



# *Min Gyo Koo, Island Disputes and Maritime Regime Building in East Asia: Between a Rock and a Hard Place*

(Springer, 2010)

이석우 인하대학교 법학전문대학원

## I. 영토 취득과 관련한 국제법의 일반원칙

국제법상 어느 국가가 해당 영토에 대한 주권 내지는 영유권을 행사했음을 입증하기 위해서는 다음의 일반원칙을 만족시켜야 한다. 국제사법재판소 및 각종 국제사법기관들의 영토 분쟁에 관한 판례들을 통하여 정립된 ‘영토 취득과 관련한 국제법의 일반원칙’은 다음과 같다.

첫째, 특정 분쟁 지역에 대한 국가 권력의 행사가 실질적, 지속적, 평화적, 그리고 충분한 방식으로 전개되어야 한다. 둘째, 영토 주권은 분쟁의 대상인 영토의 특성에 따라 다른 형태로 전개된다. 셋째, 영토 주권은 일반적으로 주권의 발현을 의미하는 국가 및 정부 권한의 기능 행사에 관해 분쟁 당사국들이 제기하는 증거들을 평가함으로써, 그 상대적으로 근소한 우세를 판정하는 과정을 거쳐 형성된다. 넷째, 증거의 증빙력은 분쟁 영토의 점유와 직접적으로 관계가 있는 국가의 행위와 관련되어야만 한다.<sup>1</sup>

전통적인 시각에 따르면 영유권 분쟁을 해결하는 데 당시 분쟁 지역을 지배하고, 실질적인 영토 처분의 권한을 행사했던 제국주의 국가의 결정이나, 그러한 결정이 반영된 조약의 해석 및 적용은 절대적인 증거 능력을 가지고 있다. 그

<sup>1</sup> ‘영토 취득 및 상실과 관련한 국제법의 일반원칙’에 대한 개괄적인 이해를 위해서는, Lee(2000), Sharma(1997: 35-160) 등 참조.

러나 최근 국제사법기관이 논란의 여지가 있다고 판단되는 역사적인 증거사료에 대한 증빙력을 계속해서 부정하는 입장을 견지해 오고 있는 기능주의적 접근 방법을 수용하면서, 동아시아 영토 분쟁도 탈식민주의적인 관점에서 바라보아야 할 필요성이 커지고 있다(이석우, 2010: 47-63). 이렇듯 영유권 분쟁에 대한 국제법의 이해는 보다 공정한(fairer) 국제사회의 구도를 형성하기 위한 하나의 이론적 대안을 제시하기 위한 다양한 시도가 강조된다.

## II. 동아시아의 영토분쟁과 해양 레짐 형성

이러한 배경에서 일차적으로 전통적인 ‘영토 취득과 관련한 국제법의 일반원칙’을 근거로 특정한 영토의 주권 또는 영유권 분쟁 사건에 대해 어느 당사국이 더 우월한 법적 지위를 향유하는지를 판단하는 것이 본 서평자의 연구 분야인 반면, 서울대학교 행정대학원에 재직 중인 구민교 교수가 미국 UC 버클리에 제출한 박사학위 논문을 바탕으로 출간한 *Island Disputes and Maritime Regime Building in East Asia: Between a Rock and a Hard Place*는 국제정치학적인 측면에서 동아시아 영유권 분쟁의 관리 및 해결방안의 모색이라는 차원에서 많은 시사점을 제공하고 있다.

이 책은 현재 동아시아에서 전개되고 있는 주요 영토 분쟁의 현황을 감안하면 그 의의가 더욱 부각되고 있는 역저다. 전체 8개의 장으로 구성되어 있는 이 책은 현재 동아시아의 도서 및 해양 분쟁에 대한 현황(제1장), 개념 및 이론적인 구도(제2장), 그리고 동아시아 도서 분쟁의 정량 분석(제3장)을 시도한 후, 주요 도서 분쟁의 사례로서 동해/일본해에서의 도서 및 해양 분쟁(독도/다케시마 분쟁을 중심으로)(제4장), 동중국해에서의 도서 및 해양 분쟁(조어도/센카쿠 섬 분쟁을 중심으로)(제5장), 그리고 남중국해의 도서 및 해양 분쟁[서사군도(Paracel)와 남사군도(Spratly) 분쟁을 중심으로](제6장)를 심층적으로 분석하고, 동아시아의 해양 레짐 형성(제7장)과 결론 및 함의(제8장)로 구성되어 있다.

저자는 전후 동아시아 국제질서는 강력한 영토성(territoriality)을 중심으로 전개되어 왔으며, 제국주의 침략의 가해국과 피해국들이 공존하는 지리적, 시간적

공간 속에서 다른 지역의 국가들에 비해 영토국가(territorial state)의 원칙과 국가주권 불가침(non-intervention of state sovereignty)의 원칙에 더 집착해 오고 있음을 전제하고 있다. 실지회복주의(irredentism), 자원민족주의(resource nationalism), 또는 영토민족주의(territorial nationalism) 등의 다양한 형태로 전개되어 온 동아시아 민족주의의 저변에 놓여 있는 영토성은 제2차 세계대전과 한국전쟁 이후 역내에서 전면적인 물리적 충돌로 비화된 경우는 없었는데, 이는 내륙의 경계 문제가 대부분 해결되었기 때문으로 보고 있다.

그러나 영토 문제가 여전히, 그리고 광범위하게 해결되지 않은 분야가 남아 있는데, 바로 도서(島嶼) 및 해양 경계에 관한 분쟁이다. 동아시아의 주요 해양국가들, 즉 한국, 일본, 중국, 그리고 대만은 이웃 국가들과 최소한 하나 이상의 도서 또는 해양 경계에 관한 분쟁 상태를 유지하고 있다. 본 저서의 사례분석 대상인 독도(제4장), 첨각열도/조어도(제5장), 서사군도 및 남사군도(제6장) 분쟁이 그 대표적인 예다. 동아시아의 도서 분쟁과 관련된 사실 관계 및 쟁점에 대한 연구는 이미 많은 연구자에 의해 이루어지고 있기에 상론하지 않는다.

저자는 이들 해양 분쟁이 전면적인 물리적 충돌로 비화될 가능성은 극히 낮다고 보면서도, 다른 한편으로는 각각이 분쟁의 도화선이 될 수 있다고 보고 있다. 특히 최근의 역내 해양 분쟁들의 특징은 그것이 동시 다발적으로 발생한다는 것이고, 그 이면에는 중국의 부상과 미국의 상대적 약화로 대변되는 동아시아 세력 균형의 전이 현상이 있다는 진단은 주목할 만하다.

무엇보다도 저자의 가장 핵심적인 문제의식은 국제정치학계에서 논쟁이 되고 있는 자유주의적 평화(liberal peace) 또는 상업적 평화(commercial peace) 가설의 동아시아 영토 분쟁에의 적용이다. 즉, 분쟁 당사국들 간의 경제적 상호의존성이 영토 분쟁의 강도(intensity of dispute)에 미치는 영향을 규명하는 것이다. 저자는 다양한 정성적, 정량적 분석을 통해 경제적 상호의존성의 평화적 효과(pacifying effect)를 입증하고 있다. 아울러 냉전 이후와 9·11 사태 이후에 급증하고 있는 영토민족주의(territorial nationalism)와 정치 지형의 비정형화를 감안하면 동아시아의 도서 분쟁을 관리하는 것도 상당한 기술적인 외교 능력과 정치 지도자들의 끊임없는 노력이 요구된다고 강조하고 있다. 이러한 인식 하에 저자는 이해 당사국 간에 경제 및 해양 상호의존도를 보다 확대함으로써 개연성이 높은 현상 파괴적

인 시도들을 억제하는 정책이 최상이라고 주장하고 있다. 이해 당사국 간 경제 및 해양에서의 상호의존도를 증대시킨다는 것은 상당한 어려움을 수반할 수밖에 없기 때문에, 저자는 지역협정 형성을 통한 소다자적 접근을 제안하고 있다.

### III. 영토 협상 게임(Territorial Bargaining Game)

저자는 동아시아 해양 분쟁은 다양한 국제정치적, 경제적 및 법적인 맥락에서 진화해 왔다고 보고, 특히 영토 문제, 자원개발 문제, 경계 획정 문제, 환경 문제를 중심으로 다층적인 이슈 구조를 형성하고 있다고 진단한다. 따라서 동아시아의 신해양질서 구축을 위해서는 이러한 다층 구조에 대한 명확한 인식이 필요하다고 강조하고 있다.

저자는 제도론적 관점에서 볼 때 경계 획정 협약은 국가 간 거래의 확실성을 증가시키고 거래 비용을 줄여 국제협력을 용이하게 해준다고 본다. 그러나 대개 육지나 바다의 경계를 정하는 일은 강한 정치적 의지와 끊임없는 외교적 노력을 필요로 하는 매우 어려운 작업이며, 경계 획정의 문제는 궁극적으로 정치적인 행위이고, 강대국이건 약소국이건 간에 어떤 국가든 국제적 규범과 규칙을 자의적으로 위배했을 때 발생하는 위신 비용(reputation cost)으로부터 자유롭지 못하기 때문에 경계 획정에 관한 제안은 단순한 자국 이기주의 이상의 것을 포함하는, 납득할 만한 법적이고 평등한 근거, 즉 규범적인 컨센서스를 담고 있어야 한다고 보고 있다.

보다 구체적으로 영토 협상 게임의 관점에서 볼 때 하나의 영토적 균형 혹은 현상유지에서 새로운 균형으로 변화하는 과정은 일반적으로 국제적, 지역적 혹은 국내적 중대한 변화를 통해 발생하는 초기 자극(initial impetus)과 함께 시작된다고 본다. 이러한 초기 자극은 흔히 영토나 영해가 제공하는 재화(goods)의 유용성에 영향을 미치는 몇 가지 유형의 외부 효과를 수반하고, 오랜 시간 동안 분쟁 당사국 간에 쌓여온 경쟁의식과 결합될 경우, 초기 자극과 그에 이은 영토 가치의 변화는 종종 유형의 가치에 중점을 둔 자원민족주의나 무형의 가치에 중점을 둔 실지회복주의, 혹은 둘 다의 형태로 나타나는 영토민족주의로 귀결된

다고 본다.

영토민족주의의 압력에 대해 국가들은 경제적 상호의존성, 지정학적 위치, 국내 권력의 역학 관계, 지역적, 세계적 수준의 제도적 상황에 따른 그들의 개별적 협상 상황(individual bargaining situations)에 기초하여 다양하게 반응한다. 분쟁 당사국들이 실제 분쟁을 원하지 않는다면 긴장을 완화시킬 수 있도록 협의에 참여할 수 있다. 그들이 평화로운 해결방식을 견지한다면, 협의는 협상의 단계(negotiation stage)로 계속될 것이다. 이 단계에서 당사국들은 분쟁이 되는 지역에 대한 양보의 여부와 그 범위에 대해 결정해야 한다. 서로 적당한 양보를 통한 타협에 이르렀다면 분쟁은 끝나게 되지만, 그렇지 않다면 막다른 상황이 되풀이될 것이고, 도발국은 새로운 현상 도전 단계(challenge-the-status-quo stage)를 통해 외교적 혹은 군사적 대응을 고려할 것이라고 보았다. 이처럼 수많은 변수들의 영향을 받을 수밖에 없는 영토 분쟁을 협상이론을 바탕으로 체계적으로 개념화하고 이론적인 틀을 제시한 저자의 노력은 대단히 높이 평가되어야 할 것이다. 다만 그 중요성은 언급되어 있지만 보다 구체적인 분석이 결여된 국제법의 관점은 향후 보완되어야 할 부분으로 판단된다.

#### IV. 동아시아의 영토 분쟁의 성격에 대한 이해

동아시아의 도서(영유권) 분쟁은 항구적 해결의 차원이 아닌 효율적 관리의 차원에서 접근할 외교적 사안이라고 할 수 있다. 영토 분쟁에 대한 국제정치학 이론의 검토와 도서 분쟁의 본질에 대한 개념 정의를 통하여 볼 때, 도서를 둘러싼 국가 간의 영유권 분쟁이 외교적 갈등 요소로 계속 존재할 가능성이 높은 반면, 지역 안보에 직접적인 위협 요소로 발전될 가능성은 낮을 것으로 보인다. 그러나 이러한 일반적인 이해는 남사군도를 둘러싼 남중국해에 대한 미국의 이해관계가 표출되면서 지역 안보에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 변수로 대두되고 있다.

제2차 세계대전 이후 약 반세기 동안 동아시아 도서 분쟁에 대한 근본적인 해결의 모색은 전무했다고 보아도 과언이 아니다. 냉전 종식이라는 세계 역사상

혁명적인 전환의 와중에서도 동아시아 도서 분쟁은 해소되지 못한 채 새로운 세기로 넘어오게 되었다. 하지만 다른 한편으로는 도서 문제로 인해 야기된 수많은 외교 마찰에도 불구하고, 도서 분쟁은 그 어느 경우에도 국가 분쟁으로 확산되지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다. 도서 분쟁에 대한 합리적이고 효과적인 정책은 동아시아 도서 분쟁 특유의 이러한 제한적 위험성을 충분히 고려한 바탕에서 결정되어야 할 것이다. 동아시아 도서 분쟁에 대한 효과적인 영토정책은 항구적 해결책보다는, 불안정한 대립구도의 지속을 전제한 분쟁의 실질적 관리를 키워드로 삼고 강구되어야 할 것이다.

동아시아 도서 분쟁에 대한 연구는 방법론, 연구 대상, 분석 시기, 쟁점 선택에서 대단히 다양하지만, 기본적으로는 분쟁의 전망과 해결방법의 모색이라는 문제의식에 기초한 미래지향적인 학문적 작업이라는 공통점을 가진다. 도서 분쟁의 미래를 전망하고 외교정책에 관한 구체적인 제언을 제공하는 작업은 도서 분쟁 연구의 미래지향적인 속성으로 볼 때 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 크게 보아 도서 분쟁의 미래에 대한 연구에서 공통적인 기본 관심사는 과연 분쟁의 해결이 가능한가라는 근본적인 문제제기와, 해결이 가능하다면 어떤 구체적인 방법이 모색되어야 할 것인가에 대한 방법론적인 문제제기라고 할 수 있다.

구민교 교수의 역서는 그 구체적인 방법 모색에 있어 하나의 중요한 방향성을 제공하고 있다.

투고일: 2013년 6월 7일 | 게재확정일: 2013년 6월 12일

## 참고문헌

- 이석우. 2010. “영토분쟁의 해결에 있어 역사비평적 접근의 시도.” 『서울국제법연구』 17(1), 47-63.
- Lee, Seokwoo. 2000. “Continuing Relevance of Traditional Modes of Territorial Acquisition in International Law and a Modest Proposal.” *Connecticut J. Int'l L.* 16, 1-22.

Sharma, Surya. 1997. *Territorial Acquisition, Disputes and International Law*.  
Cambridge, MA: Martinus Nijhoff Publishers.

