 수십 년간 일본 외교정책의 기본축은 영일동맹(英日同盟)이었다면, 지금은 일본 대외정책의 핵심축이 미일동맹(美日同盟)이라는 점이 다를 뿐이다.

무릇 전쟁에 의한 해결이 아닌 평화적인 방법을 통해 주권의 소재가 분명한 영토 및 도서의 경우는 영토주권을 가진 국가에게 영유권이 주어져야 함은 지극히 당연한 귀결이다. 하지만 현금의 동아시아 영토분쟁 상황은 그러한 방향으로 가고 있는 것 같지 않다. 내륙영토든 해양영토든 간에 영토분쟁에 개입된 국가들의 주장 및 대립은 한 치의 양보도 없이 격화되어 있어 분쟁해결이 쉽지 않아 보이는 것이 현실이다. 영토분쟁의 경우 대국의 양보와 소국에 대한 배려의 정신에 입각해 협력을 도모하는 방안이 적극 모색되지 않는다면 영토분쟁의 역사는 되풀이 될 수밖에 없는 상황이다. 그러면 한국의 영토분쟁의 그동안 추이 및 쟁점이 어떠한지 살펴보기로 한다.

III. 한국의 영토분쟁의 역사적 추이 및 쟁점

1. 백두산정계비

<그림 1> 조중변계조약(1962)에 따른 백두산 국경선



출처: (정경영 2012. 3).

고구려나 발해의 시기에는 백두산이 우리나라 땅이었으나, 고려시대 이후 우리나라 판도는 한반도로 위축되었다. 조선시대에 들어와서는 1437년(세종 19년)에 설치된 6진과 1674년(현종 15년)에 설치된 무산진으로 백두산과 동서로 압록강과 두만강 내 지역을 조선의 영역으로 확정하였다. 그럼에도 불구하고 이 일대는 특산물의 보고여서 조선과

청나라 양국 간에 국경침입이 지속되어 분란의 소지가 되었다. 그 후 1712년 조선과 청나라는 조사관을 파견하여 백두산정계비(白頭山定界碑)를 세워 경계선을 확정했다(이강원 2007, 91-118). 그러나 후에 토문강의 위치를 둘러싸고 간도귀속문제가 일어났다. 토문강(土門江)을 청은 두만강(豆滿江)으로, 조선은 만주 송하강(松花江) 상류의 토문강이라고 주장하였다. 결국 간도귀속은 을유담판(1885)과 청해담판(1887)으로 해결되지 못함으로써 미해결 상태가 되었다.

그 후 1962년 10월 12일, 평양에서 저우언라이(周恩來)와 김일성(金日成)이 ‘조중변계조약’을 체결하여, 압록강, 두만강 상의 섬과 사주의 분할근거를 제시했다. 이후 1964년 3월 20일 평양에서 천이(陳毅)와 박성철(朴成哲)이 서명하여 ‘조중변계의정서’로 논란의 중심이 된 백두산 천지의 국경이 확정되었다(<그림 1> 참조). 즉 백두산 정상 54.5%를 북한령으로, 45.5%를 중국령으로 각각 획정한 것이 바로 그것이다(박종철 2012). 중국은 조약체결과과정에서 중소분쟁으로 인해 북한과 ‘공고한 동맹관계’가 절실히 필요한 상황을 고려하여 강대국 특유의 고압적 자세보다는 상당히 유연한 자세를 보였고 실제로 국경조약의 내용을 세밀히 들여다보면 이 조약이 단순히 국제법적인 차원을 넘어서 고도의 정치외교적인 고려 속에서 체결되었음을 알 수 있다(이종석 2014, 5).

조·중 양국간 비밀리 국경을 획정한 뒤늦게 알려진 조중변계조약과 관련하여 대한민국에서는 공식적으로 이 결정을 신뢰하지 않고 있다(위키백과 2019/03/17(검색일), “조선민주주의인민공화국-중화인민공화국 국경”). 한국은 중국의 동북공정 추진이유도 통일한국의 고토회복에 대한 사전차단전략과 맞물려 있다고 보고 있다. 통일한국은 백두산정계비와 간도귀속문제를 함께 연계해서 조중변계조약체결에 대한 문제제기 및 대응책을 마련할 필요가 있다(정경영 2012, 2).

2. 간도

간도지역은 고구려와 발해의 옛 땅이다.³⁾ 발해멸망 후에는 거란족이 건국한 요국(遼國)의 영역이었다가 원-명-청을 거치면서 그 지역의 주인공이 바뀌었다. 특히 여진족이 청을 건국한 이후 청국조정은 간도지역을 자국의 발상지(發祥地)라 하여 봉금지역(封禁地域)으로 선포하고, 사람의 이주를 엄금하였다. 그러다 보니 간도지역은 세월이 흐르면서 사람이 살지 않는 불모지처럼 방치돼오다가 때로는 국경을 넘어온 양국의 유이민(流移民)이 몰래 땅을 개간함으로써 경계도 모호해지고 말았다(이민원 2009).

바로 이러한 문제를 해결하기 위해 간도지역에 대한 조선과 청의 교섭이 시작된 것은 1712년(숙종 38)이다. 당시 양국 대표들은 백두산을 답사하여 현지조사를 마친 뒤 국경을 확정한다는 의미에서 백두산정계비를 건립했다. 이 비문에는 ‘서로는 압록강, 동으로는 토문강(土門江)의 분수령에 경계비를 세우는 것’(西爲鴨綠 東爲土門 故於分水嶺上 勒石爲記)으로 명기하였다(『萬機要覽』 1808, 軍政編5, 白頭山定界, 軍旅大成). 그러나 후일 간도의 귀속문제가 발생할 소지가 여기에 내재해 있었다. 양국 대표가 합의한 토문강의 위치가 서로 달랐기 때문이다. 두만강의 상류라는 것이 청국측 입장이었던 반면, 조선측은 만주 내륙의 송화강(松花江) 상류라고 보았다(이민원 2009).

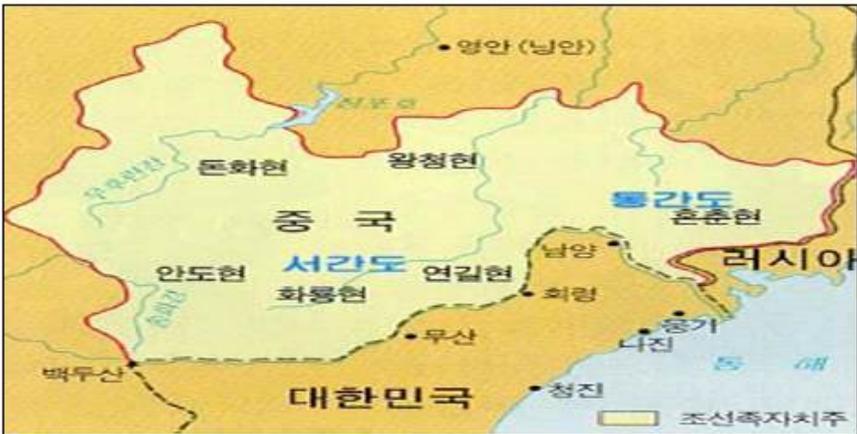
그럼에도 백두산정계비가 건립된 뒤 160여 년 간 간도귀속문제는 유보돼왔다. 그러다가 19세기 중엽이후 간도의 귀속문제로 논란이 다시 발생하였다. 19세기 중반이후, 특히 철종 말년부터 자연재해로 생활이 어려워진 조선인들이 점차 그 지역에 이주하여 농경지를 개척하였고, 청국측도 봉금을 해제하여 자국 사람들의 이주와 농경을 장려하였기

3) 간도는 원래 읍루와 옥저의 땅이었다가 고구려가 이 지방으로 뻗어나가면서 고구려의 영토가 되었고, 고구려가 망한 뒤에는 발해의 영토가 되었다(이원순 외 1995).

때문이다(이민원 2009).

1882년 초 청나라는 간도지역을 자국영토로 여겨 조선인의 월경을 엄금하도록 조선정부에 요구했고, 1883년에는 간도의 조선인을 소환하라는 요청을 해왔다. 이때 조선측은 토문강은 송화강(松花江) 상류이며, 간도지방은 조선영토임을 주장하면서, 백두산정계비와 토문강 발원지에 대한 공동조사를 통해 국경을 확정할 것을 청하였다. 그러자 청나라는 1885년에 간도지역의 조선인을 강제로 추방하기 시작하였다. 이에 조선정부는 다시 토문강계(土門勘界)를 요청함으로써 간도의 귀속문제는 양국간에 새로운 외교현안으로 부각되었다(장철균 2015).

<그림 2> 간도 지역



출처: “동북공정: 간도.” 2020. China Watch(2월 2일).

이후 대한제국 정부에서는 1902년에 이범윤(李範允)을 간도관리사로 임명하는 한편, 서울주재 청국공사에게 간도의 소유권을 주장하였다. 1905년 러일전쟁에 승리한 일본은 대한제국 정부에 을사늑약(乙巳勒約, 1905) 즉 일본이 말하는 ‘을사보호조약’을 강제하였다. 이후 등장한 통감부는 간도지역에 통감부 출장소를 두었다. 일본은 그곳을 대한제국의 영토로 인정하고 있었다. 그러던 일본은 1909년 9월 4일 간도

협약을 체결하여 남만주의 철도부설권과 푸순(撫順) 탄광개발권을 얻는 대가로 간도지역을 청국측에 넘겨주었다. 이 간도협약은 대한제국정부의 의사와는 관계없이 일본이 불법적으로 간도를 청국에 넘겨준 조치였다. 하지만 한국은 강제로 맺은 을사늑약을 근거로 체결한 일·청 간도조약은 무효라는 입장이다(정경영 2012, 3-4).

오늘날에도 간도는 한반도 북부와 중국 지린성(吉林省) 동남부에 위치한 조선인 이민자들이 많이 거주하는 지역이다. 백두산에서 발원해 북쪽으로 흐르는 송화강을 경계로 서간도와 동간도(북간도)로 나뉘는데 간도라고 하면 보통 동간도를 일컫는다(이희용 2019). 넓게는 랴오닝성(遼寧省)을 포함한 서간도와 두만강 북부 북간도를 함께 이르며, 좁게는 중국 동북지역 지린성의 연변조선족자치주만을 지칭한다(<그림 2> 참조). 이 곳은 중국 최대 조선족 거주지역이다(우신구 2019).

3. 녹둔도

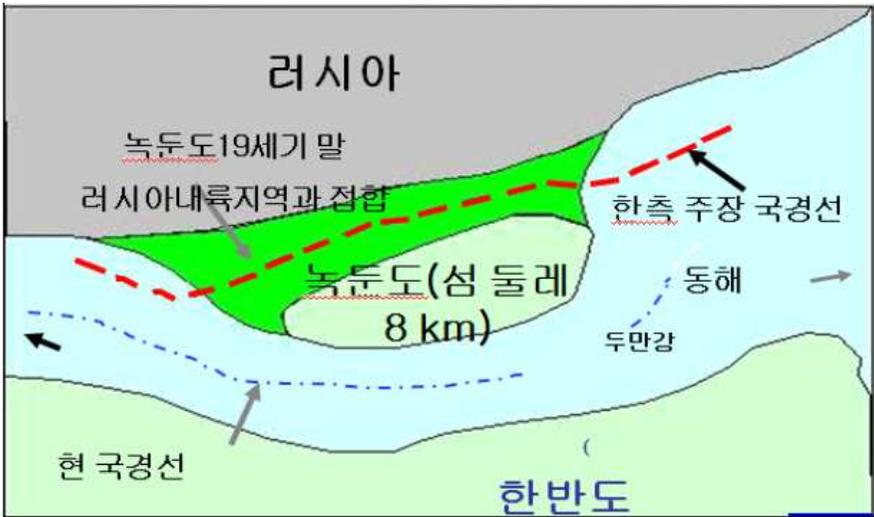
녹둔도는 조선 태조 이성계가 개척하였다. 역사상 고유영토로서 문헌에 처음 기록된 것은 『세종실록』 「지리지」이다. 처음에는 여진말의 음을 따서 사차마(沙次々) 또는 사차(沙次)·사혈(沙沈)·사혈마(沙沈麻, 沙沈磨) 등으로 불리다가 세종 때 육진개척 이후에 북변의 지명을 점차 새로 지을 때 녹둔도(鹿屯島)라고 하였다(유영박 1995). 녹둔도는 1430년대에 세종대왕이 6진을 개척한 이후 1860년까지 430년간 조선의 영토로서 영유권을 유지하였다.⁴⁾ 여진족들은 자주 녹둔도를 약탈하였다. 그러자 6척의 목책을 두르고 병사가 방비하는 가운데 농사를 짓기도 했으며, 선조 때에는 출입의 번거로움을 덜고, 국경경비를 강화하기 위해 둔전(屯田)을 실시하기도 하였다.

녹둔도는 두만강 하류에 있는 섬으로 이순신 장군이 무과급제 후 최초 부임지로도 유명하다. 녹둔도는 강의 퇴적작용으로 연해주로 연결되

4) 세종실록 30년(1448년) 8월 27일 첫번째기사 함길도 경흥부(慶興府) 녹둔도(鹿屯島)가 소나무가 잘 되는 곳으로 기재되어 있다.

었으며 1860년 10월 베이징(北京)조약에 의거 청나라가 러시아에게 연해주를 제공할 때 러시아 땅으로 편입되었다(정경영 2012, 4). 고종은 1889년 청에 반환을 요구했으나 받아들이지 않았고, 러시아와 국교수립 후 러시아 공사에게 이 섬의 반환을 요청했으나 별다른 소득을 얻어낼 수 없었다. 그 후 1937년까지 한인들이 살다가 스탈린의 강제이주정책으로 무인도가 되었다(<그림 3> 참조).

<그림 3> 녹둔도



출처: (정경영 2012, 4).

1984년 11월 북한(조선민주주의인민공화국)과 소련(현 러시아) 사이의 국경회담에서 녹둔도 문제가 논의될 것인지 관심을 끌었다. 하지만 양국은 국경협정(1985년)과 국경설정의정서(1990년)를 체결하면서 두만강의 중심선을 경계로 합의했다. 당시 협상과정에서 북한은 녹둔도문제를 제기했지만, 결과적으로는 아무런 성과도 없이 녹둔도에 대한 소련의 영유권을 인정하고 말았다(이계성 2008). 현재 러시아는 이곳을 자국 영토로 완전히 병합하기 위해 간척공사를 해서 이제 더 이상 섬은

아니다(위키백과 2020/01/08(검색일), “독둔도”). 서울 여의도의 4배나 되는 독둔도는 통일 후 우리가 반드시 되찾아야 할 미수복(未收復) 영토인 것이다(유영박 1995).

4. 독도

독도분쟁은 한국령(韓國領) 독도에 대하여 일본이 영유권을 주장함으로써 비롯된 양국간 분쟁을 말한다. 독도와 관련해서 한국에서는 영유권상에 전혀 문제가 없는 동해에 있는 한국령 도서로 실효적 지배를 해왔지만, 일본에서는 한국과 영유권분쟁중임을 강조하고 있다. 한국은 독도가 경상북도 울릉군 울릉읍에 속한다고 주장하며, 일본은 시마네(島根)현 오키(隱岐)군 고카(五箇)촌에 속한다고 주장하고 있다. 1952년 1월 18일 한국정부가 ‘인접해양의 주권에 관한 대통령 선언’ 일명 ‘평화선’을 선포하면서 평화선 안에 독도를 포함시킨 것을 계기로 독도가 한-일간 분쟁거리로 등장하게 된 것이다(김재호 2009).

1145년에 발간된 『삼국사기』에 의하면 512년 우산도가 신라에 복속되었다는 역사적 기록으로부터 우리 땅이었으며, 조선의 고지도에도 우산도가 표시되어 있어 독도가 우리 영토였음을 알 수 있다. 대한민국은 1948년 정부수립이후로 이 섬에 대한 실효적 지배를 해오고 있다(정경영 2012, 5). 한국정부는 국제법상 평화적인 지배를 계속하는 것이 영토권을 주장할 수 있는 가장 확실한 근거라고 판단하여 독도에 대한 외교적 공론화를 피해왔다(김재호 2009).

일본은 1905년 1월 독도를 시마네현에 편입이 되기 전까지 다른 나라의 실효적 지배를 받지 않았으며, 편입수속은 합법적이었다고 주장하고 있다. 또한 1951년 샌프란시스코 강화조약(San Francisco Peace Treaty) 기초과정에서 한국이 영토에 독도를 포함시키도록 요구하였으나 미국은 독도가 일본의 관할 하에 있다고 언급하며 이를 거부하였고 일본은 주장하고 있다(정경영 2012, 5). 일본 외무성이 주장하는 ‘러스크 서한’의 논거는 유효하지 않다. 이 서한은 한-미의 기밀문서이

자, 샌프란시스코 강화조약(1951년 9월 8일 체결, 1952년 4월 28일 발효)은 당사국 한·러·중 등의 여러 나라들이 서명하지 않아 유효치 못하기 때문이다(위키백과 2019/07/11(검색일), “영토분쟁”).

일본정부는 2005년 2월 22일 일본 시마네현이 임의로 제정한 ‘다케시마의 날’ 행사에 차관급인 정무관을 참석시켜왔다. 또한 2005년 이후 『방위백서』에 계속해서 독도를 자국영토라고 표기하여⁵⁾ 대한민국 정부의 강한 항의를 받아왔다. 그 뿐만 아니라 중·고등학교 교과서상의 ‘다케시마가 일본 고유의 영토’라고 표기 및 관련교육의 보급·확대해왔다. 그럼으로써 독도의 분쟁화를 획책·추진하고 있고 이러한 일본의 도발이 한국에 대한 주권침해라는 논란이 지속돼왔다.

5. 서해북방한계선(NLL)

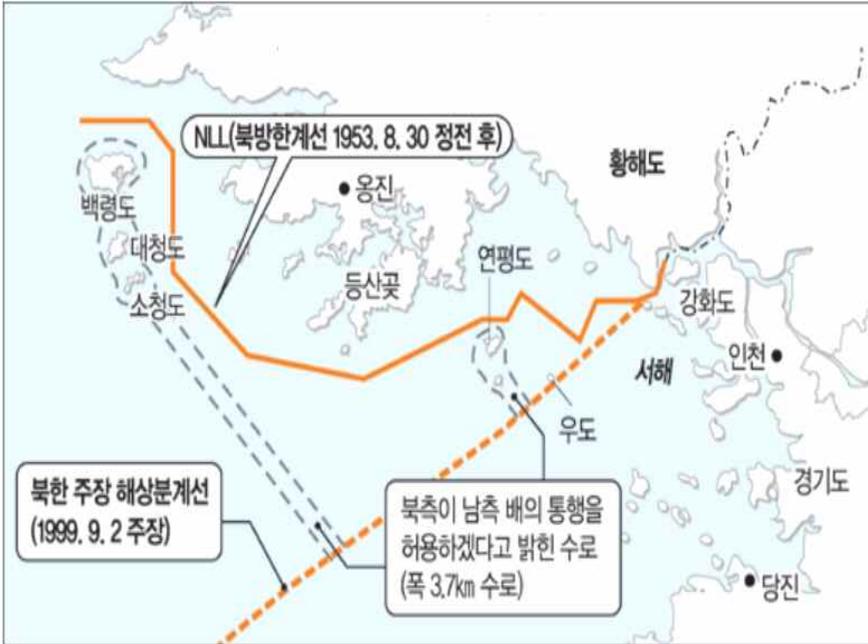
해상 북방한계선(NLL: Northern Limit Line)은 1953년 정전협정에서 해상경계선 합의에 실패한 뒤 당시 마크 클라크(Mark W. Clark) 유엔군사령관이 설정했다. 한국은 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도 등 서해 5개 도서와 북측지역과의 중간선을 이은 NLL을 해상경계선으로 획정하여 북한에 통보했다. 이후 남측은 NLL 이남을 실효적으로 관할해왔기에 실질적 해상경계선이자 남측 영해라는 입장이다.

그동안 한국은 유엔사령부가 NLL 획정에 대해 통보했을 당시 북한 측의 분명한 이의제기가 없었고, 20여 년 간 관행으로 준수해왔으며, 1991년 체결한 「남북기본합의서」 제11조의 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할해온 구역으로 한다.”는 점 등을 들어 이를 침해할 경우 명백한 정전협정정신 위반이라는 입장을 취해왔다.

5) 2017년판 『방위백서』를 보면, “일본의 고유영토인 북방영토와 다케시마(竹島, 독도의 일본식 이름)의 영토문제가 아직 해결되지 않은 채 남아 있다(わが国固有の領土である北方領土や竹島の領土問題が依然として未解決のまま存在している).”라고 기술하고 있다(日本 防衛省 2017, 29).

1999년 9월 2일 북한은 남북이 주장하는 NLL은 무효라고 주장하면서⁶⁾ 한강 하류와 직선계선과 백령도, 대청도, 소청도로 진입하는 제1수로와 연평도로 진입하는 제2수로를 통해 항해할 수 있다고 주장하였다 (<그림 4> 참조).

<그림 4> 서해북방한계선(NLL)과 북한주장 해상분계선



출처: 윤상호. 2007. “北, 설정 당시 이의제기 안해… 1973년 이후 잇단 도발.” 『동아일보』(10월 12일).

6. 이어도

이어도는 제주의 마라도에서 서남쪽으로 149km에 위치한 수중암초로, ‘파랑도’라고도 불린 바 있다. 이어도 주변해역은 각종 지하자원이 풍부하며 고급 어종이 많은 대형어장이다. 동남아시아와 유럽으로 가는

6) 북한은 1999년 9월 2일 NLL을 무시하고 일방적으로 '인민군 해상군사통제수역(해상군사분계선)'을 선포했다. 1차 연평해전(7월) 발발 직후였다(최문선 2010).

주요 항로이며 육지나 위성에서 얻기 힘든 바다의 기상 및 해양관측 자료 등을 얻는 연구거점이다. 이어도는 일본 나가사키(長崎)현 도리시마(鳥島) 서쪽으로 276km, 중국 통다오(童島) 동북쪽으로 247km 가량 떨어진 곳에 위치해 있으며, 평균 수심 50m, 길이는 남북으로 1,800m, 동서로 1,400m 정도의 크기로, 4개의 봉우리를 가진 수중암초다(<그림 5> 참조, 정경영 2012, 7).

<그림 5> 이어도



출처: 윤명철. 2018. “독도만큼 ‘이어도 지키기’도 시급하다.” 『주간 조선』, 제 2533호(11월 19일).

우리나라는 1951년 국토규명사업의 일환으로, 이어도 탐사가 이루어져 이어도에 ‘대한민국 영토, 이어도’라고 새긴 동판표지를 가라앉힘으로써 이어도의 실체를 확인하였고, 1970년 이어도 해역을 제7광구로 지정한 「해저광물자원 개발법」을 제정하였다. 이어도를 포함한 동중국해 전체의 원유 추정매장량은 최대 1,000억 배럴, 천연가스는 72억 톤에 이를 것으로 추정되고 있다(이선호 2014).

1987년에는 해운 항만청이 이어도(암초) 최초 구조물인 이어도 부표를 띄우고 국제적으로 공표하였으며, 2003년에 종합해양과학기지를 건설하여 실험적 지배를 해오고 있다. 2003년 6월 완공된 이어도의 해양과학기지는 최첨단 관측장비를 통해 해양 기상 관련자료를 수집하며,

해경의 수색 및 구난기지로도 활용되고 있다(정경영 2012, 7).

중국은 2006년도부터 슈엔차오(蘇岩礁)로 명명한 후 이어 9월 EEZ 중첩구역에 있는 이어도의 해양과학기지가 법률적 효력이 없다고 주장했다(조한길 2012, 6). 이어서 2007년도부터 중국의 순시선과 항공기들이 이어도 주변해역을 지속적으로 출현하여 우리의 해양주권을 위협하고 있다. 그런데 1982년 채택되어 1994년부터 발효된 유엔해양법협약에 따른 배타적 경제수역(EEZ)을 둘러싼 중국과의 견해차로 1990년대부터 해상경계협정협상에도 불구하고 합의를 하지 못해 아직까지 이어도를 둘러싼 한·중 갈등은 계속되고 있다.

IV. 한국의 영토분쟁의 개별적·다자적 해결방향

1. 영토분쟁의 개별적 해결방향

한국의 영토분쟁은 ①통일 이후 중국·러시아와 해결해야 할 영토분쟁: 백두산, 간도 및 녹둔도 문제, ②통일 변수와 관계없는 영토 및 해양관할권분쟁: 독도와 이어도분쟁, ③통일되면 자동 해결되는 분쟁: 통일이전의 남북영토분쟁(해양관할권 분쟁)이라서 해결시점이 다를 수 있지만 ‘선(先)외교적 노력(외교적 직접교섭 및 중재 등) 후(後)군사적 대비노력(방위충분성전력 확보노력)’⁷⁾은 공분모적 요인이라 할 수 있다. 영토와 평화는 이를 지킬 수 있는 자구적 노력이 먼저 있어야 하기 때문이다.

1) 백두산, 간도 및 녹둔도

첫째는 백두산과 관련해서이다. 1962년 북·중간 변계조약은 1712년에 조선과 청이 백두산정계비를 기준으로 불분명하게 국경을 나눈 뒤

7) 방위충분성(NOD: non-offensive defence 혹은 defensive sufficiency) 전력(military forces)이란 “적의 침략행위와 일방적인 자국의 국익 강요를 저지할 수 있으면서도 적이 위협으로 인식하지 않을 만한 정도의 방위적 군사력”을 의미한다(국방부 2002, 29).

수백 년 간 지속되어온 국경분쟁을 마무리 지은 의미를 지니고 있다. 특히 19세기부터 한 세기 동안 논란을 이어온 백두산과 두만강 상류의 국경은 조·중변계조약으로 일단락되었기 때문이다. 하지만 이 조약이 비공개로 진행된 점, 중국의 동북공정, 간도지역의 영토문제 등과의 관련으로 인해 한반도 통일과정이나 그 이후에 국경분쟁의 불씨가 될 가능성은 여전히 존재한다. 한반도 분단 상황에서 북한이 ‘국경획정’이라는 주권사항을 단독으로 행사하였기 때문에 한국은 이에 고도로 민감한 관심을 갖지 않을 수 없는 사안이다(이종석 2014, 5). 백두산·두만강 상류의 국경은 당시 유엔의 유일합법정부로 인정받은 한국이 아닌 북한과의 조약인바 통일은 북·중간의 변계조약이 아닌 통일한국과의 조약으로 재조정하여 국경 및 간도영토문제를 함께 연계하여 해결·매듭지어야 할 것이다.

둘째는 간도와 관련해서이다. 백두산 정계(定界)와 간도는 상호 연결되어 있다. 1712년 국경을 확실히 하자는 청의 제의에 의해 양국의 대표들이 백두산의 분수령인 높이 2,150m지점에 백두산정계비를 세웠다. 이 비문 중에 ‘서쪽은 압록강이고 동쪽은 토문강이다(西爲鴨綠 東爲土門).’라고 새겨져 있는데 훗날 이 ‘토문’이 문제가 되고 있는 것이다. ‘토문’을 어디로 규정하는가에 따라 간도지방의 귀속문제도 달라지기 때문이다. 앞에서도 언급한 바와 같이, 청은 토문을 두만강(豆滿江)이라고 하며 간도일대를 청나라의 땅이라고 하고, 조선은 토문은 송화강(松花江) 상류 토문강(土門江)인바 간도지방이 마땅히 조선의 영토라고 주장하였다.

1885년과 1887년 조선과 청조는 백두산정계비와 관련된 ‘간도문제’에 대해 외교담판을 하였지만 최종 합의에 이르지 못하였다. 그 후 일본은 간도의 영토논쟁을 더 복잡하게 만들었다. 조선(대한제국)을 대신하여 조약체결을 할 수 있는 합법적 권한이 없었던 일본이 간도문제에 적극 개입하면서 간도협약이라는 ‘사생아’가 탄생했기 때문이다(박선영 2009, 171). 일본은 을사늑약(1905)이후 조선의 외교권을 박탈하고 자신들이 직접 청과 간도협약을 체결하고 제1조에서 토문강을 두만강으로 확정하고 청·일 양국의 국경이라고 선언했다(국회도서관 1975, 251

‘간도에 관한 일청 협약문’ 참조). 일본은 이 대가로 남만주철도부설권과 푸순(撫順) 탄광개발권을 얻었다. 조선의 외교권을 찬탈한 일본이 청국과 체결한 간도협약은 국제법적으로 무효임은 물론이다. 전 유엔사무총장 반기문은 한국의 외교통상부 장관으로 재임당시인 2004년 10월 22일 국회통일외교통상위원회에서 “간도협약은 법리적으로 무효”라고 공언한 바도 있다(박선영 2009, 182).

제2차 세계대전에서 일본이 무조건 항복을 하면서 일제가 힘으로 체결한 모든 조약과 권리·특혜는 무효가 되어 원상회복되었다. 간도협약과 맞교환한 만주5안건(만주협약)도 무효가 되었는데 간도협약만 유효하다는 것은 있을 수 없는 일이다. 간도협약이 역사적 쟁점으로 남아있다는 것은 크게 잘못된 일이다. 처칠과 루스벨트, 장제스 등은 카이로 회담을 통해 1914년 이래 일본이 점령한 모든 영토를 탈환한다고 합의했다. 일본제국주의가 체결한 모든 조약이 무효가 되었는데 간도협약만 유지되어 실효성을 지녀야 할 법적 근거가 전혀 없는 것이다(이한기 1969, 368; 박선영 2009, 183). 통일 후 중국·일본과의 개별적 및 3자간 외교적 협의를 통해 간도협약이 무효임을 설득하여 해결해 나가야 할 것이다. 더 나아가 제3자의 조정에 의한 합의도출 및 국제재판소 제소 등도 고려한 대비와 이러한 노력을 힘으로 뒷받침해주는 군사적 대비도 요구된다고 할 수 있다.

끝으로 녹둔도와 관련해서이다. 러시아가 청나라를 압박해 1860년 베이징(北京)조약을 체결하면서 녹둔도를 러시아 영토에 편입시켰고 그 후 조(북)·소(러) 국경협정(1985년)과 국경설정의정서(1990년)에 의해 러시아 영토로 인정한 셈이지만(하산 특별취재팀 2004), 녹둔도는 통일한국이 러시아와 담판을 통해 되찾아야 할 우리의 땅이다(정경영 2012, 8). 현재 지형변화로 연해주와 붙어있다 할지라도 녹둔도는 여전히 조선의 땅임에는 변함이 없는 것이다.

녹둔도는 베이징조약 체결 이후에도 엄연히 조선사람들의 땅이었다. 1883년 어윤중 서북경략사는 “녹둔도에 살고 있는 사람들은 모두 조선사람들이고 다른 나라 사람들은 1명도 없다.”고 조정에 보고했다. 고종

은 또 김광훈과 신선옥을 밀사로 파견해 녹둔도 현황을 파악하도록 하기도 했다. 이들은 녹둔도에 113가구, 822명의 조선인들이 살고 있다는 내용을 아국여지도를 새겨 넣었다. 20세기에 들어 녹둔도는 나라 잃은 한인들의 근거지였다. 독립운동가 신필수 선생이 1921년 옛 녹둔도인 녹동에 머물면서 남긴 일기에는 한인마을이 40가구에 이른다고 적혀 있다. 세르게이 간지 러시아과학원 태평양지리연구소 부소장은 “1930년대까지 녹둔도를 포함한 연해주에 한인 7만여 명이 거주했다.”고 말한 바도 있다(하산 특별취재팀 2004). 사실 더 역사를 거슬러 올라가면 연해주도 고구려와 발해의 땅으로서 유적도 다수 발굴된 바 있다.

1860년 베이징조약 체결당시 국제정세에 어두웠던 조선의 대응은 미미했다. 조선은 러시아와 청나라가 두만강 하구에 국경표석을 세운 의미를 확실히 알지 못했다. 조선은 뒤늦게 1885년 청나라와 러시아에 3국의 공동 감계안(勘界案)을 제의했으나 받아들여지지 않았다. 러시아의 야심과 청나라의 무성의에 조선은 무력할 수밖에 없었다. “청국관리의 지리적 미숙으로 불합리한 약서를 만들어 조선에 탄식하게 했다.” 원세개 청나라 공사의 이 말은 조선의 비극을 잘 보여주고 있다(영변통보 2009/08/19, “조선땅 녹둔도”).

<그림 6> 일로국경부근지도(日露國境附近之圖)



출처: 이승준. 2020. “총무공 활약했던 ‘녹둔도(鹿屯島)’ 실측 근대지도 최초 공개.” 『더코리아뉴스』(4월 26일).

해군사관학교 박준형 박물관장(48세, 전문군무경력관가군)이 두만강 하구에 위치한 ‘녹둔도(鹿屯島)’ 실측 근대지도를 지난 2020년 4월 26일 처음으로 공개한 바 있다. 박 관장이 충무공 이순신 탄신 제475주년을 앞두고 공개한 이 지도의 이름은 「일로국경부근지도(日露國境附近之圖)」이며, 1911년 9월 일제가 실측해 그린 지도이다(이승준 2020, <그림 6> 참조).

일본 외교문서에는 조선조정이 즐기치게 녹둔도의 반환을 요구했다고 기록하고 있다. 조선이 러시아와 청나라의 국경획정을 수용하지 않았으므로 조선과 러시아 간에는 공식적인 국경이 존재하지 않는다고 보아야 한다. 녹둔도는 통일 후 한국이 연해주와 연계해서 러시아로부터 외교적 협상을 통해 반드시 되찾아야 할 우리의 이순신 장군의 근무지이기도 한 유서깊은 영토다. 통일이후 녹둔도를 되찾기 위한 외교적·군사적 대비책을 수립해 두어야 할 것이다.

2) 독도와 이어도

1905년 1월 28일 일본정부의 일본 시마네현(島根県)으로의 독도편입은 법적으로 문제가 있다. 우리(한국)측은 “독도의 시마네현 편입이 법으로 불충분한 부분이 있어 비밀리에 이루어진 것이므로 비합법적이고, 특히 외교권을 박탈한 이후 강제편입은 국제법적 효력이 없으며, 실효적 지배국가가 자신의 영토임을 더욱 입증해준다.”는 입장을 견지해왔다. 다른 한편 일본측은 “일본의 시마네현으로의 독도편입이 합법적이고 한국이 독도를 불법적으로 점령하고 있다.”는 주장을 되풀이해왔다.

일본은 샌프란시스코 강화조약 체결과정에서의 독도와 관련한 미국에 대한 로비는 물론, 전후에도 국제사법재판소를 통해 독도탈취를 시도하였다. 일본은 과거 3번(1954, 1962, 2012)이나 양국의 국제사법재판소 공동제소를 시도했지만 한국의 거부로 무산되었다. 공동제소는 당사국이 강제관할권을 갖고 있어야만 가능하다.⁸⁾ 독도문제를 국제사법재판소에 제소하여 해결하자는 일본정부의 주장을 우리는 받아들일 필

요가 없다. 독도는 대한민국 고유의 영토로 재판의 대상이 될 수 없기 때문이다. 우리로서는 국민의 지속적인 관심과 국토수호의 노력이 필요한바 지속가능한 독도의 활용과 보존을 위한 법령제정 및 실천을 지속해 나가야 할 것이다.

이어도는 한국의 마라도에서 80해리 떨어져 있고, 중국에서도 200해리 이내에 있기는 하나 한국보다 2배 정도 떨어져 있어서 당연히 한국의 배타적 경제수역(EEZ)에 속한다고 볼 수 있다. 그런데 중국측은 “한국보다 인구가 훨씬 더 많고 서해와 접한 해안선의 길이도 길기 때문에 중간선을 긋는 것은 부당하다.”면서 한국이 주장하는 중첩된 배타적 경제수역의 중간선원칙(등거리선 원칙)에 반대하고, 배타적 경제수역과 대륙붕의 경계확정과 관련하여 ‘형평의 원칙’과 ‘자연연장설’을 주장하고 있다(고봉준 2013, 202; 조한길 2012, 9-10).

실제적으로 이어도문제는 국제해양법상 영유권문제도 아니며 그렇다고 단순한 해양관할권문제라고 보기도 어렵다. 우리의 해양과학기지가 있어 실효적으로 지배해온 이어도에 대한 중국의 문제제기는 동중국해에 대한 중국의 해양관할권 확대의 움직임을 가시적으로 보여주는 사례인 동시에 이른바 중국의 ‘동북공정(東北工程)’이 동북아해역을 향해 추진되기 시작한 증거로도 원용될 수 있기 때문이다(길병옥 외 2012, 211).

일본은 지난 2012년 9월 11일 센카쿠(조어도)열도에 대해 국유화 조치를 취했다. 향후 일본은 독도수역에 어선과 해양감시선을 지속적으로 파견하는 등 독도의 분쟁지역화 및 한국의 실효지배를 무력화하기 위한 보다 공세적인 다양한 조치들을 노골화할 것으로 예상된다. 만일 일본의 민간선박이 독도주변의 영해침범을 일삼으며 우리측 순시선의 과잉대응을 유도하거나 일본의 극우단체에서 독도상륙을 시도하다가 충돌사고라도 발생하면 사안은 매우 복잡하게 전개될 수밖에 없는바 이러한 모든 가능성에 대한 철저한 대비가 요구된다(정삼만·김강녕 2015, 33-35). 일본의 독도도발에 대한 한국의 대응책으로는 ①군사적 차원

8) 일본은 1959년에 수용(유엔가입국 193개국 중 67개국)했지만, 한국은 1991년 국제사법재판소(ICJ)dp 가입 당시 강제관할권을 수용하지 않았다(최장근 2019).

의 대응(㉠독도·방어훈련의 유지강화, ㉡유사시 전승을 위한 해군전력 등 국방력 강화, ㉢전·평시 해군·해경의 유기체적 협력강화와 대양해군 추진, ㉣한미동맹의 지속강화), ②비군사적 차원의 대응(㉠올바른 역사의 인식·교육·홍보의 강화, ㉡국제해양법에 대한 이해제고, ㉢울릉도와 독도의 연계의 보강)을 들 수 있을 것이다(김강녕 2018, 299-314).

다른 한편 중국도 21세기 들어 적극적 해양전략을 바탕으로 해군력 증강에 힘쓰고 있으며, 중국의 이어도 도발도 결국 남중국해에서 큰 효과를 본 회색지대전략으로 이어도를 포함한 주변해역을 중국 관할권으로 만들기 위한 도발을 지속할 것으로 예상된다(Chung 2018; 정삼만 2018 참조). 따라서 한국은 독도(獨島)와 이어도(離於島) 등 한·일간 그리고 한·중간에 존재하는 현실적·잠재적 도서영유권 및 해양관할권 분쟁에 철저한 대비가 필요하다. 독도도발과 관련해서는 울릉도 해군기지를, 그리고 이어도를 비롯한 남방수역에서의 국익보호를 위해서는 제주해군기지를 보강·확충함은 물론 중·일의 해군력 증강전력에 대한 방위충분성 전력을 차질 없이 확충해 나가야 할 필요가 있다(김강녕 2019, 513).

3) NLL

1953년 8월 30일 마크 클라크 유엔군사령관은 서해 북방한계선(NLL: Northern Limit Line)을 선포했다. NLL은 한강 하구(河口)로부터 시작해서 서북쪽 방향을 향해 진행하여 백령도 서쪽 42.5마일(약 80km) 지점까지 뻗어 있다. NLL 선포는 1950년 7월 한국 정부(이승만 대통령)로부터 작전지휘권을 이양 받은 유엔사가 대한민국을 위해 혹은 그를 대신해서 취한 군사적 조치였다. 정전협정 제2조 13항 ㄴ목은 서해5도(백령도-대청도-소청도-연평도-우도)를 유엔사의 군사통제하에 있음을 명시하였다(제성호, 2019b).

그 목적은 대한민국 함정과 어선의 북상(北上)을 제한하는 한편, 공산군 병력의 남하(南下)를 차단함으로써 남북간의 우발적 충돌을 방지하기 위함이었다. 유엔군사령관은 서해5도(백령도·대청도·소청도·연평도·우도)와 옹진반도 및 그에 연한 북한도서들 사이에 대략 중간선(median

line)에 해당하는 12개의 좌표를 정하고 이를 연결하는 선을 해상경계선으로 삼았다. 바로 이것이 NLL이었던 것이다.

NLL은 군사적 충돌의 방지 및 정전협정의 보완 등 목적의 정당성, 수단의 상당성을 갖춘 제도로서 합법성을 갖는다. NLL은 당초 대한민국 함정과 어선의 복상을 제한함으로써 남북한의 해상충돌을 방지하고 정전(停戰)을 보장하려는 취지에서 출발한 ‘안보개념’이었다. 그러나 시간이 흘러가면서 국내법상의 제도로 편입되게 되었고, 이에 따라 ‘영토개념’으로 발전·응고되게 된 것이다. NLL은 분단상황에서 남북한 간에 현존하는 ‘실질적인 영토선,’ 즉 ‘실제 관할영토(영토관할권)’의 경계선이다. 서해바다에서 육상군사분계선에 해당하는 ‘사실상의(de facto) 해상군사분계선’ 혹은 ‘바다의 정전선(휴전선)’이자 대한민국 주권이 미치는 ‘해상불가침경계선’이다(제성호 2019b).

북한이 기회 있을 때마다 NLL문제를 들고 나오는 이유는 NLL이 정전체제와 불가분의 일체를 형성하고 있는 것과 관련이 있다. 북한은 정전협정 자체를 무력화시키는 전략을 구사하는 한편, NLL 선포주체인 유엔군사령부 해체를 실현시킴으로써 NLL존립의 근거를 뿌리째 없애겠다는 계산을 하고 있다. 이를 바탕으로 자신들이 원하는 새로운 경계선을 설정하겠다는 것이다(제성호 2019b).

NLL의 적법·타당성은 ①휴전협정 제2조 13항 ㄴ목의 서해5도 규정, ②해양경계 설정시 중간선 원칙적용(서해 5도와 북한 연안 간에 대략의 중간선을 채택), ③대한민국 영토관할권의 자기제한, ④역사적 권원의 응고 및 묵인의 법리, ⑤남북기본합의서 제11조 규정에 의한 NLL의 묵시적 인정 및 해상 불가침경계선으로서의 추인 등에서 찾을 수 있다. 이런 배경에서 NLL은 지난 1953년 이래 피로써 지켜온 ‘실질적인 해상영토선’, ‘사실상의 해상군사분계선’인 동시에 ‘안보생명선’으로 기능해왔던 것이다(제성호 2013).

북한은 NLL이 국제법적 근거가 없는 ‘불법·유령의 선’이라고 강변하고 있지만, NLL은 그동안 한국이 피로써 지켜온 실질적인 영토선이다. 서해 5도 최남단에 위치한 연평도에 대해 NLL을 가로질러 감행한 북

한의 포격은 우리의 영토에 대한 침략적 공격행위였다. 어떠한 경우에도 수도권 방어의 전략적 요충지인 서해 5도를 잇는 NLL은 수도권 방위를 위해 사수해야 할 국경선이다(정경영 2012, 10). NLL문제는 남북이 군사적으로 대치하고 있는 정전협정체제가 존속되고 있는 한 한치도 양보할 수 없는 남북간의 해양관할권문제로서 한반도의 항구적 평화정착이 이루어지기 전까지는 어떤 대가를 치르더라도 사수(死守)해야 할 문제인 것이다.

남북한 정상은 지난 2018년 9월 19일 평양에서 남북정상회담을 개최하였고, 회담의 결과물로 「9.19 평양공동선언」과 함께 부속합의서에 해당하는 군사분야 합의서를 채택하였고 여기에 평화수역⁹⁾ 설치규정도 담겨 있다(제성호 2019a, 8). 앞으로 남북한이 평화수역의 범위를 협의할 경우 NLL을 중심으로 해서 남북간 등면적(equal-area) 기준에 따라 조성해야 한다. 그럴 경우에만 우리의 영토관할권의 경계선 내지 안보생명선인 NLL을 유지할 수 있고, 또 평화수역구상도 제대로 추진될 수 있을 것이다(제성호 2019a, 31). NLL문제는 현재로서는 NLL을 지킬 수 있는 대북억제력이 요구되는 상황이며, 궁극적인 유일한 해결책은 남북한 평화정착과정을 거쳐 남북평화통일을 이룩하는데 있다고 할 수 있다. NLL문제는 남북통일과 함께 저절로 해결될 해양영토관할권문제인 까닭이다.

2. 영토분쟁해결을 위한 다자적 협력방향

오늘날 동아시아에서 제기되고 있는 영토문제는 보편적 공정성과 약자의 권리가 철저히 무시되었던 식민주의 시대의 산물이다. 동아시아 영토분쟁은 지역내 안보현안 가운데 가장 중요하면서 민감한 이슈 중 하나이다. 쿠릴열도/북방영토, 독도/다케시마, 이어도/쑤옌자오, 센카

9) 서해평화수역의 설치근거는 ①10.4 정상선언 제3조 및 제5조, ②제1차 남북총리회담합의서 제1항과 제2항, ③판문점선언 제2조 제2항, ④ 9.19 평양공동선언 제1조, ⑤군사분야 합의서 제3조라 할 수 있다(제성호 2019a, 9).

구열도/다오위다오, 남중국해 난사군도를 둘러싸고 진행되는 최근의 긴장은 동아시아 세력재편과정에서 갈등으로 야기되고 있으며, 영토분쟁 당사국의 국익이 침해하게 대립되는 데서 비롯되고 있다. 이러한 갈등과 대결의 이면에서 미·중간 패권경쟁과 중·일간 경쟁관계가 직·간접적으로 영향을 미치고 있다.

영토분쟁의 해결과 관련해서는 일반적으로 2가지 방법을 적용할 수 있다. 즉 강제적인 방법과 외교적인 방법이 바로 그것이다. 전자에는 군사적 조치에 의한 점령이 포함되고, 후자에는 정치적 협상과 국제사법절차 등에 의한 외교적 방법이 포함된다(유철종 2005, 21-29). 영토분쟁의 해결방법에는 군사적 해결방법과 외교적 해결방법(①직접교섭, ②중재, ③국제사법재판소 등 국제재판)이 있음은 전술한 바와 같다.

영토분쟁의 군사적 해결방법은 동아시아에 또 다른 재앙을 자초할 것인바 군사적 해결보다는 외교적 해결방법이 더 바람직함은 더 말할 필요조차 없다. 그런데 전술한 ①직접교섭, ②중재, ③국제사법재판소를 통한 외교적 해결방법조차 충분조건이 될 수는 없다. 따라서 영토문제 해결을 위한 다자외교안보협력과 위기관리시스템 구축, 중첩적인 EEZ내의 해저자원 공동개발 등이 해결방안으로 고려될 수 있는 것이다(동북아공동체연구재단 2014).

오데르-나이세강은 독일과 폴란드를 가로지르는 국경선이다. 오데르-나이세 국경은 소련이 오데르강과 나이세강 두 강을 경계로 제2차 세계대전 때 점령한 폴란드 18만km²를 편입하고 대신 독일의 영토 10km²를 폴란드에 넘겨줬다. 이에 독일은 강하게 반발했지만 과거 침략에 대한 반성차원에서 이 국경을 인정하는 쪽으로 방향을 전환했다. 하지만 독일에 비해 일본은 지난날의 역사를 진심으로 사과하지 않을 뿐만 아니라 남의 땅을 넘보는 제국주의적 발상에 여전히 사로잡혀 있다. 아사이신문(朝日新聞) 논설위원이 신문칼럼을 통해 제의했던 것처럼 독도가 한국영토임을 일본 스스로 인정함으로써(장요한 2009) 두 나라가 오랫동안 원한을 털고 7광구 공동개발 등 미래를 향한 공동전진방안을 모색·추진해 나갈 수 있을 것이다.

한·중·일 안보협력은 정치·경제·사회적 중요성에도 불구하고 실질적인 성과는 매우 미흡하다(박창권 2015, 8). 중·일 양국관계는 2012년 9월 일본 정부가 동중국해 센카쿠(尖閣)열도(중국명 다오위다오·釣魚島)를 국유화를 계기로 1972년 국교정상화이후 최악으로 거론될 정도로 급속히 악화되었다. 그 후 7년간 양국 정상간 왕래는 중단되다가 2018년 5월 리커창 총리의 공식 방일이 이루어졌다. 지난 2018년 10월 26일 중국의 시진핑 주석과 일본의 아베 수상은 동중국해 가스전 공동개발을 위한 의사소통을 강화하기로 합의했다(김혜경 2018). 그런데 최근에는 한일관계가 지소미아 파동 및 위안부문제 등과 관련해서 불편한 관계가 지속되고 있다.

향후 동북아지역공동체로의 발전을 위해서는 역사인식을 공유하고 군비경쟁이나 일방적 외교안보정책보다 협력안보가 자국의 안보를 보다 보장하는 기제이며 예산도 적게 든다는 것에 유념하여 외교안보분야 정책입안자, 국회의원, 전문가, 다국적 기업인, 언론인 등 여론 주도 계층이 국민과 함께 공감대를 확산시켜 나가고 역내국가의 카운터파트(counterpart)와 네트워크를 구축할 필요가 있다(동북아공동체연구재단 정책기획실 2014).

영토문제와 관련한 군사적 대립 및 충돌과 관련해서 각국 정치권의 자제와 인내가 절실한 상황이며, 배타적 민족주의를 무기로 서로를 때리는 ‘우(愚)’를 계속한 경우 어느 일방도 득을 될 수 없다는 취지의 합의가 필요하다. 한국은 이러한 점을 강조하면서 한·중·일 정상회의를 비롯한 다자외교무대에서 주권 및 영토문제의 평화적 해결을 지속적으로 강조할 필요가 있다. 아울러 한중일 3국을 포함한 동아시아 각국이 함께 참여하는 해양영유권관련 학술토론의 장을 마련하는 등 외교력 증대의 기회로 활용하는 지혜가 필요하다(박병광 2012).

동북아 국가간의 국경·영토분쟁을 평화적으로 해결해 나가기 위해서는 상호간의 신뢰구축조치를 점진적·지속적으로 추진·이행해 나가야 한다. 군사적 신뢰구축은 상호 신뢰와 존경이 이루어질 때 가능하다. 이를 위해서는 먼저 관련국간의 공동가치를 추구하고 역사인식을 공유하

는 것이 긴요하며 한·중·일 3국간 공동역사편찬 작업도 신뢰구축을 위한 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 동북아국가간의 국경·영토분쟁은 역사분쟁이기도 함을 볼 때 더욱 그러하다.

한반도·주변국 접경지역과 관련한 국제협력방안으로는 로버트 스칼라 피노 교수가 강조한 동북아 ‘자연경제권(natural economic territory)’의 개념을 적극 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 예컨대 동북아 역내국가 간의 기능적 통합과 지역경제발전을 위해 한반도의 북부지역, 중국의 길림성, 극동 러시아의 국경을 접하고 있는 두만강 유역일대를 초국경경제개발지역(Cross-Border Economic Development Area)으로 추진하는 것이다(이승률 2012). 영토분쟁 해결을 위한 기능적 접근노력이 바로 그것이다.

물론 동북아에서 유럽과 같이 기능주의론을 바탕으로 지역협력, 궁극적으로 지역통합으로 나갈 수 있을 것인지에 대해서 여전히 회의적인 시각이 적지 않다. 그럼에도 불구하고 점진적으로 남북한을 넘고 동아시아를 넘어 아시아 통합을 위한 접근도 함께 모색·추진해 나갈 필요가 있다. 유럽 석탄철강공동체(ECSC: European Coal and Steel Community)에서 시작된 유럽연합의 통합의 경험이 동북아에 그대로 적용하기에는 어려움이 많으나 유럽의 경우 양차세계대전을 치르고 강제분할된 동서독의 통일을 이루어내고 유럽연합(EU: European Union)을 주도해 나아가고 있는 서독의 사례는 우리에게 시사해주는 바가 많다(양병기 2013, 87-102; 양병기 2020, 177; 양병기 2014, 467-479 참조).

요컨대 동북아 역내국가간의 국경·영토문제의 평화적 해결을 위한 노력은 물론 역내안보, 더 나아가 공동번영을 위한 동북아다자협력체 및 동북아공동체의 수립을 위한 접근노력이 함께 요구된다. 국제분쟁 가능성을 차단하면서 미래의 평화·번영협력체를 함께 만들어 나가야 한다. 우리는 조국강토수호를 위해 강한 의지와 국력을 배양해 나가면서도 국제적 협력방안도 함께 모색·추진해 나가야 할 것이다.

V. 결론

영토란 어느 한 개인의 것이 아니라 조상전래의 것으로서 길이 자손 만대에 전해주어야 할 민족의 생명과도 같은 것이다. 고조선 이래 우리 민족의 영지(領地)였던 광대한 대륙상실은 역사의 유업(遺業)으로 상기(想起)하더라도, 한말 국운이 쇠잔하여 간도(間島)마저 남의 땅으로 넘어간 것은 참으로 통분할 일이다. 더욱이 국토마저 남북으로 분단되어 당장 통일이 급한 마당에 실지수복(失地回復)은 생각조차 하기 어려운 지경이 되었으니 이는 남을 탓하기 전에 우리 스스로 지난날을 반성하고 교훈을 찾아야 할 것이다.

2천년을 유랑하다가 끊임없는 영토의식으로 마침내 실지(失地)를 되찾은 강인한 이스라엘 민족의 일화 및 중·러 국경문제의 해결과정 등의 연구를 통해 우리의 실지회복의 해법을 모색해 나가야 할 것이다. 독도와 교과서 왜곡문제로 한·일간 갈등이 고조되는 상황에서 중국과 러시아는 오히려 그동안 현안이었던 영토문제에 대한 종지부를 찍었다. 특히 동아시아 국가들 사이에 영토를 둘러싸고 갈등이 고조되고 있는 상황에서 중국과 러시아간의 국경을 둘러싼 분쟁과 조정의 역사는 영토문제에 대한 합리적 해법을 찾는 데 시사해 주는 바가 작지 않다(최덕규 2006, 121-122).

두만강의 간도는 알아도 두만강변 ‘하산시 녹둔도’가 우리 땅이라는 것을 잘 아는 사람은 그리 많지 않다. 이제 중·러 국경분쟁 타결(2008.7.21)과 아무르강 2개 섬 반환을 계기로 간도문제와 녹둔도문제 등에 관심을 갖고 통일에 대비한 해법을 찾아야 한다. 한반도와 부속도서를 지켜 나감은 물론, 잃어버린 우리 땅을 찾기 위한 철저한 준비와 함께 남북한 공조도 모색해 나가야 할 것이다.

우리가 역사를 공부하는 이유는 과거에서 교훈을 얻어 보다 나은 미래를 만들기 위해서다. 아무리 어렵더라도 우리는 미래를 준비하면서 우리의 잃어버린 고구려와 발해의 옛 땅 모두는 아니더라도 간도와 녹

둔도를 되찾아야 한다. 우리의 역사와 땅을 넘겨보는 국가들로부터 조국의 역사와 영토를 수호하기 위한 일에 최선의 노력을 다해야 한다. 그리하여 우리 조상들이 우리에게 남겨준 삶의 터전을 우리 후손들의 삶의 터전으로 영원히 전수해 나가야 할 것이다.

손자(孫子)가 말하듯이, “싸우지 않고 이기는 것이 최선의 방책”(不戰而屈人之兵 善之善者也)이다. 이를 위해서는 상대방이 무시할 수 없는 힘을 지녀야 한다. 우리의 영토, 영해와 영공을 지키고 나아가 배타적 경제수역(EEZ)에 대한 해상 및 해저자원의 관할권과 해양오염에 대한 규제권 행사를 강권적으로 뒷받침하기 위해서는 현재의 육·해공군력만으로는 역부족인 바, 적정수준의 육·해·공군력 증강과 지속적인 군사혁신이 요구된다고 할 수 있다. 우리는 향후 어떠한 영토분쟁가능성에 대해서도 대응할 수 있는 능력 및 도발을 거부할 수 있는 최소한의 자체적 억제력(deterrent) 또는 방위충분성전력을 확보해 나가야 한다(김강녕 1999, 83).

국제영유권분쟁은 국제법적 권원(원천적 권리)과 법리중심의 형식을 떠나 사실은 국제정치적 역동성 속에 분쟁해역의 자원의 성격과 양, 분쟁도서의 국방안보적 가치, 국제해상 통행로로서의 비중 등 당사국의 거시적 해양관리전략과 연계되고 중국의 진출을 염두에 둔 미국의 견제, 그리고 당사국의 국내정치와 일정부분이 연계돼 갈등수위가 증폭됨으로써 분쟁양상이 복잡화, 장기화될 것으로 예상된다(김진욱 2013). 따라서 한국은 영토분쟁관련 민족감정에 치우치기보다는 치밀하면서도 조직적인 국제외교를 전개할 필요가 있다. 우리의 경우 유사한 영토분쟁에 대한 국제판례수집과 대외 국제정치역량의 강화 등 전략적 대응이 필요하다.

평화적으로 영토분할 등 영유권 주장을 포기하여 분쟁이 종결되거나 전쟁을 통한 강제적인 방법으로 분쟁이 종결되기도 한다. 하지만 영토분쟁은 언제라도 다시 분쟁이 발생할 가능성이 있어 국제사법재판소에 중재를 요청하여 해결되는 경우도 있다. 영토분쟁은 분쟁에 개입된 국가들 간의 주장이 매우 강경하여 일반적으로 해결이 매우 어려운 것이

사실이다. 통일이후 해결해야 할 백두산, 간도 및 녹둔도 영토분쟁이외에도 한국은 오래전부터 독도영유권문제로 일본과, 그리고 이어도의 해양관할권과 관련해서 중국과 각각 갈등을 빚고 있다(아젠다넷 2010).

최근 공세적 해양팽창정책을 추진하고 중국과 일본으로부터 우리의 영토수호를 위한 우리의 군사력의 대비는 오늘날과 같은 국제현실에서 결코 소홀히 해서는 안 되는 중요사안이다. 하지만 무력이나 폭력에 의한 영토분쟁해결은 또 다른 분쟁의 출발을 야기시킬 따름이다. 동북아 영토분쟁이 평화적으로 해결되지 않는다면 관련국은 물론 지역과 국제사회의 안보 및 경제환경에도 부정적·파괴적 영향을 미치게 될 것이기 때문이다(동북아공동체연구재단 2014).

영토는 양보할 수 없는 주권국가의 핵심가치다. 우리영토를 지키고 되찾기 위한 다양한 노력은 지극히 당연한 귀결이다. 하지만 해결이 힘든 영토가 주변국과의 마찰을 격화시켜 외교와 정치, 경제 전반을 위태롭게 하는 것 또한 바람직하지 않다. 따라서 우리는 영유권을 분명히 하면서 영토수호능력을 강화해 나가는 한편, 동아시아의 평화공존을 도모·추진하는 지혜도 함께 발휘해 나가야 할 것이다. 우리는 조국강토수호를 위한 강한 의지와 국력의 배양을 우선으로 하되 다자적 국제협력도 조화롭게 모색·추진해 나가는 일에 최선을 다해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 고봉준. 2013. “독도·이어도 해양영토분쟁과 한국의 복합 대응.” 『한국정치연구』 제22집 제1호.
- 국립국어원. 2020. 『우리말샘』.
- 국방기술품질원. 2019. 『국방과학기술용어사전』.
- 국방부. 2002. 『주요국방정책 용어』.
- 국회도서관. 1975. 『간도영유권관계발췌문서: 일본외무성 육해군성문서』 제1집.
- 길병욱·최병학. 2012. “해양영토주권의 역사적 권원 및 영유권에 대한 논리적 고찰.” 합동군사대학교. 『해양전략』 제153호(5월).
- 김강녕. 1999. 『한반도 군사안보론』. 서울: 대왕사.
- 김강녕. 2000. 『제2판 남북한정치외교론』. 서울: 대왕사.
- 김강녕. 2018. “일본의 독도 도발 전개와 한국의 대응.” 해군전략분석시험평가단. 『전투발전연구』 제25호. 250-325.
- 김강녕. 2019. “중·일의 해양안보위협과 제주해군기지전력 강화방안.” 해군전략분석시험평가단. 『전투발전연구』 제25호. 437-521.
- 김재호. 2009. “독도영유권분쟁.” 『한국민족대백과사전』. 성남: 한국학중앙연구원.
- 김진옥. 2013. “동북아시아 도서영유권 분쟁의 법적 쟁점 및 해결방안에 관한 연구.” 목포대학교대학원 박사학위논문.
- 김혜경. 2018. “시진핑-아베 “中日, 경쟁에서 협력으로”...역사·영토문제는 제자리.” 『뉴시스』(10월 26일).
- 대한민국 국방부. 2018. 『2018 국방백서』.
- 동북아공동체연구재단 정책기획실. 2014. “한·중·일 안보협력 강화방안”(6월 25일).
- 동북아공동체연구재단 편, 2014. 『동아시아 영토분쟁과 국제협력』 동북아공동체연구재단 연구총서 제2집. 서울: 디딤터.
- 매경닷컴. 2019. 『매경시사용어사전』.
- 박병광. 2012. “중일간 조어도(센카쿠) 갈등의 배경과 급영향.” 동아시아연구원 『이슈브리프』(9월 28일).
- 박선영. 2009. “간도협약의 역사적 쟁점과 일본의 책임.” 『중국사연구』 제63집(12월).
- 박종철. 2012. “조중변계조약.” 한국학중앙연구원 『한국민족문화대백과사전』.
- 박창권. 2015. “한중일 안보협력의 여건과 향후 발전방향.” 『국방정책연구』 제31권 제2호 통권 제108호(여름호).
- 배진수. 1998a. “동북아시아 지역에서의 해양 영토분쟁 및 현황: 동해, 서해 및 일러간 해양분쟁.” 이춘근 편. 『동아시아 해양분쟁과 해군력 증강현황』. 서울: 한국해양전략연구소.
- 배진수. 1998b. “세계의 도서영유권 분쟁사례와 독도.” 한국국제정치학회 『국제정치논총』 제38집 2호(12월).
- 아젠다넷. 2010. “아시아 주요국의 영토 분쟁 현황 및 원인”(9월 28일).

- 양병기. 2013. “아시아지역공동체의 창설 전망: 유럽연합(European Union)의 경험을 중심으로.” 한국동북아학회. 『한국동북아논총』 제18집 제4호(통권 제69호). 87-102.
- 양병기. 2014. 『현대 남북한정치론』. 파주: 법문사.
- 양병기. 2020. “유라시아시대 한국의 북방정책과 통일대비 방안”(민주평화통일자문회의 평화발전분과위원회·서울지역회의 학술회의. 한국프레스센터 18층 외신기자클럽)(11월 11일).
- 앤서니 기든스 지음, 이종인 옮김. 2014. 『유럽의 미래를 말하다』. 서울: 책과 함께.
- 외교부. 2018. 『아일랜드 개황』.
- 외교부. 2020. 『2020년 외교부 주요업무 추진계획』(2월).
- 유영박. 1995. “논둔도.” 한국학중앙연구원 『한국민족대백과사전』.
- 유철종. 2005. “남중국해의 남사군도 영토분쟁에 관한 연구.” 한국정치정보학회 『정치정보연구』 제8권 2호. 21-29.
- 윤영관. 2015. 『외교의 시대: 한반도의 길을 묻다』. 서울: 미지북스, 2015.
- 이강원. 2007. “조선 후기 국경인식에 있어서 두만강·토문강·분계강 개념과 그에 대한 검토.” 『정신문화연구』 제30권 제3호. 91-118.
- 이계성. 2008. “녹둔도.” 『한국일보』(8월 8일).
- 이민원. 2010. “간도협역.” 한국학중앙연구원 『한국민족대백과사전』.
- 이선호. 2014. “이어도의 한국 관할권(JURISDICTION)문제 개관.” 한국안보평론가협회(10월 12일).
- 이승률. “한반도 평화·통일과 동북아공동체의 전망.” 동아시아총합연구소 주관 세미나 기조연설(2012.12.5).
- 이승준. 2020. “충무공 활약했던 ‘녹둔도(鹿屯島)’ 실측 근대지도 최초 공개.” 『더코리아뉴스』(4월 26일).
- 이원순·박영석. 1995. “간도” 한국학중앙연구원 『한국민족문화대백과사전』. 1995.
- 이종석. 2014. “북한-중국 국경획정에 관한 연구: 경위, 내용, 특징, 평가.” 세종연구소 『세종정책연구』 2014-4.
- 이한기. 1969. 『한국의 영토: 영토 취득에 관한 국제법적 연구』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 이희용. 2019. “간도협약 110주년을 맞아 호시우보를 생각한다.” 『연합뉴스』(9월 2일).
- 장요한. 2009. “변화하는 국제질서 속 동아시아 영토문제 해결 모색.” 『천지일보』(8월 6일).
- 장철균. 2015. “인물로 본 한국 외교사 ㉔ 金指南: ‘세 치 혀’로 백두산 국경을 매듭지은 역관.” 『월간조선』(11월호).
- 정경영. 2012. “한국의 영토분쟁: 이슈와 해결방향.” 동북아공동체연구회 부설 동아시아국제전략연구소 제4회 한반도이슈 전문가포럼 발제논문(10월 6일).
- 정삼만. 2018. 『회색시대전략의 이론과 실제』. 서울: 해양전략연구소.
- 정삼만·김강녕. 2015. 『해군-해경 유기체적 대응방안연구』(해군전략분석시험평가단 전투발전 용역연구 보고서)(10월 30일).
- 제성호. 2013. “停戰 60년과 NLL 死守의 당위성.” 『문화일보』(7월 24일).

- 제성호. 2019a. “평화수역의 설치: 법적 쟁점, 영향과 대책.” *Journal of North Korea Studies* 제5권 제1호(6월).
- 제성호. 2019b. “NLL 선포 66주년... 서해 NLL은 사수해야 할 실질적인 영토선.” 『미래한국』 (9월 2일).
- 조한길. 2012. “중국의 이어도 도발양상 및 대응책.” 합동군사대학교 『해양전략』 제155호
- 조홍식. 2014. “동아시아 영토분쟁과 유럽식 해법.” 『중앙선데이』(11월 9일).
- 천재교육 편집부. 2019. 『과목별학습백과 동아시아사 고등』.
- 최덕규. 2006. “중·러 국경문제 해결과정 연구.” 국방부군사편찬연구소 『군사』 제61호(12월).
- 최문선. 2010. “1953년 NLL 선포. 北, 1999년부터 무력화 기도” 『한국일보』(1월 28일).
- 최장근. 2019. “국제사법재판소를 통해 독도 탈취하려는 일본, 구체적 전략은?” 『한국일보』(4월 14일).
- 하산 특별취재팀. 2004. “우리땅 우리魂 영토분쟁 현장을 가다: <10>잊혀진 섬 녹둔도.” 『동아일보』(6월 10일).
- 『위키백과』 “녹둔도.” (검색일: 2020/01/08).
- China Watch. 2020(2월 2일). “동북공정: 간도.”
- 『위키백과』. “영토분쟁.” (검색일: 2019/07/11).
- 『영변통보』, 2009(8월19일). “조선땅 녹둔도.”
- 『위키백과』. “조선민주주의인민공화국-중화인민공화국 국경.” (검색일: 2019/03/17).
- 『萬機要覽』. 1808. 軍政編5, 白頭山定界, 軍旅大成.
- 日本 防衛省. 2017. 『平成29年版 日本の防衛(2017 防衛白書)』.
- Chung, Samman, 2018. “Gray Zone Strategy in Maritime Arena: Theories and Practices.” *Strategy 21* Vol. 21, No.1(Summer).
- Wikipedia. 2020/01/28(검색일). “Island of Palmas Case.”
- Wikipedia. 2020/01/30(검색일). “List of states with limited recognition.”
- Wikipedia. 2020/01/17(검색일). “List of territorial dispute.”
- 우신구. 2019. “간도의 역사와 유래: 간도되찾기운동본부.” <https://blog.naver.com/lsk8372/221443248873>(검색일: 2020/01/26).
- 조병현. 2007. “통일한국의 영토문제에 관한 연구.” <http://blog.daum.net/han0114/13149393>(검색일: 2020/02/05).

투고일 : 2021년 3월 7일 . 심사일 : 2021년 3월 22일 . 게재확정일 : 2021년 4월 2일

* 김강녕은 동국대학교에서 정치학박사를 취득하였고, 현재 조화정치연구원장으로 재직하고 있으며, 주요 논문으로 “한국의 독도영유권의 역사와 수호전략(『한국과 세계』 창간호),” 주요 저서로는 『세계 속의 한국: 외교·안보·통일』 외 다수가 있다.

<Abstract>

The ROK's Major Territorial Disputes and Their Solution Directions : A General Understanding

Kim, Kang-nyeong
(Institute of Global Harmony)

Korea had many external invasions due to its geopolitical factors. As a result of external invasion and war on the Korean Peninsula, it has led to territorial disputes as well as human and material sacrifices. Baekdusan jeonggyebi(Mt. Paektu Demarcation Stone), North Korea-China Border Treaty, Gando, Roktundo, Dokdo, Ieodo and Sector 7 are just that. In addition, maritime jurisdiction disputes have emerged since the implementation of the United Nations Convention on the Law of the Sea in 1994. We have effectively ruled the Dokdo and controlled the Ieodo. However, other territorial problems remain problems that we must solve after unification. Diplomatic and military preparedness efforts are required in relation to the territory in question. We must clarify our sovereignty and strengthen our territorial capacity. In addition, we should also review and seek multilateral territorial efforts. Regarding the territory in question, we need to make diplomatic(mainly to resolve the issue between the parties) and military preparation(to secure defense sufficiency military forces). Korea should clarify its sovereignty and strengthen its territorial capacity, and gradually review and seek multilateral territorial efforts.

Keywords : Korean Territorial Disputes, Diplomatic Efforts, Gando, Dokdo, Defense Sufficiency Military Forces