

동북아시아에서의 해양·영토 분쟁: 독도와 센카쿠 문제를 중심으로

최희식 국민대학교 국제학부

최근의 센카쿠 열도와 독도 해양 영토 분쟁을 통해 중일 및 한일 간 영토 분쟁이 부각되고 있다. 하지만 국교정상화 이후 중일 및 한일은 영토 분쟁을 전면화하지 않고 이를 관리하는 평화적 관리 방식을 취하고 있었다. 중일 센카쿠 열도 및 독도 해양 영토 분쟁은 영유권 문제, 어업 문제, 동중국해 가스유전 문제로 나누어 볼 수 있다. 영유권 문제는 보류되었다. 이는 일본 정부와 중국 정부가 독도의 경우 한국의 실효지배를, 센카쿠 열도의 경우 일본의 실효지배를 암묵적으로 용인하고, 혹은 한국과 일본의 실효지배라는 현상을 변경하려고 하는 실제의 행동을 취하지 않음을 의미한다. 동시에 어업 문제는 분쟁의 섬 주변을 공동수역 혹은 잠정수역으로 설정하여 조화로운 어업 질서를 구축하려 했다. 대륙붕(후에 EEZ) 문제는 경계를 확정하지 않고 해양자원에 대해서는 공동개발을 시도해 왔다. 한국과 일본은 1978년 한일 대륙붕협정을 체결했으며, 중일은 1970년대 공동개발을 모색하다 2008년에 공동개발에 합의했다. 2010년 센카쿠 열도 분쟁으로 이러한 평화적 관리 방식이 와해되는 듯 보이지만, 1965년 이래 오랜 역사를 두고 외교 방식을 통해 센카쿠 열도를 둘러싼 해양 영토 문제를 해결해 오려던 한중일 삼국의 노력은 계속 이어질 것이다. 그것은 평화적 관리 방식 이외에 어떠한 대안이 존재하지 않기 때문이다.

주제어 독도 문제, 센카쿠 문제, 영유권, 어업협정, 배타적 경제수역(EEZ)

I. 시작하며

독도(일본명 다케시마) 문제와 센카쿠 열도 문제(중국명 댜오위다오)는 보통 영유권 문제를 중심으로 분석되고 있다. 그러나 이를 둘러싼 문제는 1) 영유권 문제, 2) 어업 문제, 3) 대륙붕 및 배타적 경제수역(이하 EEZ) 경계 확정 문제와 이를 둘러싼 해양자원 개발 문제가 복잡하게 얽혀 있다. 즉, 어업협정이나 EEZ 경계 획정은 기본적으로 분쟁 지역의 영유권 귀속 여부에 따라 내용이 달라지며, 어업협정 상의 어업선 경계 획정이 EEZ 경계 획정에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 영토 문제 혹은 영토 분쟁이라는 개념에서는 영유권 문제가 주로 문제가 되는 경향이 있어 이 섬들을 둘러싼 다양한 문제를 광범위하게 분석하기 힘들다.

따라서 이 논문에서는 ‘해양·영토 문제’라는 개념을 사용하여 이를 둘러싼 복합적 메커니즘을 분석하고자 한다. 이를 통해 유엔 해양법 등 국제 해양질서와 얽혀 있는 문제를 정확하게 이해할 수 있고, 영유권 문제와 자원의 이용 문제를 나누어 분쟁의 씨앗을 관리(management)하려 했던 관계국의 시도를 이해할 수 있기 때문이다. 실제 1950~60년대 영해 영역을 둘러싼 국제적 논쟁, 1964년의 대륙붕조약, 1994년의 유엔 해양법조약 등 국제 해양질서의 변동은 이러한 변화를 자국 영해에 내재화하기 위한 양자 간 교섭에 동인을 부여해 왔다. 그 과정에서 영유권 문제를 어떻게 처리할 것인가, 그리고 어업협정과 EEZ 문제(및 해양 자원 개발 문제)를 어떻게 할 것인가에 대한 교섭이 이루어졌다. 이러한 양자 간 교섭에 의한 제도 설계가 다른 양자 간 교섭에도 영향을 미치면서, 해양·영토 문제를 해결하기 위한 특정한 방식과 제도가 동북아시아에 정착되어 갔다. 즉, ‘양자 관계의 다자화(양자 관계에서 적용된 원칙이 다른 양자 관계에도 일관성 입장에서 그대로 적용되는 것)’를 통해 특정한 제도가 확장되어간 것이다.

이 논문은 한일 국교정상화와 중일 국교정상화 이후, 독도와 센카쿠 열도의 해양·영토 문제가 어떻게 관리되어 왔는지 분석하는 것을 목표로 한다. 이러한 분석을 통해 표 1에서 나타나는 것처럼 한일 그리고 중일 양국은 영유권 문

표 1 2010년 이전 해양·영토 문제의 현상

종류	독도	센카쿠 열도
영유권 문제	<ul style="list-style-type: none"> •한국의 실효지배. •양국, 자국의 고유영토라고 주장. 	<ul style="list-style-type: none"> •일본의 실효지배. •양국, 자국의 고유영토라고 주장.
어업 문제	<ul style="list-style-type: none"> •1965년의 한일 구(舊)어업협정으로 공동규제수역. •1998년의 한일 신(新)어업협정으로 잠정수역. 	<ul style="list-style-type: none"> •1975년의 구(舊)중일어업협정에서는 센카쿠 열도는 배제. •2000년의 신(新)중일어업협정으로 센카쿠 열도의 북부인 북위 27도 이북에는 잠정수역과 중간수역을 설치하고, 센카쿠 열도의 남부인 25~26도는 어떠한 규정도 두지 않음.
EEZ문제 및 이와 연관된 해양 자원 개발 문제	<ul style="list-style-type: none"> •동중국해, 1978년 한일 대륙붕협정으로 공동개발 방식 합의. •1996년 이후 EEZ 경계 획정은 교섭 중. 	<ul style="list-style-type: none"> •일본 주장의 EEZ선(최근에는 중간선)과 중국 주장의 EEZ(대륙붕 연장론)선 주장이 대립 중. •2008년 10월, 가스유전 공동개발에 합의.

제를 보류하고, 이들 문제가 양국 관계에 악영향을 미치지 않도록 관리해 왔다는 것을 알 수 있다. 또한 어업 문제에서는 분쟁 섬 주변을 공동수역 혹은 잠정수역으로 설정하여 조화로운 어업 질서를 구축하려 했다. 대륙붕(후에 EEZ) 경계는 확정하지 않고 해양자원에 대해서는 공동개발을 시도해왔다. 즉, 이렇듯 한중일 삼국은 영유권 문제와 자원의 이용 문제를 분리하여 관련 해양·영토 문제가 양국 관계에 악영향을 미치지 않도록 ‘평화적 관리 방식’을 취한 것이다.

물론 2010년 이후, 이러한 해양·영토 문제의 ‘평화적 관리 방식’이 무너져가는 것처럼 보이지만, 지금까지 관계국이 지혜를 짜내 해양·영토 문제를 관리하려고 했던 것은 이후 독도와 센카쿠 열도 문제의 해결을 모색하는 데 큰 함의를 지니고 있다. 이하에서는 독도와 센카쿠 열도의 해양·영토 문제를 영유권 문제, 어업 문제, EEZ와 이와 관련된 해양자원 개발 문제로 나누어 관계국이 어떠한 형태로 그 문제를 관리하려고 했는지를 분석한다. 다음으로 2010년 이후 이러한 ‘평화적 관리 방식’이 동요하는 과정을 살펴보고자 한다. 결론에서는 향후 전망에 대해 논하고자 한다.

II. 독도 문제의 평화적 관리 방식

한일 양국은 1965년 한일회담 시 독도 문제에 대해 ‘분쟁해결에 관한 교환공문’으로 일종의 타협을 보았다.¹ 독도는 한일회담의 의제가 아니며 향후 논의해도 된다는 한국, 국제사법재판소(이하 ICJ) 제소를 주장하며 한일회담 타결과 동시에 독도 문제를 어떤 형태로든 결착을 보아야 한다는 일본은 평행선을 달리고 있었다. 이에 한일 최고지도자들은 독도 영유권을 둘러싼 교착 상태를 회피하기 위해 비밀 채널을 가동했던 것으로 보인다. 1965년 3월 11일 시나(椎名悦三郎) 외상과 이동원 장관 회담에서 김동조 대사는 “김종락과 고노 라인의 접촉에 대해서는 최근에 처음 들었다. 이 문서는 이 공사가 어제 보았다”고 말한 것으로 기록되어 있다. 또 이런 비밀 채널을 통한 교섭의 흔적은 일본 측의 공문서 “일한

¹ 한일 독도 영유권 문제에 대해서는 최희식(2009)과 崔喜植(2011)을 기반으로 작성되었다.

국교정상화 교섭의 기록” 중의 제11장에서 고노 이치로(河野一郎) 국무대신에 의한 교섭을 “고노 라인에 의한 이면교섭”이라고 표현하고 있는 데서도 엿볼 수 있다.² 다만 김동조 대사는 비밀교섭이라는 이중 외교에 극히 불만을 표시하며, “이러한 약속을 일본 측이 신용해서는 안 된다”며 불편한 심기를 드러냈다. 또한 위 교섭의 중요한 후원자였던 정일권 총리에게 확인한 바, 정일권 총리는 이를 부인했다고 전했다.³ 여기에서 말하는 ‘김종락과 고노 라인의 접촉’, 그리고 그 결과 문서화된 ‘약속’은 무엇일까?

이에 대한 내용은 노 대니얼의 취재와 상당히 일치함을 알 수 있다. 노 대니얼은 2006년 6월 나카소네 야스히로(中曾根康弘) 전 수상과의 인터뷰에서 1965년 한일 국교정상화 타결을 앞둔 5개월 전 독도를 둘러싼 ‘밀약’이 합의되었다는 언급을 듣고 그 내용을 취재하기 시작했다고 한다. 김종필의 형인 김종락과 고노 이치로의 측근 시마모토 겐로(嶋元謙郎)의 중개 역할로 성사된 이 밀약에는 “해결하지 않는 것으로 해결한 것으로 간주한다. 따라서 조약에는 언급하지 않는다”는 것이 핵심 내용으로 다음과 같은 4개 항목이 적혀져 있다는 것이다(노 대니얼, 2007: 107-108).

- 1) 독도는 금후 한일 양국이 자국의 영토라고 주장하는 것을 인정하며, 동시에 그것에 반론하는 것에 이의를 제기하지 않는다.
- 2) 장래 어업 구역을 설정하는 경우, 양국이 독도를 자국 영토라고 주장하는 선을 확정하고 두 선이 중복되는 부분은 공동수역으로 한다.
- 3) 현대 한국이 점령하고 있는 상황은 유지한다. 다만 경비원을 증강하거나, 새로운 시설의 건축 및 증축은 하지 않는다.
- 4) 양국은 이 합의를 계속 지킨다.

위 ‘독도 밀약’의 내용이 나와 있는 외교문서는 확인할 수는 없다. 일본 정부

² 일본 외교문서. 『독도』 관련자료』 3, 문서번호 1127, 연월일 불명, “고노 라인에 의한 이면교섭의 경과”, p. 1.

³ 일본 외교문서. 『독도』 관련자료』 3, 문서번호 728, 1965. 3. 11, “시이나 대신 · 이 장관 회담”, pp. 5~7.

는 독도 밀약에 대해 공식적으로 부인했다. 실제, 독도 밀약이 존재하는가 하는 2007년 3월 스즈키 무네요(鈴木宗男) 중의원의 질문서에 대해, 일본 정부는 그러한 밀약은 없다고 답변했다. 노 대니얼의 취재에 의하면, 독도 밀약은 그 과정에서 이동원 외무 장관, 김동조 주일대사도 배제될 만큼 극비 비밀이었다. 다만 일본 외무 고위관료(외상과 대사 등)는 이를 알고 있었다고 한다. 나중에 사실을 알게 된 김동조 대사와 이동원 장관 등 교섭 실무진은 반발했으며, 정일권 총리 또한 공식적으로 이를 부인했으나 막후에서 교섭 당사자들을 설득했다고 한다(노 대니얼, 2007: 109-133). 실제 위의 일본 외교문서는 1965년 3월 11일 한일 외무장관 회담에서 김동조 대사가 하루 전에야 알았으며, 정일권 총리도 이러한 밀약에 대해 공식적으로 부인했다고 기록되어 있다.

결국 독도 밀약의 구체적 내용은 알 수 없으나, 일본 외교문서상 한국과 일본의 최고결정자들이 독도 영유권 문제에 대해 ‘애매한 타결’ 혹은 ‘잠정적 타결’을 추구하여 한일 국교정상화의 걸림돌을 제거하고자 하는 정치적 결단이 ‘분쟁 해결에 관한 교환 공문’ 교섭으로 연결되었으리라는 분석은 충분한 개연성이 존재한다. 이러한 배경 하에, 일본은 ICJ 제소라는 기존 입장에서 후퇴해 ‘분쟁 해결에 관한 교환 공문’ 형태로라도 독도에 대한 일본의 영유권 주장의 여지를 남기려는 방향으로 입장을 전환했다.

이 교섭 과정에서 실질적으로 문제가 된 것은 분쟁과 그 처리에 관련된 표현이었다. 한국은 “양국 간에 일어날 분쟁”이라는 표현을 주장한 반면, 일본 측은 위 표현이 독도 문제를 제외시키려는 의도가 있다고 판단해 “양국 간 분쟁”이라는 표현을 주장하였다. 동시에 분쟁해결의 방식을 둘러싸고 한국은 강제성이 없는 “조정”을 주장한데 반해, 일본은 “조정 또는 중재”를 요구하였다. 이에 따라 교섭은 교착 상태를 맞이하며, 6월 22일 예정이었던 언론 발표 시간까지 타협을 이룰지 불투명한 상황이 지속되었다. 결국 최종 판단은 이동원 장관과 사토 에이사쿠(佐藤榮作) 수상의 회담에서 이루어졌다. 한국은 일본 측 요구인 “양국 간 분쟁”을 수용하는 대신 일본은 한국 측 요구인 “조정”이라는 문구를 받아들이는 형태로 양국은 타협을 보았다.

한국 측 문서에 의하면 ‘교환 공문’에 대한 한국 측의 평가는 매우 긍정적인 것이었다. 한국 대표단이 교환 공문 교섭 결과에 매우 만족해 한다는 사실은 교

환 공문 교섭이 타결되고 기본조약이 조인된 당일(6월 22일) 주일대사가 본국에 보낸 아래의 긴급 전보를 통해서도 알 수 있다.⁴

이상과 같이 양해사항을 한 것은 일본이 종래에 주장한 독도란 문구 삭제를 통해 독도 문제 해결을 위한 것으로 당초 일본이 요구하였던 절차상 합의에 대한 시간적 구속, 법적 구속, (상대국 제소) 결정에 대한 (아 측의) 복종의무 등을 완전히 해소시킨 것임. 따라서 아국의 합의가 없는 한 중재 수속은 물론 조정 수속도 밟지 못하게 되는 것이며 독도 문제의 해결은 실질적으로 아 측의 합의 없이는 영원히 미해결의 문제로 남게 되는 것임.

하지만, “양국 간 분쟁”에 독도가 포함되느냐의 여부에 대해 한국과 일본 외교문서는 뉘앙스 차이를 보이고 있다. 일본 측 기록으로는 이동원 장관과 사토 수상 회담에 대한 다음과 같은 기록이 존재한다.⁵

사토 수상은 일본안은 최종적인 양보안으로 이를 수용할 것을 요구했다. 이에 이동원 장관도 그럼 어쩔 수 없다, 일본 측의 최종안을 수용하는 것으로 하지만 한 가지 요구가 있다. 한국 측 대표단이 귀국 후 위 건(교환 공문의 양국 간 분쟁)에는 독도가 포함되어 있지 않다는 취지의 발언을 해도 일본 측이 공식적으로 반론하지 않기를 바란다. 우리의 목숨이 걸린 것이다. 다만 일본 국회에서 (양국 간 분쟁)에 독도가 포함되었다는 취지의 답변을 삼가해 달라고 요구할 생각은 없다. 이것에 대해 총리는 양해한다는 취지의 답변을 했다.

반면 한국 측 기록에는 다음과 같이 기록되어 있다.⁶

동시에 일본 정부는 교환 공문에서 말하는 양국 간의 분쟁에 독도 문제가 포함되지 않으며, 장래에 있을 분쟁만을 의미하며, “우리 정부가 장래의 문제만을 의미한다

⁴ 한국 외교문서. 『제7차 한일회담 본회의 및 수석대표 회담』, 1965. 6. 22, p. 390.

⁵ 일본 외교문서. 『독도' 관련자료』 6, 문서번호 910, 연월일 불명, “한일 국교정상화 교섭의 기록(독도 문제)”, p. 247.

⁶ 한국 외교문서. 『이동원 외무부 장관 일본방문 1965』, p. 401.

고 주장할 경우 이에 대하여 반박하거나 이의를 제기하지 않을 것임”을 사토 수상으로부터 보장받았다.

이렇듯 한국과 일본 외교문서에 나타난 사토 수상과 이동원 장관의 발언은 상이한 뉘앙스를 풍기고 있다. 위 회담 내용을 어떻게 해석할 것인가는 한일회담 내 독도 영유권 문제가 어떠한 형식으로 타결을 보았는지에 대한 분석에 중요한 포인트가 된다. 이동원 장관이 말한 “다만 일본 국회에서 (양국 간 분쟁에) 독도가 포함되었다는 취지의 답변을 삼가해 달라고 요구할 생각은 없다”는 발언은 한국이 양국 간 분쟁에 독도가 포함되어 있다는 것을 ‘사실상’ 인정했다고도 해석될 여지가 있기 때문이다. 동시에 사토 수상의 발언은 한국의 독도에 대한 실효적 지배를 암묵적으로 인정하지 않고서는 나올 수 없는 발언으로 해석할 수 있기 때문이다.

이상에서 확인할 수 있는 것은 한일 양국이 독도 영유권을 둘러싼 분쟁의 회피, 즉 전략적 가치가 낮은 독도 문제 대신 한일관계의 긴밀화라는 높은 전략적 가치를 선택했다는 것이다. 이러한 전략적 판단은 1965년에 타결한 한일 어업협정에도 나타난다. 즉, 양국은 독도를 공동규제수역으로 두어 독도의 영유권 문제와 어업 문제를 분리시켰다. 흥미로운 것은 1965년 12월 18일 한일 어업협정이 발효한 날 한국 정부는 독도의 12해리에 전관수역을 선포한 점이다. 이에 대해 일본 정부는 반발했지만 크게 문제 삼지는 않았다. 독도에 대한 한국의 실효적 지배를 일본이 암묵적으로 인정했다는 점이 다시 한 번 확인되고 있다.

이러한 전략적 판단에 의해 1970~80년대까지의 독도에 대한 양국의 행위 형태를 조사하면 일본은 주기적으로 독도가 일본 영토라는 것을 외무성 성명을 통해 발표하고 독도 영유권을 형식적으로 주장해 왔고, 한국은 그러한 선언에 특별한 반응을 보이지 않음과 동시에 독도에 대한 도항 금지 등 ‘조용한 실효지배 정책’을 추진했다. 하지만 1994년에 200해리 EEZ 설정을 기본 골격으로 한 유엔 해양법조약이 발효되자 독도 문제가 배타적 어업수역 문제와 EEZ 문제와 연동되면서 한일관계에서 큰 문제가 되기 시작했다.

하지만 1998년의 한일 신(新) 어업협정에서 독도 영유권 문제를 교섭에서 제외하고 독도 주변을 ‘잠정수역’으로 책정했던 것은 한일회담 때의 독도 문제에

대한 잠정적 타결 방식이 그대로 유지되고 있다는 것을 반증한다. 물론, 일부에서는 한국 정부가 배타적 어업수역을 독도가 아닌 울릉도에서 책정한 면을 보면, 독도 영유권을 포기한 듯한 인상을 주었다며 비판하고 있다. 그러나 교섭 과정에서 일본 정부가 먼저 독도 영유권 문제를 보류하고 독도 주변을 잠정수역으로 책정하는 것을 요구했다는 점에서 일본 정부가 한국의 독도 실효지배, 즉 현상유지를 묵인하고 어업 문제에서 양국의 이익관계를 조정했다는 분석도 가능하다(최장근, 2009: 265-267). 따라서 일부의 견해와는 다르게 1998년의 신어업협정은 1965년 구어업협정과 닮아 있는 것처럼 독도 영유권 문제에 어떠한 변화를 초래했다고는 보이지 않는다. 실제로 한일 잠정수역은 울릉도에서 33해리, 일본의 오키(隱岐) 섬에서 35해리 부근에 있다. 한일 모두 독도를 기점으로 하지 않았다. 독도는 보류한다는 합의에 의해 한국이 잠정수역을 울릉도에서 33해리로 합의했기 때문이다.

한편, 이러한 방식은 1974년 서명되고 1978년에 발표된 한일 대륙붕협정에서도 나타났다. 1964년 대륙붕에 대한 주권적 권리를 표명한 대륙붕조약이 발효되었으나, 한국과 일본은 그 조약에 가입하지 않았다. 따라서 한일 국교정상화 과정에서 대륙붕 경계 획정 문제는 의제가 되지 않았다. 하지만 대륙붕에 대한 주권적 권리가 국제사회에 보편화되자 한일 간에 위 문제를 해결해야 할 필요성이 대두되었다. 또한 1969년 UN의 극동경제위원회(ECAFE)는 동중국해 주변 조사를 통해 이 지역에 상당한 양의 석유와 가스가 매장되어 있다는 보고서를 발표했다. 한국은 이에 발 빠르게 대응해 1970년 1월 1일 한반도 주변 대륙붕에 존재하는 해양자원 개발을 위해 ‘해저광물자원개발법’을 제정하였다. 5월의 시행령에서는 7개의 해저 개발 광구를 설정하여 서구 석유회사들과 개발 계약을 체결하였다. 이에 일본은 6월에 대륙붕 경계 획정을 위한 정부 간 협의를 요청하였다. 여기에서 한국은 육지 영토의 ‘자연연장 원칙’, 일본은 ‘등거리선(중간선)’ 원칙을 주장하며 이견의 접근을 이루지 못했다. 마침내 1972년 9월 제6차 한일 각료회담에서 “자원 개발의 긴급성과 양국의 공동이익 추구라는 대국적 견지에서 관할권 주장이 중첩되는 구역을 공동개발하자는 데” 원칙적 합의를 이루었다. 이후 10월부터 9차에 이르는 교섭(실무자 회의 4차, 실무자 소위원회 5차)을 거쳐 1974년 1월 한일 대륙붕협정에 서명하게 되었다. 일본은 한일 대륙붕협정에 대

한 중국의 격렬한 반대에 직면하여 그 비준을 늦추다가 결국 1977년 6월에서야 국회 비준을 받게 되었고, 1978년 6월 발효되었다(박창건, 2011: 283-290).

위 협정은 대륙붕 경계 획정이 이루어질 때까지의 ‘잠정적 협정’이다. 실제 협정 28조에서 “이 협정의 어느 규정에도 공동개발구역의 전부나 어느 일부분에 대한 주권적 문제를 결정한 것, 또는 대륙붕 경계 획정에 대한 각 당사국의 입장을 침해한 것으로 간주되어서는 안 된다”고 규정하고 있어, 위 협정이 양국의 대륙붕 경계에 대한 상호 주장을 보류하고 있음을 보여주고 있다. 동시에 위 협정은 50년(2028년)의 유효기간을 설정해, 종료 3년 전부터 당사국의 서면 통지에 의해 종료가 가능하다. 물론 31조 4항에 당사국이 개발의 가능성이 없다고 판단하는 경우 협정의 개정 및 종료를 위한 협의를 진행하도록 했고, 위 협의에서 합의가 이루어지지 않는 경우 50년 유효기간 동안 효력을 유지한다고 되어 있어, 사실상 중도의 협정 파기는 불가능하다.

이처럼 한일 대륙붕협정 또한 1965년 독도 영유권 문제를 보류하고 주변을 공동규제수역으로 설정한 어업협정 방식과 유사하게, 해양경계 문제를 보류하고 공동개발 방식을 취한 것이다. 물론 중국의 강한 반발, 석유 탐사 결과 경제성이 없다는 판단에 의해 공동개발은 지금까지 이루어지고 있지 않지만, 양자 관계를 약화시킬 수 있는 해양영토 문제를 지혜롭게 처리하고 있다는 관점에서 주목해야 할 점이 있을 것이다.

그러나 1994년 유엔 해양법조약이 발효되자, 한일 대륙붕협정과는 별개로 EEZ 경계 획정 문제가 한일 양국에 또 다른 문제가 되었다. EEZ 경계 획정 문제를 둘러싼 한일교섭이 시작된 것은 1996년이였다. 하지만 한국은 독도를 기점으로 하지 않으면서 독도와 오키 섬 사이의 선까지 EEZ를 주장하고, 일본은 독도를 기점으로 하면서 독도와 울릉도 사이의 선까지 EEZ를 주장하며 평행선을 달렸다. 2000년에 중단한 협상은 2006년에 재개되었지만 한국이 기존의 입장을 변경해 독도를 EEZ의 기점으로 하자, 일본은 동중국해에서의 EEZ 기점을 무인도인 도리시마(鳥島)로 하면서 교섭은 타결의 실마리를 찾지 못했다(최장근, 2009: 272-274).

III. 센카쿠 문제의 평화적 관리 방식

1960년대 후반부터 중국이 센카쿠 열도의 영유권을 주장하게 되면서 중일 국교정상화 당시 영유권 문제가 하나의 의제가 되었다. 중일 국교정상화 당시, 일본 정부는 한일회담 시 한국처럼 센카쿠 문제를 정식의제로 채택할 의사가 없었다. 하지만 다나카 가쿠에이(田中角榮) 수상의 독단으로 센카쿠 영유권 문제를 논의하게 되었다고 한다(服部龍二, 2011: 171). 실제, 1972년 9월 중일 국교정상화 제3차 정상회담에서 다나카 수상이 예정에도 없이 센카쿠 열도에 대한 중국의 의견을 묻자 저우언라이(周恩來)는 “센카쿠 열도 문제에 관해서 이번에는 대화하고 싶지 않다. 지금 이것을 얘기하는 것은 좋지 않다. 석유가 나오기 때문에 이것이 문제가 되었다. 석유가 나오지 않으면 대만도 미국도 문제 삼지 않을 것이다”라고 말하며 영유권 문제를 당분간 보류하는 자세⁷를 취했다(石井明他, 2003, 68).

결국 중일 국교정상화 교섭에서는 큰 논의가 이루어지지 않았지만 1978년 4월에 중국 어선 100척이 센카쿠 열도 주변에서 어업 활동을 벌이고, 이후 일본의 우익단체가 센카쿠 열도에 상륙하고 등대를 설치하는 등 중일 마찰이 발생하자 불가피하게 센카쿠 문제는 중일 평화조약 체결 교섭에서 중요한 의제가 되었다. 그러나 1979년 10월 기자회견에서 덩샤오핑(鄧小平)은 “센카쿠 열도를 중국에서는 다오위다오라고 부른다. 이름부터가 다르다. 분명히 센카쿠 영유권 문제에 관해서는 중일 쌍방의 주장이 어긋나고 있다. 국교정상화 당시, 양국은 이를 다루지 않을 것을 약속했다. 이번의 평화우호조약 교섭에서도 마찬가지로 다루지 않는 것에 합의했다. (중략) 이러한 문제는 일시적으로 보류해도 상관 없다. 다음 세대는 우리 세대보다 훨씬 지혜가 있을 것이다. 모두가 받아들일 수 있는 좋은 해결 방법이 나올 것이다”라고 말하며 영유권 보류론을 재확인하였다(霞山会, 1998: 27).

이처럼 중일 양국은 중일관계에 높은 전략적인 가치를 두고 중일관계의 발전

⁷ 일본에서는 이를 다나카게(棚あげ) 방식이라 부른다. 이하에서는 영유권 보류론이라는 개념을 사용한다.

을 위해 센카쿠 열도의 영유권 문제를 보류했다. 이러한 전략적인 판단은 1979년 8월 10일 덩샤오핑과 일본 교섭대표단과의 회담에서 덩샤오핑의 다음과 같은 발언에서 확인할 수 있다(石井明他, 2003: 321).⁸

당면한 국제정세 속에서 중국은 일본의 원조를 필요로 하고 있다. 동시에 일본도 중국으로부터 몇 가지의 원조를 필요로 하고 있을 것이다. 양국 간에 문제가 없는 것이 아니다. 예를 들면 일본이 말하는 센카쿠 열도, 중국에서는 다오위다오라고 부르는데, 이 문제도 있고 대륙붕 문제도 존재하고 있다. 일본에서는 일부 사람들이 이 문제를 이용하여 조약의 조인을 방해하고 있다. 중국에서 조인을 방해했던 사람이 있는데, 예를 들어 우리들 중에서 미국에 유학하고 미국 국적 상태에서 화교 중 대만에도 이 섬을 지키고 싶다는 사람이 있다. 이러한 문제에 관해서는 지금 파고들지 않는 편이 좋다. 평화우호조약의 정신에 입각해 몇 년간 옆으로 미뤄둬도 상관없다. 몇 년이 흘러도 이 문제가 해결되지 않는다 하더라도 우호적인 교류가 되지 않는다고는 말할 수 없고, 이 조약을 집행할 수 없다는 것도 아니다. (중략) 양국 간에는 분명히 문제가 존재하며 양국의 정치체제가 달라 처해 있는 상황도 다르다. 따라서 모든 문제에서 의견이 일치하는 것은 불가능하다. 그러나 동시에 양국 간에는 공통점도 많다. 요컨대 양국은 소이를 남겨 두고 대동으로 가는 것이 중요하다.

중국의 시민운동가들이 상륙을 시도하고 일본의 우익단체가 실효지배를 강화하려고 하는 행동을 보여 중일관계가 긴장 상태에 빠지는 경우가 존재했지만, 중일관계를 결정적으로 악화시키지 않으려는 중일 양국의 의지가 반영되어 큰 갈등 없이 마무리지어지곤 했다.

그러나 중일 양국은 이러한 보류론에 대해 다른 인식을 가지게 되었다. 일본은 중국이 먼저 보류론을 주장했다는 점을 강조하며 이로써 일본의 실효지배가 인정받았다고 판단했지만, 중국은 센카쿠 열도에 대해 중국의 영유권을 주장했기 때문에 그 지역이 분쟁 상태에 있는 것을 확인했다고 인식했다(손기섭, 2008). 이러한 이견은 후술할 중일 어업협정의 문제와 얽혀 중일 마찰을 초래하고 있

⁸ 중일 평화우호조약에서의 센카쿠 열도 문제는 李恩民(2005: 139-144)을 참조.

다.

이러한 정신은 1975년 체결된 중일 어업협정에도 나타났다. 센카쿠 영유권의 보류 원칙에 입각해 중일 어업협정이 체결되었다는 사실은 일본 정부가 왜 센카쿠 열도에 전관수역을 설정하지 않았는지에 대한 질문에 대해 1977년 4월 30일 참의원의 농림수산위원회에서 스즈키 젠코(鈴木善幸) 국무대신이 다음과 같이 말한 것에서 엿볼 수 있다.⁹

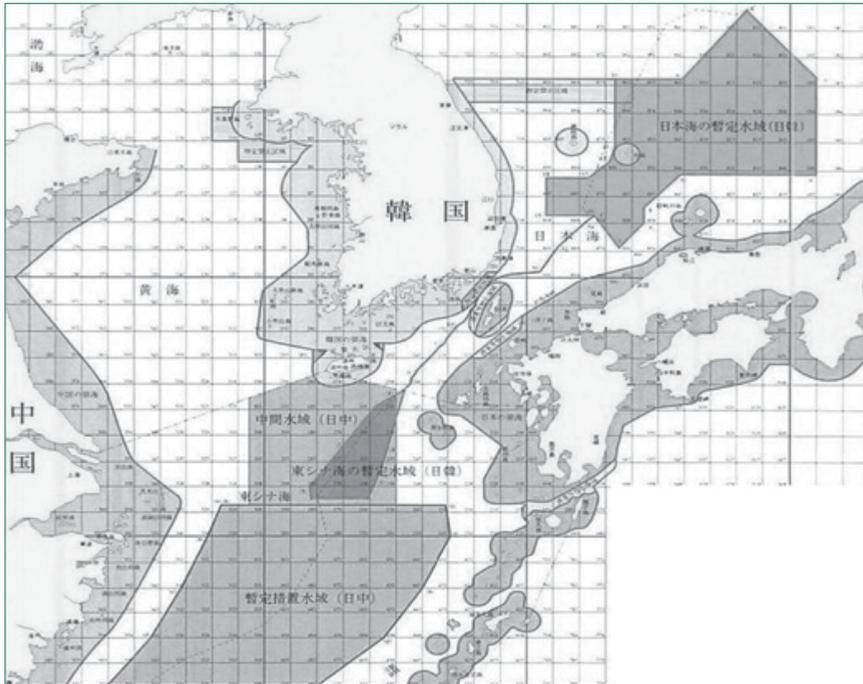
서일본(영해)은 극히 안정적으로 질서 있는 조업이 확보되어 있고, 이 안정된 어업 질서를 이후에도 유지해간다는 기본적인 생각을 가지고 있습니다. 따라서 중국이 200해리의 전관수역을 설정해오지 않을 경우에는 우리 쪽에서 먼저 이것을 한다는 것은 현 시점에서 생각하고 있지도 않으며 그러한 입장에서 이 지역을 (어업협정의) 적용에서 제외해간다는 생각을 가지고 있습니다.

결국 중일 어업협정이 센카쿠 열도의 주변을 협정에서 제외했던 것은 중일 국교정상화에서의 영유권 보류론에 입각해 상호 자제할 수 있다는 신념이 있었기 때문이다. 예를 들어, 1972년 9월 27일의 중일 국교정상화 교섭 제3차 정상 협의에서 저우언라이는 “(어업 문제는) 여태까지 중일 간에 외교관계가 없었음에도 불구하고 동해(동중국해), 황해의 어획에 관하여 중일 간에 잘 되고 있다”라고 말한 것에서 상호 자제로 어업 문제를 관리할 수 있다는 신념을 드러냈다(石井明他, 2003: 65).

그러나 중국의 원양어업 기술의 발전으로 기존의 어업협정이 중국에 유리한 방향으로 작동하였고, 후술하듯 1994년 유엔 해양법조약이 발효됨에 따라 200해리 EEZ를 인정한 국제 해양질서의 변동으로 새로운 어업협정의 체결이 불가피해졌다(片岡千賀之, 2006: 15-16).

이러한 배경에서 1997년 체결된 중일 신어업협정에서는 센카쿠 열도의 북부인 북위 27도 이상에서는 잠정수역이 설정되었다. 한편 센카쿠 열도의 남부인 북위 25~26도는 협정의 적용 지역에서 배제하면서 구어업협정의 질서를 유지했

⁹ 1977년 4월 30일 참의원 농림수산위원회 <http://kokkai.ndl.go.jp/>(2013. 10. 1. 검색)



- * ■ 한일 잠정수역, ■ 중일 중간수역, ■ 중일 잠정수역
- * 동중국해 중일 중간수역과 한일 잠정수역은 겹침

출처: 수산청 경향어업 조정사무소 <http://www.jfa.maff.go.jp/sakaiminato/sigen/zanntei.html>.

그림 1 일본 주장의 해역, 잠정수역, 중간수역

다. 위 협정은 2000년 2월에 중일 양국이 잠정수역상에 새롭게 중간수역을 설정한 후, 같은 해 발표되었다(片岡千賀之, 2007: 149-150; 최장근, 2009: 228-230).

그러나 중일 신어업협정에는 여러 가지 문제가 있다. 우선 일본은 중일 국교 정상화와 평화우호조약을 체결했을 때 센카쿠 열도에 대한 일본의 실효지배를 인정받았다고 인식하고 센카쿠 열도에서의 중국 어선에 대한 단속을 ‘연안국주의’ 입장에서 강화했다. 한편 중국은 센카쿠 열도의 영유권 문제는 미해결 문제이고 어업협정의 적용 지역도 아니기 때문에 자유롭게 어업 활동을 할 수 있으며, 그곳에서의 단속 또한 ‘기국주의’에 바탕으로 두고 중국이 실시해야 한다고

인식하고 있다.

이러한 인식의 차이에도 불구하고 신어업협정 이후 중국 어선의 센카쿠 12해리 침범이 일어나곤 했지만, 연안국주의와 기국주의의 교묘한 타협에 의해 이를 해결했다. 즉, 일본 측이 ‘불법 어업’을 하고 있는 중국 어선을 구속하지 않고 강제 퇴치하는 정도에 머물렀고, 센카쿠 열도에 상륙한 중국인에 대해서는 구속하지만 바로 중국으로 강제 송환하는 방식을 취해왔다(保阪正康·東郷和彦, 2012: 139; 西牟田靖, 2011: 236-238). 2010년 센카쿠를 둘러싼 중일 갈등은 정권 교체를 달성한 일본 민주당 정부가 이러한 암묵적 합의를 깨고, 중국 선장을 공무집행 방해로 장기 구속한 것이 중요한 원인으로, 신어업협정을 둘러싼 중일 간의 ‘인식의 엇갈림’에 의해 생긴 사건이었다.¹⁰

실제 중일 신어업협정의 기본정신은 북위 27도 이남에 대해서는 기존의 어업 질서를 유지하는 것이다. 구어업협정에는 자국주의를 표방하고 있었으며, “조약국은 조약 상대국 기선이 위반한 사실과 상황을 통보할 수 있다. (통보를 받은) 조약 상대국은 조약국에게 위반사건의 처리 결과를 신속하게 통보한다”고 되어 있어 상대국 어선에 대한 직접 접촉을 회피하고 있다(孫崎享, 2011: 81-84).

이렇듯 1975년과 1997년에 체결된 중일 어업협정이 센카쿠 열도를 배제하고 체결된 것은 영유권 문제와 어업 문제를 분리하여 중일관계의 발전을 우선하는 전략적인 선택이었던 것이다. 문제는 EEZ 경계 획정과 해양자원 개발 문제였다. 그 문제에서도 중일 양국은 1970년대 센카쿠 열도 영유권 문제 보류론 원칙에 입각해 공동개발을 시도했다. 예를 들어 1977년 5월 13일의 참의원 본회의에서 후쿠다 야스오(福田康夫) 국무대신은 다음과 같이 언급하며 한일 대륙붕협정과 같은 공동개발을 모색하고 있었던 점을 분명히 했다.¹¹

센카쿠 열도 주변에도 많은 매장량이 언급되고 있는데 그 개발을 서둘러야 한다는 말이시지만 이 주변도 대륙붕 등으로 여러 나라와 문제가 얽혀 있는 지대입니다. 그들의 관계를 조정하는 게 시급하다고 생각합니다. 우선 한일 대륙붕(공동개발구역)

¹⁰ 신어업협정의 또 한 가지 문제는 그림 1에서 나타나는 것처럼 중일 중간수역이 한일 잠정수역과 겹치고 있다는 점이다.

¹¹ 1977년 5월 13일 참의원 본회의 [http://kokkai.ndl.go.jp/\(2013. 10. 1. 검색\)](http://kokkai.ndl.go.jp/(2013. 10. 1. 검색)).

이 가장 가까운 지역에 있어서 한일 양국만이 관계되는 대상 지역에서 개발을 진행한다는 것은 매우 빠르며 또한 자연스러운 것이라는 입장에서, 우선 한일 대륙붕(공동개발구역), 그 후에 동중국해 전역을 대상으로 하여 관계 국가와의 조정을 도모해 가는 것이 타당하다는 견해입니다.

또한 그렇게 한일 대륙붕(공동개발)을 선행하면 센카쿠 열도 등 주변 지역의 석유 개발에 지장은 없나는 이야기로 이어지는데, 이에 대해서 중일관계에 신중한 배려를 하며 이 협정을 진행했다는 것 또한 이후에도 같은 생각으로 중국에 대처할 것이라는 설명을 드립니다.

이처럼 일본은 1974년에 체결된 한일 대륙붕협정과 같이 중일 공동개발도 하나의 선택지로서 생각했던 것이다. 중국도 이러한 공동개발론에 적극적이었다(이정태, 2005). 1978년 중국 정부는 일본에게 공동개발을 공식 제안했지만 1979년 일본 정부가 센카쿠 열도의 주변을 공동개발지역에서 제외해야 한다는 주장을 하여 좌절했다고 한다(Zhao, 2005: 31). 1980년대에는 일본의 석유자원개발주식회사와 제국석유가 중국 국영 석유공사에게 공동개발 및 공동조사를 호소하여 공동개발을 시도했지만 실패로 끝났다(三好正弘, 2006: 271-273).

1994년 유엔 해양법조약에 의해 200해리 EEZ가 도입되자, 중일 간의 해양영토 경계 획정을 둘러싼 논의는 더욱 첨예해졌다. 일본은 센카쿠 열도를 직선기선으로 200해리를 주장하고 있고, 중국은 육지 영토의 자연연장 원칙에 기반하여 오키나와 토르프(주상해분)까지를 주장하고 있다(Susumu, 2005: 23). 일본은 이후 중간선 원칙에 입각해 양국의 해안선부터의 등거리, 즉 중일 중간선을 EEZ의 경계로 하자고 주장하고 있다. 그러나 EEZ 경계 획정을 둘러싼 중일 교섭은 개최되지 않았다.

이처럼 EEZ 경계 획정이 뒤로 미뤄진 가운데 해양자원 개발 문제를 둘러싼 마찰이 2000년대에 발생했다. 2004년 5월에 중국이 중일 중간선의 중국 측에 있는 춘샤오(春曉, 일본명 시라가라(白樺)), 단차우(斷橋, 일본명 구스노키(楠)), 텐와이텐(天外天, 일본명 가시(概)), 룡징(龍井, 일본명 야스나로(鰐樽))에서 가스 유전 개발을 진행하고 있는 것이 밝혀졌다. 일본의 조사로 춘샤오와 단차우의 지하단층이 중일 중간선을 넘어 일본 측 EEZ에 연결되어 일본의 자원까지 채굴해버린다는 것, 텐와이텐과 룡징의 경우, 그 가능성이 높다는 것이 판명되었다. 이에 일본은 그 개발을

중단할 것을 요구하고 지하단층의 자료 제공을 요구했지만 중국은 이를 거절했다. 역으로 2005년, 중국은 이 가스 유전들 중에서 중일 중간선 밖에 있는 일본 주장의 EEZ 영역에 한해 공동개발을 제안했다. 이에 대해 일본은 같은 해 10월에 네 곳의 가스 유전에 대한 공동개발을 공식적으로 제안하기에 이르렀다(濱川 今日子, 2006: 1-3; 최장근, 2009: 230-231).

결국, 2008년 6월에 중일 양국은 춘샤오와 룡징의 가스 유전에서의 공동개발, 된차우의 경우 빠른 시일 내에 공동개발에 착수하는 것에 합의했다. 이러한 공동개발에 대한 합의는 후쿠다 야스오(福田康夫) 내각의 아시아 중시 외교, 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 전 수상의 야스쿠니 신사참배로 악화된 중일관계를 개선하려고 한 중국 정부의 노력에 기인했다. 실제, 같은해 6월 18일 발표된 중일 공동발표문에서는 중일 협력에 의거해 동중국해를 ‘평화와 우호의 바다’로 만들기 위한 노력을 다음과 같이 표명하였다.¹²

중일 쌍방은 중일 간에 경계가 아직 확정되어 있지 않은 동중국해를 평화·우호의 바다로 만들기 위해, 2007년 4월에 표명된 중일 정상외의 공통 인식, 2007년 12월에 표명된 중일 정상외의 또 다른 공통 인식에 기초하여 진지한 협의를 거쳐, 경계 확정이 실현될 때까지의 과도적 기간에 있어 쌍방의 법적 입장을 훼손하지 않고 협력하는 것에 일치를 보았으며, 그 첫 단계를 합의했다. 금후 계속 협의를 해 나갈 것이다.

이렇듯 중일 양국은 공동개발을 EEZ 경계 확정에 합의하기 전까지 양자의 협력을 위한 첫 단계 조치로 인식하고 있었다. 즉, 공동개발이 EEZ 경계 확정에도 연계되는 과정을 상정하고 있었다는 점에서 주목해야 할 것이다. 이렇듯 2008년 중일 공동개발 합의는 중일 어업협정과 같이 영유권 문제와 자원의 이용 문제를 분리하여 중일관계의 발전을 도모하고자 하는 노력이었다.¹³

¹² “東シナ海における日中間の協力について(日中共同プレス発表)”, 日本外務省(2008년 6월 18일). http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/higashi_shina/press.html(2013. 10. 10. 검색)

¹³ 그러나 중일 합의로 공동개발될 예정인 룡징 가스 유전은 1978년의 한일 대륙붕협정에 의한 한일 공동개발 구역과 겹쳐 있기 때문에 한국과의 마찰도 일어날 가능성이 있다(Zhiguo and Jilu, 2005: 33-34).

IV. 2010년 이후 ‘평화적 관리 방식’의 동요

기술한 것처럼 한일 및 중일의 정책결정자는 전략적 가치가 낮은 독도 또는 센카쿠 열도보다는 한일관계 및 중일관계를 우선시하며 ‘평화적 관리 방식’이라고 할 수 있는 암묵적 합의에 도달했다는 것이 확인된다. 이것은 일본 정부와 중국 정부가 독도의 경우 한국의 실효지배를, 센카쿠 열도의 경우 일본의 실효지배를 암묵적으로 용인하고, 혹은 한국과 일본의 실효지배라는 현상을 변경하려고 하는 실제의 행동을 취하지 않고, 섬을 둘러싼 분쟁이 양국 간 관계에 악영향을 미치지 않도록 관리했다는 것을 의미한다. 동시에 어업 문제는 분쟁의 섬 주변을 공동수역 혹은 잠정수역으로 설정하여 조화로운 어업질서를 구축하려 했다. 대륙붕(후에 EEZ) 문제는 경계를 확정하지 않고 해양자원에 대해서는 공동개발을 시도해 왔다. 즉, 영유권 문제와 연관된 어업 문제와 EEZ 및 해양자원 이용 문제를 공동 이용에 가까운 방식으로 관리하여, 독도와 센카쿠 열도 문제가 양국 간의 긴장 요인이 되지 않도록 양국이 최대한 자제했다. 이러한 평화적 관리 방식은 비록 ‘잠정적’ 조치에 불과하지만, 영유권 문제와 이해관계의 조정 문제를 분리한 영토 분쟁의 관리 방식으로 근대적 의미의 영토 분쟁을 상호의 존성의 탈근대성으로 풀려고 하는 노력의 일환으로 볼 수 있다.

이러한 ‘평화적 관리 방식’에는 또 한 가지 주목할 점이 존재한다. 즉 한일 간의 제도 설계가 중일 간의 제도 설계에 영향을 미쳤고, 반대의 경우도 나타났다. 예를 들어, 외교문서상 증명하기 힘든 것이긴 하지만, 1965년 한일 간의 독도 영유권 문제 보류 방식이 1972년 중일 국교정상화에 일정한 영향을 미쳤을 확률이 존재한다. 또한 1997년의 중일 어업협정이 1998년의 한일 어업협정과 비슷한 방식을 취했다는 점에서 상호영향을 미쳤을 것이라는 게 쉽게 이해된다. 이미 언급했듯이, 1975년의 한일 대륙붕협정을 의식하며 중일 평화우호조약 체결과 더불어 중일 공동개발 논의가 중국과 일본 양국에서 대두된 것 또한 좋은 예일 것이다.

이러한 사실들은 국제 해양질서의 변동에 따라 그 질서를 자국 영해에 내재화하는 과정에서 어업협정과 대륙붕(이후 EEZ) 경계 획정(그와 연관된 해양자원 개발 문

제)에 대한 어떤 국가와의 제도 설계가 정책적 일관성 관점에서 다른 국가와의 교섭에도 그대로 적용되기 때문일 것이다. 이는 국제 해양질서의 변동이 양자 간 해양질서를 재편해야 하는 압력으로 작용하고, 여기에서 설계된 제도 설계가 다른 양자 관계에도 적용되면서 다자화되어간 것이다. 이러한 ‘양자 관계의 다자화’ 현상으로 평화적 관리 방식은 동북아시아 해양질서 속에 정착되어간 것이다.

물론 이러한 평화적 관리 방식이 양국 간 갈등을 완전히 봉쇄하지는 못했다. 특히 1994년 유엔 해양법조약이 비준되면서 국제 해양질서의 변동은 독도와 센카쿠 문제를 둘러싼 갈등을 증폭시켰다. 12해리 전관수역과 대륙붕에 대한 주권적 권리를 200해리 EEZ에 결합한 위 조약으로 기존의 어업협정과 영해 경계 획정 문제는 재구축될 수밖에 없었고, 이러한 국제 해양질서의 변화를 국내 영해에 내재화하는 과정에서 마찰은 불가피했다(구민교, 2011: 7-9).

또한 이러한 갈등은 평화적 관리 방식이 국내적 합의에 이르지 못했다는 것을 반증한다. 자국 고유의 영토임을 주장하며, 어업이나 EEZ 및 해양자원 이용에서 배타적 권리를 주장하는 목소리가 주류인 상황에서 평화적 관리 방식은 도전을 받아왔다. 특히 냉전 붕괴 이후 한국의 민주화, 천안문 사태 이후 중국의 정치 발전, 1992년 정권교체 등 일본의 정치 변동으로 3국 모두 국민 여론에 민감해지면서 각국 정부 또한 행동반경이 좁아져 갈등을 유발하곤 했다.

하지만 이러한 갈등이 관리되어왔다는 것은 ‘또 하나의 진실’이다. 즉 독도와 센카쿠 문제를 둘러싸고 갈등이 주기적으로 반복된 것은 사실이나, 이를 관리하려는 관계국의 노력으로 갈등이 수습되는 ‘갈등과 관리의 반복’이 지속적으로 전개되었던 것이다. 표 2를 보면 센카쿠 문제만 보더라도 갈등과 갈등의 수습이 반복되어왔다는 사실이 확인된다. 다른 각도에서 보자면 이러한 ‘갈등과 관리의 반복’은 평화적 관리 방식이 정착되었다는 반증이기도 하다. 만약 평화적 관리 방식이 없었다면 자국의 고유영토임을 주장하며 배타적 권리를 강경하게 주장하는 한중일 3국은 갈등을 넘어 무력충돌, 심지어 국지적 무력분쟁까지 격화되었을 것이 명약관화하기 때문이다.

그런 의미에서 평화적 관리 방식은 완전한 해양영토 분쟁의 ‘해결’은 아니기에, ‘제도화된 분쟁’, ‘불안정한 평화’가 공존하는 시스템이다. 양자 간 관계가 악

표 2 2010년 이전까지 센카쿠 문제 일지

시기	갈등의 내용	갈등의 수습
1978년 4월	•100척의 중국어선 센카쿠에서 조업	•중일 평화 조약 체결
8월	•일본 우익단체 ‘일본청년사’가 등대 설치	
1979년 5월	•일본 해상보안청 센카쿠 열도에 헬리콥터 착륙장 설치를 위해 순시선 파견. 이후 중국 정부의 항의로 철거됨.	
1989년	•일본 우익단체가 등대를 보수한 후 정식으로 항로 표지 허가를 정부에 요청, 중국 및 대만의 반발로 허가를 보류	•중일 신어업협정
1990년 2월	•대만 어선 2척 상륙 시도	
10월	•대만, 등대 철거를 요구하며 해상시위. 중국, 공동대응 천명	
1992년 2월	•중국 영해법 제정. 센카쿠 열도 자국령으로 기재	
1996년 7월	•일본 우익단체 ‘일본청년사’ 등대 설치, 항로표지 허가 요청했으나 중국 반발로 허가 보류	
7월	•대만 어업협회 항의 어선단 파견	
8월	•중국 일본에 센카쿠 영유권 포기 요구	
9월	•홍콩 시민 상륙 시도	
10월	•중국 해양조사선 파견, 일본이 강제 퇴거 조치	
10월	•대만과 홍콩 민간인 상륙 시도	
1997년 5월	•일본 신진당 국회의원 센카쿠 열도 상륙	
5월과 7월	•대만 항의 어선단 상륙 시도	
1998년 6월	•대만과 홍콩 민간인 상륙 시도	
2001년 5월	•일본 우익단체 ‘일본인의 모임’ 센카쿠 상륙	•중일 공동개발 합의
2002년 4월	•일본 정부 센카쿠 열도 내 토지 소유자와 임차계약 체결	
2003년 1월	•중국과 대만, 일본의 임차권 행사 항의	
6월	•홍콩 시민 15인 상륙 기도	
10월	•중국과 홍콩 민간인 10명 상륙 기도	
2004년 3월	•중국인 7인 센카쿠 열도 상륙. 일본 정부 체포 강제송환	
3월	•일본 중의원 안전보장위원회 ‘일본 영토보전에 관한 건’ 전원일치 가결	
4월	•대만 정부 센카쿠 열도를 토지 등기한 사실 밝혀짐.	
2005년 2월	•‘일본청년사’가 설치한 등대, 일본 정부가 국유화하여 해상보안청이 보수 관리한다고 발표	
2007년 10월	•중국 항의 어선 상륙 시도	
2008년 6월	•대만 어선 상륙 시도, 일본 순시선과 충돌 침몰	
12월	•중국 해양조사선 파견	

화되었을 때, 분쟁이 격화될 수 있지만 전쟁과 무력충돌이라는 극단적 상황이 배제된 일정 범위 내의 갈등에 불과하다. 반면 양자 간 관계가 호전되었을 때 해양영토 분쟁은 평화적 상황을 맞이하지만 이 또한 영구적인 것이 아니며 여러 원인으로 분쟁 상황에 빠질 수 있다.

그렇다면 1990년대 국제 해양질서의 변동에도 불구하고 1960~70년대의 ‘평화적 관리 방식’이 유지되었던 근본적 이유는 무엇일까? 이는 영유권 문제의 보류 방식에 대한 기본적 합의가 유지되고 있기 때문에, 공동수역(혹은 잠정수역) 및 공동개발 등 자원의 공동이용이라는 방식이 국제 해양질서의 변동에 따라 그 형태가 달라질 뿐 그대로 유지될 수 있었기 때문이다. 즉 동북아시아 해양·영토 문제는 영유권 문제의 보류를 전제로 구상되었기에 국제 해양질서의 변동에도 불구하고 기본적 속성이 유지될 수 있었던 것이다.

하지만 표 3에서 보듯이, 2010년과 2012년의 센카쿠 열도 및 독도를 둘러싼 분쟁으로 이러한 영유권 문제의 보류 방식이 흔들리며, 이와 연관되어 어업협정과 EEZ 관련 문제를 둘러싼 기존의 방식이 붕괴되는 듯한 모습을 보여주고 있다.

먼저 2010년 센카쿠를 둘러싼 중일 갈등은 다양한 문제점을 야기했다. 2010년 중일 센카쿠 갈등은 정권 교체를 달성한 일본 민주당 정부가 어업협정에 대한 암묵적 합의를 깨고, 중국 선장을 공무집행 방해로 장기 구속한 것에 원인이 있었다. 이미 언급했듯이, 중일 신어업협정의 기본정신은 북위 27도 이남에 대해서는 기존의 어업질서(기국주의)를 유지하는 것이다(孫崎享, 2011: 81-84). 이는 영유권 문제의 보류라는 원칙 하에, ‘영해 침범’ 중국 어선을 강제 퇴각시키는 형태로 문제를 관리한다는 것을 의미했다. 하지만 민주당 정부는 “국내법에 따라 엄정하게 처리한다”는 입장 하에 공무집행죄를 적용하고 선장을 구속했다. 중국 정부는 이러한 선장 구속을 일본 정부가 센카쿠 열도에 대한 영유권 주장을 명시적으로 행사한 것으로 파악했고 이에 강경하게 대응했던 것이다.

이에 따라 중국 정부는 9월 11일, 2008년 합의된 동중국해 유전 공동개발을 실현하기 위한 중일 교섭을 연기한다고 통보하였고, 16일에는 기존 유전시설에 굴삭작업 기계가 반입된 것이 확인되어 2008년 합의된 공동개발 방식에서 후퇴하여 단독 개발을 추진하는 듯한 인상을 주었다. 동시에 중국은 WTO 규정에

표 3 2010년 이후 독도 및 센카쿠 문제 일지

2010년 9월	•7일, 중국 어선과 일본 해상보안청 순시선 충돌 사건으로 중국 선장을 구속, 14일여 만에 석방
	•11일, 중국 외무성, 동중국해 유전 공동개발에 대한 중일 조약 체결 교섭을 연기한다고 통보
	•16일, 동중국해 천연가스 유전 중국 측 해상시설에 굴삭작업 기계가 반입된 것 확인됨.
10월	•11일, 중일 국방장관 회담. 센카쿠 열도 주변 갈등 상황 재발 방지를 위한, 해상연락체제 구축 등 재발방지책 구축에 합의
11월	•4일, 충돌 영상비디오 유튜브에 유출
	•14일, 중일 외상회담. 일본 동중국해 공동개발 교섭 재개 요구, 중국은 신중한 입장
2011년 7월	•31일, 일본 국회의원, 울릉도 방문 위해 방한했다 입국 거부당함.
2012년 1월	•17일, 일본 정부, 센카쿠 열도 근처 4개 섬 명칭 결정. 《인민일보》는 센카쿠 열도는 ‘핵심 이익’이라고 표현
5월	•22일, 중국 공산당 대외연락부 부장, 센카쿠는 ‘핵심 이익’이라고 언급
8월	•10일, 이명박 대통령 독도 방문
	•21일, 일본 정부, 독도를 ICJ에 제소할 것 공식 결정. 실행하지는 않음.
9월	•7일, 정몽준 의원 한일 어업협정 파기 주장
	•11일, 일본 정부, 센카쿠 국유화 단행. 이후 중국 해함 영해 침해 다발
	•13일, 중국 정부, 센카쿠를 영해기선으로 한 해도를 유엔에 제출
12월	•14일, 중국 정부, 자국의 대륙붕이 오키나와 해구에까지 이르고 있다며 유엔 대륙붕한계위원회에 대륙붕 연장 신청
	•27일, 한국 정부, 한국의 대륙붕이 일본 오키나와 해구까지 뻗어 있다는 내용을 담은 ‘대륙붕 한계 정식 정보’를 유엔 대륙붕한계위원회에 제출
2013년 4월	•10일, 일대만 어업협정. 적용수역 설정, 센카쿠 열도 12해리는 조업 금지
6월	•3일, 일본 관방장관, 중국 인민해방군 간부의 ‘영유권 보류론(다나아게론)’ 비판. 영토 분쟁 존재하지 않는다고 천명
7월	•18일, 로이터 통신, 중국해양석유(中国海洋石油) 등이 동중국해 7개 유전 개발을 신청한 사실 보도

위반하는 희귀 지하자원의 대일 수출을 제한함으로써 대일 압박을 시도했고, 일본의 대중 수출에 대한 통관 절차의 엄격화 등을 통해 일본 기업의 대중 수출에 차질을 불러왔다. 무엇보다 군사시설 촬영을 이유로 일본인 4명을 구속함으로써, 일본의 중국 어선 선원 구속과 동일한 대항 수단을 행사하면서 갈등을 관리하려던 기본 입장에서 벗어난 행동을 보였다(최희식, 2010).

이러한 중국의 ‘과잉 대응’은 중국 해군의 태평양 지역 해상 활동과 연계되며 미국의 우려를 증폭시켰으며, 영토 문제에 대한 미국의 적극적인 아시아 개입을 불러왔다. 미국은 영토 분쟁에 대한 기존의 중립적인 태도에서 벗어나, 센카쿠 열도뿐만 아니라 남중국해 해양영토 분쟁에 적극적인 개입 의사를 표명했다. 일본 정부 또한 2010년 12월 17일, 각의 결정된 『2011년도 이후에 관련된 방위계획의 대강에 대해서(방위계획대강 2010)』에서 ‘동적 방위’ 개념을 도입하며 안보정책의 재정립을 도모했다. 방위계획대강에서는 아시아·태평양 지역에 있어 북한의 군사적 동향 및 중국의 군사적 불투명성에 대한 경계감이 반영되면서, 각종 사태에 실효적인 억지와 대처를 하기 위해 적응성, 기동성, 유연성, 지속성 및 다목적성을 갖는 ‘동적 방위’를 일본 방위의 핵심 개념으로 제시했다(최희식, 2013). 이러한 동적 방위 개념에는 센카쿠 열도를 포함한 도서 지역 방어도 중요한 역할로 명시되어 있어, 센카쿠 문제를 반영한 것임을 알 수 있다.

이러한 미일 안보 전략의 재조정은 중국을 자극할 뿐이었다. 중국 정부는 해양 진출의 토대가 되는 센카쿠 열도 영유권 주장을 더욱 강화해갔다. 2012년 5월 22일, 중국 공산당 대외연락부 부장은 센카쿠는 중국의 ‘핵심 이익’임을 표명하며, 영유권 문제의 양보는 없다는 강경한 입장을 전달하였다. 같은 해 1월 《인민일보》가 핵심 이익을 처음 거론하였지만, 정부 고위관료가 이를 언급한 것은 처음이었다.

같은 해 9월 11일, 일본 정부가 센카쿠 열도를 국유화함으로써 사태는 더욱 복잡하게 전개되었다. 이러한 국유화 조치가 중국을 자극하리라는 것은 쉽게 예상되었다. 실제, 2002년 4월 일본 정부는 센카쿠 열도의 안정적 관리를 위해 토지 소유자와 임차계약을 맺어 민간인의 상륙을 불허하면서, 센카쿠 열도를 둘러싼 중일 갈등을 관리하려 했다. 하지만 일본의 의도와는 달리 중국과 대만의 반발을 불러일으켰을 뿐이다(保阪正康·東郷和彦, 2012: 136-137; 西牟田靖, 2011: 206-207). 중

국 입장에서 일련의 국유화 조치는 센카쿠 영유권 보류원칙을 위반하는 일본의 센카쿠 영유권 강화 정책으로 비쳐졌기 때문이다.

물론 일본 정부는 이시하라 신타로(石原慎太郎) 도쿄도 지사의 센카쿠 매입 움직임이 중일관계에 악영향을 미칠 수 있다고 보고 이를 미연에 차단하기 위해 국유화 조치를 감행했다고 주장했다. 하지만 2002년의 센카쿠 임차에 대한 중국과 대만의 반발을 경험한 일본이 국유화 조치에 대한 중국의 반발을 예상치 못했을 리가 없다. 이를 사전에 인지한 미국의 반대에도 불구하고 실행된 국유화 조치는 이명박 대통령의 독도 방문 이후, 일본의 강고한 영토 수호 의지를 대내외적으로 표명하기 위한 조치였다.

이미 언급한 2010년 이후 중국의 센카쿠 영유권에 대한 주장 강화가 일본 정부의 센카쿠 열도 국유화에 영향을 미쳤을 것이라는 것은 쉽게 추론할 수 있다. 하지만 더 큰 이유는 8월 10일, 전격적으로 이루어진 이명박 대통령의 독도 방문이었을 것이다. 이명박 대통령이 독도를 방문한 것은 일본 정부가 영토 문제에 대해 미온적 태도를 보인 데 그 원인이 있다는 야당과 국민의 비판에 직면하여, 일본 정부는 영토 문제에 강경하게 대응할 수밖에 없었다. 이에 일본 정부는 8월 21일 독도에 대해서는 ICJ 제소를 한국 정부에 제안함과 동시에, 센카쿠에 대해서는 국유화 조치를 통해 실효적 지배를 강화하는 방향으로 선회하였던 것이다.

물론 이명박 대통령의 독도 방문은 일본군 위안부 문제에 대해 소극적 대응으로 일관한 일본에 대한 불만이 표출된 것이다(최희식, 2013). 하지만 2005년 시마네 현의 ‘다케시마의 날’ 조례 선포, 교과서와 방위백서 및 외교청서에서의 독도 기술, 2012년 일본 자민당 의원의 울릉도 방문 소동 등으로 독도에 대한 실효적 지배를 강화해야 한다는 여론의 흐름 때문이기도 했다. 한중일 3국의 내셔널리즘이 미묘하게 연동되어 있음을 알 수 있다.

국유화 조치 이후, 9월 13일, 중국 정부는 센카쿠 열도를 영해기선으로 하는 해도를 유엔에 제출해 센카쿠 영유권 주장을 명시화했다. 이전까지 중국은 센카쿠 열도에 대한 영유권을 주장했으나, 어업협정, EEZ 주장 어디에도 센카쿠 열도를 영해기선으로 삼은 적이 없다는 점을 고려하면, 중국의 강력한 영유권 주장임을 알 수 있다. 9월 14일 중국 함선이 센카쿠 영해를 ‘침범’한 이래 이러한

영해 침범은 지속되고 있으며 무인항공기의 침입도 이어져 일본의 실효적 지배를 무력화하기 위한 조치들이 취해지고 있다. 또한 12월 14일, 자국의 대륙붕이 오키나와 해구에까지 이르고 있다며 유엔 대륙붕한계위원회에 대륙붕 연장을 공식적으로 신청하였다. 2013년 7월 18일 로이터 통신에 의하면, 중국해양석유 등 공영회사가 동중국해 7개 유전 개발을 신청한 사실이 보도되면서 중국의 단독 개발이 진척되고 있다는 사실이 판명되었다.

한국 내에서도 9월 7일, 정몽준 의원이 한일 어업협정의 파기를 주장하며 독도를 기점으로 새롭게 어업협정을 체결해야 한다는 주장이 제기되었다. 또한 한국 정부는 12월 27일 유엔 대륙붕한계위원회에 오키나와 해구까지 한국의 대륙붕 연장을 신청하여 일본과의 EEZ 경계 획정에 있어 대립 구도를 더욱 명확히 했다.

이렇듯 2010년을 기점으로 기존의 '평화적 관리 방식'은 일본의 센카쿠 국유화, 한국 대통령의 독도 방문 등으로 영유권 문제의 보류라는 기본적 원칙이 동요되면서, 어업협정 및 EEZ(이와 연관된 해양자원 개발 문제) 문제의 관리 방식이 흔들리고 있는 듯이 보인다. 즉, 한중일 3국 모두 분쟁 지역에 대한 영유권 주장을 강화하고 있으며, 이에 의거해 기존의 어업협정과 EEZ 문제를 자국에 유리하게 변경하려는 듯한 움직임을 보이고 있는 것이다.

하지만 중국 정부는 1972년 국교정상화 교섭과 1979년 중일 평화우호조약 교섭 당시 영유권 보류론이 중일 간에 합의되었다며, 이 정신으로 돌아갈 것을 주문하고 있다. 물론 일본 정부는 이러한 영유권 보류론에 합의한 적이 없다며 이를 부정하고 있다. 중국 입장에서 영유권 보류론으로 회귀한다는 의미는 일본 정부가 센카쿠가 분쟁 지역임을 인정하는 것이다. 반면 일본은 센카쿠 문제를 둘러싼 갈등을 확대할 생각은 없지만 중국의 주장을 수용할 수 없다는 입장이다. 한일 사이에는 그 반대의 현상이 나타나고 있다.

이렇듯 영유권 문제를 둘러싸고 예전과 같이 해당 섬이 자국의 영토임을 주장하는 단계에서 상대국이 해당 섬이 분쟁 상태에 있음을 인정하도록 구체적 행동을 통해 요구하고 있다는 점에서 영유권 문제를 둘러싼 '싸움의 방식'이 변하고 있는 것은 사실이다. 그럼에도 분쟁 당사국 모두 더 이상의 갈등 확대는 회피하고자 하는 의도가 확실해 보인다. 한중일 3국 모두 영유권 주장을 강화하

고 있지만, 기존 어업협정의 폐기, 기존 합의의 무효를 선언하거나 이를 위한 실질적 행동을 보이고 있지 않다. 동시에 2010년 11월, 중일 국방장관 회담을 개최하여 센카쿠 주변 갈등 상황의 재발을 방지하기 위한 해상연락체제를 구축하는 데 합의했다. 일본의 국유화 조치 이후 위 회담이 지속적으로 연기되고 있기는 하지만, 사태가 진전되면 센카쿠를 둘러싼 갈등 재발 방지를 위한 해상연락체제 구축이 합의대로 이루어질 것이다. 또한 한국과의 관계에서도 일본은 ICJ에 단독 제소하는 것을 공식적으로 기각하고 갈등 관리를 도모하고 있다.

물론 갈등이 ‘잠복’되었을 뿐 다시금 재발할 가능성은 존재한다. 이는 기술했듯이 1990년대 국제 해양질서의 변동에 따라 동해와 동중국해의 해양질서를 재편할 수밖에 없는 압력이 작용했기 때문이다. 하지만 기존의 ‘평화적 관리 방식’은 분쟁 지역 관리를 위해, 영유권, 어업협정, EEZ 문제(해양자원 개발문제) 전반에 걸쳐 상호 작용하도록 복잡한 제도를 설계해두었다. 따라서 이를 수정하고자 할 경우 기존의 해양질서가 일거에 붕괴되어 혼란을 초래하기 때문에 기존 해양질서를 변경할 수 있는 여지가 좁아진다. 예를 들어, 어업협정에 대한 국내의 여러 반대에도 불구하고, 한국이 어업협정의 개정을 추구할 수 없는 것은 이 협정이 영유권 문제와 연계되어 있어 독도를 기점으로 하는 새로운 어업협정은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 한국의 주장이 완벽하게 반영된 새로운 어업협정의 체결이 불가능한 상황에서 기존 어업협정을 파기하면 어업질서가 파괴되어 한국 어업에 치명적 영향을 미칠 것이 확실하다. 2010년 이후의 여러 갈등에도 불구하고 기존의 ‘평화적 관리 방식’이 근본적으로 붕괴되지 않는 이유가 여기에 있을 것이다.

이러한 평화적 관리 방식이 한중일 갈등 상황 속에서도 2013년 4월의 일대만 어업협정에 그대로 적용되었다는 사실에서도 그 생명력을 보여주고 있다. 일본과 대만 양국은 상호간에 주장하고 있는 곳을 공동어업수역으로 만들었다. 하지만 일본 정부는 센카쿠 열도의 12해리에 관해서는 전관수역을 선포하고 대만의 어업 활동을 규제한다고 발표했다(『한겨레』 2013/4/10). 이는 앞에서 살펴본 한일 구어업협정 방식과 거의 일치하고 있으며, 중일 어업협정과도 기본 원칙에 있어 유사하다.

물론 일대만 어업협정과 일러 협력 확대는 중국을 견제하고자 하는 의도가

강한 계 사실이다. 일대만 어업협정과 이를 통한 협력관계를 통해 중국과 대만의 통일전선을 약화시켜 일본의 교섭력을 높이려는 의도가 존재하며, 러시아와의 협력관계를 강화하여 중국의 영향력 증대를 견제하고자 했다. 하지만 ‘중국 견제’라는 현실주의적 전략이 영유권 문제와 자원의 이용 문제를 분리하여 분쟁 지역을 평화적으로 관리하려는 자유주의적 제도 설계(일대만 어업협정)로 귀결되었다는 것은 매우 흥미로운 사실이다. 이미 언급한 평화적 관리 방식이 보여준 ‘양자 관계의 다자화’ 현상이 현실주의적 국가 전략의 변화(즉, 영유권 주장의 강화)를 억제하고 있다는 점을 잘 보여준 것이다. 이러한 자유주의의 ‘족쇄’가 일본뿐만 아니라, 한국과 중국에게도 채워져 있는 것이다.

V. 나가며

한일 및 중일의 정책결정자는 전략적 가치가 낮은 독도 또는 센카쿠 열도보다는 한일관계 및 중일관계를 우선시하며 독도 및 센카쿠 열도 문제가 한일관계와 중일관계에 악영향을 미치지 않도록 하는 ‘평화적 관리 방식’을 공유했다고 보인다. 이것은 일본 정부와 중국 정부가 독도의 경우 한국의 실효지배를, 센카쿠 열도의 경우 일본의 실효지배를 ‘암묵적’으로 용인하고, 혹은 한국과 일본의 실효지배라는 현상을 변경하려고 하는 실제의 행동을 취하지 않고 독도와 센카쿠 열도의 주변을 실질적으로 공동 이용하는 방법을 취하면서 독도와 센카쿠 열도 문제가 양국 간의 긴장요인이 되지 않도록 양국이 최대한 자제한다는 내용이다. 이러한 잠정적 타결 방식은 영유권 문제와 자원의 이용 문제를 분리한 영토 분쟁의 해결 방식이다. 즉, 근대적 의미의 영토 분쟁을 상호의존성의 탈근대성으로 풀려고 하는 노력의 일환으로 볼 수 있다.

1950~60년대 영해 영역을 둘러싼 국제적 논쟁, 1964년의 대륙붕조약, 1994년의 유엔 해양법조약 등 국제 해양질서의 변동은 이러한 변화를 자국 영해에 내재화하기 위한 양자 간 교섭에 동인을 부여해 왔다. 그 과정에서 영유권 문제를 어떻게 처리할 것인가, 그리고 그러한 영유권 문제의 잠정적 조치에 따라 어업협정과 EEZ 문제(및 해양자원 개발 문제)를 어떻게 할 것인가에 대한 교섭이 이루

어졌다. 이러한 양자 간 교섭에 의한 제도 설계가 다른 양자 간 교섭에도 영향을 미치면서, 해양·영토 문제를 해결하기 위한 특정한 방식과 제도가 동북아시아에 정착되어갔다. 즉, ‘양자 관계의 다자화’를 통해 ‘평화적 관리 방식’이 확장·정착되어간 것이다.

물론 평화적 관리 방식은 완전한 해양 영토 분쟁의 ‘해결’은 아니기에, ‘제도화된 분쟁’, ‘불안정한 평화’가 공존하는 시스템이다. 양자 간 관계가 악화되었을 때, 분쟁이 격화될 수 있지만 전쟁과 무력충돌이라는 극단적 상황이 배재된 일정 범위 내의 갈등에 불과하다. 반면 양자 간 관계가 호전되었을 때 해양 영토 분쟁은 평화적 상황을 맞이하지만 이 또한 영구적인 것이 아니며 여러 원인으로 분쟁 상황에 빠질 수 있다.

2010년 중일 센카쿠 갈등, 2012년 이명박 대통령의 독도 방문 및 일본 정부의 센카쿠 국유화로 인한 갈등으로 한중일 3국의 분쟁은 심화되고 있다. 이것이 예전과 같은 ‘제도화된 분쟁’인지, 아니면 평화적 관리 방식이 ‘붕괴’되는 전환점 인지는 향후 사태를 면밀히 검증해봐야 알 수 있을 것이다.

많은 관찰자들은 최근의 방공식별구역 확대에서도 보이듯이 중국의 공격적 해양 정책으로 평화적 관리 방식이 붕괴되기 시작했다는 점을 부각할지 모른다. 하지만 ‘제도화된 분쟁’ 상황에서 ‘싸움의 방식’이 변했을 뿐, 영유권 문제와 자원의 이용 문제를 분리해서 해양 영토 분쟁의 파멸적 귀결을 피하고자 하는 한중일 3국의 노력은 계속 이어질 것이다. 그것은 평화적 관리 방식 이외에 어떠한 대안이 존재하지 않기 때문이다.

투고일: 2013년 12월 14일 | 심사일: 2013년 12월 23일 | 게재확정일: 2013년 12월 23일

참고문헌

- 구민교. 2011. “지속가능한 동북아시아 해양질서의 모색: 우리나라의 해양정책과 그 정책적 함의를 중심으로.” 『국제지역연구』 20권 2호.
- 노 대니얼. 2007. “한일협정 5개월 전 독도밀약 있었다.” 『월간중앙』 4월호.

- 동북아시아대위원회 편. 2005. “주변 4국의 중장기 동북아 안보전략분석.” 동북아시아대위원회.
- 박창진. 2011. “국제 해양레짐의 변화에서 한일 대륙붕협정의 재조명: 동(북)아시아의 미시-지역주의 관점으로.” 『한국정치학회보』 45권 1호.
- 손기섭. 2008. “중일 해양영토 분쟁.” 진창수 편. 『동북아 영토 분쟁과 일본의 외교정책』. 성남: 세종연구소.
- 이정태. 2005. “중일 해양영토 분쟁과 중국의 대응.” 『대한정치학회보』 13권 2호.
- 최장근. 2009. 『독도문제의 본질과 일본의 영토 분쟁 정치학』. 서울: 제이앤씨.
- 최희식. 2009. “한일회담에서의 독도영유권문제: 한국 외교문서의 분석과 그 현대적 의미.” 『국가전략』 15권 4호.
- _____. 2010. “중일 침략열도 해양영토 분쟁: 평화적 관리 방식의 전환기?” 『JPI 정책포럼』 32호.
- _____. 2013. “동북아 국제질서의 변동과 한일관계의 새로운 전개.” 『일본연구논총』 37호.
- 保阪正康・東郷和彦. 2012. 『日本の領土問題: 北方四島、竹島、尖閣諸島』. 角川書店.
- 服部龍二. 2011. 『日中国交正常化』. 中央公論社.
- 濱川今日子. 2006. “東シナ海における日中境界画定問題: 国際法から見たガス田開発問題.” 『調査と情報』 547号.
- 三好正弘. 2006. “日中間の排他的經濟水域と大陸棚の問題.” 栗林忠男. 『海の国際秩序と海洋政策』. 東信堂.
- 西牟田靖. 2011. 『ニッポンの国境』. 光文社.
- 石井明他 編. 2003. 『記録と検証日中国交正常化・日中友好条約締結交渉』. 岩波書店.
- 孫崎享. 2011. 『日本の領土問題: 尖閣・竹島・北方四島』. ちくま新書.
- 李恩民. 2005. 『日中平和友好条約交渉の政治過程』. 御茶の水書房.
- 崔喜植. 2011. “韓日會談における獨島(ドクト)領有權問題: 韓國と日本外交文書に対する実証的分析.” 李鍾元・木宮正史 編. 『歴史としての日韓国交正常化 II: 脱植民地化編』. 法政大学出版局.
- 片岡千賀之. 2006. “日中韓漁業關係史 1.” 『長崎大学水産学部研究報告』 87号.
- _____. 2007. “日中韓漁業關係史 2.” 『長崎大学水産学部研究報告』 88号.
- 霞山会 編. 1998. 『日中關係基本資料集一九四九年—一九九七年』. 霞山会.
- Susumu, Yarita. 2005. “Toward Cooperation in the East China Sea.” Woodrow Wilson International Scholars(<http://www.wilsoncenter.org/sites/default/>

files/Asia_petroleum.pdf).

Zhao, li Guo. 2005. "Seabed Petroleum in the East China Sea: Geological Prospects and the Search for Cooperation." Woodrow Wilson International Center for Scholars (http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Asia_petroleum.pdf).

Zhiguo, Gao and Jilu wu. 2005. "Key Issues in the East China Sea: a Status Report and Recommended Approaches." Woodrow Wilson International Center for Scholars(http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Asia_petroleum.pdf).

Abstract

Ocean & Territorial Dispute on Northeast Asia: Focusing on Dokdo and Senkaku Problem

Hee Sik Choi Kookmin University

The recent territorial dispute surrounding Dokdo and Senkaku has rekindled the conflicts between Korea and Japan, and between China and Japan. Yet, after the period of diplomatic normalization between each pairs, each country has stepped back from dealing with the dispute, avoiding it instead of foregrounding it. The Dokdo and Senkaku problem can be categorized under three headings: 1. supremacy over islands; 2. fishery rights; and 3. EEZ (exclusive economic zone). By analyzing the discussions on the Korea-Japan normalization, as well as the China-Japan normalization and peace pact process, we can deduce that the dominium problem was held off by the reservation of supremacy, the so-called ‘danaage (棚あげ) approach.’ This means that they will not hold the current state supremacy over islands without change, and manage the territorial dispute instead in order to enhance their diplomatic relations, until the dispute is settled. As for the problem of fishery rights, Korea and Japan found a temporary solution by drawing a joint-managed fishery line at a geographical point not far away from Dokdo. China and Japan did not apply for a China-Japan Fisheries Agreement on Senkaku islands. These countries could not reach an agreement on EEZ. Yet, in 1978, Korea and Japan signed the Korea-Japan Agreement on Joint Continental Shelf Development, agreeing on joint exploitation over ocean resources, leaving the EEZ problem unresolved.

Following this example, in late 1970's, China and Japan also tried to reach an agreement by way of joint exploitation. After a long debate, in 2008, they finally agreed on joint exploitation over the East China Sea.

We could conclude that the three countries have made efforts to deal with the dispute by way of reaching a peaceful agreement rather than a hostile confrontation.

Keywords | Dokdo problem, Senkaku problem, Territorial Dispute, Fishery Agreement, EEZ

