

주변국의 국경안보와 한반도 통일환경(1/3년차)
경제인문사회연구회 협동연구총서 17-30-01

KINU 연구총서 17-22-01

주변국 국경안보: 이론과 실제

현승수 외

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“주변국의 국경안보와 한반도 통일환경”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
17-30-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	통일연구원
17-30-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	대외경제정책연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	통일연구원	현승수 연구위원 (총괄책임자)	배정호 선임연구위원 홍우택 선임연구위원 정구연 부연구위원
			정성철 교수(명지대학교) 김애경 교수(명지전문대학교)
협력 연구기관	대외경제정책 연구원	박정호 팀장	제성훈 교수(한국의외국어대학교) 주장환 교수(한신대학교) 윤석상 교수(서울교육대학교)
			강부균 전문연구원 민지영 전문연구원 윤지현 연구원

주변국 국경안보: 이론과 실제

연구책임자: 현승수 (통일연구원 국제전략연구실 연구위원)
공동연구자: 배정호 (통일연구원 국제전략연구실 선임연구위원)
정구연 (통일연구원 국제전략연구실 부연구위원)
정성철 (명지대학교 정치외교학과 조교수)
김애경 (명지전문대학 중국비즈니스과 교수)

주변국 국경안보: 이론과 실제

주변국의 국경안보와 한반도 통일환경(1/3년차)

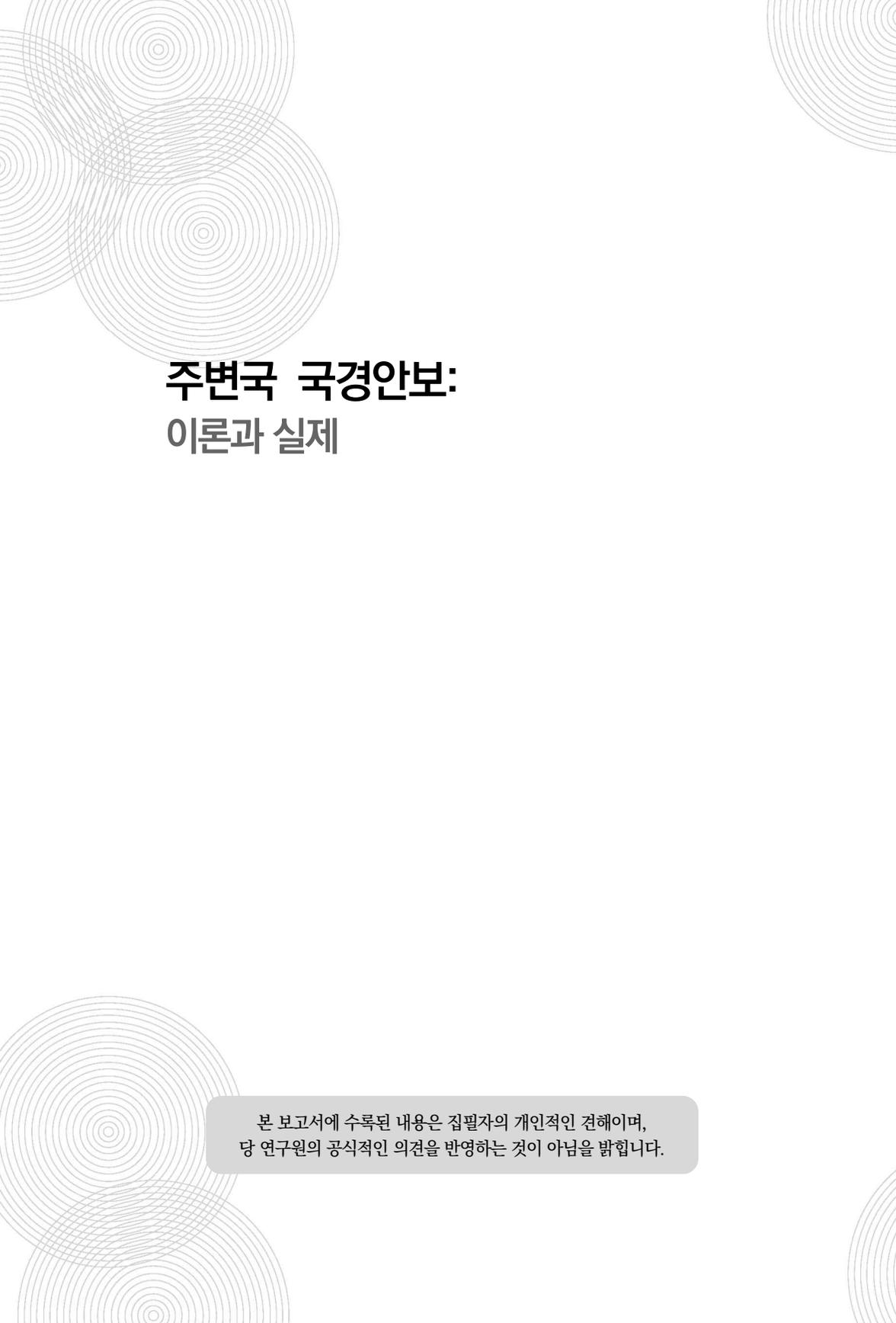
경제인문사회연구회 협동연구총서 17-30-01

KINU 연구총서 17-22-01

발행일	2017년 12월 31일
저자	현승수, 배정호, 정구연, 정성철, 김애경
발행인	손기웅
발행처	통일연구원
편집인	국제전략연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	아미고디자인(02-514-5043)
인쇄처	호정씨앤피(02-2277-4718)
I S B N	978-89-8479-907-3 93340 국가 안보 정책[國家安保政策], 국제 정세[國際情勢] 349.9-KDC6 / 327.17-DDC23 CIP2018004339
가격	10,000원

© 통일연구원, 2017

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



주변국 국경안보: 이론과 실제

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차 례

요 약 9

I. 서론 21

- 1. 연구 필요성과 목적 23
- 2. 연구 내용 26

〈1부〉 이론

II. 국경안보 개념과 이론적 고찰 29

- 1. 영토갈등과 국제분쟁 31
- 2. 국경안보와 국제협력 37
- 3. 국경협력과 한반도 통일 44
- 4. 다(多)수준·다(多)요인 국경협력연구의 필요와 전망 48

III. 해양 국경안보의 개념과 적용 53

- 1. 해양 국경안보와 국제 해양레짐 55
- 2. 해양 국경안보와 해양력 강화 정책 70

〈2부〉 실제

IV. 일본의 국경안보 81

- 1. 일본의 영토 및 국경 인식 83
- 2. 일·중 국경과 센카쿠제도 88
- 3. 일·러 국경과 북방 4도 96
- 4. 일본의 국경안보 정책 102

V. 중국의 국경안보	111
1. 중국의 영토 및 국경 인식	113
2. 중국의 내륙 국경	121
3. 중국의 해양 경계	133
4. 중국의 국경안보 정책	143
VI. 러시아의 국경안보	161
1. 러시아의 영토 및 국경 인식	163
2. 러시아 국경지대의 현황과 쟁점	170
3. 러시아의 국경안보 정책	192
VII. 결론	205
참고문헌	213
최근 발간자료 안내	225

표 차례

표 II-1	바스케즈의 전쟁단계	33
표 II-2	국제정치와 세계정치	40
표 II-3	한반도 통일에 대한 주변국의 기대와 우려	45
표 II-4	국경협력에 영향을 미치는 다수준·다요인	51
표 III-1	해양영역의 해양 관할구역 유형화	56
표 III-2	전 세계 지역별 주요 병목점	58
표 III-3	동북아시아 주요 5개국의 해양 갈등 현황	68
표 IV-1	근대국가 일본의 영토 변천	84
표 IV-2	근대국가 일본이 선점하여 편입한 영토	85
표 IV-3	샌프란시스코조약의 영토 조항(2조 2항)	86
표 IV-4	제2차대전 이후 일본의 영토 변천	86
표 IV-5	센카쿠 제도의 쟁점과 일본·중국의 입장	95
표 IV-6	북방 4도 및 사할린의 영유권 추이	97
표 IV-7	「러·일 관계에 관한 동경선언」(1993)	99
표 IV-8	중국의 센카쿠제도 점령을 상징한 미·일의 4단계 작전 계획	109
표 V-1	중국의 내륙 국경 획정 현황	125
표 VI-1	러시아연방 국경지대 권역	171
표 VI-2	러시아연방 유럽 국경 권역의 영토·국경 문제	172
표 VI-3	러시아연방 카프카스 국경 권역의 영토·국경 문제	180
표 VI-4	러시아연방 동아시아 국경 권역의 영토·국경 문제	187
표 VI-5	러시아연방보안청 국경청 조직도	194

그림 차례

그림 II-1 영토 협력과 갈등	42
그림 III-1 레짐 효과에 관한 모델	64
그림 IV-1 센카쿠제도	89
그림 IV-2 쿠릴열도와 북방 4도	96
그림 V-1 중국이 주장하는 9단선	136
그림 V-2 남중국해 중국 군사기지 현황	149

요 약

주변국 국경안보와 한반도 통일 환경: 이론과 실제

최근 주요국들은 국경을 안전하게 보호하면서, 동시에 세계화의 추세에 부응하는 열린 국경의 유지라는 딜레마에 직면해 있다. 이러한 딜레마에 대응하기 위해 주요국들은 전통적인 물리적 국경 관리 차원을 넘어 종합적 ‘국경안보(border security)’ 정책을 추구하고 있다. 본 연구에서 정의하는 ‘국경안보’는 단순 국경관리 차원을 넘어서 국가의 주권과 영향력을 유지 및 확장하기 위한 종합 전략의 일환이다. 보다 구체적으로 말하면, 국경안보는 국가의 육상·해상·공중 영역에서의 안전 및 국경 관련 위협에 대한 억제와 육상·항만·공항 국경 등 모든 출입지역에서의 안전 증진을 의미할 뿐만 아니라, 인접국과의 분쟁 방지 및 해소, 더 나아가 국경 지역 발전을 위한 군사·경제적 정책을 모두 포괄한다.

한반도 주변국이며 세계정치에서 주요국으로 인식되는 일본과 중국 그리고 러시아 역시 국경안보를 강화하는 추세다. 이들 3국은 지정학과 영토 갈등에 따른 위협에 대응하거나 정치·경제적 국익 추구를 위해 인접국과의 접경 지역에서 군사적 국경안보의 수위를 높이기도 한다. 또 테러집단이나 마약, 난민 등 외부로부터 유입되는 비국가적 위협을 차단하기 위해 장벽으로서의 국경 기능을 강화하기도 한다. 하지만 동시에 이들 3국은 초국경적 다자 협력체의 구축, 국경지역의 경협지대화, 국경 지역 지자체 간 높은 수준의 교류 등 접경국과의 협력을 통해서도 국경의 안정을 도모한다. 중국의 일대일로를 통한 국경 협력, 러시아의 극동개발을 전제로 한 다자 경협, 일러 간 영토 문제 해결을 위한 국경 지대 경협 등은 국경(지대)의 새로운 가능성을 보여주는 사례일 뿐만 아니라, 협력을 통한 국경안보의 측면도 갖는다. 포괄안보로서의 국경안보는 장벽과 다리의 기능을 모두 아우르는 것이다.

요 약

상기한 추세를 고려할 때, 통일 환경 조성에 주력해야 할 우리의 입장에서 한반도 국경안보에 대한 총합적이고 통일지향적인 분석이 필요하다. 무엇보다 한반도 통일에 대해 제각각의 썬법을 갖고 있는 중국과 러시아가 북한과의 국경을 어떻게 인식하고 있는지를 국경안보의 맥락에서 면밀히 파악하는 작업이 절실하다. 향후 북한에 모종의 위기사태가 발생할 가능성을 염두에 둔다면, 중국과 러시아의 북한 접경 지역 관리 실태 파악은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 한국과 독도 문제로 갈등을 겪고 있으며 북한 난민의 유입 가능성을 우려하는 일본 역시 통일 한반도의 국경안보와 무관하지 않다.

이상의 문제제기를 전제로, 본 연구는 한반도 주변국 국경안보에 대한 총합적인 분석과 이를 통한 통일준비 및 정책제언을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 국경안보의 개념을 확대하여 법적, 안보적, 경제적 및 역사적 관점에서 일본과 중국, 러시아의 영토·국경 인식과 국경 관리 실태 및 국경 정책을 비교하고, 북·중, 북·러 국경의 상호 관리 실태를 파악하여 통일준비에 대한 함의를 도출하고자 한다. 또 이를 통해 한반도 통일 이후 및 통합 과정에서 발생할 수 있는 주변국들과의 갈등의 소지를 미연에 방지하고, 국경안보 관리를 위한 다자적 협력 분위기를 조성할 필요성을 제시한다.

본 연구는 연구 범위가 크고 분석 대상이 유라시아 전 지역에 걸쳐 있는 바, 총 3개년(2017-2019년) 연구로 진행한다. 연구 1년차인 2017년도에는 한반도 주변 3국인 일본, 중국, 러시아의 국경안보 실태를 파악하고 그 특징을 분석한다. 본 단행본은 1년차 연구의 성과물이다. 책은 국경안보를 이론적으로 고찰하는 1부와 주변국 별 실태를 다루는 2부로 나뉜다. 2장과 3장으로 구성되는 1부에서 2장은 포괄적 안보로서의 국경안보 개

요 약

념을 영토갈등과 국경협력의 관점에서 분석한다. 3장은 최근 육상 국경뿐만 아니라 해양 국경을 둘러싼 국가 간 갈등이 심화되고 있는 현상을 반영해, 해양 국경안보를 이론적으로 고찰한다. 2부는 한반도 주변국의 국경안보 실재를 일본, 중국, 러시아 순으로 고찰한다. 각 장에서는 각국의 영토 및 국경 인식, 사례를 통한 각 국경 지역의 갈등요인과 분쟁해결의 과정 추적 그리고 각국 국경안보의 제도적, 정책적 특징을 분석한다.

본론의 고찰을 통해 본 연구는 한반도 주변 3국의 국경안보가 지역적으로 큰 편차를 보이며, 러시아와 중국의 경우처럼 많은 인접국과 긴 국경을 갖고 있는 국가의 경우, 그러한 경향이 더욱 두드러진다는 점을 확인할 수 있었다. 중국과 러시아의 국경은 그 나라들이 갖고 있는 역사적 영토·국경 인식 뿐 아니라, 외부로부터 유입되는(혹은 유입된다고 생각하는) 위협으로부터 국가 안보를 수호해야 한다는 위협 인식 그리고 21세기 세계정치와 지정학이 주는 새로운 도전들에 응전해야 한다는 시대 인식의 결과, 복잡한 양상을 보이며 진화하고 있다. 중국과 러시아의 국경 정책은 국경이 위치한 지역의 특성과 접경국과의 관계 그리고 국가 발전 계획에 따라 가변적이며 차단과 소통, 갈등과 협력이 혼재된 양상을 보여준다. 중국의 경우, 남쪽 국경에서 해양 국경 획정과 도서 영유권을 두고 갈등이 고조되는 경향이 지속되고 있는 것이 특징인데, 이는 G2 시대 중국이 주변국과 풀어야 할 가장 중요한 과제들 가운데 하나다. 러시아는 서쪽 국경에서 갈등 양상이 증폭되는 반면, 동쪽 국경에서는 비교적 접경국과의 협력 위주로 국경안보 정책을 추진하고 있다.

한편, 4면이 바다로 둘러싸여 있는 일본의 경우는 역사적으로 영토·국경 인식이 타국에 비해 뚜렷하지 않은 경향을 보여 왔다. 하지만 제2차 세계대전 이후 일본의 국경은 대체로 샌프란시스코 체제를 기반으로 유

요 약

지되어 왔으며, 21세기 들어 전후 체제를 탈피하고 보통국가화를 도모하는 아베 정권의 정치적 야심이 러시아나 중국과의 국경·영토 문제 해결과 어떻게 연계될 것인지가 주목할 부분이다.

결론적으로, 글로벌 차원에서 또 동북아 차원에서 부감(俯瞰)할 때, 갈등이 상존 및 점증하는 지역 옆에서 협력과 소통이 확대되는 국경 지대가 존재한다는 사실에 주목해야 한다. 이는 국경과 국경 지대에서 목격되는 협력과 통제(control)의 상호 관계를 새롭게 볼 필요가 있음을 시사한다. 즉, 과거 냉전 시기에 그랬던 것처럼 국경 통제와 국경 협력이 더 이상 양자택일의 대립관계(binary opposition)가 아니라, 잘 통제된 국경은 협력을 배제하지 않으며, 또 국경의 효율적 통제는 협력을 통해서 가능해진다. 이러한 인식의 전환은 아직 일부 국경 지역에서만 현실화되고 있지만, 통일 한국의 미래를 꿈꾸는 우리는 반드시 인식의 전환을 이루어내야만 한다. 한반도 주변에 열린 국경, 협력하는 국경 지대를 구축하기 위한 노력을 지금부터 시작해야 한다는 것이다.

만일 우리가 국경을 순수하게 정치·안보적인 장치로만 볼 경우, 그것은 장벽이며 차단이고 지켜야할 '선'이다. 그러나 국경을 사회, 문화 그리고 경제적인 관점에 서서 바라본다면, 그것은 왕래가 가능한 '다리'(bridge)이며 열린 공간이고 협력이 이루어지는 '면'이다. 통일 한국의 국경은 선이면서 동시에 면으로서의 기능을 수행하게 될 것이다. 다시 말해서, 우리의 주권과 국익을 지키는 장벽이어야 하지만, 동시에 점경 국가들과의 왕래가 자유롭게 이루어지는 다리로 역할해야 하며, 문화와 경제 협력이 생동감있게 어우러지는 다자협력의 장으로 거듭나야 한다.

주제어: 국경안보, 국경 인식, 영토 문제, 주변국 국경, 해양 국경안보

Abstract

Border Security of Neighboring Countries and Environment for Korean Unification: Theory and Reality

Recently, major powers face the dilemma of firmly protecting their borders at the same time maintaining an open border with the trend of globalization. Faced with this dilemma, the major countries have pursued a comprehensive border security policy beyond the conventional management of the physical border. This study defines 'border security' as a part of an overall strategy to sustain and expand a state's sovereignty and influence on top of a simple management of border. In detail, border security encompasses not only the deterrence against the border-related threats from land, air, and sea and security enhancement in all points of entry — border checkpoints, ports, and airports — but also the prevention and mitigation of conflict with neighboring countries and the military and economic policies for the development in the border region.

Japan, China, and Russia, all neighbors to the Korean Peninsula and major actors in international politics, also gear toward the buttressing of border security. These three countries raise the level of military border security in the border region to respond to the territorial dispute and geopolitics and to pursue their national interests. Moreover, they bolster the function of

Abstract

borders as a bulwark to preclude external non-state threats, such as terrorist groups, narcotics, and refugees. However, at the same time, the three countries seek border stability through the cooperation with their neighbors — establishing transboundary multilateral cooperation body, transforming border regions into economic cooperation zone, and high-level exchange between the local governments in the border region. China's border cooperation through Belt and Road Initiative, Russia's multilateral economic cooperation as a premise of developing the Far East, and Russo-Japanese economic cooperation in the border area to resolve the bilateral territorial issue are all cases indicating a new possible meaning of borders and even having the traits of border security through cooperation. Border security, as a comprehensive security, entails functions of both a wall and a bridge.

Taking the abovementioned trend into account, South Korea, which has to focus on fostering an environment for unification, should analyze the border security of the Korean Peninsula in an overall and unification-oriented fashion. Above all, Seoul should desperately engage in research to firmly grasp how China and Russia — two countries which have different calculus on Korean unification — perceive the border with North Korea from the perspective of border security. Having the possibility of contingency occurring in North Korea in mind, the

Abstract

importance of understanding China's and Russia's management of border with North Korea cannot be emphasized enough. Japan, having territorial issues with South Korea and concerned with the influx of North Korean refugees, is also relevant to the border security of a unified Korea.

With the above research question, this study is to conduct a holistic analysis on border security of the countries neighboring the Korean Peninsula and to suggest recommendations for preparations and policy for unification, based on the analysis. To this end, the study, expanding the concept of border security, compares the perception of territory and borders, management of borders, and border policies of three countries, Japan, China, and Russia, from legislative, security, economic, and historical perspective and deduce implications for the preparation for unification by penetrating the state of DPRK-China and DPRK-Russia border management from both sides. Based on such, the study prevents any potential seeds of conflict with the neighbors in the process of Korean unification and integration and addresses the need to foster an atmosphere of multilateral cooperation for border security management.

As the range of research is wide and the subject of analysis covers the whole Eurasian region, the study is a three-year project from 2017 to 2019. For the first year (2017), the study explores the state of border security of the three countries

Abstract

surrounding the Korean Peninsula — Japan, China, and Russia — and analyzes its characteristics. This book is an outcome of the first year research. The book consists of two parts – the first part cogitating the border security in theory and the second part touching on the real cases for each of the three countries. Part 1 is divided into chapter 2 and 3. The second chapter scrutinizes the concept of border security as a comprehensive security from the viewpoint of territorial dispute and border cooperation. Chapter 3 discusses the maritime border security theoretically, reflecting the recent phenomenon of intensifying dispute among countries over maritime boundaries, not limited to land borders. Part 2 delves into the reality of border security in the order of Japan, China, and Russia. Through each country's perception of territory and border and the cases, each chapter analyzes the conflicting factors in the border area, traces the process of conflict resolution and analyzes the institutional and policy characteristics of each country's border security.

The study, as the book's analysis suggests, confirms that the border security of the three countries neighboring the Korean Peninsula demonstrates huge variance; this trait is more conspicuous in the case of countries sharing borders with many other countries, like Russia and China. The two countries' borders evolves in complex manner as a result of threat perception that they should safeguard national security from

Abstract

the jeopardies on the other side of the border (or those perceived to be from outside) as well as the perception of historic territories and borders and of the perception of the times – the new challenges on the horizon thrown in by the 21st global politics and geopolitics. Beijing’s and Moscow’s policy regarding national boundaries reveals a blend of suspension and communication and confrontation and cooperation, prone to change according to the nature of the border region, relations with the country sharing the border, and the national development plan. In the case of China, the tensions have continued to heighten in the southern border over the demarcation of the maritime boundaries and the territorial claims. This is one of the major tasks that China has to solve with its neighbors in the G2 era. Russia has enlarging confrontation in the western border, while it pursues border security policy with the focus on cooperation with its neighbors.

Meanwhile, Japan, surrounded by the sea, historically had a faint perception of territory and borders. Nonetheless, the post-WWII Japan has generally maintained its borders based on the San Francisco system. It is worthy to focus on how the Abe administration’s political ambition – extricating the post-war system and gearing toward a ‘normal country’ in the 21st century – engages with Russia and China’s resolution to issues surrounding border and territory.

Abstract

In the end, from a bird-eye's view of the world and Northeast Asia, it is notable that there exists border zones of expanding cooperation and communication adjacent to the region where confrontation perpetuates and magnifies. This implies that the interplay of cooperation and control observed in the border needs to be viewed from a different sight. That is, the border control and cooperation do not shape in the dichotomous way of binary opposition anymore unlike the Cold War; the well-controlled border does not exclude cooperation and effective border control is plausible by cooperation. Although such change in perception only is limitedly realized in certain border areas at the moment, the future of unified Korea should achieve this change. To be precise, South Korea should begin pouring its efforts to establish an open border, and a border zone of cooperation now.

Given that the border is viewed merely as a political and security instrument, it is a bulwark, barrier, and a 'line' to defend. Nonetheless, viewing border from the social, cultural, and economic perspective, it becomes a 'bridge' travelable between two sides, an open space, and a 'layer' where cooperation occurs. Unified Korea's border will function both as a line and a layer. In other words, while it should be a bulwark that defends our sovereignty and interests, the border should serve as a bridge that the people moves freely between the

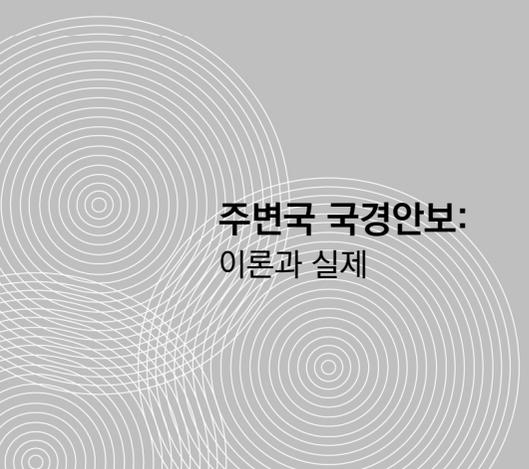
Abstract

neighboring countries and a venue of multilateral cooperation where cultural and economic cooperation intermingles vibrantly.

Keywords: border security, border perception, territorial issues, borders of neighbors, maritime border security

I. 서론





주변국 국경안보:
이론과 실제

1. 연구 필요성과 목적

인간은 유사 이래 늘 경계를 지으며 살아 왔다. 따라서 인류의 역사는 곧 경계의 역사라 할 수 있다. 1648년 베스트팔렌 조약 이후 근대국가가 형성되고 근대 국민국가는 경계를 바탕으로 성립되었다. 오늘날 국민국가들 사이의 관계, 즉 국제정치에서 경계는 공간적 경계와 비공간적 경계로 나눌 수 있다. 공간적 경계는 우리가 흔히 말하는 국경이고, 비공간적 경계는 인종과 민족, 계급처럼 모종의 동질성 또는 강제적 힘에 의해 묶인 ‘인간의 무리’다.

공간적 경계, 즉 국경은 두 가지 기능을 수행한다. 하나는 장벽(barrier)이며 또 하나는 다리(bridge)다. 전자는 분리와 배제(exclusive)를 위한 기능이며, 후자는 연결과 포괄(inclusive)을 위한 기능이다.¹⁾ 양차 대전과 냉전이 지배한 20세기의 국경은 국민국가를 외부의 위협으로부터 보호하는 장벽으로 인식되어 왔다. 하지만 냉전이 종식되고 지구화 현상의 급속한 확산과 정보통신기술을 동력으로 한 제4차 산업혁명이 운위되는 21세기의 국경은 국가 간 상호작용의 장, 이질적인 두 국가를 잇는 다리로서의 기능을 확대해 나가고 있다. 자유로운 정보의 흐름, 첨단기술과 통신의 발달이 국가들 사이의 경계를 모호하게 만들며, 이동하는 모든 것을 더 투명하고 침투하기 좋게끔 만든다.²⁾

¹⁾ Vasily N. Valuev, “Russian Border Policies and Border Regions,” p. 4, <www.ciaonet.org/wps/sites/copri.htm> (검색일: 2017.09.11.).

²⁾ 마르티네스(Oscar Martinez)는 ‘경계지대 교류’라는 개념 하에서 국경의 사례를 분류하여 분석하고 있다. 첫째는 고립된 경계지대로서, 이곳에서는 국경을 넘나드는 일상적 교류가 금지되어 있으며, 해당 국가들 사이 혹은 변경 주민들 사이에 반목과 갈등으로 인해 일상적인 월경이나 접촉이 드물다. 둘째는 공존의 경계지대이다. 이곳에서는 국가들 사이의 혹은 변경 주민들 사이의 갈등과 반목이 적어 월경 교류가 일정 정도 가능하다. 셋째는 상호의존적 경계지대로서, 이곳에서는 인접국의 경계 지역들이 공생 관계에 있는바, 인접국 사이에 모종의 민족주의가 존재하는 경우가 많다. 끝으로 통합된 경계지대이다. 이곳에서는 상품과 사람들이 이동하는 데 아무런 장애가 없으며, 두 경계 지역 사이에 평등과 신뢰, 존중의 관계가 존재하는 특징이 있다. 김영술, “러시아 지역 차원의 국경 지역(변경지대)의 재영토화와 탈영토화: 국경안보와 국경이주를 중심으로,” (전남

그러나 여전히 국경은 긴장과 갈등의 장이기도 하다. 21세기 글로벌 사회의 가장 중대한 도전 중의 하나는 국경을 넘나드는 초국가적 위협(transnational threats) 또는 초국경적 위협(transboundary threats)이다. 초국가적·초국경적 위협에는 경제적 글로벌 경쟁에 따른 불법적 교역, 핵·생화학 무기 확산, 불법무기거래, 테러리즘, 불법이민, 국제범죄(마약, 위조지폐, 불법입국, 밀수, 금융범죄) 등을 들 수 있다.³⁾

최근 주요국들은 국경을 안전하게 보호하면서, 동시에 세계화의 추세에 부응하는 열린 국경의 유지라는 딜레마에 직면해 있다. 이러한 딜레마에 대응하기 위해 주요국들은 전통적인 물리적 국경 관리 차원을 넘어 종합적 ‘국경안보(border security)’ 정책을 추구하고 있다. 본 연구에서 정의하는 ‘국경안보’는 단순 국경관리 차원을 넘어서 국가의 주권과 영향력을 유지 및 확장하기 위한 종합 전략의 일환이다. 보다 구체적으로 말하면, 국경안보는 국가의 육상·해상·공중 영역에서의 안전 및 국경 관련 위협에 대한 억제와 육상·항만·공항 국경 등 모든 출입지역에서의 안전 증진을 의미할 뿐만 아니라, 인접국과의 분쟁 방지 및 해소, 더 나아가 국경 지역 발전을 위한 군사·경제적 정책을 모두 포괄한다.

한반도 주변국이며 세계정치에서 주요국으로 인식되는 일본과 중국 그리고 러시아 역시 국경안보를 강화하는 추세다. 이들 3국은 지정학과 영토 갈등에 따른 위협에 대응하거나 정치·경제적 국의 추구를 위해 인접국과의 접경 지역에서 군사적 국경안보의 수위를 높이기도 한다. 또 테러집단이나 마약, 난민 등 외부로부터 유입되는 비국가적 위협을 차단하기 위해 장벽으로서의 국경 기능을 강화하기도 한다.

국경선이 길고 접경국이 많은 중국과 러시아는 물론, 4면이 해양으로 둘러싸인 일본 역시 국경안보는 인접국과의 영토 갈등과 밀접히 관련되

대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의 프로시딩, 2012.12.), p. 203.

³⁾ 윤태영, “국경안보체제와 국가정보의 역할,” 『국가정보연구』, 제6권 1호 (2013), p. 87.

어 있다. 러시아의 경우, NATO(The North Atlantic Treaty Organization, 북대서양 조약 기구)의 동진(東進)을 경계하는 정책의 일환으로 발트 3국과의 접경 지역에 군사력을 증강하는 한편, 조지아 전쟁이나 우크라이나 사태에서 보듯 탈소(脫蘇, Post-Soviet) 접경국과의 영토 분쟁으로 국경안보가 사활적 중요성을 갖는다. 또 러시아는 일본과의 영유권 분쟁지역(남쿠릴 열도)에 군사기지를 확장하는 전략을 구사하고 있다. 중국은 중앙아시아, 몽골, 동남아, 북한과의 (해역을 포함한) 접경 지역에서 국경 관리의 역량 및 군사력을 지속적으로 확장해 왔다. 최근 남중국해와 동중국해에서 중국과 접경국의 영유권 갈등은 중국의 국경안보에 중요한 동기를 부여해 주고 있다. 한편, 일본은 한국, 중국, 러시아와 각각 독도, 센카쿠 및 북방 4도(남쿠릴 열도)를 둘러싸고 전방위적인 영유권 갈등 중인 바, 최근 안보법제를 계기로 군사력 증강을 통해 갈등을 해소하려는 경향을 가시화하면서 국경안보에 주력하고 있다.

하지만 동시에, 한반도 주변 3국은 초국경적 다자 협력체의 구축, 국경 지역의 경협지대화, 국경지역 지자체 간 높은 수준의 교류 등 협력을 통해서도 국경의 안정을 도모한다. 중국의 일대일로(一帶一路)를 통한 국경 협력, 러시아의 극동개발을 전제로 한 다자 경협, 일러 간 영토 문제 해결을 위한 국경 지대 경협 등은 국경(지대)의 새로운 가능성을 보여주는 사례일 뿐만 아니라, 협력을 통한 국경안보의 측면도 갖는다. 포괄안보로서의 국경안보는 장벽과 다리의 기능을 모두 아우르는 것이다.

상기한 추세를 고려할 때, 통일 환경 조성에 주력해야 할 우리의 입장에서 한반도 국경안보에 대한 총합적이고 통일지향적인 분석이 필요하다. 무엇보다 한반도 통일에 대해 제각각의 셈법을 갖고 있는 중국과 러시아가 북한과의 국경을 어떻게 인식하고 있는지를 국경안보의 맥락에서 면밀히 파악하는 작업이 절실하다. 향후 북한에 모종의 위기사태가 발생할 가능성을 염두에 둔다면, 중국과 러시아의 북한 접경 지역 관리 실태 파악은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 최근 북핵 위기가 고조되는

상황에서 일본이 북한 유출 난민에 대해 우려하는 목소리를 높이고 있는 사실 또한 일본의 국경안보에 대한 우리 나름의 시각을 정리하고 대응책을 고민할 필요를 촉구한다.

이상의 문제제기를 전제로, 본 연구는 한반도 주변국 국경안보에 대한 총합적인 분석과 이를 통한 통일준비 및 정책제언을 목적으로 한다. 그간의 선행연구들은 국경안보를 단순히 국경관리와 동일하게 인식하고 국경에서의 입출입 체제 등의 실태 파악에 집중하는 경향이 있었다. 본 연구는 국경안보의 개념을 확대하여 법적, 안보적, 경제적 및 역사적 관점에서 중국과 러시아, 일본의 영토 인식과 정책 및 국경 관리에 관한 사례를 비교하고, 북·중, 북·러 국경의 상호 관리 실태를 파악하여 통일준비에 대한 함의를 도출하고자 한다. 또 이를 통해 한반도 통일 이후 및 통합 과정에서 발생할 수 있는 주변국들과의 갈등의 소지를 미연에 방지하고, 국경안보 관리를 위한 다자적 협력 분위기를 조성할 필요성을 제시한다.

2. 연구 내용

본 연구는 연구 범위가 크고 분석 대상이 유라시아 전 지역에 걸쳐 있는 바, 총 3개년(2017-2019년) 연구로 진행한다. 연구 1년차인 2017년도에는 한반도 주변 3국인 일본, 중국, 러시아의 국경안보 실태를 파악하고 그 특징을 분석한다. 이러한 작업은 주변국들이 북한 접경지대에서 추진하는 국경안보 정책과 비교·고찰할 때 보편성과 특수성을 도출할 수 있도록 해줄 것이다. 2년차에는 연구의 시야를 한반도로 좁혀 중국과 러시아의 대북한 국경안보 실태를 집중 분석한다. 아울러 북한이 이들 국가와의 국경안보를 어떻게 파악하고 대응하는지도 고찰한다. 연구 3년차에는 1년차와 2년차 연구의 성과를 종합하면서 포괄적인 분석을 통해 통일 정책의 시사점과 대응방안을 제시한다. 1, 2년차 연구를 총괄하고 한반

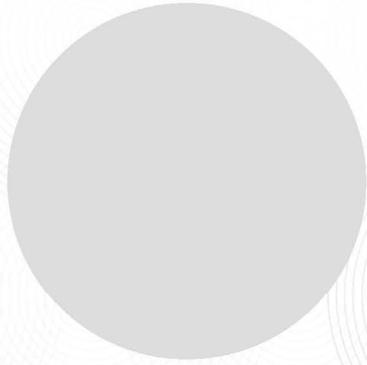
도 주변국의 대북 국경안보의 보편성과 특수성을 도출하며, 이를 토대로 통일 과정과 이후 발생 가능한 국경문제를 시나리오 작성을 통해 예측해 본다. 또 3년차에는 한반도와 국경을 접하고 있지 않지만 동북아와 한반도 정세에 절대적인 영향을 주는 미국 변수가 한반도 주변국의 국경안보에 미치는 영향도 아울러 분석하며, 통일 과정 중 한반도 국경안보에서 발생 가능한 과제와 이에 대한 해결방안도 제시한다. 예상하기로는 남·북·러, 남·북·중 협력지대로서 중국 동북3성과 러시아 극동지방의 활용 방안도 3년차 연구의 핵심 주제가 될 것으로 사료된다.

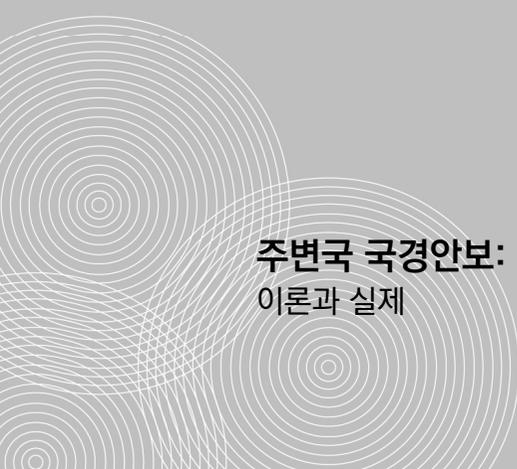
본 단행본은 1년차 연구의 성과물이다. 책은 국경안보를 이론적으로 고찰하는 1부와 주변국별 실재를 다루는 2부로 나뉜다. 2장과 3장으로 구성되는 1부에서 2장은 포괄적 안보로서의 국경안보 개념을 영토갈등과 국경협력의 관점에서 분석한다. 3장은 최근 육상 국경뿐만 아니라 해양 국경을 둘러싼 국가 간 갈등이 심화되고 있는 현상을 반영해, 해양 국경안보를 이론적으로 고찰한다. 2부는 한반도 주변국의 국경안보 실재를 일본, 중국, 러시아 순으로 고찰한다. 각 장에서는 각국의 영토 및 국경 인식, 사례를 통한 각 국경 지역의 갈등요인과 분쟁해결의 과정 추적 그리고 각국 국경안보의 제도적, 정책적 특징을 분석한다.

아울러 본 연구는 협동 과제의 성격을 가지며, 연구기관 간 종합연구의 협업을 통해 연구 성과물의 질적 제고를 도모하였다. 즉 정치, 경제, 안보, 법제, 역사의 제 측면을 종합한 국경안보 연구의 특수성을 고려하여, 각 분야 및 지역학 전문가, 연구기관과의 협업을 통해서 시너지효과를 극대화하는 협동연구의 모델을 구현하고자 했다.

〈1부〉 이론

Ⅱ. 국경안보 개념과 이론적 고찰





주변국 국경안보:
이론과 실제

국경은 분쟁과 협력의 공간이다. 근대 국제체제의 등장 이후 영토국가(territorial state)는 국경을 통제하고 관세를 부과하여 안보와 이익을 추구하였다. 하지만 세계화의 거대한 흐름 속에서 통상국가(trading state)는 국경을 단순한 “장벽(barrier)”이 아닌 상품과 자본, 인간과 정보가 오고가는 “다리(bridge)”로서 이해하기 시작했다.⁴⁾ 따라서 국경은 국가 간 분쟁 뿐 아니라 국가 간 협력이 발생하는 공간으로 주목받기 시작하였다. 본 장은 국경을 둘러싼 국가 간 분쟁과 협력에 대한 이론적 논의를 살펴봄으로써 한반도를 둘러싼 동아시아 국경문제에 대한 이해를 돕고자 한다. 먼저 전통적 국제관계 속에서 국경갈등의 원인과 확대에 대한 설명을 살펴본 후, 탈근대 세계정치 맥락에서 국경안보의 의미와 적용을 시도한다. 다음으로 한반도 통일과 안정을 달성하는 데 있어서 국경협력의 필요와 방안을 살펴보고, 다양한 수준과 원인을 고려하는 국경안보 연구의 필요와 방법을 논한다.

1. 영토갈등과 국제분쟁

왜 국가는 협력하고 분쟁하는가? 국제정치학자들은 양차 대전을 겪으면서 이 문제에 대한 해답을 찾고자 노력하였다. 현실주의자들은 복수 국가를 통제하고 관리할 상위 권위체의 부재, 즉 무정부상태에 주목하면서 세력균형 혹은 패권의 존재로 인한 분쟁 방지가 가능하다고 보았다. 이들은 국가가 생존을 위해 자신만을 믿어야 하는 정글에 놓였다고 보았다. 이에 대해 자유주의자들은 국가가 생존과 이익을 확보하기 위하여 다른 국가와 협력을 추구할 수 있다고 보았다. 이들이 바라보는 국제정치

⁴⁾ 근대국제체제의 등장 이후 주권과 영토에 대한 개념의 변화에 대해서는 Thomas J. Biersteker, “State, Sovereignty, and Territory,” in *Handbook of International Relations*, ed. Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth A. Simmons (Sage: London, 2002), pp. 157~176. ‘장벽’에서 ‘다리’로 국경의 역할 변화에 대해서는 Peter Andreas, “Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century,” *International Security*, vol. 28, no. 2 (2013), p. 83.

는 시장을 통해 함께 이익을 얻는 생산자와 소비자의 모습이다. 한편, 구성주의자들에 따르면 국제 관계는 국가가 자신과 상대를 어떻게 인식하고 판단하는지에 따라 상당 부분 결정된다. 국제체제는 어떻게 구성되느냐에 따라 정글, 시장 혹은 사회로 기능할 수 있다는 설명이다.

그러나 힘과 이익, 인식과 정체성에 기반한 접근은 “왜”라는 질문에 집중한 나머지 “무엇”대해서 간과하였다. 일군의 학자들은 국가 간 충돌의 대부분이 영토와 영해를 둘러싼 분쟁이라는 점에 주목하였다. 실제로 1816년부터 2001년까지 국가 간 분쟁의 54.2%는 영토를 맞댄 국가들 사이에서 일어났으며 14%는 영해를 접한 국가들 사이에서 발발했다.⁵⁾ 사망자를 발생시킨 고강도 분쟁(fatal conflict)의 경우 76.1%가 영토를 맞댄 국가들 사이에서 발생했고, 7.6%는 영해를 접한 국가들이 일으켰다. 사망자 1,000명 이상을 발생시킨 전쟁의 경우 69.5%는 영토를 맞댄 국가들 사이에서, 11.0%는 영해를 접한 국가들 사이에서 일어났다. 국력투사 능력이 우수한 강대국을 제외한 국가들 사이에서 일어난 분쟁만 살펴볼 경우 영토와 영해를 둘러싼 갈등의 비중은 더욱 높아진다.

물론 이웃국가라 할지라도 영토나 영해가 아닌 다른 이슈로 인해 싸울 수 있다. 만약 두 이웃 국가가 통상과 외교 문제로 갈등을 겪는다면 그들의 국경은 분쟁의 원인이 아니다. 하지만 ‘국가 간 무력분쟁(Militarized Interstate Disputes)’ 데이터에 따르면 국가 간 분쟁의 상당수가 영토 이슈를 내포하고 있다. 1816년부터 2001년까지 영토이슈를 포함한 분쟁은 전체 분쟁의 29.1%, 고강도 분쟁의 48.9%, 전쟁의 53.7%를 차지한다.⁶⁾ 이러한 비중은 탈냉전기에 들어서 줄어들지 않고 있어 과학기술의 발전으로 초국경 네트워크가 강화 및 확대되는 상황에서도 영토갈등

⁵⁾ Paul R. Hensel, “Territory: Geography, Contentious Issues, and World Politics,” in *What Do We Know about War?* ed. John A. Vasquez, second edition (Lanham: Rowmand & Littlefield, 2012), p. 6.

⁶⁾ *Ibid.*, p. 12.

에 대한 관심과 연구는 지속되고 있다.

다수의 국제정치학자는 영토분쟁을 통하여 국제분쟁을 설명하고자 하였다. 대표적 학자인 바스케즈(John Vasquez)는 영토갈등을 통해 전쟁에 이르는 단계(steps-to-war)를 제시하고 있다.⁷⁾ 바스케즈는 전쟁의 발발을 설명하기 위하여 영토를 둘러싼 국가 간 갈등을 근본 원인으로 설정하며, 권력 정치에 기반한 국가접근이 위기를 발생시키고, 비우호적 환경이 조성될 경우 위기는 전쟁으로 비화된다고 설명한다. 즉, 영토 문제가 전쟁의 근인(近因)은 아닐 수 있으나 원인(遠因)으로 작용하는 것이다. 왜 국가가 특정 국가를 염두하며 자강과 동맹 정책을 추구하느냐에 대한 답을 (잠재적) 영토위협에서 찾고 있다. 구조적 현실주의자들은 모든 국가들이 자조(self-help)를 통한 생존을 도모한다고 본다. 하지만 바스케즈는 모든 국가가 서로에게 위협이 된다고 보지 않는다. 다만 한 국가가 다른 국가와 영토적 갈등을 빚을 때 두 국가는 서로에게 위협이 된다.

표 II-1 바스케즈의 전쟁단계

1단계(근본 원인)	영토 문제를 제기
2단계(근접 원인)	파워 정치에 기초한 외교정책과 국제관계 - 동맹 형성 - 군사력 증강 - 반복되는 위기
3단계	위기가 전쟁으로 고조 영토에 대한 물리적 위협 지속되는 군비경쟁 위기를 포괄하는 협상의 확대 적대적 소송돌이 국내 강경론자

출처: John Vasquez, "Reexamining the Steps to War: New Evidence and Theoretical Insights," in *Handbook of War Studies II*, ed. Manus I. Midlarsky (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000), p. 373 (Table 1).

7) John Vasquez, "Reexamining the Steps to War: New Evidence and Theoretical Insights," in *Handbook of War Studies II*, ed. Manus I. Midlarsky (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000).

그렇다면 국가 간 전쟁을 불러일으키는 영토갈등은 언제 발생하는가? 국가는 국경과 영토문제를 대화와 협상으로 해결할 수는 없는가? 이에 대해서 다양한 설명이 가능하다. 우선, 전략적, 경제적 이익의 충돌을 생각할 수 있다. 국경지역에 석유와 천연가스와 같은 자원이 매장되었을 경우 실효 지배가 곧 경제 이익을 의미한다. 더구나 천연자원의 채굴, 가공 및 판매를 통하여 지도자는 권력유지와 국내통제를 위한 자원 확보를 손쉽게 달성할 수 있다. 한편, 갈등지역이 전략적 요충지일 경우 안보이익의 관점에서 영토의 중요성은 높아질 수밖에 없다. 중국에게 남중국해는 풍부한 자원 매장지이기도 하지만 해양 수송로라는 지정학적 요충지라는 사실을 고려할 때 남중국해를 둘러싼 갈등의 심각성은 클 수밖에 없다.

둘째, 영토는 민족 및 종교 정체성과 연결되어 있다. 비록 분쟁지역이 전략적, 경제적 이익을 제공하지 않더라도 이를 쉽사리 포기하는 국가는 없다. 1982년 아르헨티나와 영국이 전쟁에 돌입했을 때, 레이건 미국 대통령은 외교적 해법을 주장하면서 포클랜드를 “얼음 뒤덮인 작은 바위들 (little ice cold bunch of rocks)”에 불과하다고 언급했다.⁸⁾ 하지만 영토는 흔히 민족 혹은 종교 정체성과 결부되어 포기할 수 없는 대상이다. 예루살렘을 둘러싼 이스라엘과 팔레스타인의 갈등이나 한국과 일본의 독도에 대한 입장을 경제적 고려로 설명할 수 없는 이유가 여기에 있다.

셋째, 영토의 특수성, 즉 불가분성(indivisibility, 不可分性)은 협상을 어렵게 한다.⁹⁾ 영토 분쟁을 겪을 때 당사국들이 영토를 분할하여 화해에 이르는 경우는 드물다. 물론 불분명한 국경을 명확히 확정하여 합의에

⁸⁾ Jonathan Aitken, “Caught on Tape, the Day Ronald Reagan Turned on the Charm to Avoid Maggie Handbagging,” *The Daily Mail*, November 11, 2014. <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2829382/Caught-tape-day-Ronald-Reagan-turned-charm-avoid-Maggie-handbagging-Secret-White-House-tape-recordings-reveal-apology-furious-Thatcher-America-s-1983-invasion-Grenada.html>> (검색일: 2017.06.07.).

⁹⁾ James D. Fearon, “Rationalist Explanations for War”, *International Organization*, vol. 49, no. 3 (1995), pp. 389~390.

도달한 중국-러시아¹⁰⁾, 북한-중국¹¹⁾의 사례가 존재하지만, 영토 분쟁은 일반적으로 다른 분쟁보다 협상에 의한 타결보다는 이전에 의한 갈등이 지속되는 경향이 많다고 알려져 있다. 0과 1이라는 두 가지 결과만 가능할 때 양자가 함께 만족할 수 있는 해결안을 도출하는 것은 보다 어렵기 때문이다. 다른 영역의 이슈와 연계하여 영토 갈등을 해결하는 방법은 존재한다. 영토갈등을 무역이슈와 연계하여 각국이 한 영역에서 이득을 취하고 다른 영역에서 양보하는 방안이다. 하지만 앞서 언급한 대로 영토가 이익을 제공할 뿐 아니라 정체성과 연결되어 있기에 이슈연계(issue linkage)를 통한 영토갈등 해결은 손쉽게 이루어지지 않는다.

넷째, 자국 영토에 대한 기준점(reference point)이 상충하는 경우가 빈번하다. 국경은 전후 처리와 식민지 경험 등을 통해 변한다.¹²⁾ 이런 경우 동일한 영토 혹은 영해를 두고 복수의 국가가 자국 영토라고 믿는 상황이 발생한다. 전망이론(prospect theory)에 따르면 개인은 신분과 소유 등에 대한 기준점을 지니고 있으며 기준점은 현 상황을 그대로 반영하지 않는다. 그 이유는 기준점이 이익(gain)에 대해서는 빠르게 반응하지만 손실(loss)에 대해서는 무시하는 경향이 있기 때문이다. 예를 들어, 부자가 재산을 탕진한 이후에도 여전히 자신을 상류층이라고 여기지만, 걸인은 복권에 당첨된 후 바로 스스로가 상류층에 속한다고 생각한다. 이처럼 특정 영토 X를 현재 지배하고 있는 국가 A는 당연히 X는 자국의 영토라

¹⁰⁾ 중국과 러시아 간 영토분쟁의 해결 과정과 원인에 대해서는 이정남, “중국과 러시아 간의 영토분쟁과 해결방식,” 이동률 외 공저, 『중국의 영토분쟁』(서울: 동북아역사재단, 2008), pp. 48~85.

¹¹⁾ 북한과 중국 간 국경조약에 대해서는 박선영, “한중 국경획정의 과거와 현재: 유조변, 간도협약, 북중비밀국경조약 분석을 중심으로,” 『동북아역사논총』, 4호 (2005), pp. 27~32; 이종석, “전후 북한-중국관계의 전개와 중소 분쟁,” 『북한-중국 관계 1945-2000』(서울: 중심, 2000).

¹²⁾ 기준점에 기초한 전망이론(prospect theory)에 대한 설명과 이를 활용한 국제정치 및 외교정책 연구에 대해서는 다음을 참조. Jack S. Levy, “Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations,” *International Studies Quarterly*, vol. 41, no. 1 (1997), pp. 87~112.

고 생각하지만, 과거 X를 지배했던 국가 B도 여전히 X를 자국의 영토라고 생각한다는 것이다. 이러한 영토에 대한 기준점 충돌은 당연히 갈등과 분쟁을 유발한다.

그렇다면 영토갈등은 언제 무력사용으로 인한 인명피해로 치달는가? 위에서 논의한 바대로 영토갈등이 전략적·경제적 이익, 민족·종교 정체성, 영토의 불가분성, 영토를 둘러싼 기준점 상충 등으로 발발한다고 했을 때 무력충돌로 고조(escalation)되거나 진정(deescalation)되는 원인과 과정은 어떠한가? 앞서 언급했던 바스케즈는 ① 영토 문제에 대한 물리적 위협, ② 지속되는 군비경쟁, ③ 위기를 포괄하는 협상의 확대, ④ 적대적 소용돌이, ⑤ 강경론자를 통해 영토갈등이 전쟁발발로 비화되는 조건을 정리한 바 있다. 이러한 설명은 국가를 생존과 이익을 추구하는 단일행위자로 가정하면서 안보딜레마 상황 속에서 무력분쟁으로 이르는 경로를 제시한다.

최근 들어 영토갈등이 무력분쟁으로 비화되는 국내정치 메커니즘에 대한 연구가 늘어나고 있다. 정치지도자가 국내지지를 확보하기 위해 영토갈등을 겪고 있는 국가에 대해 분쟁을 일으킨다는 것이다.¹³⁾ 일반적으로 정치 불안 혹은 경제부진으로 국내도전에 직면했을 경우 정치지도자가 국제위기 혹은 국제분쟁을 일으켜 대내결집효과(rally-round-the-flag effects)를 노릴 유인은 높아진다.¹⁴⁾ 하지만 지도자가 국내 관심을 해외 문제로 돌리기 위해 아무 국가나 분쟁상대로 노리지는 않는다. 만약 국내 청중이 새로운 국제분쟁에 대해 격렬히 반대할 경우 지도자는 권력

¹³⁾ Jaroslav Tir, "Territorial Diversion: Diversionary Theory of War and Territorial Conflict," *Journal of Politics*, vol. 72, no. 2 (2010), pp. 413~425; Sung Chul Jung, "Foreign Targets and Diversionary Conflict," *International Studies Quarterly*, vol. 58, no. 3 (2014), pp. 566~578.

¹⁴⁾ 관심전환이론(diversionary theory of war)에 대한 이론적 논의와 경험적 연구에 대한 개관으로는 정성철, "관심전환전쟁이론: 논리와 근거," 『한국정치학회보』, 제47권 5호 (2013), pp. 389~406.

유지가 더 이상 힘들어지게 된다. 하지만 기존 영토분쟁을 통한 관심전환(territorial diversion)을 시도하면 정치지도자는 영토회복의 당위성을 역설하면서 상대적으로 손쉽게 애국주의를 부추기게 된다.¹⁵⁾

이처럼 국경문제는 영토를 둘러싼 국가 간 갈등과 충돌을 야기하는 국제관계의 핵심이슈이다. 비록 자유주의 국제정치학자들은 민주주의의 전파로 인하여 국제평화지대(zone of peace)의 등장을 이상으로 제시해왔지만, 영토갈등은 민주주의 국가들 사이에서도 존재하며, 민주평화론을 영토갈등의 부재로 인한 의도치 않은 결과로 보는 입장도 존재한다.¹⁶⁾ 비록 민주국가 사이에 존중과 신뢰가 존재하지만 영토문제 앞에서 양보와 협상을 통한 문제해결에 이르는 힘들다는 것이다. 따라서 과거 협상과 외교를 통하여 국경 구획과 관리에 대한 합의를 도출하지 않았다면 이웃국가 간 갈등과 분쟁이 일어날 가능성은 항상 열려있다고 할 수 있다. 특히 국가의 독립과 소멸, 통일과 분할로 국경변화가 예상되거나 실행될 때 국경을 둘러싼 문제가 불거질 개연성은 커질 수밖에 없다.

2. 국경안보와 국제협력

전통적으로 안보 개념은 국가안보(national security)와 군사안보(military security)에 대한 논의와 연구에서 사용되었다. 하지만 냉전이 종식된 후 이른바 코펜하겐 학파를 중심으로 안보의 '대상'과 '영역'을 확대하는 작업이 이루어졌다.¹⁷⁾ 즉, 국가안보를 넘어서 인간안보, 지역안보, 글로벌안보 논의가 확산되었고, 군사 이외 정치·경제·사회·환경 영역에 대한 안보연구가 증가하였다.¹⁸⁾ 이러한 변화는 국가를 단일하고

¹⁵⁾ Tir, *Ibid.*

¹⁶⁾ Douglas M. Gibling, *The Territorial Peace: Borders, State Development, and International Conflict* (New York: Cambridge University Press, 2012).

¹⁷⁾ 안보 개념과 안보 연구의 변화와 발전에 대해서는 베리 부잔·레네 한센, 신유희 외 역 『국제안보론: 국제안보연구의 형성과 발전』 (서울: 을유문화사, 2010).

합리적인 행위자로 가정한 후 국가 간 분쟁과 협력을 연구한 냉전기 국제 정치연구의 경향에 대한 반발로 이해할 수도 있다. 양극체제의 ‘공포의 균형’이 대표하는 체제수준의 압력이 사라지자 많은 이들은 비(非)국가 행위자와 비(非)군사 영역에 대한 관심을 늘리면서 안보개념을 확장시켰던 것이다.

이러한 흐름 속에서 국경안보(border security) 개념이 등장하면서 널리 활용되고 있다. 현재 북미와 유럽 국가들의 주요 관심사인 국경안보는 “국가의 영토, 영공, 영해를 보호하고, 국경 주변 위협을 억제하며, 모든 진입지대를 안전하게 지키는 것을 포함”한다.¹⁹⁾ 근대 국제체제에서 국경은 이웃국가 간 분쟁과 협력이 반복되는 변경(邊境)이었으나 9.11 테러 이후 국경통제와 국경관리의 필요성은 급속히 증가하였다. 하지만 20세기 후반부터 국제정치가 세계정치로 탈바꿈하면서 국경의 기능과 국가의 속성이 변하고 있다는 사실을 주목할 필요가 있다. 17세기 유럽에서 근대 국제체제가 등장하면서 근대국가는 ‘영토국가(territorial state)’를 의미했다. 자국 영토 내에서 주권을 행사하면서 타국 영토의 정복을 통하여 자원과 시장을 확보하였다. 이는 19세기 강대국의 식민지 경쟁에서 극명히 드러났다. 하지만 기술발전과 산업성장으로 영토정복의 비용은 높아지고 식민지의 편익은 감소하였다. 더구나 대량살상무기의 등장으로 전면전의 피해가 감당하기 힘든 수준이 되자 국가는 ‘정복’에서 ‘무역’으로 관심을 옮기면서 ‘통상국가(trading state)’로 변모하였다.²⁰⁾

¹⁸⁾ 민병원, “탈냉전시대의 안보개념 확대: 코펜하겐 학파, 안보문제화, 그리고 국제정치이론,” 『세계정치』 vol. 5 (고양: 인간사랑, 2005), pp. 19~27.

¹⁹⁾ Rick Ozzie Nelson et al. “Border Security in a Time of Transformation: Two International Case Studies - Poland and India,” (A Report of the CSIS Homeland Security & Counterterrorism Program, Europe Program, and South Asia Program, July 2010), p. 2.

²⁰⁾ Richard N. Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World* (New York: Basic Books, 1986).

더구나 비국가 행위자(non-state actor)의 부상으로 ‘국가 대 국가’ 뿐 아니라 ‘국가 대 비국가,’ ‘비국가 대 비국가’ 사이에서 일어나는 현상이 중요해졌다. 비국가 행위자, 즉 개인이나 집단이 과학기술의 발전으로 상당한 정보와 역량을 갖추게 되면서 국가를 위협하는 경우가 발생하기 때문이다. 예를 들어, 2001년 9.11 테러 이후 단극체제를 이끄는 초강대국은 일개 비국가 행위자를 상대로 전쟁을 선포하였다. 미국이 당면한 최대위협이 하나의 테러집단임을 공표한 순간이었다. 또한 정보혁명과 교통혁명의 영향으로 비국가행위자의 이동이 자유로워지면서 테러뿐 아니라 마약밀매, 인신매매, 불법이주, 난민유입 등에 대한 우려와 대책이 증가하고 있다. 최근 시리아 내전으로 중동 난민이 유럽에 유입되는 과정 속에서 유럽연합과 국제사회의 고민과 갈등은 증폭하였다. 난민발생은 어려움에 처한 세계시민에 대해 국제사회가 가져야 하는 책임성 문제 뿐 아니라 난민유입 이후 테러와 국내 갈등으로 인한 사회불안 문제까지 제기하고 있다.

이처럼 세계정치의 부상 속에서 국가는 국경을 ‘장벽’이 아니라 ‘다리’로 보고 있다(〈표 II-2〉 참조). 과거에는 국경을 둘러싼 갈등과 분쟁에 초점을 맞추었다면 점차 국경에 대한 관리와 안전을 위한 대책마련에 힘쓰게 되었다.²¹⁾ 이러한 국경안보에 대한 새로운 노력과 정책은 특히 미국과 유럽연합에 두드러졌다. 미국은 9.11 테러를 겪으면서 멕시코와 캐나다 국경을 통한 테러분자를 비롯한 초국가비밀행위자(Clandestine Transnational Actors: CTAs)의 유입을 막고자 하였으며, 유럽연합은 독일 통일 이후 유럽연합 비회원국에서 유입되는 이주자 문제에 대한 공동대처를 지속적으로 시도했다.²²⁾ 과거 국경분쟁을 둘러싼 국가의 대처

21) 신지원·한태희, “국경관리의 이해: 촉진과 통제의 균형,” 『Working Paper』, 2010-09 (이민정책연구원, 2010).

22) Peter Andreas, “Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century,” pp. 84~107.

가 일방적이거나 양자 사이에서 이루어졌다면, 유럽과 미국의 사례에서 드러나는 것처럼 국경안보는 다자와 양자 사이에서 논의되고 추구되는 경향을 보인다. 대량난민은 초국가 이슈로서 지역 전체 혹은 글로벌 사회의 공동대처가 요구될 수밖에 없다.

표 11-2 국제정치와 세계정치

	19-20세기 국제정치	21세기 세계정치
핵심 관계	국제관계(Interstate Relations)	국제관계와 초국가관계(Transnational Relations)
핵심 행위자	국가	국가와 비국가 행위자
국경 역할	장벽 • 통제와 관세	다리 • 촉진과 통제/교류와 안전
국경 이슈	국경분쟁	국경안보, 국경협력
국경 관리	일방, 양자 • 국경분쟁 도전국과 방어국	일방, 양자, (소)다자

출처: Peter Andreas, "Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century," *International Security*, vol. 28, no. 2 (2013), pp. 80~84의 내용을 바탕으로 필자가 작성.

물론 국경관리는 외국 상품과 자본, 노동력을 가로막는 일방적 통제를 의미하지 않는다. 세계화의 흐름 속에 자본과 상품이 국경을 오고가지 않는 상태에서 경제성장을 기대할 수는 없다. 더구나 국제이주를 통한 노동력 확보와 해외 교민은 경제적·정치적·외교적 국력을 증진시키는 결과를 낳는다.²³⁾ 국제이주가 후진국에서 선진국으로 이루어지면서 고 급인력의 해외유출로 인하여 남북격차를 해소하지 못하는 문제를 안고 있는 것은 사실이다. 하지만 해외에 이주한 노동자의 송금과 국내 잉여 인력의 압력을 해소하는 효과를 생각할 때 국제이주가 반드시 개발도상

²³⁾ Fiona B. Adamson, "Crossing Borders: International Migration and National Security," *International Security*, vol. 31, no. 1 (2006), pp. 186~190.

국에 손해만을 끼친다고 단정 지을 수는 없다.

21세기 세계정치의 현장에서 국가는 인력과 물자의 월경(越境)을 적절히 관리하여 국익을 극대화해야 한다. 과거 국경통제에 입각한 폐쇄 정책을 펼칠 경우 개방경제를 통한 경제적 이익과 인력확보 및 상호교류를 통한 정치적·외교적 이익을 포기할 수밖에 없다. 반대로 국경통제에 실패할 경우 테러공격, 인신매매, 마약밀매 등에 대한 국가 취약성이 증가하고 국경을 맞댄 국가와의 갈등을 초래할 가능성이 높다. 따라서 바람직한 월경을 촉진하면서도 바람직하지 않은 월경을 차단하는 균형을 추구하는 국경관리가 미국을 비롯한 서구 국가에게 중요한 국가 과제로 등장하였다.

그렇다면 어떠한 환경에서 국가는 국경협력을 적극적으로 추구하는가? 우선 외부위협과 내부위협이 증가하는 상황을 생각할 수 있다. 프라벨(M. Taylor Fravel)은 중국이 이웃 국가와 국경 문제를 두고 협력하는 사례를 설명하기 위해 국경협력의 조건을 제시하였다. 만약 국가 A가 자국의 국력이 쇠퇴하거나, 특정 국가에게 열세이거나, 국내 반란이나 위협에 직면하게 되면 국가 B에게 영토 문제에 있어서 협력하면서 도움을 구한다는 것이다.²⁴⁾ 국가 B는 국경문제에 대한 양보의 대가로 국가 A에게 대외 문제와 관련하여 군사적·경제적·외교적 지원을 제공하거나 대내문제 해결을 위해 장비를 제공하거나 반란세력의 고립에 동참한다.²⁵⁾ 이러한 경우 국가 A는 영토문제에서 협력하면서 국내외 안정과 위상을 확보하는 결과를 얻게 된다. 지리적 근접성이 반드시 분쟁의 원인으로만 작동하지 않으며 오히려 협력의 요인이 될 수도 있는 것이다.

²⁴⁾ M. Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes* (Princeton: Princeton University Press, 2008), pp. 18~19, pp. 20~21.

²⁵⁾ 국가의 균형정책(balancing)이 외부위협 뿐 아니라 내부위협에 대한 고려에 따라 이루어진다는 설명으로 Steven R. David, "Explaining Third World Alignment," *World Politics*, vol. 43, no. 2 (1991).

따라서 국경을 둘러싼 국가 간 협력과 갈등을 동시에 설명할 수 있는 인과경로를 상정할 수 있다(〈그림 II-1〉 참조). 국제정치에서 국경과 영토를 둘러싼 협력과 갈등은 상수가 아니라 변수로 존재한다. 그 결과를 설명하는 핵심 변수는 국가의 전략적·정치적 고려와 판단이다. 단순히 국경을 둘러싼 협력이 국익에 도움이 되는지 뿐 아니라 국내정치에 미치는 영향까지 지도자는 고민하고 결정을 내린다. 비록 국경협력을 통해 경제적 이익이 확보된다고 하더라도 국내결속을 해치거나 국내불만을 고조시킬 상황이라면 다른 정책과 전략이 선택될 가능성이 높다. 반대로 국경협력을 통해 국내불안이 해소되고 정권안정이 확보된다고 판단한다면 적극적으로 국경을 가로지르는 협력을 추구할 것이다. 하지만 정치적 고려가 전략적 고려를 항상 압도한다고 볼 수는 없다. 지도자가 불필요하거나 고비용 정책을 추구하는 경우 국내 비판과 압박은 거세질 수밖에 없기 때문이다.

그림 II-1 영토 협력과 갈등



출처: 필자 작성

결국 국경은 독립변수로서 분쟁을 일으키는 근원이 아니라 전략적·정치적 이해와 판단에 따라 전장(戰場)이 될 수도 있고 시장(市場)이 될 수도 있다. 물론 지도자의 특정 국경과 영토를 둘러싼 고려는 다양한 요인에 따라 형성될 수밖에 없다. 국경을 맞대고 있는 상대국가의 국력과 정책,

국경지대의 지리·정치·경제적 특성에 따라 국가는 현재 특정 국경에서 협력을 증진시키면서도 다른 국경에서 무력 충돌을 벌일 수도 있고, 과거 충돌의 현상이었던 국경에서 현재 경협을 이루어낼 수도 있는 것이다. 따라서 특정 국경과 영토가 지속적으로 갈등과 분쟁 지역으로 존재할 수 있지만, 과거와 달리 분쟁 지역이 협력 공간으로 바뀔 수도 있다는 사실을 염두에 두어야 한다.

2000년대 이후 중국은 국제송유관 건설을 통해 주변국가와 국경을 둘러싼 협력을 증진시킨 바 있다. 이러한 국경을 가로지르는 인프라 건설과 무역 증대는 시진핑 정부 들어서 ‘일대일로(One Road, One Belt)’ 전략을 통해 확장되고 구체화되었다.²⁶⁾ 중국은 중국-카자흐스탄 송유관(2009), 중국-러시아 송유관(2011), 중국-미얀마 송유관(2013) 건설을 통하여 석유자원의 안정적이고 경제적인 공급을 달성한 바 있다. 하지만 이는 단순히 경제논리로 설명되지 않는다. 송유관 건설을 통하여 카자흐스탄, 러시아, 미얀마와의 관계개선과 주변안정을 도모하겠다는 전략적 고려와 더불어, 상대적으로 낙후된 중국 서부와 북부 지역에 대한 개발을 통해 소수민족 안정화를 꾀하려는 정치적 계산이 작동한 것이다.²⁷⁾ 이러한 중국의 지역 개발과 국경 협력의 연관성은 서부지역 뿐 아니라 동북 지역에 대한 중국의 정책에서도 확인할 수 있다.²⁸⁾

에너지를 매개로 한 중국과 주변국의 협력관계는 지도자의 전략적, 정치적 고려에 영향을 미쳐 협력의 선순환 관계를 낳게 된다. 예를 들어, 중국과 러시아는 석유 송유관을 건설하면서 이익을 공유하는 관계를 맺

²⁶⁾ 중국의 ‘일대일로’ 구상의 국내외적 배경에 대한 설명은 신중호, “중국 일대일로 전략의 한반도에 대한 함의,” (통일연구원 Online Series CO 15-2, 2015.8.20.).

²⁷⁾ 김송죽, “중국 국제송유관 건설의 정치경제: 중국-카자흐스탄 송유관(2006·2009) 건설을 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 제31권 1호 (2013); 김송죽, “중국-미얀마 송유관 건설의 정치적 배경 및 효과,” 『국제정치논총』, 제53권 4호 (2013).

²⁸⁾ 유현정, “동북 3성 개발계획과 중국의 국경지역 안보,” 『글로벌정치연구』, 제4권 1호 (2011).

을 뿐 아니라 석유자원 및 석유수송의 안전을 고려한 다양한 군사훈련을 실시하였고 중국-러시아 에너지협력회의와 상하이협력기구를 통한 양자 및 다자협력을 증진시켜왔다.²⁹⁾ 결국 송유관 건설로 인하여 다양한 협력의 기회와 유인이 증대되는 상황이 발생하면서 양국 관계에 대한 지도자의 인식에 일정한 영향력을 행사하는 순환 구조가 자리 잡은 것이다. 비록 국제정치에서 국가가 제도를 만들지만, 일단 제도가 형성되면 국가 간 관계에 독립적 영향력을 행사하게 된다는 제도주의자의 주장을 고려해 볼 필요가 있다.

3. 국경협력과 한반도 통일

국경안보를 고려한 접근이 한반도 통일과 통합 준비에 주는 유익은 무엇인가? 주변국을 대상으로 통일외교를 실행할 때 국경협력이 중요한 이유는 무엇인가? <표 II-3>에서 정리한 바와 같이, 동아시아 주요국들이 한반도 통일에 대해 갖는 기대와 우려는 대부분 새로운 국경과 영토 변화에 관련된 것들이다. 중국은 한국 주도의 통일이 이루어질 경우 새로운 국경의 안정성 문제와 더불어 주한미군과 국경을 맞대고 대치하는 상황을 우려한다. 그런 한편으로, 중국은 북한 지역의 개발로 인하여 새로운 시장이 탄생하고 그 결과 동북3성의 개발이 활성화될 것을 기대할 수 있다. 이러한 편익이 극대화될 경우 미국이 주도하는 미사일방어체계와 동맹 네트워크가 결정적으로 약화된다. 일본은 통일 한국이 영토와 인구의 확대에 의하여 강대국화되는 상황을 경계하고 있다. 하지만 동시에 북한재건 수요와 더불어 동북아 경제권의 확대라는 경제적 효과를 기대하고 있다. 러시아도 한반도 통일의 경우 동북아 세력균형이 자국에 불리한 방향으로 변화하는 것을 우려하지만 북한 지역 개발이

²⁹⁾ 김송죽, “중국-러시아 송유관 건설의 정치적 동학,” 『사회과학연구』, 제38권 1호 (2014), pp. 144~147, pp. 153~156.

극동·시베리아 개발로 이어지면서 러시아의 경제적·외교적 공간이 확산될 것을 기대한다.

표 II-3 한반도 통일에 대한 주변국의 기대와 우려

	중국	일본	러시아
기대사항: 외교/ 안보/ 경제/ 문화·기타	<ul style="list-style-type: none"> 북한문제와 관련한 외교 부담 해소 미국의 동맹체제 이완 한반도 비핵화 MD 체제 동력 저하 등 군사부담 축소 통일한국 시장 출현 동북3성 개발 활성화 완충국의 등장으로 강대국간 대립 분위기 완화 	<ul style="list-style-type: none"> 중국의 영향력 축소 한일 관계의 재정립 계기 북한의 위협 해소 한미일 안보협력 증진 북한재건 수요 발생으로 경제 활성화 환동해권 경제개발 촉진 과거사에 대한 부담 해소 	<ul style="list-style-type: none"> 러시아의 외교 공간 확대 동북아 다자협력 발전 북핵 문제 해결 동북아 군비경쟁 경감 극동·시베리아 개발에 우호적 환경 조성 환동해권 경제개발 촉진 러시아의 존재감 확대 계기
우려사항	<ul style="list-style-type: none"> 북한과 북중 국경 혼란 한미 동맹 및 주한미군과의 대치 	<ul style="list-style-type: none"> 통일한국의 중국 경사 통일한국의 군사 강국화 	<ul style="list-style-type: none"> 한반도 통일과정에서 러시아의 배제 강대국 간 세력균형 붕괴

출처: 전재성·김성배, 『통일의 외교안보 편익 분석 및 대주변국 통일외교전략』 (세종: 대외경제정책연구원, 2014), p. 67 (표 3-1), pp. 87~88 (표 4-3).

따라서 한반도 통일과 통합이 국제사회의 협력과 지원 속에서 이루어지기 위해서는 국경관리를 통해 안보우려를 최소화하고 경제이익을 최대화하는 준비와 노력이 필수적이다. 한반도 통일과 통합 과정을 거칠 때 한반도가 현재 남중국해와 같은 국제분쟁 지역이 아니라 유라시아 상생 공간으로 존재할 수 있는 비전과 계획이 필요하다. 특히 중국의 일대일로 구상 및 러시아의 신동방정책과의 접점을 강조하는 것이 중요하다.³⁰⁾ 현재 중국은 남중국해에서 동남아 국가들과 영해를 둘러싼 갈등을

³⁰⁾ 한국외교의 지역 비전과 중국의 일대일로 구상과 러시아의 신동방정책의 연계의 필요

별이고 있고, 러시아는 2004년 크림반도 병합 이후 우크라이나 및 서방 국가와 긴장을 지속하고 있는 상황이다. 하지만 이 두 국가가 동북아에서 국경을 둘러싼 충돌을 희망하지 않고 있으며 경제협력을 통한 번영을 희망하고 있다는 사실은 무엇보다 중요하다.

따라서 한반도가 제2의 남중국해 혹은 제2의 크림반도가 되지 않고, 대륙과 해양을 연결하는 상호 협력과 공동 번영의 공간으로 나아가는 로드맵이 절실하다. 이와 관련하여 주변국과 논의하며 대처해야 할 두 가지 국경 관련 이슈가 존재한다. 우선, 한반도 통일로 이행하는 과정에서 발생할 수 있는 난민 문제이다. 일반적으로 한국 주도의 통일에 대한 중국의 우려는 두 가지로 귀결된다. ① 친미 정권이 북한지역에 세워지거나 친미 국가가 한반도 전체를 통치하여 동아시아 세력균형이 자국에 불리한 방향으로 진행될 수 있고, ② 한국 주도의 통일이 진행되는 상황에서 북한 난민과 무장세력이 중국으로 넘어와 다양한 피해와 위협을 증가시킬 수 있다는 예상이다.³¹⁾ 전자와 관련하여 헨리 키신저 전 국무장관은 트럼프 행정부에 주한미군의 전면 혹은 일부 철수를 조건으로 내세우면서 중국과 협의할 것을 제안하였다는 주장이 있었다.³²⁾ 하지만 후자와 관련한 논의와 제안은 아직까지 미진한 상황이다. 따라서 한국과 중국, 미국과 러시아, 일본 등이 탈북민을 비롯한 동아시아 난민 문제에 대한 지역 차원의 공동 인식과 방안을 구체화하는 노력이 필요하다.

와 과제에 대해서는 김한권, “중국의 주변외교에서 본 ‘일대일로’의 전략적 의미,” (국립외교원 정책연구과제, 2015.11); 신범식, “동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: ‘유라시아 이니셔티브’ 실천 방향성에 대한 함의,” (JPI 정책포럼, 2014.08).

³¹⁾ Bruce W. Bennett, “Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse” (Rand Corporation, 2013), <http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR331.html?utm_source=rand_social&utm_medium=hootsuite_rand&utm_campaign=hootsuite_rand_social> (검색일: 2017.06.12.).

³²⁾ “After North Korea Test, South Korea Pushes to Build Up Its Own Missiles,” *The New York Times*, <<https://www.nytimes.com/2017/07/29/world/asia/us-south-korea-north-korea-missile-test.html>> (검색일: 2017.09.20.).

지난 2011년 발생한 시리아 내전은 난민 문제로 인한 국가 간 갈등을 불러 일으켰다. 시리아 총 인구의 절반 정도 정도인 1,160만여 명이 강제 이주를 당할 수밖에 없는 상황에서 그 가운데 481만여 명이 국외난민이 있는데 상당수는 주변국인 터키, 레바논, 요르단 등 주변국으로 흘러 들어갔다(2016년 3월 기준).³³⁾ 하지만 이들 나라에서 난민의 전부를 감당 하기가 불가능해지면서 많은 난민이 유럽으로의 이동을 감행하게 되었다. 독일과 프랑스 등은 EU 회원국들이 고통을 분담하는 난민 쿼터제를 지지한 반면, 헝가리와 폴란드 등은 이에 반대하였다. 이후 경제적 부담과 안보 우려가 심화되자 선진국들조차 난민 수용에 난색을 표명하면서 이른바 유럽 요새화 현상이 등장하였다. 이처럼 국가 내전 등 비상사태로 인하여 대규모 난민이 발생할 경우 주변국이 일차적으로 부담을 떠안게 될 뿐만 아니라, 지역 차원의 공동 대응을 두고 국가 간 이견이 발생할 가능성이 높다. 따라서 동아시아 차원의 공동 대응과 방안에 대한 활발한 논의를 지금 시작할 필요가 있다. 더구나 북한 지역의 무장 수준을 고려할 때 난민문제와 관련한 국경협력에 대한 준비는 시급하다.

둘째, 한반도 통일을 통한 국제적 편익을 극대화시킬 방안을 생각해야 한다. 일반적으로 한반도 통일을 적극적으로 지지하는 현상변경국은 한국 밖에 없다는 이야기를 한다. 결국 두 개의 한국이라는 현상유지를 통해 자국의 안보와 이익을 도모하는 것이 주변국의 전략인 것이다. 이러한 가운데 중국과 러시아, 일본과 미국에게 한국 주도의 통일이 가져올 편익을 설명하고 협력을 이끌어내는 작업이 바로 통일외교이다. 그렇다면 그들에게 강조할 수 있는 통일편익은 무엇인가? 북핵 위협 해소라는 안보 이익과 더불어 북한지역 개발을 통한 경제이익이다. 특히 중국과 러시아는 각각 동북지역과 극동지역의 개발을 희망하고 있지만 북한 리스크로

³³⁾ 이신화, “시리아 난민사태: 인도적 위기의 안보적 접근과 분열된 정치적 대응,” 『한국과 국제정치』, 제32권 1호 (2016), pp. 85~95.

인하여 남·북·중, 남·북·러 삼각협력이 현실화되고 있지 않다. 따라서 한반도 통일 이후 국경 지역을 중심으로 한 다양한 형태의 경제협력과 상호의존에 대한 청사진을 제시하는 작업이 요구된다.

이를 위해 한국과 주변국들의 지역 전략을 연계하는 방안을 논의하고 실현하는 작업이 필요하다. 현재 중국과 러시아는 한반도와 맞닿아 있는 지역의 개발 필요성을 절실히 느끼고 있다. 중국은 서부 및 동북 지역의 낙후성으로 인하여 소수민족의 불만과 분리 가능성이 분출되는 것을 차단하기 위하여 일대일로 전략의 하나로 6개의 경제회랑을 제시하고 있다. 우리의 관심을 끄는 것은 중국·몽골·러시아 경제회랑으로서 만일 두 만강 노선이 채택될 경우 한반도는 교통망의 직접적 수혜를 받게 된다.³⁴⁾ 러시아는 극동 지역의 인구 감소와 중국화에 대한 우려 속에서 오랫동안 극동 개발을 위한 노력을 기울였다. 하지만 한국과 일본이 참여하는 경제망 형성이 지체되자 러시아는 최근 북러 경제협력을 강화하면서 한국과 일본의 협력을 끌어내고자 한다.³⁵⁾ 한반도와 동북 3성, 극동과 시베리아의 개발을 통하여 동아시아 각국의 번영과 상생을 위한 국경협력의 필요와 요구를 비전과 정책으로 구체화할 때이다.

4. 다(多)수준·다(多)요인 국경협력연구의 필요와 전망

그렇다면 통일 과정과 통일 이후 한반도를 둘러싼 국경협력을 어떻게 전망할 수 있는가? 어떠한 조건과 환경 속에서 국경협력이 상호의존과 평화협력을 심화시키는가? 이에 답하기 위해 국경을 둘러싼 동아시아 국가의 분쟁과 협력 사례들을 살펴보는 작업이 필요하다. 물론 한반도 통일과 통합이라는 특수한 상황과 조건에 대한 고려를 피할 수는 없다. 더구

³⁴⁾ 최필수, “중국의 ‘일대일로’는 우리에게 그림의 떡인가,” 『중앙일보』, 2017.09.19.

³⁵⁾ 현승수, “이경보정(以經補政)의 한·러 협력,” (통일연구원 Online Series CO 17-27, 2017.09.14.).

나 과학기술의 발전으로 영토 정복의 비용이 증가하고 편익이 감소하는 상황에서 전통적인 의미의 영토 분쟁의 가능성은 자연스럽게 낮아질 것이다. 또한 트럼프 행정부의 출범으로 자유주의 세계질서가 약화되는 가운데 아시아 지역 내 미국의 리더십이 약화되는 상황에서 향후 동아시아 국제관계의 불확실성은 그 어느 때보다 높다.

사회과학이 추구하는 일반이론 작업은 정책적 함의를 제공하는 데 일정한 한계를 노출할 수밖에 없다. 특히 한반도의 통일과 같은 미래 사건과 관련한 국가의 정책은 현재 연구에서 알 수 없거나 통제할 수 없는 변수들에 의해 영향을 받기 때문이다. 과거 무수한 사례를 관통하는 일정한 패턴을 발견하기 위한 노력은 일반적으로 확률론적 사고에 기반을 두고 있다. 어떠한 조건 하에서 특정한 결과가 나타날 가능성이 상대적으로 높거나 낮다는 결론을 도출하고자 한다. 하지만 정책결정자가 다양한 선택지 중 어떠한 선택을 내릴지에 대한 조언을 제공하기 위한 연구에서는 논리적으로 선명한 결론에 이르는 것이 필요하다. 더구나 당연한 문제와 유사한 과거 사례들을 발견하기 힘들 경우 일반화를 추구하는 전통적인 사회과학연구는 제한적 기여만을 얻게 된다. 따라서 다수 사례에 대한 통계적 검증이 아니더라도 소수 혹은 중수 사례에 대한 연구를 통해 경험적 추론을 수행하고 정책적 함의를 이끄는 작업은 바람직할 수 있다.³⁶⁾

따라서 동아시아 국경 협력과 갈등 사례들을 살펴보면서 국경협력에 대한 다양한 가설을 검토하는 작업은 일정한 의미를 지닌다. 비록 소수 혹은 중수 사례 연구를 통해 고정불변의 패턴을 발견할 수는 없겠지만, 특정 변수가 국경 협력에 미치는 영향의 방향과 정도에 대한 확신을 강화시킬 수는 있는 것이다. 그렇다면 어떠한 변수를 상정할 수 있는가? 이에

³⁶⁾ 사례연구의 다양한 기능과 일반화와 관련성에 대해서는 정성철, “사례연구방법론의 발전과 동향: 국제 및 비교정치 연구를 중심으로,” 『담론201』, 제20권 1호 (2017), pp. 39~67.

앞서 국가쌍(dyad), 이슈와 지역, 국가와 사회라는 상이한 수준에 대한 고려가 필요하다.³⁷⁾ 단순히 A국가와 B국가의 관계에만 집중한다면 두 국가가 왜 어떠한 국경을 두고는 싸우지만 다른 국경에서 협력하는지 설명하지 못한다. 국경/영토의 특성에만 집중할 경우 왜 시기에 따라 국경 협력의 수준이 변하는지를 설명하지 못한다. 국가/사회의 변화만을 통해 국경협력 문제에 접근할 경우 같은 시기 한 국가가 상대와 지역에 따라 다른 정책을 펼치는 상황을 설명하지 못한다. 다양한 수준에 대한 종합적 고려를 무시할 때 불완전한 설명만이 가능하다.³⁸⁾

그렇다면 각 수준별로 고려할 수 있는 변수에는 무엇이 있는가? 우선 국경을 둘러싼 갈등과 협력을 일으키는 두 국가와 관련된 변수들을 생각할 수 있다(〈표 II-3〉 참조). 각 국가쌍은 정치체제 유사성, 군사협력, 상호교류, 세력균형 등을 두고 다양한 모습을 보일 것이다. 어떠한 국가쌍이 국경을 둘러싼 협력에 보다 적극적인지에 대한 분석이 필요하다. 다음으로 특정 국경/영토의 특성을 생각할 수 있다. 두 국가 사이에 일반적으로 다양한 접경 지역이 존재하기 때문에 두 국가는 어느 이슈를 두고 갈등을 빚더라도 다른 이슈에 대해서는 협력을 할 수 있다. 따라서 특정 이슈를 둘러싼 과거 분쟁 경험과 수준, 기존 협력과 합의 유무, 해당 지역의 전략적·경제적 가치 등에 대한 고려가 요구된다. 마지막으로 개별 국가와 사회 수준에 대한 고려가 필요하다. 비록 국경협력과 갈등

³⁷⁾ 국가쌍 수준 분석은 국가A와 국가B를 동시에 살펴보는 것을 통하여 양국의 분쟁과 협력을 설명하고자 한다. 예를 들어, 두 국가가 국경을 맞대고 있는지, 혹은 민주주의를 공유하고 있는지를 설명변수로 삼는다. 국가쌍 수준에 대한 대표적인 국제분쟁 연구로는 Stuart Bremer, "Dangerous Dyads: Conditions Affecting the Likelihood of Interstate War, 1816-1965," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 36, no. 2 (1992), pp. 309~341; John R. Oneal and Bruce Russett, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations* (New York: Norton, 2001).

³⁸⁾ 다양한 분석 수준에 대한 종합적 고려를 회피할 경우 "불완전한(incomplete)" 설명만 가능하다는 대표적인 논의로는 Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 2001), VIII Conclusion.

은 복수 행위자 사이에서 일어나는 행위이지만 각 행위자 내부의 동학과 변화를 무시할 수는 없다. 만약 한 국가 내에서 민족주의가 사회적으로 강화되고 정치적으로 악용되는 상황이 발생할 가능성과 더불어 특정 국가에 대한 오랜 라이벌 의식이 고취되는 상황 등을 생각할 수 있을 것이다.

표 II-4 국경협력에 영향을 미치는 다수준·다요인

수준	변수
국가쌍 (예: 한국-일본, 일본-중국, ...)	정치체제 유사성 군사협력 - 동맹, 파트너십 상호교류 - 경제·문화·인적 세력균형 - 군사력, 경제력, 잠재력
국경/영토 (예: 독도, 센카쿠, ...)	해당 국경을 둘러싼 과거분쟁 횡수와 수준 해당 국경을 둘러싼 기존 합의와 협력 경험 여부 해당 국경의 경제적·전략적 가치
국가와 사회	정치지도자의 민족주의 고취 및 이용 민주화 이후 배타적 민족주의 상승 특정 국가에 대한 라이벌 의식

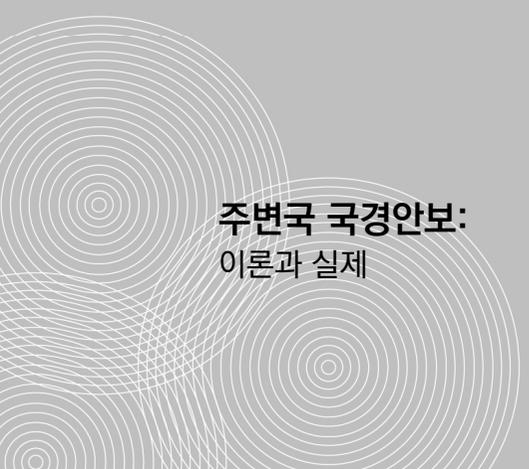
출처: 필자 작성.

이처럼 동아시아 국경협력에 대한 다수준 연구는 다양한 요인의 상대적 영향력과 인과경로를 제시할 것이다. 동아시아 국제관계 환경 속에서 발생한 국경문제에 대한 사례 내(within-case)/사례 간(cross-case) 분석은 (통일)한국의 국경안보의 내용과 전략에 대한 주요 함의를 제공할 것이다. 물론 국가의 정책과 전략으로 해결하거나 변화시킬 수 없는 다양한 요인들(타국의 국내정치, 강대국의 국력, 과거의 분쟁과 합의 경험 등)이 존재하지만, 국경안보와 관련된 기회와 도전을 예상하는 작업을 통하여 통일외교의 구체적 내용과 실천적 전략을 제시하는 작업을 가능하게 할 것이다. 기존 통일외교와 관련된 주요 연구는 한반도 주변 4강의 한반도 통일에 대한 기대와 우려, 편익과 비용을 파악하고 대응 논리

와 전략을 세우는 작업에 집중하였다. 국경안보에 대한 연구는 주변국, 특히 한반도와 영토 및 영해를 맞대고 있는 중국과 러시아, 일본의 한반도 통일에 대한 편익을 증가시키고 비용을 감소시키는 비전과 전략을 세울 방안을 제시할 것이다.

Ⅲ. 해양 국경안보의 개념과 적용





주변국 국경안보:
이론과 실제

1. 해양 국경안보와 국제 해양레짐

가. 해양 국경안보의 개념

해양 국경안보가 주목을 받기 시작한 것은 국경안보의 경우와 마찬가지로 2001년 9.11 테러 직후로서, 국경에 대한 전통적 개념과 성격, 그리고 관리 및 위협 대응방식의 변화의 필요에 기인한 것이다. 국가안보정책 차원에서 해양 국경안보를 살펴보면, 가장 중요한 목표는 국경의 보호이며 이에 따른 영토적 주권을 유지하는 것이다. 그러나 해양이라는 공간 상에서 국경이란 빈번하게 갈등의 대상이 되는데, 이는 육상영토 국경선은 다른 국가의 국경선과 맞닿은 닫힌 공간으로서의 영토 관할권을 창출한 반면, 해양 관할권은 해양으로의 열린 공간이라는 차이점 때문이다. 이러한 열린 공간으로서의 해양이 창출하는 불확실성은 국가들로 하여금 영토적 팽창주의자(territorial expansionist)로 행동할 수 있는 유인을 제공하며 동시에 자국의 안보가 이로 인해 타협될 수 있다는 안보딜레마에 빠지게 만든다.³⁹⁾ 국가는 해양 국경안보 차원에서 해양 경계선의 방어 및 영해에서 발생하는 모든 안보적 위협에 대응하기 위해 군비확충 등 군사적 수단뿐만이 아니라 유엔 해양법협약과 같은 국제해양 레짐을 이용하게 된다. 결과적으로 해양 국경안보를 위한 이와 같은 조치는 해양력(sea power) 강화의 결과로 이어진다.

더욱이 해양 국경안보의 경우 국경 가운데에서도 영해를 규정하는 경계선의 방어뿐만이 아니라, 경계선 외부의 항행의 안전과 해양개발이익의 보호 등 해양안보차원의 조치 역시 중요성을 갖는다. 또한 불법월경, 밀수 등과 같은 해상범죄뿐만이 아니라 해양교통체제에 대한 직간접적

³⁹⁾ Clemens Binder, "Border Disputes Through Ill-Defined Borders: Maritime Territorial Conflicts and Their Impact on Security," in *Border Politic: Defining Spaces of Governance and Forms of Transgressions*, eds. Cengiz Günay and Nina Witjes (Switzerland: Springer, 2017), p. 33.

테러 위협, 그리고 연안국들의 생물안보(biosecurity) 역시 포함한다.⁴⁰⁾ 이런 차원에서 해양 국경안보는 해양안보(maritime security), 즉 해양관할권이 미치는 공간적 구획 안에서 국민의 생명과 재산을 지키는 국가적 정책과 중첩되고 있다고 볼 수 있다.

이를 위해서는 우선 열린 공간으로서의 해양이 국가의 관할권 차원에서 어떻게 유형화되는지 확인하는 작업이 필요하다. 이는 해양 국경안보가 적용되는 공간이 어디에 존재하는가를 식별할 수 있게 해주기 때문이다. 현대 해양법에 따르면 영해기선으로부터의 거리와 위치에 따라 <표 III-1>과 같이 해양 관할구역을 유형화한다. 이는 유엔 해양법협약에 근거한 유형화로서, 각각의 위치에 따라 그 영해를 보유한 국가가 갖는 권리의 수준이 달라진다.

표 III-1 해양영역의 해양 관할구역 유형화

유형		특징
해상	영해 (Territorial Sea)	<ul style="list-style-type: none"> • 영해기선(baseline of the territorial sea)으로부터 12해리 • 주권국가의 영토에 접하고 있는 수역으로서 해당 국가의 주권이 미치는 국가영역의 일부를 의미 • 과거 영해는 해양의 일부로서 어떤 국가도 이를 독점적으로 지배할 수 없다는 해양자유의 원칙이 존재했으나 유엔 해양법협약에 따라 연안국의 이익을 보장할 수 있는 영해의 개념이 탄생
	접속수역 (Contiguous zone, 24해리)	<ul style="list-style-type: none"> • 영해기선으로부터 24해리 • 영해에 접속하고 있는 일정 범위의 수역으로 연안국이 관세, 재정, 출입국 관리 및 위생 법규를 위반하는 외국 선박에 대해 관할권을 행사할 수 있는 수역을 의미
	배타적 경제수역 (Exclusive Economic Zone, 200해리)	<ul style="list-style-type: none"> • 영해에 접속된 특정 수역으로서 영해 기준선으로부터 200해리 이내의 해저, 하층도 및 상부수역의 천연자원 개발, 탐사 및 보전에 관한 주권적 권리와 당해 수역에서의 인공도의 설치, 사용, 해양환경의 보호, 보존 및 과학적 조사의 규제에 대한 배타적 관할권을 행사할 수 있는 수역을 의미

⁴⁰⁾ Chris Rahman, *Concept of Maritime Security*, Discussion Paper no. 07/09 (Wellington, New Zealand: Center for Strategic Studies, 2009), p. 35.

유형	특징
공해 (High Sea)	<ul style="list-style-type: none"> • 영해기선으로부터 200해리 외부의 수역 • 영해, 접속수역, 배타적 경제수역에 포함되지 않는 모든 해역을 의미하는데, 해저는 포함되지 않음
해저	<ul style="list-style-type: none"> • 육지영토의 자연적 연장을 따라 영해 밖으로 뻗친 대륙변계(continental margin)의 바깥 끝까지, 또는 이것이 200해리에 미치지 않을 경우 영해기선으로부터 200해리까지의 해저지대의 해상과 하층토를 의미
심해저 (Deep sea-bed)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가관할권 밖에 있는 해저, 해상(sea-bed) 및 하층토를 의미. 어떠한 국가도 심해저 및 그 자원에 대한 주권 혹은 주권적 권리를 주장하거나 행사할 수 없음

출처: 김현수, 『해양법총론』 (서울: 청록, 2010); 김대순, 『국제법론』 (서울: 삼영사, 2014)을 참고해 저자 작성.

이렇듯 영해기선을 기준으로 한 해양 영역의 유형화 이외에도 해양에서의 중요한 공간은 바로 병목점(choke point)이다. 특히 좁은 해협(strait) 혹은 수로(canal)로 특징지어지는 병목점은 사실상 모든 국제 무역의 90%, 그리고 석유무역의 50%가 이동하는 경로라는 점을 고려해볼 때, 해당 병목점이 자국과 인접해있는가의 여부와 상관없이 그 중요성은 보편성을 띤다.⁴¹⁾ 최근에는 북극항로 개발이 진행되고 있는 가운데 이 항로와 인접한 연안국가들 사이의 병목점이 어떻게 형성될 것인가, 특히 북극해의 빙하가 녹으며 점차 형성될 수 있는 병목점이 향후 무역과 군사작전의 효율성을 제고할 수 있는 관건이 될 것으로 예측되고 있다.

⁴¹⁾ Derek S. Reveron and Kathleen A. Mahoney-Norris, *Human Security in a Borderless World* (Boulder, Colorado: Westview Press, 2011), p. 133.

표 III-2 전 세계 지역별 주요 병목점

유럽	중동	아프리카	동남아시아	카리브해
지브롤터 해협 (Strait of Gibraltar)	수에즈 운하 (Suez Canal)	모잠비크 해협(Mozambique Channel)	말라카 해협(Strait of Malacca)	파나마 운하(Panama Canal)
도버 해협 (Strait of Dover)	호르무즈 해협(Strait of Hormuz)	바브엘만데브 해협(Bab el Mandeb)	롬복 해협(Lombok Strait)	플로리다 해협 (Strait of Florida)
킬 운하 (Kiel Canal)			루손 해협(Luzon Strait)	윈워드 해협 및 모나 해협 (Windward and Mona Passages)

출처: Derek S. Reveron and Kathleen A. Mahoney-Norris, *Human Security in a Borderless World* (Boulder, Colorado: Westview Press, 2011), p. 134.

문제는 이와 같이 다양한 형태의 해양 관할구역에 대해 해양 국경안보를 어떻게 담보할 수 있느냐일 것이다. 즉 어떠한 해양력을 투사하여 안보를 담보할 수 있느냐의 문제인 것이다. 해양 국경안보차원에서 국가 이익을 확보하기 위해서 국제사회 국가들은 다자적 레짐을 통해 영해의 경계선을 획정하고 이에 대한 집단적 합의를 이루고자 했으며, 이에 대한 해양집행력 강화를 위해 국내적 해양행정을 공고화하는 한편 해군력 강화에도 힘쓰고 있다. 이러한 차원에서 본 장에서는 먼저 해양관할권 확장을 위한 국제적 해양레짐의 발전과정을 살펴보고, 이후 해양집행력 강화를 위한 국내외적 조치를 살펴본다.

나. 해양관할권에 대한 국제적 합의와 국제해양레짐의 성립

21세기는 청색혁명을 동반한 해양시대라고 불릴 정도로⁴²⁾ 세계 각국

⁴²⁾ Ian Calder, *The Blue Revolution: Land Use and Integrated Water Resources Management* (London: Earthscan Publications LTD, 2000). pp. 5~28.

은 해양주권을 선점하기 위한 노력을 기울이고 있다. 해양은 단순히 미래 식량과 환경, 자원문제를 해결할 수 있는 단초를 제공하기 때문만이 아니라, 영토 확장과 물류 등 지전략적·지경학적 요충지로서 그 중요성이 크기 때문이다.

역사적으로도 해양관할권은 점진적으로 확대되어왔으며 이는 현대 해양법에 명시된 영해제도로 자리 잡게 되었다. 해양관할권이 점진적으로 확대되어가는 해양법 발전과정은 해양강대국과 연안국 간의 끊임없는 대립과 갈등으로 점철되어있다. 해양강대국의 경우 공해의 영역을 최대한 넓게, 영해의 영역을 최대한 좁게 설정하도록 주장해온 반면, 연안국의 경우 공해의 영역을 최대한 좁게, 영해의 영역을 최대한 넓게 설정하도록 주장해 왔다.⁴³⁾ 이는 각국의 해양력 수준에 따라 선호하는 영해 범위 설정의 수준이 달라짐을 의미한다.

해양 영유에 관한 논쟁은 과거 로마시대에까지 거슬러 올라갈 수 있으나, 영해 설정에 관한 본격적인 논쟁은 16세기 대항해시대를 거치며 시작되었다. 특히 영국의 엘리자베스 1세는 당시 스페인, 포르투갈, 덴마크, 노르웨이 등 해양강국의 독점적 이용에 대응하기 위해 해양의 자유를 주장한 바 있다. 당시 연안국 지위에서 영국은 상업적 이익과 어업 보호를 위해 최초로 해양의 자유를 주장하기에 이른다. 한편 17세기에 이르러 해양영유에 관한 논쟁은 이론적 틀을 기반으로 발전하게 되는데, 예컨대 1609년 그로티우스(Hugo Grotius)의 ‘자유해론(Mare Liberum)’의 경우 해양을 공공재(public good)로 개념화하며 해양의 자유를 주장한다. 즉 해양은 그 한계를 구획할 수 없고, 특정 국가나 개인의 점유나 전유의 대상이 될 수 없으므로 모두가 공유해야 하며, 더욱이 해양 자원의 재생산성과 비경합성은 이를 뒷받침한다고 강조했다. 궁극적으로 이

⁴³⁾ 이창위, “해양관할권의 확대에 대한 해양강대국과 연안국의 대립: 영해제도의 역사와 현대적 의의를 중심으로,” 『동북아역사논총』, 제34호, pp. 332~360.

리한 해양의 자유는 교통, 통상, 교환의 자유를 모두에게 부여함으로써, 부와 자원의 편중을 완화시켜줄 수 있을 것으로 결론짓고 있다. 이러한 그로티우스의 주장은 궁극적으로 당시 신흥 해양강국들의 지지를 받을 수 있었다.⁴⁴⁾

이와는 반대로 1653년 영국의 셀던(John Selden)이 주장한 ‘폐쇄해론(Mare Clausum)’의 경우는 당시 해양강국의 반열에 오르지 못한 영국의 연안에 대한 지배와 영유를 정당화하는 논조를 바탕으로 제시되었다. ‘자유해론’과는 달리 ‘폐쇄해론’은 해양의 어업자원을 유한한 공유재(common pool resource)로 개념화하며 이에 대한 고갈 가능성을 강조하고 있으며, 궁극적으로 연안국의 인접 해양에 대한 영유권 확장의 논리로 이어지고 있다. 그러나 간과하지 말아야 할 점은 ‘자유해론’과 ‘폐쇄해론’ 모두 외국 선박의 통상과 항행의 자유는 보장해야 한다고 공통적으로 주장하고 있어, 양측의 상반되는 주장들 간의 쟁점은 배타적 어업권과 자원 이용권에 놓여있음을 알 수 있다.

이러한 논쟁은 영해의 범위, 즉 영해와 공해를 어떻게 나누어 구획할 것인가의 문제로 귀결되었으며, 영해범위에 관한 논의는 현대의 국제해양례집을 형성하는 데 가장 중요한 요소로서 역할하게 되었다.

물론 해양영유권에 대한 논쟁만큼이나 영해제도에 관한 역사적 논쟁도 다양한 의견과 국가적 대립으로 점철되어 있다. 예컨대 1703년 바인커스훅(Cornelious van Bykershock)이 쓴 『해양영유론』(Dissertation on the Dominion of the Sea)의 경우, 해양의 영유는 해군력을 통한 지속적이고 실효적인 점유를 조건으로 한다고 주장하며, 무력 투사가 끝나는 지점에서 영토적 권력도 끝나는 것이라고 언급한다. 이는 소위 ‘착탄거리설(cannon-shot rule)’ 혹은 ‘사정거리설’이라고도 불리며,

⁴⁴⁾ United Nations Department of Public Information, Background Papers on the New UN Convention on the Law of the Sea, 1982, <http://www.un.org/depts/los/convention_agreement/texts/unclos/unclos_e.pdf>.

이러한 착탄거리설은 이후 국가들이 보유하고 있는 무력투사 능력, 즉 당시의 대포 사정거리에 따라 일반적으로 ‘3해리 영해주의’로 자리 잡게 되었다.⁴⁵⁾

그러나 각국의 무기체계의 발달과 함께 3해리 영해주의의 보편성은 약화되었고, 더욱이 1945년 미국 트루먼(Harry Truman) 대통령은 일방적인 ‘트루먼 선언’을 통해 미국의 연안에 접하는 대륙붕의 지하자원을 자국의 관리 하에 두고, 근해 쪽에서의 공해상 어업에 대해서는 타국과 공동으로 보존조치를 취한다는 내용을 일방적으로 공표했다. 이때부터 각국은 해양으로의 주권확장, 즉 해양관할권을 확장시키기 위한 적극적인 조치에 관심을 보이기 시작했다.⁴⁶⁾ 이에 1958년 제1차 유엔 해양법회의(The 1st Conference on the Law of the Sea)를 통해 ‘영해 및 접속수역에 관한 협약(convention on the territorial sea and the contiguous zone)’, ‘공해에 관한 협약(convention on the high seas)’, ‘어업 및 공해의 생물자원보존에 관한 협약(convention on fishing and conservation of the living resources of the high seas)’, ‘대륙붕에 관한 협약(convention on the continental shelf)’의 네 개 조약과 ‘분쟁의 의무적 해결에 관한 선택적 의정서(optional protocol of signature concerning the compulsory settlement of disputes)’가 채택됨으로써 국제 해양레짐이 구체화되기에 이르렀다. 그러나 문제는 1958년의 제1차 유엔 해양법회의, 그리고 1960년 제2차 회의를 통해서도 영해의 폭에 대한 참여국간 합의에 이르지 못했다는 점이다. 결국, 1973년 제3차 유엔 해양법회의의 제1회기를 연 이래 수년간의 노력 끝에 1982년 유엔 해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)이 체결되기에 이른다.

⁴⁵⁾ H.S.K. Kent, “The Historical Origins of the Three-mile Limit,” *American Journal of International Law*, vol. 48, no. 4 (1954), pp. 552~553.

⁴⁶⁾ UN Department of Public Information, *Ibid.*

1994년 11월 발효된 유엔 해양법협약은 본문 320개 조항, 9개 부속서로 구성된 대규모의 국제협약이다. 1982년 12월 서명식 당시 119개 국가가 서명을 했고, 이후 40여 개국이 서명함으로써 서명국은 159개국으로 늘어났고, 이 가운데 60개국이 1993년 11월 16일까지 비준을 완료함으로써 비로소 정식으로 발효되었다. 유엔 해양법협약은 국제사회 다수 국가의 합의에 근거해 보편적 해양법 질서를 구축했다는 데에 의미가 있다.⁴⁷⁾

보다 구체적으로 유엔 해양법협약은 바다에 대한 연안국의 권한을 강화했다는 측면에서 새로운 해양질서를 형성하는 데 기여했다. 즉 유엔 해양법협약은 12해리 영해, 24해리 접속수역, 200해리 배타적 경제수역 등의 합의안을 반영함으로써 바다와 인접한 연안국들의 지배력을 강화한 반면, 동시에 해양에서의 국가 간 분쟁이 촉진될 수밖에 없는 환경을 조성했던 것이다. 예컨대 배타적 경제수역 제도의 합법화의 경우, 배타적 경제수역에 대한 연안국의 독점적 권한을 용인했다는 점을 고려해 볼 때, 사실상 배타적 경제수역이 영토화 되었다는 점을 지적할 수 있다. 개발도상국 수준의 해양연안국들과 해양강국 사이의 경제적, 군사적, 과학기술 수준의 격차는 궁극적으로 해양관할권의 폭의 차이로 나타날 수밖에 없기 때문에, 해양연안국들은 이러한 격차로 인해 나타날 수밖에 없는 국력의 불평등 구조를 완화하기 위한 수단으로서 국제 해양법 레짐에 의존할 수밖에 없었을 것이다. 미국과 같은 해양강대국의 경우 제1, 2차 유엔 해양법회의를 통해 3, 6해리의 영해기준을 제시해올 정도로 공해의 폭을 넓히기를 주장했으나, 수적으로 절대다수를 차지하는 연안국들이 영해에 대한 개별적 주장과 논쟁이 확대되는 것을 막기 위해 12해리 영해 기준에 찬성했다. 이는 유엔 해양법협약 발효 당시 미국이 자유진영

47) 강량, “국제사회 힘의 변화와 해양한국의 미래: 유엔해양법협약과 해양레짐의 출현을 중심으로,” 『21세기 정치학회보』, 제17권 2호 (2007), pp. 121~147.

패권국가로서 행사할 수 있는 영향력에도 한계가 있었음을 보여줌과 동시에, 또한 미국이 구축하고자 하는 자유국제주의 질서를 위해 스스로 구조적 제약을 형성했다고도 해석할 수 있을 것이다.

요컨대 해양관할권의 확대에 대해 해양강국과 연안국의 입장은 극명한 대조를 이루며, 이러한 입장 차이를 조율해나가는 과정 속에서 국제해양레짐이 성립되어왔다. 역사적인 변천과정을 고려해보면 해양 관할권에 관한 각국의 입장은 각각의 국가가 가진 해양력의 수준에 따라 좌우되어왔는 바, 문제는 해양력이 동태적으로 변화하고 있다는 점이다. 중국의 사례가 바로 이에 해당되는데, 유엔해양법협약이 체결될 당시 중국은 12해리 영해 제도에 찬성하는 개발도상국 연안국의 입장에 서있었다. 그러나 최근 해군력 증강과 더불어 남중국해 항행의 자유 작전 수행을 선언하는 등 해양강국으로 변모하고 있음을 볼 때, 과연 중국이 기존의 12해리 영해제도를 지속적으로 지지할지는 계속 지켜봐야할 것이다.

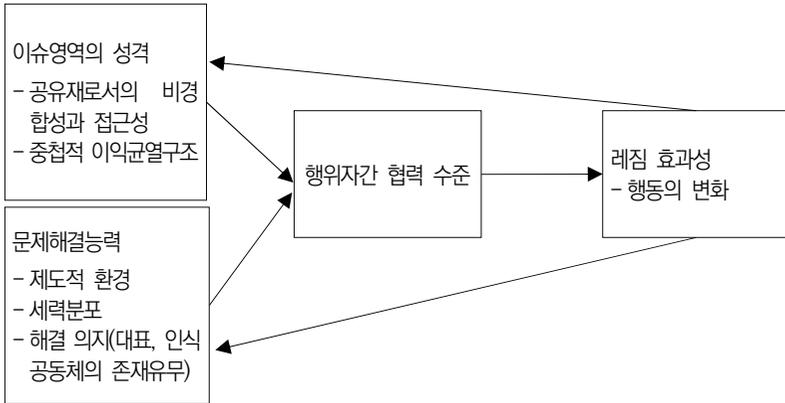
다. 국제 해양레짐의 효과성

한편, 유엔 해양법협약을 국제 해양레짐의 효과성(effectiveness) 차원에서 평가해볼 필요가 있다. 이는 해양 국경안보의 법적 근간으로서의 유엔해양법협약이 얼마나 효과적으로 참여국들의 안보를 담보해줄 수 있는지 가늠해볼 수 있기 때문이다. 물론 제도로서의 레짐이 국가 간 현실주의적 이익구조를 변화시키는 데에는 한계가 있겠지만, 그럼에도 불구하고 해양이라는 공간에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 구축한 레짐이 어떠한 조건하에서 효과적으로 작동하는지에 대해서 살펴볼 필요가 있다.

레짐이란 특정 이슈영역에 있어서의 행위자 간 상호작용을 지배하는 동의된 원칙과 규범, 법칙, 과정 등으로 구성된 사회적 제도를 의미한다.⁴⁸⁾ 이 같은 정의에 따르면 레짐의 효과성은 해당 영역의 문제를 해결하는 데 있어서 레짐에 내재되어 있는 제도가 유용한가의 여부에 따라

정해질 수 있을 것이다. 물론 유용성의 여부는 매우 주관적일 수 있으며, 유용성의 판단기준에 따라 달라질 수 있다. 예컨대 문제해결 접근법(problem-solving approach)을 기준으로 할 경우, 애초에 레짐이 탄생하게끔 만든 문제를 해결했는가에 따라, 법적 접근법(legal approach)을 기준으로 할 경우, 레짐 참여국들이 레짐에서 요구하는 규칙에 순응하고 있는가의 여부에 따라, 정치적 접근법(political approach)을 기준으로 할 경우 레짐이 행위자의 이익구조 혹은 행동에 변화를 가져왔는가의 여부에 따라 레짐의 유용성에 대한 평가가 달라질 것이다.

그림 III-1 레짐 효과에 관한 모델



출처: 저자 작성.

중요한 것은 이러한 다층적인 의미에 있어서 레짐이 효과를 발휘할 수 있는 환경에 대한 것이다. 기존 레짐에 관한 연구는 국제레짐이 다루고 있는 이슈 영역의 성격에 따라, 그리고 행위자의 문제해결능력(problem

⁴⁹⁾ Oran Young ed., *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms* (Cambridge: The MIT Press, 1999), p. 1.

-solving capacity)에 따라 레짐의 효과가 발현될 수 있는 가능성이 달라질 것이라 설명한다.⁴⁹⁾ 이러한 두 변수는 레짐 내부에서 행위자들의 협력(collaboration)의 가능성을 높이며, 협력의 가능성은 레짐의 효과성과 정(+)의 선형적(linear) 관계에 놓여 있다. 이는 다시 말해 행위자들 간의 협력수준이 레짐의 효과성과 일치하지는 않지만 분명 비례적인 관계에 놓여있다는 것을 의미한다. <그림 III-1>은 이러한 인과관계에 대한 기존 연구의 분석틀을 보여준다.⁵⁰⁾

먼저, 해당 이슈가 갖고 있는 공유재적 성격에 관한 것이다. 예컨대 해당 이슈가 보유한 공유재적 성격으로 인해 행위자의 정책적 선택이 외부효과(externality)를 얼마나 발생시킬 것인가, 그리고 이에 대한 행위자 간 경쟁이 존재할 경우 이것이 해당 이슈에 대한 접근성과 사용에 대한 경합성에 어떠한 영향을 미칠 수 있는가의 여부를 말하는 것이다. 그리고 이러한 경합성의 수준이 얼마나 되는가의 여부는 결과적으로 행위자 간 협력수준을 결정하는 데 영향을 미칠 것이다.

한편, 중첩적 이익 균열구조란 레짐에 참여하고 있는 국가들 간의 이익 균열구조가 해당 이슈 이외에 다른 이슈영역에서 어떠한 형태로 존재하는가, 즉 여전히 갈등적인가 협력적인가, 혹은 다른 이슈 영역에서도 경합성의 수준이 높은가 낮은가 등을 의미한다. 이러한 경합적 이익균열구조가 중첩적으로 존재할 경우, 국가들의 협력 수준은 낮아질 가능성이 높다.

문제해결 능력의 경우, 레짐 내에 문제해결을 위한 제도적 장치가 마련되어있는가 그리고 행위자 간 세력분포의 양상이 어떻게 구조화되어있

⁴⁹⁾ Christer Jonsson, "Inter-organizational Theory and International Organization," *International Studies Quarterly*, vol. 30, no. 1 (1986), pp. 33~54; Edward Miles, *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence* (Cambridge: The MIT Press, 2002), pp. 14~15.

⁵⁰⁾ Miles, *Ibid.*, p. 37.

는가, 그리고 행위자 간 협력을 도출해 낼 수 있는 정치공학적 환경이 조성되어있는가의 여부를 의미한다. 문제해결을 위한 제도적 장치의 경우, 문제해결을 위해 어떠한 형태의 규칙이 존재하는가의 여부를 말한다. 예컨대 컨센서스 방식의 해결, 다수결, 혹은 만장일치(unanimity) 등 문제해결을 위한 규칙들을 수 있다. 이러한 규칙의 유형은 정치공학적으로 합의를 도출할 수 있는 수준을 이미 규정하고 있다는 점을 상기할 필요가 있으며, 이에 따라 국가 간 협력의 수준도 변화할 수 있는 것이다.

세력분포의 경우, 레짐에 참여하고 있는 국가들 간의 세력분포가 패권구조를 형성하고 있는가, 세력균형을 형성하고 있는가의 여부를 말한다. 즉 패권구조의 경우 패권국의 레짐 준수에 대한 강압 혹은 레짐에 대한 일방적인 보이콧이 가능하기 때문이다. 패권구조의 경우 결과적으로 국가 간 협력을 강압하기 쉬운 구조를 형성할 수 있을 것이나, 물론 유엔 내 제3국가들의 비동맹형성과 같이 ‘다수의 횡포(tyranny of majority)’ 가능성 역시 배제할 수는 없을 것이다.

마지막으로 대표와 인식공동체(epistemic community)의 경우, 해당 이슈영역에 대한 전문적인 지식을 공유하고 확산시키고자 하는 공동체가 존재하는가, 그리고 해당 레짐의 작동을 위해 참여국으로부터 대표성을 부여받은 리더십이 존재하고 또 얼마나 협상기술을 발휘하는가의 수준을 말한다.

〈그림 III-1〉에서의 모델에서 간과하지 말아야 할 부분은 본 모델은 정태적이지 않고 동태적, 즉 레짐 효과가 다시 행위자의 문제해결 능력이나 이슈 영역의 성격에 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 물론 기본적인 인과관계의 구조는 변화하지 않을 것이나, 시간이 흐름에 따라 독립변수로서 문제해결능력이나 이슈영역의 성격이 조금씩 변화할 수 있는 가능성이 있다.

이러한 분석틀을 통해 유엔 해양법협약을 살펴보면, 해양이 갖는 공유재적 성격과 해양에 대한 공유재 차원의 인식은 국가들 간의 해양 접근성

과 해양이용에 대한 경합성을 높인다. 물론 해양영역에 있어서 많은 안보 이슈가 존재하지만, 해양안보 차원에서 가장 현저한 공유재는 바로 자원 확보 문제이다. 유엔해양법협약으로부터 공고화된 200해리 배타적 경제수역의 영해제도는 이 수역 내 연안국의 배타적 관할권을 행사할 수 있게 하며, 어획량과 관련하여서도 최대지속 생산량(maximum sustainable yield)을 유지하는 가운데 연안국이 자체적으로 허용 어획량(total allowable catch)을 정하고 조업할 수 없는 잉여분에 대해서만 타국의 어업활동을 허용한다. 문제는 2개 이상의 배타적 경제수역이 중첩되는 지역 내에 걸쳐 분포하는 어족자원의 경우 해당 연안국 간의 국제분쟁 발생가능성이 높아지는 것이다. 또한 통항의 문제 역시 본 차원에서 논의할 수 있을 것이다. 국제무역과 군사작전을 위해 국가들이 확보해야하는 것은 해상교통로(sea lines of communications)인데, 유엔해양법협약은 영해 내 무해통항을 인정하고 국제해협의 통과통항권을 부여함으로써 이러한 문제를 방지하고자 했다. 그러나 연안국들은 과도한 영해기점 설정을 통해 해양관할권을 확대함으로써 이를 어렵게 하고 있는데, 예컨대 인도네시아의 경우 말라카 해협 대신 순다 해협과 롬복 해협 등 우회해로를 통한 지역 통항을 요구하고 있어 미국 등 국제사회의 반발을 사곤 했다.⁵¹⁾

국제 해양레짐 내 행위자들 간의 중첩적 이익균열구조는 많은 경우 다수의 갈등을 동반하는 경우가 많다. 예컨대 <표 III-3>에서와 같이 동북아시아 지역의 해양 분쟁의 경우를 살펴보면, 해양영유권 및 해양관할권 분쟁 등 다양한 형태의 해양 분쟁이 중첩적으로 존재함을 알 수 있다.

더욱이 해양영유권 차원의 중첩적 균열구조는 제2차 세계 대전을 전후로 발생하였는데, 이는 식민지배 전후처리와 관련된 사안으로서 식민지배 시절 부당하게 빼앗긴 영토에 관한 역사적 근원과 영유권 주장이

⁵¹⁾ 김종헌, 『해양과 국제정치』 (부산: 부산외국어대학교 출판부, 2004), p. 32.

그 배경으로 존재한다.⁵²⁾ 이러한 측면에서 보았을 때, 동북아 해양영유권 분쟁의 경우는 단순히 물리적인 공유재적 특성을 보유하고 있을 뿐만 아니라, 식민 지배를 벗어난 독립국가로서 국가적 위신과 민족적 정서가 포함되어있다는 점을 부인할 수 없으므로, 해양 영유권 분쟁은 더욱 정치적 흥정의 대상이 되기에 어려운 특성을 보이고 있다고 분석되어왔다.⁵³⁾

표 III-3 동북아시아 주요 5개국의 해양 갈등 현황

구분		실효적 지배국가	도전 국가(이의제기)
해양영유권	도서영유권	독도	한국
		센카쿠열도	일본
		쿠릴열도	러시아
	영해기선		일본
			중국
	인공섬(남중국해)	중국	미국, 일본
인공구조물(이어도)	한국	중국	
해양관할권	구분	당사국	
	배타적 경제수역 (2-4광구, 7광구)	한국-중국, 한국-일본, 중국-일본, 한-중-일	
	대륙붕	한국-중국, 한국-일본, 중국-일본, 한-중-일	

출처: 다음의 표를 참조하였음. 백병선, “동아시아 지역의 해양 분쟁 전망 및 한국의 대응 방향: 주변의 해군력을 중심으로,” 『전략연구』 제24권 1호, pp. 77~109.

한편 문제해결 능력 차원에서 언급된 문제해결을 위한 제도적 장치와 관련하여, 유엔 해양법협약의 조항은 아직 개별적으로 적용되거나 혹은 선진국과 개도국 간 해석의 차이가 존재하며, 문제해결을 위한 국제사법

⁵²⁾ Desmond Ball, “Arms and Affluence: Military Acquisitions in the Asia-Pacific Region,” *International Security*, vol. 18, no. 1 (1993), pp. 88~103.

⁵³⁾ 백병선, “한국의 해양안보위협 변화와 전개양상에 관한 연구,” 『국제문제연구』, 제12권 3호 (2012), pp. 77~109.

재판소 및 국제해양법재판소의 제도가 있지만 대부분의 분쟁이 당사국 간 합의에 의해 해결되는 경우가 많다는 점을 고려해볼 때, 아직 그 효과성이 많지 않다고 판단된다.⁵⁴⁾

또한 레짐 내부 세력분포의 경우, 미국은 ‘다수의 횡포’를 주장하며 유엔 해양법 협약에 대한 불신을 표명하면서 이를 비준하지 않고 있어 궁극적으로 본 국제레짐이 효과적으로 작동하기 어려운 상황을 만들고 있음을 보여준다. 또 이러한 레짐 참여국 간의 물리적인 세력분포뿐만 아니라, 해양자원 개발에 대한 선진국과 후진국 간의 기술격차의 존재는 국제해양레짐의 효과적인 작동을 저해한다. 예컨대 해양광물자원의 경우, 과거에는 국제해저기구(International Seabed Authority)가 관리해야 한다는 것이 국제 해양레짐의 입장이었다. 즉, 국제해저기구 산하기관인 국제해저기업을 통해 국제공동개발과 국제적 통제하의 선진국 내 민간 기업을 통한 개발이라는 병행개발체제를 채택하고 있었다. 그러나 미국을 비롯한 선진국들은 이러한 방식을 선호하지 않았는데, 그 이유로 심해저 기술이전 의무에 대한 부담, 그리고 국제해저기구 운영비용에 대한 과도한 부담, 국제해저기구로부터의 중앙통제식 심해저 광물생산체제에의 불합리성 등에 대해 불만을 갖고 있기 때문인 것으로 알려져 왔다.⁵⁵⁾

인식공동체의 경우, 아시아 지역에는 예컨대 아시아·태평양안보협력회의(Councils for Security Cooperation in the Asia-Pacific: CSCAP)가 존재한다. 말레이시아 쿠알라룸푸르에 본부를 두고 있는 아시아태평양안보협력회의는 역내 각국 전문가들의 자발적 비정부기구 공동체이며 해양안보 영역 뿐만 아니라 신뢰구축, 북태평양안보, 초국가 범죄, 포괄적 안보 등 다섯 가지 영역에 대한 작업반을 운영하고 있다.

54) 김덕기, “배타적 경제수역내 군사 및 군사정보활동에 관한 고찰,” 『Strategy 21』, 제6권 2호, pp. 189~217.

55) 강량, “국제사회 힘의 변화와 해양한국의 미래: 유엔해양법협약과 해양레짐의 출현을 중심으로,” p. 134; 김종현, 『해양과 국제정치』, pp. 121~124.

그러나 컨센서스 방식의 정책결정방식으로 인해 회의 내에서는 지역이 당면한 현안에 대해 문제의식은 공유할 수는 있으나 문제해결에 있어서는 효율성을 보이지 못하고 있다.⁵⁶⁾

요컨대 레짐 이론의 차원에서 유엔해양법협약의 유효성을 분석해보면, 해양이라는 공유재 차원의 이슈영역으로 인해 레짐 참여국들은 레짐을 통한 문제해결보다는 국가이익에 천착한 정책결정을 내릴 가능성이 높다. 더욱이 미국이라는 해양강대국이 본 협약을 비준하지 않았다는 점이 레짐의 효율적인 작동을 저해하고 있다. 또 해양강대국과 개발도상 연안국 사이의 해양개발 및 해양안보 차원의 기술 격차로 인해 본 협약이 효과적으로 이행되기 어렵다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 다양한 형태의 해양 분쟁이 중첩적인 균열구조를 형성하고 있어, 회원국들은 근본적으로 레짐이라는 공간을 통해 문제해결에 도달하기 어려운 구조에 놓여있다. 이러한 요인들은 궁극적으로 국가 간 협력을 어렵게 하고 레짐의 효과적인 작동을 저해할 것이다.

2. 해양 국경안보와 해양력 강화 정책

가. 해양 국경안보 현황과 쟁점

최근 주목받고 있는 해양안보의 현안은 불법조업(illegal, unreported and underreported fishing, IUU fishing), 해적행위(piracy) 그리고 해양 분쟁(maritime dispute)으로 집약될 수 있으며, 모두가 해양 국경안보의 현안이기도 하다.

우선 불법조업은 비전통 안보 차원에서는 어족자원에 대한 위협으로 논의되어왔지만, 연안국의 입장에서는 영해 내 지속가능한 조업이 불가

⁵⁶⁾ Alex Bellamy, *Security Communities and Their Neighbors: Regional Fortress or Global Integrators?* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), p. 115.

능해지는 식량안보에 대한 위협이자 해양생태계 파괴 차원의 위협으로 인식되고 있다.⁵⁷⁾ 예컨대 기니아, 소말리아, 앙골라, 모잠비크, 시에라리온, 세이셸, 라이베리아, 케냐, 나미비아 9개 아프리카 국가들이 겪는 불법조업에 대한 2005년의 한 보고서는 이들 국가들의 배타적 경제수역 내에서 발생하는 불법조업의 규모가 매년 335백만 달러의 규모에 이르는데, 사하라이남 아프리카 지역 모두의 경우를 추산할 경우 매년 937백만 달러의 규모로 추산되고 있다.⁵⁸⁾ 이들 사하라이남 아프리카 국가들이 저소득국가 혹은 최빈국임을 감안해볼 때, 이러한 불법조업은 국가재정 수입을 감소시키고 경제성장률에도 영향을 미칠 수준이다. 더욱이 이러한 추세가 이어질 경우 아프리카 연안 국가들의 단백질 섭취원이 급격히 줄어들 것으로 예측되며, 어족자원의 지속가능성을 담보할 수 있는 생태계파괴도 우려되고 있다.⁵⁹⁾ 따라서 미국과 동맹국들은 그들의 해군력을 이용해 개도국의 어족자원 관리를 위한 역량제고를 위해 힘쓰고 있으며, 배타적 경제수역 뿐만 아니라 영해에 대한 감시 그리고 항구시설의 안전을 위해 협력하고 있다.

또 다른 현안은 바로 해적행위이다. 해적행위란 사유의 선박 혹은 항공기의 승무원 또는 승객에 의하여 사적 목적으로 범행된 불법적 폭력, 억류, 약탈행위를 일컫는다.⁶⁰⁾ 해적행위는 아시아 지역은 물론 세계 해상 교통로, 특히 앞서 언급한 병목점을 위협하는 수준으로 증가하고 있다.

⁵⁷⁾ United Nations General Assembly, Resolution 62177, “Sustainable Fisheries Including Through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and Related Instruments,” (28 February, 2008).

⁵⁸⁾ MRAG, “Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing,” Policy Brief 8 (2005), <<https://www.issuelab.org/resources/17797/17797.pdf>>.

⁵⁹⁾ Kip Ward, *United Nations Africa Command, 2009 Posture Statement* (Stuttgart: Africa Command, 2009). pp. 1~42.

⁶⁰⁾ UN Convention on the Law of the Sea, Ocean and Law of the Sea Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (2001), Article 101.

아시아 지역의 경우 싱가포르 해협과 말라카 해협 및 인도네시아 주변에서 기승을 부리고 있는데, 최근의 문제는 불법조업과 해적행위가 같은 행위자에 의해 동시에 자행되고 있다는 점이다. 즉 불법조업 행위를 위해 필요한 선박조종술(seamanship)과 해양지식을 이용해 범죄조직과 협력한 해적행위가 늘어나고 있는 것이다. 더욱이 최근에는 동남아시아 지역으로부터 동아프리카 및 인도양으로 해적행위가 옮겨가고 있다. 동아프리카 지역에서의 해적행위는 홍해와 아덴만 지역을 중심으로 일어나고 있는데, 전 세계 원유수출의 30%가 이 지역 해로를 따라 이동한다는 점을 고려한다면 해적행위는 경제적 위협이 되기에 충분하다. 또한 아프리카 지역에서의 해적행위는 자원수출에 타격을 줄 뿐만 아니라 아프리카로의 인도적 지원 구호물품의 전달을 가로 막고 있다. 예컨대 유엔 세계식량기구(UNWFP)의 경우 구호물자의 90%가 소말리아 역내 아프리카의 뿔(Horn of Africa)지역으로 해로를 통해 전달되는데, 이 구호활동이 해적활동으로 인해 직접적인 피해를 입고 있다. 따라서 미국을 비롯한 역내 국가들이 구호물품이 실린 선박을 호위해주는 해양작전을 수행하고 있는 상황이다. 이러한 해양협력은 물론 단기적으로 안전한 구호물품 전달을 가능케 하지만 해적행위를 근본적으로 차단하지는 못한다. 해적행위의 원인으로 지목된 요인은 통치력이 닿지 않는 지역의 확장, 열악한 거버넌스, 연안국 정부의 영해 및 항구 관리능력 부재, 그리고 내전과 같은 폭력사태 혹은 혼란상태 등이다.⁶¹⁾ 즉 해적 행위는 단순히 해적행위에 가담하는 개인적 차원의 목적뿐만이 아니라 해적행위를 조장하는 환경적 차원의 영향력으로부터 생겨나게 된다는 것이다. 결과적으로 해적, 그리고 더 나아가 이와 동반하는 불법조업의 근원적 원인을 해결하기 위해서는 연안국과 협력국가들 간의 해양력도 중요하지만, 역내 저소득 국

⁶¹⁾ Jeffrey Norwitz, *Armed Groups: Studies in National Security, Counterterrorism, and Counterinsurgency* (New Port, RI: US Naval War College, 2008). pp. 3~14.

가들에 대한 역량강화 차원의 개발협력 혹은 내전 이후의 안정화 작전 등도 고려해보아야 함을 알 수 있다.

마지막으로 해양분쟁을 살펴볼 필요가 있다. 앞서 논의한 바와 같이 해양경계의 대상이 되는 영해, 접속수역, 대륙붕, 배타적 경제수역 등 외측한계 설정에 관한 수세기에 걸친 논란은 유엔 해양법협약 체결로 인해 일정정도 해소된 듯하나, 이러한 국제법 차원의 해결과는 별개로 해양분쟁은 지속되고 있다. 해양분쟁은 크게 해양영유권(maritime sovereignty) 분쟁과 해양관할권(maritime jurisdiction) 분쟁으로 구분할 수 있다. 해양영유권 분쟁은 앞서 <표 III-3>에 나타나있듯 도서영유권, 영해기선, 인공구조물, 인공섬 등에 관한 분쟁을 말하며, 이는 실효적으로 지배하고 있거나, 그러지 못한 국가들 간의 분쟁으로 구조화되고 있다. 반면 해양관할권 분쟁은 배타적 경제수역, 대륙붕 등에 관한 것인데, 이러한 이분법적인 구분을 기초로 해서 개별적으로 대응하는 것은 국가이익을 극대화하는 데 전략적인 선택이 아닐 수 있다. 예컨대 일본의 경우 해양영토를 확대하기 위해 태평양에 있는 암초를 복원하는 프로젝트를 추진해왔다. 일본이 복원하려는 암초, 즉 오키노토리시마가 도서로 인정받게 될 경우 일본은 일본 육지면적보다 넓은 약 40km²의 해양영토, 즉 배타적 경제수역과 대륙붕을 획득할 수 있기 때문이다. 따라서 해양영유권 분쟁은 단순히 수면상의 영토분쟁으로 인식하기보다는 수면하의 영해, 즉 배타적 경제수역과 대륙붕의 현황을 고려한 분쟁으로서 복합적으로 인식할 필요가 있다.⁶²⁾

요컨대 이러한 해양 국경안보 현안을 접근하는 데 있어서 국가들은 사안에 따라 국제 해양레짐에 의존하기보다는 당사국 간의 합의에 비중을 두려고 한다. 물론 해적행위의 경우 국가 간 협력을 통해 해결하고자 하

62) 백병선, “동아시아 지역의 해양분쟁 전망 및 한국의 대응방향: 주변국 해군력을 중심으로,” pp. 77~109.

지만, 불법조업이나 영토분쟁의 경우 그렇지 못하다. 특히 해양 영토분쟁의 경우, 국제 해양레짐으로서의 유엔 해양법협약은 협약 당사국 간에 발생할 수 있는 분쟁에 대하여 강제적 조항을 결여한 불완전한 레짐이다. 또 분쟁의 현안인 해양안보의 경우 앞서 논의한 바와 같이 경합성이 상당히 높은 성격을 띠고 있기 때문에, 분쟁의 해결에 있어 다자레짐에 의존하여 제3자의 개입을 최대한 배제하는 한편, 당사자 간 합의에 비중을 두고 있다. 최근에는 이러한 수준을 넘어서 분쟁 당사국 간 군사적 충돌의 가능성도 대두되고 있다. 남중국해의 인공섬 사례와 같이, 분쟁 당사국들은 해양 영유권 분쟁지역에 대한 실효적 지배를 강화하기 위해 노력하고 있다. 해양 영유권 분쟁의 경우 역사적, 국제법적으로 분쟁지역이 명백히 자국의 영토임에도 불구하고 이를 일관적으로 주장하거나 적극적으로 지키는 외교·안보적 조치를 취하지 않는다면, 그리고 분쟁 도전국의 영토 강탈 시도에 저항하지 않을 경우, 그러한 현상변경 시도가 받아들여질 수 있다는 것이 문제이다.⁶³⁾ 이러한 점을 고려해 해양 영토분쟁에 대비해 많은 국가들은 해군력을 포함한 포괄적 차원의 해양력 제고에 힘쓰고 있다.

나. 주요국의 해양력 강화 전략

세계 각국은 해양시대를 맞이하여 다양한 해양관할권확장 전략을 모색하고 있다. 이는 해양으로의 접촉성과 해양력 보유 여부가 그 국가의 경제성장과 밀접한 관계에 있다는 이론에 근거하며, 역사적으로 미국, 영국, 프랑스, 독일, 스페인, 포르투갈의 예에서도 증명돼 왔다.⁶⁴⁾ 반면 몽골이나 르완다와 같이 육지로 둘러싸인 내륙국가의 경우 그 반대의 결과를 맞이할 가능성이 높다는 연구결과도 존재한다.⁶⁵⁾

⁶³⁾ 위의 글, p. 101.

⁶⁴⁾ Jeffrey D. Sachs, "Tropical Underdevelopment," CID Working Paper no. 57, December 2000.

앞서 언급한 바와 같이 해양 국경안보 및 관할 해역의 해양안보와 해양 자원 확보를 위해 가장 중요한 것은 해양집행력의 강화라고 볼 수 있다. 보다 넓은 의미로 해양력의 강화라고 할 수 있는데, 해양력이란 우선 “해양에서 혹은 해양에 의해 국민이 위대해지는 모든 경향을 포함”하고 있으며, 이때의 해양력이란 “무력에 의해 바다 혹은 바다의 일부를 지배하는 군사력뿐만이 아니라 평화로운 통상과 해운을 포함”한다.⁶⁶⁾ 군사적 요소를 강조하는 경우 “바다로부터 혹은 바다에서 운용될 수 있는 군사력”으로 해양력을 정의하고 있는 반면, 비군사적 요인을 강조하는 경우 “해양으로부터의 경제적 이익과 평화적 이익을 제공하는 적극적인 능력”이라고 설명된다.⁶⁷⁾ 요컨대 해양력이란 국가의 이익에 부합하도록 바다를 통해 상대의 행태에 영향을 미칠 수 있는 능력으로 정의할 수 있으며, 이는 일반적인 국력 개념의 하위개념으로 볼 수 있다.

우선, 해양 국경안보를 위해 필요한 군사적 해양력은 바로 해군력이다. 한반도를 둘러싼 주변 국가들의 해군력 증강 추이는 향후 해양 국경안보 정책의 방향을 가늠할 수 있다는 점에서 반드시 분석할 필요가 있다.

미국의 경우, 오바마 행정부 기간 동안 미 연방정부의 예산 자동삭감 조치와 함께 국방비 예산도 삭감되었지만, 미국의 아시아 재균형 전략과 함께 아시아 지역에 대한 공약은 유지되었다. 특히 아시아·태평양 지역에 해·공군의 60%를 배치할 계획으로, 현재 태평양사령부의 지휘를 받는 제7함대와 제3함대는 수상함 92척, 잠수함 43척, 수송함 64척의 전

⁶⁵⁾ Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It* (New York: Oxford University Press, 2007), pp. 53~63.

⁶⁶⁾ 알프레드 세이어 마한 지음, 김주식 옮김, 『해양력이 역사에 미치는 영향』 (서울: 책세상, 1999), pp. 35~36; 김우상·김현일, “동아시아 해양력 전이와 지역질서,” 『국제정치논총』, 제43권 4호 (2002), pp. 101~120.

⁶⁷⁾ Eric Grove, *The Future of Sea Power* (London: Routledge, 1990); 임인수, “해양 전략의 기본개념 연구,” 『해양전략』, 제88호 (1995), pp. 88~114.

력을 보유하고 있다. 물론 미국의 군사력은 여전히 가장 압도적인 수준을 유지하고는 있으나, 동아시아와 서태평양 지역만 살펴보았을 때 중국의 군사기술의 속도는 사실상 위협적이라고 평가받고 있다. 이에 트럼프 대통령은 힘을 통한 평화(peace through strength)의 외교·안보 정책 기조 하에 해군과 공군력 증강을 위해 2011년 예산통제법(Budget Control Act)에 의한 지출상한선을 폐지하려고 한다. 이를 통해 지난 2016년 대선 기간 동안 공약한 바와 같이 해군함정은 현재의 308척에서 350척으로, 현재 1,100여대 수준의 공군전투기를 1,200대까지 확충하려고 한다. 특히 해군의 경우 연안전투함은 지금의 52척 규모로 유지하는 대신 항공모함을 11척으로 확충하고, 공격잠수함은 지금의 48척에서 66척으로 확충한다는 계획을 제시해 왔다. 이러한 전력 제고의 이면에는 미국이 아시아·태평양 지역에서의 패권을 유지하고자 하는 의도가 놓여있다. 특히 미국 해군력 운용목표를 해양통제(sea control)로 재조정했다는 점에 주목할 필요가 있다.⁶⁸⁾ 미국은 탈냉전 이후 주요 해상결전(decisive battle) 없이 주로 군사력 투자를 통해 지상 작전에 기여함으로써 승리를 이끄는 역할에 충실해 왔다. 하지만 지금의 아시아·태평양 지역의 해양환경 상, 상대국의 해양사용을 거부하는 것(sea denial)보다 좀 더 공세적인 차원에서 제해권에 대한 갈등 가능성에 우선순위를 두어야할 필요성을 미국이 절감한 것으로 해석할 수 있다. 이는 미국이 해양력 제고에 있어 좀 더 공세적인 작전개념으로 전환했음을 보여주며, 그만큼 아시아·태평양 지역에 있어서의 군사적 세력균형이 압박했음을 반증한다.

한편, 중국의 해군력 건설 목표는 영토 주권 수호 및 해양분쟁에 대비한 전시 및 평시 전략적 우위 선점, 근해분쟁(타이완 및 남중국해) 발생

⁶⁸⁾ Naval Surface Forces Command, *Surface Force Strategy: Return to Sea Control* (January 2017), p. 1.

시 개입거부 및 지연을 위한 대미국 억제능력 강화로 요약된다. 이에 따라 중국의 해군력 강화는 반접근/지역거부 역량강화로 귀결되고 있으며, 미국의 서태평양 및 동아시아 지역으로의 진입을 막고 항행의 자유 작전을 억지하는 데 그 목적이 있을 것이다. 중국은 이를 위해 항공모함 중심의 해군력 강화를 시도하고 있으며, 특히 원해 작전능력 강화를 통해 2020년경에는 원양임무 수행이 가능한 120척 이상의 함정을 보유하게 될 것으로 추정되고 있다. 이와 같은 중국의 해군력 증가는 중국이라는 국가의 특성이 변화하고 있는 데 따른 것이다. 공산주의 체제 하에서 대륙지향적 고립국가였던 중국은 점차 대외무역에 의존하는 해양지향적 개방국가로 변화해 왔다. 중국의 경제발전은 동부 해안지역에서 생산되는 상품들을 해외로 수출하는 방식으로 이뤄졌고, 결국 해안지대가 중국의 핵심적 산업지대로 부상했다. 일부 연구자들은 대외무역 의존도가 높아지고 자원 부족이 초래되면 국가는 대외무역을 보호하기 위해 해군력 증동이 불가피하다는 유명한 이론이 중국에도 적용될 수 있다고 보았다.⁶⁹⁾

이러한 경제적 차원의 설명 이외에도, 중국은 지난 100여 년간 7차례 외국의 침략을 받았는데 이 모든 사례가 바다를 통해서였다는 점을 지적하면서, 중국 국방을 위해 막강한 해군력의 필요성을 지적한 중국의 연구자도 있다.⁷⁰⁾ 또 긴 해안선과 많은 섬, 해양관할권 확장 등을 근거로 중국이 해양국가임을 강조하면서 해양은 중화민족의 부흥을 위해 중요하기 때문에 중국 해군의 함대 전력건설과 작전범위 확장이 필요하다는 주장도 주목할 만하다.⁷¹⁾

⁶⁹⁾ George W. Baer, *One Hundred Years of Sea Power: The US Navy 1890-1990* (Stanford: Stanford University Press, 1994). pp. 9~26.

⁷⁰⁾ Tai Ming Chung, "China's Perception of Security in Asia and its Naval Policy," in *Sea Power and Korea in the 21st Century*, ed. Chun Geunn Lee (Seoul: The Sejong Institute, 1994). p. 42.

⁷¹⁾ Wu Shengli and Hu Yanlin, "Building a Powerful People's Navy that Meets the

일본 아베정권은 집단적 자위권 확대해석, 미일 신방위협력지침 체결 등의 조치를 통해 보통국가화 노선을 지속적으로 추구하고 있다. 일본의 해상자위대는 아시아 국가들 가운데 가장 현대화된 해군력이라고 평가 받고 있는데, 사실 일본은 지정학적 특성으로 인해 해양안보에 우선순위를 둘 수밖에 없다. 일본은 해양국가로서 특히 대외무역과 직결되는 해상 교통로에 대한 의존도가 상당히 높기에, 해군력 제고에 무게를 둘 수밖에 없는 상황이다. 예컨대 오늘날의 해상자위대는 대중국 해양 견제를 목표로 해양주권 확보를 위해 해양안보 활동을 확대하고 있다. 일본은 센카쿠 열도 영유권 분쟁에 대비하기 위해 도서방어 및 상륙작전 능력 확보에 집중하고 있으며, 이를 위해 수송헬기, 수직 이착륙기, 기동전투차량, 상륙장갑차 등을 대거 도입하는 한편, 육상 자위대의 경우 센카쿠열도 인근 도서에 연안감시대를 배치하였다. 이러한 해군력 제고의 노력이 반영되어, 2017년도 일본의 국방예산은 436억 달러 규모로 태평양전쟁 이후 최대치를 기록하고 있으며, 트럼프 행정부의 방위분담 요청으로 인해 오랜 시간 유지해왔던 국내총생산 대비 1%의 한계선을 넘을 것으로 예측되기도 한다.

마지막으로 러시아의 경우, 2012년 푸틴 대통령이 집권 3기를 시작할 당시 ‘강한 러시아’ 재건을 공약한 이후, 강력한 군사독트린을 지속적으로 시현해 오고 있으며 해양 국경안보에서도 예외가 아니다. 2015년 러시아 정부가 발표한 ‘신해양독트린’은 해양강국으로서의 위상회복을 위해 해군활동, 해양수송, 해양과학, 자원 확보의 우선순위를 제시하고 있다. 이러한 우선순위에 발맞추어 러시아는 북해 및 태평양함대에 핵탄도 미사일잠수함 및 핵잠수함을 배치하였으며, 과거 구 소련시대 해군력 현시(presence)에 필적할 수준의 해군력 현대화를 위해 노력하고 있다.

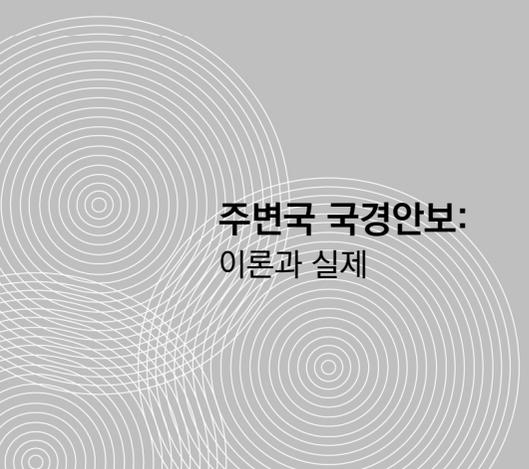
Requirements of the Historical Mission for Our Army,” *Quishi 14*, July 16, 2007, <<http://www.qsjournal.com/en/20070716/GB/qs^459^0^10.htm>>.

요컨대 동북아시아 지역 주요국가들 사이에 공통적으로 관찰되는 해군력 강화 추세는 군사력 증강을 통한 해양안보의 달성, 즉 강압적 방식의 문제해결방식을 적극적으로 활용할 것임을 보여주고 있다. 다시 말해, 레짐을 통한 해결방식 이외에도 해양에서의 국가이익을 확보하고 분쟁에 대비하기 위한 전력증강이 이뤄지고 있는 것이다. 특히 한반도 주변국은 분쟁해역에서 힘의 투사를 가능케 하는 원양작전 능력 배가에 힘을 쏟고 있으며, 항공모함 확보에 집중하고 있다. 이러한 강압적 수단의 강화는 궁극적으로 해양 국경안보에서의 문제해결에 있어서 국가 간 다자적 협력의 틀, 즉 국제해양레짐의 효과성을 저해할 수 있는 환경을 형성하는데 영향을 미칠 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 해양이라는 공간이 갖는 공유재적 성격으로 인해 국가 간 협력이 불가피함을 고려해볼 때, 이러한 공간에서 발생하는 문제를 해결하는 데 있어서 규칙기반 해결방식에 대한 한반도 주변 국가들의 인식을 제고시킬 필요가 있다.

〈2부〉 실제

IV. 일본의 국경안보





주변국 국경안보:
이론과 실제

1. 일본의 영토 및 국경 인식

가. 근대 국가 시기

근대적 의미의 영토는 국가의 통치권이 미치는 공간적 영역을 의미하는데, 영해, 영공 등도 포함된다. 이와 같은 의미의 영토인식은 일본의 경우, 섬나라이기 때문에 러시아, 중국 등 대륙국가들처럼 영토팽창이나 외세의 침략 등에 의한 영토 변경이 상대적으로 적었기 때문에, 상대적으로 국경 및 영토에 대한 명확한 인식이 취약한 편이었다. 대체로 일본은 홋카이도, 혼슈, 시코쿠, 규슈 등 주요 4도와 일본열도가 형성하는 해안선을 중심으로 영토 및 국경을 인식하였다.

일본의 근대적 개념의 영토 및 국경 인식은 19세기에 접어들어 근린국가들과의 통상관계에서 비롯되었다. 일본 근해에 러시아 선박이 출몰하자, 일본은 국경 획정의 필요성을 인식하게 되었고, 따라서 1855년에 러시아와 통상조약을 체결하면서 북방지역의 국경을 확정하였다. 즉, 1855년에 ‘일러통상우호조약(日魯通好條約)’이 체결될 때, 일본은 에도로 후 해협과 우루프섬 사이에서 러시아와의 영역을 구분하였고, 북방 4도를 일본의 영토로 하는 국경선을 확정하였다.⁷²⁾ 그러나, 러시아와의 북방 국경만 확정하였을 뿐, 남방 지역의 국경획정 문제는 그대로 잔존하였다. 일본이 근대국가로서 전반적인 국경을 확립한 것은 1868년의 메이지 유신 이후였다.

메이지 유신 이후, 일본의 영토 변천 및 국경 획정에 대해 살펴보면 <표 IV-1>과 같은데, 일본은 남방의 류큐왕국을 1872년에 폐지하여 류큐번으로 행정조치를 한 후, 1879년에 류큐번 대신에 오키나와현을 설치하였다. 아울러, 북방은 1875년에 러시아와의 협상을 통해 사할린과 쿠릴열도를 교환하여 쿠릴열도 전체를 일본 영토로 하였다. 이로써 근대 일본

72) 블루즈·버튼, 『日本の境界』, (東京: 青木書店, 2000), pp. 20~21; 홍성화 외, 『전근대 일본의 영토인식』 (서울: 동북아역사재단, 2012), p. 17.

의 영토는 주요 4도를 비롯하여 북방으로는 쿠릴열도, 남방으로는 오키나와제도까지 포함하였고, 이를 기반으로 국경선도 확정되었다. 그리고 19세기 유럽열강들에 의한 제국주의의 물결이 동아시아에 밀려들어 오면서, 일본도 이에 편승하여 팽창주의적 대외정책을 전개하면서 영토 확장을 도모하였다.

일본은 청일전쟁의 승리를 통하여 1895년에 타이완, 평후제도 등을 접수하였고, 1885년에 현지조사를 실시한 센카쿠제도는 1895년의 각의 결정을 통하여 자국영토로 편입하였다. 또, 일본은 러일전쟁 과정에서 발틱함대와의 해전에 대비하기 위해 독도에 망루 설치를 서둘렀고, 1905년 1월 독도를 일본의 영토로 공식 선언하였으며, 러일전쟁의 승리에 따른 포츠머스조약을 통해서도 러시아 영토였던 사할린의 남부지역을 자국영토로 편입하였다. 나아가, 일본은 1910년 8월에 한반도를 병합하여 식민지화하였고, 1932년 3월에는 중국의 동북지역에 만주국을 건국하였다. 아울러, 남방지역으로는 1920년에 남태평양 미크로네시아제도의 남양군도를 위탁통치한 데 이어 1922년에 남태평양 미크로네시아제도의 얍(Yap)섬까지 위탁통치를 하였다.

이처럼, 제국주의 일본은 전쟁과 무력을 통해 영토를 확장하였고, 아울러 전쟁에 의해 영토를 확장한 만큼 일본의 국경안보에 대한 인식도 강해졌다(〈표IV-1〉참조).

표 IV-1 근대국가 일본의 영토 변천

1868년	• 일본 영토는 홋카이도, 혼슈, 시코쿠, 규슈와 부속도서, 사할린, 에토로후 이남의 치시마, 류큐제도로 이루어짐.
1875년	• 5월, 러시아와의 사할린·쿠릴열도 교환조약에서 사할린을 러시아에 양도하고, 그 대신 우루프섬 이남의 치시마를 영유함.
1876년	• 10월, 오가사하라제도의 영유를 미·영·프·독 등 12개국에 통고함.
1895년	• 4월, 청일전쟁의 승리 결과, 타이완, 평후제도를 할양받았지만, 러·독·프 3국 간섭에 의해 요동반도의 반환을 결정함.

	<ul style="list-style-type: none"> • 6월, 타이완, 평후제도를 접수함. • 11월, 요동반도를 중국에 반환함.
1905년	<ul style="list-style-type: none"> • 1월, 독도를 일본의 영토로 공식 발표함. • 9월, 러일전쟁에서 남사할린(사할린의 북위 50도 이남)을 영유함. • 9월, 간토슈(關東州, 현 중국의 다렌 및 립순 지역)를 조차함.
1910년	<ul style="list-style-type: none"> • 8월, 한일병합
1920년	<ul style="list-style-type: none"> • 6월, 남양군도를 위탁통치함.
1922년	<ul style="list-style-type: none"> • 2월, 서태평양의 압 섬을 위탁통치함.
1932년	<ul style="list-style-type: none"> • 3월, 만주국의 건국을 선언함.

출처: 武光 誠, 『國境の日本史』(東京: 文藝春秋, 2013), p. 129.

또, 메이지 유신 이후, 일본은 어느 국가의 관할도 아니라고 판단되는 소위 무주지(無主地)를 선점하여 일본 영토에 적극적으로 편입하였다 (<표 IV-2> 참조).

표 IV-2 근대국가 일본이 선점하여 편입한 영토

다이토지마(大東島)	1885년에 오키나와현에 편입됨.
이오토(硫黃島)	1891년에 도쿄부에 편입됨.
센카쿠제도(尖閣諸島)	1895년에 오키나와현에 편입됨.
미나미토리시마(南鳥島)	1898년에 도쿄부에 편입됨.
오키다이토시마(沖大東島)	1900년에 오키나와현에 편입됨.
오키노토리시마(沖ノ鳥島)	1931년에 도쿄부에 편입됨.

출처: 武光 誠, 『國境の日本史』, p. 129.

나. 제2차 세계대전 이후 현대

일본은 제2차 세계대전에서 패함에 따라 연합군 최고사령부(Supreme Commander of the Allied Powers: SCAP/ General Headquarters: GHQ)의 점령통치를 받았다. GHQ가 일본정부를 통한 간접통치를 시행하면서 일본은 국제사회에 주권행사를 할 수 없었고, 일본 영토는 홋카이도, 혼슈, 시코쿠, 규슈 및 연합국이 결정하는 여러 소도(小島)에 한정되

었다.

제2차 세계대전 이후 일본의 영토는 1951년 9월의 샌프란시스코조약에 의해 확정되었는데, 샌프란시스코조약의 영토 조항(2조 2항)의 주요 내용은 <표 IV-3>과 같다.

표 IV-3 샌프란시스코조약의 영토 조항(2조 2항)

- (a) 일본은 한국의 독립을 인정하고, 제주도, 거문도, 울릉도를 포함한 한반도와 그 부속도서
에 대한 모든 권리, 자격, 영유권을 포기한다.
- (b) 일본은 타이완과 평후제도에 대한 일체의 권리를 포기한다.
- (c) 일본은 쿠릴열도와 사할린에 대한 일체의 권리를 포기한다.
- (d) 남태평양의 구위임통치지역은 미국이 신탁통치하며, 오키나와와 오가사하라제도는 미국
의 신탁통치 예정지역으로 삼는다.

샌프란시스코조약의 체결 이후, 일본의 영토 변천은 <표 IV-4>와 같다. 즉, 1953년에 아마미오시마, 1968년에 오가사하라제도가 일본에 반환되었고, 1972년의 오키나와 반환협정에 의해 오키나와제도도 일본에 반환되었다. 오키나와의 행정권이 일본에 반환될 때, 센카쿠제도의 행정권도 일본에 반환되었다.

표 IV-4 제2차대전 이후 일본의 영토 변천

1945년	• 8월, 제2차 세계대전의 태평양전쟁 종결. • 일본 영토는 홋카이도, 혼슈, 시코쿠, 규슈 및 연합국이 결정하는 여러 소도(小島)에 한정됨.
1951년	• 9월, 샌프란시스코강화조약에 조인. 일본영토가 확정됨.
1953년	• 12월, 아마미오시마가 일본에 반환됨.
1968년	• 6월, 오가사하라제도가 일본에 반환됨.
1972년	• 5월, 오키나와반환협정에 의해 오키나와제도가 일본에 반환됨.

출처: 武光 誠, 『國境の日本史』, p. 129.

제2차 세계대전 이후, 샌프란시스코조약의 체결에 따라 현대 일본의 영토가 확정되고 <표 IV-4>와 같이 변천하였지만, 일본의 영토 및 국경에 대한 기본 인식은 홋카이도, 혼슈, 시코쿠, 규슈 등 주요 4도와 일본열도가 형성하는 해안선을 중심으로 이루어졌다. 즉, 냉전시대, 일본은 자국의 영토를 침범당하거나 인접국가들과 격렬한 영토 분쟁을 겪지 않았기 때문에 미·소 간 대결구도의 틀 내에서 소련에게 북방 4도의 반환을 요구하는 수준에서 영토 및 국경을 인식하였다.

그러나 소비에트연방의 붕괴와 더불어 탈냉전 시대로 접어들면서, 일본은 국경을 분쟁 뿐 아니라 협력의 공간으로 인식하며 영유권 문제에 보다 적극적으로 접근하였다. 일본은 러시아에 대한 경제적 지원과 북방 4도 반환, 공동개발과 중·일 상호 이익의 확대에 따른 센카쿠제도의 영유권 문제 해결 등에 전략적으로 접근을 시도하였다. 예컨대, 일본은 동지나해의 ‘평화·협력·우호의 바다’화를 제시하며 센카쿠제도의 영유권 문제에 따른 중·일 갈등을 해소하고자 노력하였고⁷³⁾, 북방 4도 반환 문제의 해결을 지향하여 쿠릴열도 공동개발을 위한 러시아와의 경제협력 카드를 제시하기도 했다.

하지만 일본의 전략적 접근은 북방 4도 반환 문제 등에서 그다지 성과를 나타내지 못했다. 게다가, 2010년 9월에 센카쿠제도의 근해에서 발생한 중국 저인망 어선의 일본 순시선 충돌 사건은 중·일 외교전을 초래했고 센카쿠제도 영유권문제를 중·일 분쟁의 불씨로 급점화시켰다. 중국의 GDP가 일본을 추월하며 G2로 부상하게 되는 2010년에 발생한 중국 저인망 어선의 일본 순시선 충돌 사건은 중·일 간의 거친 갈등과 대립을 초래하였다.

그 결과, 센카쿠제도 영유권 문제는 양국 민족주의에 편승하여 중·일 양자 간 차원의 갈등 및 분쟁은 물론, 동아시아 국제정치의 분쟁의 불씨로 비

⁷³⁾ 배정호·최춘흠·유영철, 『전환기 동북아국가들의 국내정치변화와 대북전략』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 64~66.

화되었고, 따라서 일본은 센카쿠제도 영유권 문제를 영토문제 이상의 전략적 차원에서 인식하게 되었다. 최근, 중국 선박들이 센카쿠제도 인근 해역으로 자주 진입하면서, 일본은 중국의 센카쿠제도 불법 점거 등에 대한 전략적 조치들을 강화할 뿐 아니라, 2014년의 오바마-아베 미·일 정상회담을 통하여 센카쿠제도를 미·일안보조약(5조)의 적용 대상 및 범위에 포함시키는 등 영토보존을 위한 국경안보의 조치들을 한층 강화하고 있다.

요컨대 러시아와의 북방 4도, 중국과의 센카쿠제도 등 영유권 분쟁이 첨예화됨에 따라 국경의 전략적 협력의 공간 활용에 한계를 나타내고 있기 때문에, 일본의 영토보존을 위한 국경안보에 대한 전략적 인식이 한층 강해지고 있으며, 아울러 그 전략적 대응 조치도 질적, 양적으로 강화되고 있다.

2. 일·중 국경과 센카쿠제도

가. 센카쿠제도의 분쟁 발생과 경과

(1) 분쟁의 발생

5개의 작은 섬과 3개의 암초로 이루어진 센카쿠제도(尖角諸島)는 동중국해의 남서부에 위치하고 있다. 센카쿠제도 가운데 가장 큰 섬인 조어도는 북위 25도 44분, 동경 123도 28분에 위치하고 있으며, <그림 IV-1>에 나타난 바와 같이 일본 측에서는 류큐열도(琉球列島)의 이시가키 북쪽으로 170km, 오키나와 현 나하의 서쪽으로 410km 지점에 위치해 있다. 중국 측에서는 푸젠성(福建省)의 푸조우시(福州市)에서 동쪽으로 170km 지점에 위치해 있으며, 타이완(臺灣) 지룽(基隆)의 북동쪽으로 약 170km 지점에 위치하고 있다.⁷⁴⁾

⁷⁴⁾ 中内康夫, “尖閣諸島をめぐる問題,” 『立法と調査』, no. 311 (2010.12), p. 22.

그림 IV-1 센카쿠제도



출처: 네이버 이미지 검색, <https://search.pstatic.net/common/?src=http%3A%2F%2Fpost.phinf.naver.net%2F20150309_206%2Fangle19852_1425871726067t9YnJ_PNG%2Fmug_obj_201503091228467942.jpg&type=n88_88>, 검색일: 2017. 09.28.).

무인도인 센카쿠제도는 1895년 일본의 내각 결의에 의해 일본의 영토로 편입되었고, 제2차 세계대전의 종전까지 일본이 영유권을 보유하며 실효지배를 하였다. 그리고 미국이 2차 세계대전 중인 1945년 6월에 오키나와를 점령한 이후, 북위 30도 이남의 남서제도들은 미국의 직접관리를 받았는데 센카쿠제도도 미국의 직접관할 영역이 되었다.

1952년 4월의 샌프란시스코조약에 따라 일본이 주권을 회복한 후에도 동 조약의 제3조에 의해 센카쿠제도를 포함한 북위 29도 이남의 남서제도는 미국의 관할 하에 놓여 있었다. 즉, 오키나와제도가 1972년 5월 오

키나와반환협정의 발효에 따라 일본에 반환될 때까지, 센카쿠제도는 미국의 신탁통치를 받았던 것이다.⁷⁵⁾ 그러므로 센카쿠제도의 영유권 문제는 1970년대 초반까지 국제사회에서 별다른 주목을 받지 못했고 분쟁지역으로서도 거의 부각되지 않았다.

센카쿠제도가 국제사회에서 주목을 받게 된 것은 센카쿠제도의 주변 해역에 막대한 석유 및 천연가스의 매장 가능성이 있다는 UN아시아극동 경제위원회의 ‘아시아 근해지역 광물자원 공동탐사조직위원회(CCOP)’의 발표가 나온 이후이다. CCOP가 1968년부터 동중국해 일대의 해양조사를 실시한 뒤, 센카쿠제도를 포함한 동중국해역의 해저에 막대한 석유 및 천연가스의 매장 가능성이 매우 높다는 발표를 하면서, 센카쿠제도는 1970년대에 접어들어 국제사회의 주목을 받게 되었다.⁷⁶⁾ 당시 센카쿠제도는 일본의 실효지배를 받고 있었고 현재도 지속되고 있다.

따라서 중국과 타이완(臺灣)은 일본이 실효지배를 하고 있는 센카쿠제도의 영유권에 대해 1971년 이의를 제시하고, 외교부 성명을 통하여 공식적으로 ‘자국의 영토’라고 주장하였다. 센카쿠제도의 중국명은 다오위다오(釣魚島)이고, 타이완명은 다오위타이(釣魚臺)이다. 1971년 6월의 타이완 외교부 성명에 나타난 핵심 주장은 다음과 같다.⁷⁷⁾ 첫째, 지리적 위치, 지질구조, 역사적 관계, 타이완 주민들의 장기적이고 지속적인 사용 등을 고려할 때, 센카쿠제도는 타이완성(臺灣省)에 소속된 중화민국(臺灣)의 영토이다. 둘째, 따라서 미국의 센카쿠제도에 대한 시정권이 종료될 때, 센카쿠제도는 중화민국(臺灣)에 반환되어야 한다.

1971년 12월 중국 외교부 성명에 드러난 핵심 주장은 다음과 같다.⁷⁸⁾

⁷⁵⁾ 미국이 1971년 6월의 오키나와반환협정에 따라 1972년 5월부터 오키나와의 행정권이 일본에 반환되면서, 센카쿠제도의 행정권도 일본이 행사하게 되었다.

⁷⁶⁾ 中内康夫, *Ibid.*, p. 23; 고봉준·이명찬·하도형, 『동아시아 영토문제와 독도』 (서울: 동북아역사재단, 2013), p. 106, p. 137.

⁷⁷⁾ 고봉준·이명찬·하도형, 위의 책, p. 24.

⁷⁸⁾ 위의 책, p. 24.

첫째, 센카쿠제도는 옛날부터 중국의 영토였다. 명나라 시대에 센카쿠제도는 당시 류큐(琉球)의 일부가 아니었고, 명나라가 왜구의 침범을 막기 위해 설정한 해상방위구역 내에 포함되어 있었다. 둘째, 센카쿠제도는 청일전쟁을 통해 일본이 탈취해간 영토이다. 청일전쟁에 승리한 일본은 청나라에 압박을 가해 시모노세키조약을 통해 타이완과 부속도서 및 팽호열도를 강제로 탈취해 갔다. 셋째, 타이완의 부속도서인 센카쿠제도에 대해 제2차 세계대전 후 미국이 시정권을 행사한 것은 불법이다. 넷째, 미·일 양국정부가 오키나와반환협정에서 센카쿠제도를 일본에 반환한 것은 불법이다.

이상과 같이 중국과 타이완이 센카쿠제도의 영유권을 주장하면서 센카쿠제도의 영유권 분쟁은 시작되었다. 다시 말해, 센카쿠제도를 포함한 동중국해역의 해저에 막대한 석유 및 천연가스 자원이 매장되어 있을 가능성이 매우 높다는 아시아 근해지역 광물자원 공동탐사조직위원회(CCOP)의 조사결과가 알려지면서, 중국과 대만이 일본의 센카쿠제도 실효지배에 대해 이의 제기를 하며 ‘자국의 영토’라고 주장하였고, 이로써 센카쿠제도의 영유권 분쟁이 시작된 것이다. 일본·중국·대만의 센카쿠제도 영유권을 둘러싼 분쟁은 정치적 요인보다, 석유·천연가스 등의 에너지 자원 즉 경제적 요인 등에 의해 촉발되었다.⁷⁹⁾

(2) 경과

냉전 시기, 일본·중국·대만의 센카쿠제도를 둘러싼 영유권 분쟁은 국제사회에서 그다지 심각한 갈등을 야기하지 않았다. 중국 어선들이 센카쿠제도 근처에 접근하는 정도였는데, 중국은 센카쿠제도의 영유권 문제에 대해 소극적 태도를 보였다. 예컨대, 1972년 9월의 중·일 국교 정상화를 위한 공동성명의 발표나 1978년 8월의 중·일 평화우호조약의 체결시

⁷⁹⁾ 위의 책, p. 146.

에도 중국은 ‘논쟁보류’, ‘판단보류’ 등의 소극적 태도를 보였다. 또 중국이 1992년 2월에 ‘영해법 및 접근구역법’을 제정하여 센카쿠제도를 ‘중국령’으로 명기하였지만, 센카쿠제도의 영유권 문제는 ‘일본의 실효지배’에 심각한 갈등이나 분쟁을 초래하지 않았다. 일본과 중국이 센카쿠제도를 포함한 동중국해역의 자원을 공동으로 조사하고 공동으로 개발한다는 인식을 어느 정도 암묵적으로 공유해왔기 때문이다.⁸⁰⁾

그러므로 센카쿠문제는 중·일 간의 내재된 갈등과 분쟁의 불씨이지만, 일본의 실효지배는 현상유지 수준에서 지속되었다. 일본의 후쿠다 총리와 중국의 후진타오 국가주석은 2008년 5월 7일 도쿄 정상회담에서 중·일의 전략적 호혜관계를 강화시키고 미래지향적 중일관계의 발전을 위해 동지나해 가스전의 중·일 공동개발을 합의하기도 하였다.⁸¹⁾ 이와 같은 후쿠다·후진타오 정상회담과 중·일 공동선언에 따라 동년 6월 18일에 동지나해를 ‘평화·협력·우호의 바다’로 한다는 슬로건 아래 동지나해의 가스전 공동개발에 대한 합의가 구체적으로 이루어졌다.⁸²⁾

그러나 우호적인 중·일관계는 2010년 9월 7일, 센카쿠제도의 근해에서 중국의 저인망 어선이 일본 해안보안청의 순시선에 충돌하는 사건이 발생하면서 일거에 악화되었고, 이 사건을 계기로 센카쿠제도의 영유권 분쟁은 중·일 갈등의 불씨로 재점화되었다. 이와 같은 상황에서 일본의 극우 성향 정치인인 이시하라 신타로 도쿄도 지사는 센카쿠제도의 5개 무인도 가운데 사유지인 우오츠리섬, 기타코섬, 미나미코섬 3개섬을 도쿄도의 소유로 구입하려는 의사를 표명하였다. 센카쿠제도의 3개섬이 도쿄도의 소유로 될 경우, 3개섬에 대한 개발이 도쿄도의 결정에 의해 국유화의 경우보다 비교적 용이하게 이루어질 수 있기 때문에 이는 중국

80) 위의 책, pp. 102~104.

81) 『朝日新聞』, 2008.05.07; 『讀賣新聞』, 2008.05.07.

82) 『日本經濟新聞』, 2008.06.19.

을 한층 더 날카롭게 자극할 수 있었다.

따라서 일본은 센카쿠제도의 영유권을 강화하면서도, 중국의 반발을 고려한 3개섬의 개발에 대한 정부의 감독 강화 등을 명분으로 3개섬의 국유화 조치를 단행하였다. 즉, 중국 후진타오 국가주석의 자제 요청이 있었지만, 일본의 노다 정부는 2012년 9월에 센카쿠제도의 5개 무인도 중 사유지인 3개섬을 국유화하였다. 중국 정부는 일본의 센카쿠제도 국유화 조치에 대해 정치, 경제, 군사, 외교, 민간 교류 등 다방면에서 강력한 보복조치를 취하였고, 중국 국내에서는 도요타 자동차 등 일본 제품 불매운동과 대규모 반일 시위 등이 전개되었다. 요컨대, 일본의 국유화 조치는 중·일관계를 한층 악화시켰고 센카쿠제도의 영유권 분쟁은 양국의 갈등을 더욱 심화시키고 있다. 최근에는 중국 선박의 센카쿠제도 인근 해역으로의 진입이 한층 잦아지고 있다.

나. 분쟁의 주요 쟁점과 일본의 주장

센카쿠제도에 대한 일본과 중국의 기본적 입장은 전혀 다르며 상반된다. 센카쿠제도를 둘러싼 주요 쟁점에 대한 일본의 기본적 입장 및 주장은 다음과 같다(〈표 IV-5〉 참조).⁸³⁾

첫째, 센카쿠제도가 일본에 영토편입이 되기 이전의 지위에 관해 살펴보면, 중국은 대만의 부속도서로서 고래 중국의 영토라고 인식하고 있다. 따라서 중국의 기본적 입장은 센카쿠제도가 중국의 고유영토라는 입장이다. 이에 대해 일본은 센카쿠제도가 중국의 청나라는 물론, 어느 국가의 지배도 받지 않았던 무주지라고 주장하면서, 역사적으로나 국제법적으로 일본의 고유영토이며, 현재 일본이 실효지배하고 있다는 기본적 입장을 강조하고 있다.

둘째, 일본에 의한 영토 편입과 관련하여, 중국은 일본이 청일전쟁의

83) 中内康夫, “尖閣諸島をめぐる問題,” pp. 24~26.

승리를 통해 센카쿠제도를 약탈했다고 주장하고 있다. 그러나 일본은 무주지인 센카쿠제도에 대해 1885년부터 현지 조사를 시행한 뒤, 1895년 1월 각의결정으로 오키나와현에 영토 편입하였다고 주장한다. 특히, 타이완 및 부속도서를 할양 받은 청일전쟁의 시모노세키조약은 1895년 4월임을 강조하고 있다. 즉, 센카쿠제도의 영토 편입과 타이완 및 부속도서의 할양은 전혀 다른 사안임을 역설하고 있다.

셋째, 제2차 세계대전의 전후처리와 오키나와 반환협정에 대해 살펴보면, 중국은 타이완의 부속도서인 센카쿠제도에 대해 미국이 시정권을 가지고 있다고 선언한 것은 불법이며, 따라서 미·일 양국정부가 오키나와 반환협정으로 센카쿠제도를 일본에 반환한 것도 불법이라고 주장하고 있다. 이에 대해, 일본은 샌프란시스코강화조약 제3조에 의해 센카쿠제도는 남서제도의 일부로서 미국의 통치를 받게 되었고, 1972년 5월에 오키나와 반환협정에 따라 오키나와의 일부로서 센카쿠제도의 시정권이 일본에 반환되었다고 주장하고 있다.

넷째, 영유권 주장의 시기와 관련, 중국은 외교부의 성명을 통하여 1971년 12월에 센카쿠제도의 영유권을 공식적으로 주장하였다. 이에 대해 일본은 중국이 종래 센카쿠제도를 자국의 영토라고 생각하지 않았기 때문에 미국의 시정권 아래 있었던 지역에 센카쿠제도가 포함된 것에 대하여 동중국해 석유개발의 움직임이 있었던 1970년에 이르기까지 전혀 이의를 제기하지 않았다고 반박하고 있다.

다섯째, 영유권 문제의 보류 약속에 대한 유무를 살펴보면, 중국은 1972년의 ‘중·일 국교정상화 교섭’ 및 1978년의 ‘중·일 평화우호조약 체결교섭’에서 센카쿠제도의 영유권 문제의 보류가 중·일 간에 약속되었다고 주장하는데, 일본은 중·일 간에 해결해야 할 영유권 문제는 존재하지 않고, 센카쿠제도 문제에서 보류의 약속도 존재하지 않는다고 일축하고 있다.

요컨대, 일본은 무주지인 센카쿠제도를 현지 조사를 시행한 뒤 내각의

결정에 따라 영토편입을 하였기 때문에 센카쿠제도는 역사적으로나 국제법적으로 일본의 고유영토이며, 현재 일본이 실효지배하고 있다는 기본적 입장을 강조하고 있다.

표 IV-5 센카쿠 제도의 쟁점과 일본·중국의 입장

		일본	중국
	기본적 입장	<ul style="list-style-type: none"> 역사적으로 국제법적으로 일본의 고유영토이고, 현재 일본이 실효지배하고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 중국의 고유영토. 중국은 대만을 반드시 해방하고, 센카쿠제도 등 대만의 부속도서를 회복함.
1	일본 영토 편입 이전의 지위	<ul style="list-style-type: none"> 무주지. 청의 지배가 미쳤던 흔적이 없음. 	<ul style="list-style-type: none"> 대만의 부속도서로서 고래 중국의 영토.
2	일본에 의한 영토편입의 평가	<ul style="list-style-type: none"> 1885년부터 현지 조사. 1895년 1월 각의결정으로 영토편입. 	<ul style="list-style-type: none"> 청일전쟁을 통해 일본이 약탈함. 1895년 4월 시모노세키조약으로 타이완과 타이완의 부속도서 및 팽호열도가 일본에 할양됨.
3	제2차 세계대전의 전후처리	<ul style="list-style-type: none"> 샌프란시스코 강화조약 제3조에 의해 센카쿠제도는 남서제도의 일부로서 미국의 시정하에 들어감. 	<ul style="list-style-type: none"> 타이완의 부속도서인 센카쿠제도에 대해 미국이 시정권을 가지고 있다고 선언한 것은 불법임.
4	오키나와 반환 협정의 평가	<ul style="list-style-type: none"> 오키나와 반환협정에 의거, 1972년 5월에 오키나와의 일부로서 센카쿠 제도의 시정권이 일본에 반환됨. 	<ul style="list-style-type: none"> 미·일 양국정부가 오키나와 반환협정으로 센카쿠제도를 일본에 반환하는 구역으로 넣은 것은 불법임.
5	영유권 주장의 시기	<ul style="list-style-type: none"> 중국은 종래 센카쿠제도를 자국의 영토라고 생각하지 않았기 때문에 미국의 시정권 아래 있었던 지역에 센카쿠제도가 포함된 것에 대해, 동중국해 석유개발의 움직임이 있었던 1970년에 이르기까지 전혀 이익을 제기하지 않았음. 	<ul style="list-style-type: none"> 중국은 외교부의 성명을 통하여 1971년 12월에 센카쿠제도의 영유권을 공식적으로 주장함.
6	영유권 문제 보류 약속의 유무	<ul style="list-style-type: none"> 중·일 간에 해결해야 할 영유권 문제는 존재하지 않고, 센카쿠제도 문제에서 보류의 약속이 행해진 사실은 없음. 	<ul style="list-style-type: none"> 1972년의 중·일 국교정상화교섭 및 1978년의 중·일 평화우호조약 체결교섭에서 센카쿠제도의 영유권 문제의 보류가 중·일 간에 약속되었음.

출처: 中内康夫, “尖閣諸島をめぐる問題,” p. 26.

3. 일·러 국경과 북방 4도

가. 북방 4도 분쟁의 발생과 경과

러시아의 캄차카반도와 일본의 홋카이도 사이에 일련의 도서들이 있다. 이 도서들의 러시아명은 쿠릴열도이고, 일본명으로는 치시마열도(千島列島)이다. 여기서 일본과 러시아간의 영유권 분쟁이 되고 있는 지역은 홋카이도 북서쪽의 하보마이, 시코탄, 구나시리, 에토로후 4개 도서이다. 즉, 일본에서는 소위 ‘북방영토’라고 불리는 섬들이다(〈그림 IV-2〉참조).

그림 IV-2 쿠릴열도와 북방 4도



출처: 네이버 비상학습백과, <<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3344511&cid=47334&categoryId=47334>> (검색일: 2017.09.28.).

북방 4도 가운데 구나시리와 에토로후는 상대적으로 크기가 크고, 하보마이와 시코탄은 크기가 작아서 뒤의 두 개 섬은 홋카이도의 부속도서로 간주될 수도 있다.⁸⁴⁾ 북방 4도는 1951년 샌프란시스코강화조약의 체결 이후 러시아가 실효지배를 지속하고 있다.

그러나 일본이 근대국가로서 국경인식을 한 시점에서는 일본의 영토였다. 즉, 일본과 러시아 간 최초의 국경조약이라고 할 수 있는 ‘일러통상우호조약(日魯通好條約)’이 1855년에 체결될 때, 에토로후해협을 경계로 우루프섬 이북이 러시아 영토로 확정되었기 때문에 북방 4도는 일본의 영토였다. <표 IV-6>에 나타나 있듯이, 사할린은 공동소유였고 북방 4도는 일본의 영토였다. 이후, 일본은 제국주의의 팽창정책에 따라 1904년 러일전쟁을 통해 사할린의 남부지역까지 영유권을 확장시켜 나갔다. 즉, 제2차 세계대전 이후의 전후처리를 위한 알타협정이 1945년 2월에 체결될 때까지, 북방 4도는 일본의 영토였다(<표 IV-6>참조).

표 IV-6 북방 4도 및 사할린의 영유권 추이

	발생요인	점유지역 및 점유국		특이사항
		북방 4도	일본	
1855년 러·일 통상 및 국경조약	통상조약 체결	우루프 이북 쿠릴열도	러시아	<ul style="list-style-type: none"> • 사할린 공동소유 • 일본, 러시아의 주민들이 혼재 거주
		북방 4도	일본	
1875년 쿠릴열도와 사할린 교환	국제정세 변화에 따른 러시아와 일본 정부의 선택	쿠릴열도 전체	일본	
		사할린섬 전체	러시아	
1905년 포츠머스 조약	러일전쟁에서 일본의 승리 결과	• 쿠릴열도 전체 • 남사할린	일본	<ul style="list-style-type: none"> • 남사할린 기준 • 북위 50도 이하
		북부 사할린	러시아	
1945년 알타 회담	제2차 세계대전의 처리	• 쿠릴열도 전체 • 사할린 전체	러시아	<ul style="list-style-type: none"> • 일본은 북방4도는 쿠릴열도에 속하지 않는다고 주장

출처: 고봉준·이명찬·하도형, 『동아시아영토문제와 독도』 p. 227 등을 참조하여 작성.

84) 손기섭, “동북아 해양영토분쟁의 현재화 분석,” 『한국정치외교사논총』, 제34권 (2013), p. 327.

그러나 알타협정이 체결되면서 북방 4도의 영유권은 소련에게 넘어가게 되었다. 크림반도의 알타에서 개최된 미·영·소의 정상회담에서 소련은 극동지역의 대일(對日)전에 참전하는 조건으로 러일전쟁에서 잃은 권리와 이권의 회복 등을 제시하였고, 쿠릴열도의 할양, 남사할린의 반환 등을 약속받았다. 이에 따라 소련은 1941년 4월 '일·소 불가침조약'을 파기하고, 1945년 8월 8일에 대일 선전포고를 한 후, 동년 8월 28일부터 9월 5일 사이에 남사할린, 북방 4도 등을 점령하였다.

그리고 연합국최고사령부(GHQ)의 SCAPIN-677에 의해 쿠릴열도, 하보마이, 시코탄이 일본의 시정권에서 벗어나자, 소련은 1946년 2월 2일 이후에 최고회의 간부회의의 포고령 등 수 차례에 걸친 국내법 조치를 통하여 쿠릴열도와 남사할린을 자국 영토로 편입하였고,⁸⁵⁾ 1947년에는 스탈린의 결정에 따라 쿠릴열도 내에 거주하던 약 18,000명의 일본인들을 홋카이도로 추방하였다.⁸⁶⁾ 이처럼, 소련은 알타협정에 따라 대일전에 참가하면서 북방 4도와 남사할린 등을 무력으로 점령한 후 실효지배를 행사하였다.

한편, 소련은 일본의 주권이 회복되는 1951년 9월 8일의 샌프란시스코강화조약 체결에 불참하였고, 북방 4도에 대한 영유권문제를 명확하게 하지 않았다. 즉, 소련은 일본과 국경선을 국제법적으로 정하지 않고, 북방 4도의 영유권 문제를 해결하지 않은 상태에서 실효지배를 하게 된 것이다. 이는 향후 갈등과 분쟁의 여지를 남겼고, 일본은 1956년의 일소 국교정상화교섭에서 북방 4도의 일괄반환을 요구하였다. 소련은 일본의 요구를 거부하고, 그 대신 최대한 양보하여 일·소 평화협정의 체결 후에 하보마이와 시코탄을 반환할 수 있다⁸⁷⁾고 역제안하였다. 그 결과,

85) 塚元 孝, “北方領土問題の経緯,” 『調査と情報』, 2011.02.03., p. 3.

86) 블라디미르 안드레예프·이주만, “쿠릴열도의 문제, 러시아의 견해,” 『독도연구』, 제18호 (2015), p. 448.

87) 五百旗頭, 『戦後日本外交史』, (有斐閣, 2002), p. 83.

1956년 10월 19일 체결된 일·소 공동선언에는 ‘일·소 평화협정의 체결 후에 하보마이와 시코탄을 반환한다’는 조항이 명기되었다.

북방 4도의 영유권 문제는 해결되지 못하고 보류되었으며, 이후 일본 국내에서는 ‘북방영토는 일본의 고유 영토인데 러시아가 불법으로 점거하고 있다’는 주장을 펼치며 ‘북방영토’ 즉 북방 4도의 반환운동이 전개되었다. 일본은 북방 4도 문제의 해결을 위해 지속적인 노력을 추구해왔지만 그다지 진척을 이루지 못했다. 소련의 고르바초프 집권 시절, 일본은 북방 4도에 대한 논의와 협상을 시도하였으나 그다지 성과를 내지 못했고, 소련을 계승한 러시아의 옐친 집권 시절에는 1993년 10월 <표 IV-7>와 같은 ‘동경선언’을 통하여 북방 4도 반환을 위한 일정 부분의 선언적 성과를 거두었지만⁸⁸⁾ 이 역시 실질적인 진척으로 보기는 힘들다.

표 IV-7 「러·일관계에 관한 동경선언」(1993)

- (1) 러·일관계에 영토문제가 미해결로 있다는 것을 인정한다.
- (2) 양국 간의 영토문제는 하보마이, 시코탄, 쿠나시리, 에토로후 4개 도서이다.
- (3) 러시아는 소련의 계승국으로서 소련이 체결한 모든 조약을 준수할 것을 보증한다.

2010년 11월, 러시아의 국가원수로서는 처음으로 북방 4도의 쿠나시르를 방문한 메드베데프 대통령은 오히려 북방 4도의 개발에 한국, 중국 등 제3국의 투자 유치를 펼치며 일본을 견제하기도 했다. 러시아는 여전히 하보마이와 시코탄 2개 도서에 대해 협상은 가능하지만, 4개 도서의 반환은 불가하다는 입장이다.

최근 일본은 러시아가 연해주, 시베리아, 쿠릴열도 등 극동지역의 개

⁸⁸⁾ 러시아의 옐친 대통령은 동경선언의 발표 후, 러시아가 하보마이와 시코탄을 언젠가는 양도할 것이며, 쿠나시리, 에토로후와 관련된 협상을 일본과 지속적으로 할 것임을 천명하였다.

발을 위해 일본과의 개선을 필요로 한다고 인식하고 경제와 영토 문제를 연계하는 전략을 추구하고 있다. 아베 정부는 북방 4도를 러시아와 공동 통치⁸⁹⁾ 한다는 전략적 구상 아래 러시아에 경제적 방안으로 접근하였다. 아베 총리는 2016년 12월 15일 아마구치 현에서 개최된 일·러 정상회담에서 푸틴 대통령과 북방 4도에서의 공동경제활동에 관해 논의하였고, 이어 동년 12월 16일 도쿄에서 개최된 일·러 정상회담에서는 3,000억 엔 규모의 경제협력에 관해 협의하면서 북방 4도서의 일본 귀속을 위한 일·러 평화조약의 체결을 강조하였다.⁹⁰⁾ 그러나 북방 4도에 관한 일본과 러시아의 견해 차이가 너무나 크기 때문에 이 자리에서 심도 있는 논의는 이루어지지 못했다. 즉, 북방 4도서의 영유권 문제는 전혀 진척되지 못했던 것이다.

오히려 러시아는 2016년 12월의 일·러 정상회담을 앞두고 일본을 배려하여 연기하였던 쿠릴열도의 특별선도구역 창설 문제를 2017년 7월 6일 재차 거론하였다. 즉, 러시아는 2017년 7월 6일에 북방4도를 포함한 쿠릴열도 해역 일대의 섬들을 러시아의 독자적인 경제특구로 지정한다고 밝혔다. 요컨대, 일본이 북방4도의 영유권 반환을 위해 3,000억 엔 규모의 경제협력 등 전략적으로 경제적인 접근을 시도하고 있지만 제대로 진척되지 않고 있고, 북방4도의 영유권 문제는 여전히 갈등 또는 분쟁의 불씨로 잠재해 있다.

나. 북방 4도 분쟁의 주요 쟁점과 일본의 주장

소련은 알타협정에 따라 대일전에 참가하면서 북방 4도, 남사할린 등

⁸⁹⁾ 공동통치는 특수한 역사적 배경 등을 이유로 국가 간 합의하에 조약을 맺고 예외적으로 같은 지역 주민들이 공동으로 주권을 행사하는 것을 의미한다. 공동통치가 도입될 경우, 일본은 러시아로부터 하보마이와 시코탄을 반환받고, 러시아와 구나시리와 에토로 후를 공동통치하는 안을 구상하고 있다. 『머니투데이』, 2016.10.17.

⁹⁰⁾ 『국민일보』, 2016.12.16.

을 무력으로 점령한 후 실효지배를 행사하였지만, 1951년 9월 8일의 샌프란시스코강화조약의 체결에 참가하여 북방 4도에 대한 영유권문제를 명확하게 처리하지 않았다. 다시 말해, 샌프란시스코강화조약의 체결에 대한 소련의 거부는 향후 갈등과 분쟁의 소지가 될 수 있는 부분을 남기게 되었고, 샌프란시스코강화조약의 모호성은 북방 4도의 영유권 갈등 또는 분쟁의 쟁점이 되었다. 이에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소련은 샌프란시스코 강화조약의 제2조 C항에 “일본은 쿠릴열도, 남사할린과 동 지역에 인접한 모든 도서에 대한 소련의 완전한 주권을 인정하고 이들 영토에 대한 권리와 요구를 포기한다”는 내용을 명기할 것을 강하게 요구하였으나, 이 요구는 제대로 반영되지 않았다. 이에, 소련은 샌프란시스코강화조약의 서명을 거부하고 참가하지 않았다. 이는 소련이 샌프란시스코강화조약에서 일본과의 국경선 문제를 명확하게 처리하지 않은 사실로 귀결되었다.

둘째, 샌프란시스코강화조약의 제2조 C항에는 “일본은 쿠릴열도에 대한 모든 권리와 요구를 포기한다. 동시에 1905년 9월 5일의 포츠머스 조약에 따라 일본이 러일전쟁의 승리의 결과로 획득하여 주권을 행사하던 사할린의 일부와 동 지역에 인접한 여러 도서에 대한 권리와 요구를 포기한다”고 명기되었다. 이는 쿠릴열도와 남사할린에 대한 일본의 주권은 포기되었지만, 그 주권이 소련에게 이양된다는 내용이 국제법적 효력이 확보될 정도로 명기되지 않았음⁹¹⁾을 시사한다.

이상의 내용을 고려하면, 소련은 샌프란시스코강화조약에 서명을 하지 않은 국가이고, 아울러 샌프란시스코강화조약에 의해 “어떠한 권리나 권한, 이익”도 부여받지 못했다. 즉, 소련은 일본과 국경선을 국제법적으로 정하지 않고, 북방 4도의 영유권 문제를 명확하게 해결하지 않은 상태에서 실효지배를 하고 있는 것이다. 따라서 일본은 샌프란시스코강

⁹¹⁾ 블라디미르 안드레예프·이주만, “쿠릴열도의 문제, 러시아의 견해,” p. 448.

화조약의 모호성을 이유로 국제법적 관점에서 북방 4도에 대한 소련의 실효지배를 인정하지 않고 있으며, 1885년의 ‘일러통상우호조약(日魯通好條約)’의 체결에 의해 실효지배를 하였던 북방 4도에 대해 반환을 요구하고 있다. 요컨대, 일본은 북방 4도의 영유권을 역사적 관점에서 주장하고 있고,⁹²⁾ 반환을 위해 러시아와의 공동통치의 방안을 제시하며 경제 협력을 전략적 카드로 활용하고 있다.

4. 일본의 국경안보 정책

가. 냉전 시기

전후 일본은 1951년 9월 샌프란시스코조약의 체결에 의해 주권 회복과 더불어 국제사회에 복귀하였고, 동시에 미·일 안전보장 체제에 편입되어 출범하였다. 따라서 일본은 샌프란시스코조약의 영토조항에 따라 홋카이도, 혼슈, 시코쿠, 규슈 등 주요 4도와 일본열도가 형성하는 해안선을 중심으로 기본적인 영토 인식을 하였고, 국경안보는 미·일 안전보장 체제를 기반으로 추구되었다.

냉전 시기, 일본은 제3국으로부터 자국의 영토를 침범받거나 주변 인접국가들과 격렬한 영토 분쟁을 그다지 겪지 않았기 때문에 소련에게 북방 4도의 반환을 요구하는 수준에서 국경인식을 하였고, 국경안보정책은 미·일 안전보장 체제를 기반으로 하는 안보전략의 틀 내에서 전개되었다. 따라서, 냉전시대 일본의 국경안보 정책은 동아시아 전략환경의 변화와 미·소관계, 소련의 안보전략과 극동 소련군의 증강 등의 영향을 받으며 전개되었다. 1970년대에 접어들면서 소련은 해군의 전방위 구

⁹²⁾ 소련의 불가침조약의 일방적 파기 및 침공, 중국대륙 즉 만주지역에서의 일본 민간인 학살 및 강간, 일본인의 시베리아 억류, 북방 4도 점령 등 소련에 의한 전쟁 피해의 연속 선상에서 북방 4도의 문제를 바라보면서, 소련 점령 이전의 역사적 관점에서 북방 4도에 대해 반환을 주장하고 있다. 남상구, “남쿠릴열도 영토분쟁의 역사적 경위와 현황”, 고봉준·이명찬·하도형, 『동아시아 영토문제와 독도』, p. 245.

상을 해상요새 구상으로 전환하면서 극동의 태평양 연안지역을 전략적으로 중시하였고, 특히 1970년대 후반에 국제정세가 데탕트적 상황에서 신냉전 상황으로 전환되면서 극동 소련군의 질적 증강을 추구하는 등 극동의 태평양 연안지역을 더욱 중시하였다. 또 이와 같은 소련의 안보전략에 따라 오희츠크해와 태평양이 접하는 지역에 위치해 있는 북방 4도의 전략적 가치도 높아졌다. 이에, 소련은 북방도서인 쿠나시리, 에토로후, 시코탄에 기지를 건설하며 지상군 부대를 재배치하였으며, 에토로후의 비행장에는 MIG-23전투기를 증강 배치하였다. 게다가 소련은 극동 지역에 IRBM SS-20, 델타III SSBN 잠수함 등 핵무기까지 배치하였다.⁹³⁾

극동 소련군의 질적 증강이 두드러지게 나타나자, 일본은 이를 안보적 차원에서는 자국안보의 잠재적 위협의 증대로 인식하기 시작하였고, 정치적 차원에서는 ‘북방4도의 불법점거’를 기정사실화하려는 소련의 의도로 파악하였다.⁹⁴⁾ 일본은 이와 같은 소련의 위협 증대에 대응하기 위해 해공력의 질적, 양적 증강에 역점을 두는 안보전략을 추구하였으며,⁹⁵⁾ 홋카이도 방어에 역점을 둔 국경안보정책을 전개하였다.

이처럼, 일본의 안보전략 및 국경안보 정책은 1970년대 후반 이후 미·소 간의 신냉전적 상황이 전개되면서 두드러진 특징을 나타내는데, 그 특징에 관해 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 일본은 샌프란시스코조약의 체결에 의해 국제사회에서 주권을 회복함과 동시에 미·일 안전보장 체제에 편입되어 안보전략을 추구하였다. 즉, 일본의 안보전략은 미·일 안전보장 체제를 기반으로 극동지역의 소련군에 대응하는 전략적 차원에서 전개되었고, 그와 같은 안보전략의

93) 일본 방위성, 『1985防衛白書』, p. 38.

94) 위의 책, p. 38.

95) 배정호, 『일본의 국가전략과 안보전략』 (경기: 나남, 2006), pp. 145~146.

틀 내에서 자국의 국토방위도 추구되었다.

둘째, 일본은 지정학적 위치를 이용하여 3해협 방위를 전개하였다. 소야, 쓰가루, 쓰시마 3해협은 소련의 태평양함대가 동해로부터 태평양으로 진출할 경우 반드시 통과해야 될 지역에 위치해 있으며 좁은 애로(隘路)를 이루고 있었다. 즉, 일본에게는 천연의 전략적 요충지이고 소련에게는 요해지(要害地)였다. 일본은 3해협 가운데 소련의 사할린과 홋카이도 사이에 위치하고 있는 소야해협의 방위를 가장 중시하며, 유사시 3해협 봉쇄의 안보전략을 추구하였고 이를 위해 해상 방공능력을 증강하였다. 이는 북방 4도를 소련의 영토로 기정사실화하려는 소련에 대한 일본의 역(逆) 압박전략이기도 하다.

셋째, 일본은 섬나라라는 전략지정학적 견지에서 도서 방어, 해안경비 등을 중시하는 안보정책을 추구하였는데, 특히 홋카이도 방어에 역점을 둔 국경안보 정책을 전개하였다. 즉 일본은 극동 소련군의 홋카이도 상륙에 대비하면서, 아울러 극동 소련군이 홋카이도를 점령할 경우에 이를 탈환하는 훈련 등을 전개하였다.

나. 탈냉전 시기

소비에트연방의 붕괴와 더불어 동서냉전 시대가 종말을 고하고 탈냉전 시대가 도래하였다. 탈냉전 시대에 접어들면서 국제안보 환경에도 변화가 초래되었다. 즉, 전통적인 군사적 위협뿐 아니라 저강도 분쟁, 국제 테러리즘, 국제 해적 행위, 사이버테러 등 다양한 위협이 나타났다.

이와 같은 탈냉전 시대의 국제안보 환경의 변화 속에서 동아시아 지역은 냉전기류가 잔존하는 가운데 군비증강이 진행되었고, 게다가 영유권 갈등, 역사문제 등의 내재된 갈등 요인으로 인해 불확실성·불안정성이 점증하였다. 다시 말해, 동아시아 국제안보 환경은 한편에서는 탈냉전 시대의 도래에 따른 영향으로 중·러 국경지역의 군사력 감축, 중국의 개혁·개방, 러시아의 개혁·개방 등이 이루어지면서 정치·군사적 긴장이

완화되는 경향을 나타내었지만, 다른 한편에서는 ‘중·러 전략적 동반자 협력 VS 미국’의 상호 견제, ‘미·일 동맹 대 중국’의 상호 견제, 지역 강국인 중국과 일본의 상호 견제, 한반도의 불안정한 평화공존, 해상 영유권을 둘러싼 갈등과 분쟁, 역사문제에 의한 갈등 등 다양한 불안정 요인들에 의해 불확실성·불안정성이 점증하였다.⁹⁶⁾ 그리고 그와 같은 불확실성·불안정성은 중국의 G2부상에 의해 한층 심화되었다.

따라서 일본의 안보전략은 이와 같은 동아시아 안보환경의 변화에 대응하는 전략적 차원에서 미·일동맹이 지닌 민주주의, 기본적 인권, 법의 지배 등을 존중하는 가치동맹의 특성을 한층 강하게 하는 한편, 더 나아가 미·일 동맹의 확대를 추구하며 전개되었다. 미·일동맹은 극동지역의 차원을 넘어 아시아·태평양 및 글로벌 차원으로 확대되었고, 그에 따라 주일미군의 재편·재배치를 통한 주일미군과 일본 자위대의 통합운영이 이루어졌으며,⁹⁷⁾ 일본의 안보전략은 자위대의 전력증강과 전략적 역할의 확대를 추구하며 전개되었다.

일본의 국경안보 정책은 이와 같은 안보전략의 틀 내에서 추구되었다. 탈냉전시대에 접어들어 일본은 영토인식에 급격한 변화를 나타내지 않았다. 따라서 일본의 국경안보 정책은 섬나라라는 전략지정학적 견지에서 도서 방어, 해안경비, 해공력의 증강 등을 중시하는 전통적인 정책을 추구하면서 북방 4도에 대한 국경안보를 강화하는 수준이었다. 즉, 일본은 2005년 2월, 미·일 안전보장협의위원회에서 결정된 「미·일의 공통 전략목표에 관한 공동성명(Joint Statement of US-Japan Security Consultative Committee)」에 지역차원의 공통목표의 하나로 ‘북방영토 문제의 해결을 통한 러·일관계의 완전 정상화’를 명기하여⁹⁸⁾ 북방 4

96) 배정호 외, 『한반도 통일과 동아시아 평화·번영』 (서울: 형설출판사, 2015), pp. 72~73.

97) 배정호, 『일본의 국가전략과 안보전략』, pp. 213~215.

98) 위의 책, p. 209.

도에 대한 국경안보의 강화를 시사하기도 하였다.

이처럼, 일본은 미·일동맹의 증강을 통하여 국경안보를 강화하면서, 다른 한편에서는 국경을 분쟁 뿐 아니라 협력의 공간으로 인식하며 영유권 문제에 보다 적극적인 접근을 시도하였다. 즉, 일본은 군사적 차원에서 국경안보를 강화하면서, 다른 한편에서는 영유권 문제의 해결을 위하여 비군사적 수단 즉 경제적 수단으로 접근하기도 하였다.

그러나 일본의 비군사적 수단에 의한 전략적 접근은 북방 4도 반환문제에서 그다지 성과를 나타내지 못했고, 센카쿠제도의 문제에서는 한계를 드러냈다. 예컨대, 일본의 후쿠다 총리는 2008년 5월 7일, 후진타오 국가주석과의 도쿄 정상회담에서 동중국해 가스전의 공동개발에 합의하며 동중국해의 평화변영을 통한 중·일의 전략적 호혜관계를 발전시키고자 노력하였지만, 그와 같은 중·일 간의 노력은 2010년 9월의 센카쿠제도의 근해에서 발발한 중국 저인망 어선의 일본 순시선 충돌사건을 계기로 한계에 부딪혔다. 중국 어선의 일본 순시선 충돌사건과 그 후유증은 일본의 영토 및 국경안보에 대한 인식을 새롭게 하는 전기가 되었다.

충돌사건에 관해 구체적으로 살펴보면, 일본이 국내법을 적용하여 중국어선 선장을 구속하고 선원 14명을 조사하였으며, 이에 대해 중국이 새벽에 주중 일본대사를 불러서 항의하는 등 외교관례를 무시한 채 거칠고 오만하게 대응을 하게 되면서 중·일 양국의 격렬한 외교전으로 비화되었다. 특히, 중국이 ▲대일 수출입 제품의 통관 지연 ▲희토류의 대일 금수 조치 ▲일본인 체포 등 국익을 위해 원칙을 깨는 문제 해결방식⁹⁹⁾을 취하자, 일본 국내에서는 중국 위협론이 급속히 확산되었다.¹⁰⁰⁾ 중국의

99) 세계무역기구(WTO) 회원국인 중국의 '특정 국가에 대한 금수조치'는 국제무역의 기본적인 룰(rule)을 깨는 행위이다.

100) 배정호 외, 『오바마행정부 출범이후 동북아전략환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 114.

GDP가 일본을 추월하며 G2로 부상하는 상황에서 발생한 중국 어선의 일본 순시선 충돌사건은 외교관례 및 국제 무역의 관행을 무시한 중국의 오만한 대응을 촉매로 하여 일본 국내는 물론 국제사회에서도 중국 위협론이 급속히 확산되도록 하였다. 그리고 중국 위협론이 급속히 확산되는 상황에서 센카쿠제도 영유권 문제는 양국 민족주의에 편승하며 중·일 양자 간 차원의 갈등 및 분쟁은 물론, 동아시아 국제정치의 분쟁의 잠재적 불씨로 비화되었다.

따라서, 일본은 센카쿠제도에 대한 영토주권의 인식을 새롭게 하면서 국경안보를 강화하였다. 일본은 국경안보를 위한 독자적 전력을 증강하면서, 미·일 안전보장체제의 전략적 활용을 추구하였다. 예컨대, 중국의 공선(空船)이 2016년 8월부터 접속수역의 침범을 넘어 센카쿠제도의 영해를 빈번하게 침입하자 일본은 센카쿠제도 등의 낙도 방위를 강화하기 위해 신형 시대함 미사일 개발에 착수하였고, 센카쿠제도 등 낙도가 점령을 당했을 경우에 이를 탈환하기 위해 미국산 수륙양용차 AAV7의 도입과 더불어 신형 수륙양용차 개발¹⁰¹⁾에도 착수하였다.¹⁰²⁾ 아울러, 일본은 상륙부대인 육상자위대를 센카쿠제도에서 150km 떨어진 요나구니지마 기지, 170km 떨어진 이시가키지마 기지와 미야코지마 기지에 배치하였으며, 오키나와의 제9항공단 나하 기지에 F-15 등 항공 전력을 증강하였다.¹⁰³⁾

또 일본은 센카쿠제도의 방어를 미·일 안보조약 5조의 적용대상에 포

¹⁰¹⁾ 수륙양용차는 육지에서 주행할 수 있고 바다에서 항행할 수 있는 장갑 전투차량이다. 다른 국가의 군대가 일본의 외딴 섬을 점거하였을 때, 적의 공격을 견디면서 상륙하여 섬을 탈환하는 교두보 역할을 하는 장비이다. 일본은 미국산 수륙양용차 AAV7보다 성능이 우수한 수륙양용차 개발에 착수하였다. 미국산 수륙양용차 AAV7는 해상 이동 속도가 시속 13km인데, 일본 정부는 이보다 훨씬 빠른 속도로 이동할 수 있는 장비 개발을 목표로 하고 있다. 『서울신문』, 2016.08.11.

¹⁰²⁾ 한국국방연구원, 『2016 동북아 군사력과 전략동향』 (2017), p. 95~96.

¹⁰³⁾ 위의 책, pp. 97~99.

함시켜 미국과의 공동대처를 추구하는 전략을 전개하였다. 1960년 1월에 체결된 미·일 안보조약의 5조는 일본의 영역 및 주일 미군기지가 무력 공격을 받을 경우 미국과 일본이 공동으로 대처한다는 내용이 담겨져 있는 조항이다.

일본은 이례적으로 중국 어선의 일본 순시선 충돌사건 직후, 미국으로부터 센카쿠제도가 미·일 안보조약 5조의 적용 대상 및 범위에 포함됨을 재확인받았고, 동년 12월 3~10일에는 오키나와 주변에서 대규모 미·일 합동 군사훈련을 실시하였다. 중국의 센카쿠 열도 불법 점거 가능성을 염두에 두고 실시되는 미·일 합동군사훈련에는 항공모함 ‘조지워싱턴’호를 비롯하여 항공 타격부대, 이지스함과 레이더에 포착되지 않는 최신 예 스텔스 전투기 F-22, 괌기지의 무인 정찰기 등 첨단무기들이 동원되었다.¹⁰⁴⁾

뿐만 아니라 미국의 오바마 대통령은 2014년 도쿄 정상회담의 성명서를 통하여 미·일은 동중국·남중국해에서 ‘현상변경’을 반대한다는 입장을 표명하면서 센카쿠제도의 방어를 미일안보조약(5조)에 적용할 것을 천명하였다.¹⁰⁵⁾ 트럼프 정부의 출범 이후에는 틸러슨 국무장관이 2017년 2월 센카쿠제도가 미·일 안보조약 5조의 적용 범위 내에 있음을 명백히 하였고,¹⁰⁶⁾ 제임스 마티스 국방장관이 2017년 3월에 센카쿠제도가 미·일 안보조약(5조)의 적용대상임을 강조하였다.¹⁰⁷⁾

또 센카쿠제도의 방어를 미일안보조약(5조)의 적용대상 및 범위에 포함시키는 안이 논의되면서, 일본의 자위대와 주일미군은 센카쿠제도에 대한 공동 작전 연구안을 수립하였다. 공동 작전 연구안의 수립은 일본

104) 배정호 외, 『오바마행정부 출범이후 동북아전략환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략』, pp. 114~115.

105) 外務省, 「日米共同聲明:アジア太平洋及びこれを越えた地域の未來を形作る日本と米國」(2014.04.25.).

106) 『時事通信』, 2017.02.07.

107) NHK, 2017.03.03.

정부의 센카쿠제도 국유화 조치가 취해진 2012년에 착수되었는데, <표 IV-8>에 나타난 바 같이 중국의 센카쿠제도 점령을 상정한 4단계 작전계획이다.¹⁰⁸⁾

표 IV-8 중국의 센카쿠제도 점령을 상정한 미·일의 4단계 작전계획

1단계	자위대와 주일 미군이 제3국의 무장세력의 센카쿠제도 상륙을 막기 위해 함정, 항공기 등으로 주변 경비를 강화함.
2단계	소규모 무장세력이 센카쿠제도에 상륙한 후의 작전으로 자위대와 주일 미군이 센카쿠제도에 상륙한 소규모 무장세력에 증원부대가 접근하지 못하도록 보급을 차단함.
3단계	자위대와 주일 미군이 상륙한 무장세력에 대해 대포와 공중 폭격 등으로 총공격을 가함.
4단계	자위대와 주일 미군이 상륙하여 섬을 탈환함.

출처: 『朝日新聞』, 2016.01.24.

센카쿠제도 점령을 상정한 4단계 작전계획의 수립이 착수된 2012년부터 일본 자위대는 매년 센카쿠제도의 방어를 염두에 둔 섬 탈환 훈련을 실시해 오고 있다. 즉, 일본 자위대는 매년 F-2 등 항공기, 전차, 각종 포, 수륙양용차 AAV7 등 첨단 장비, 2,400명의 자위대원 등을 동원하여 센카쿠제도의 방어를 염두에 둔 섬 탈환 훈련을 실시해 오고 있다.¹⁰⁹⁾

아울러, 일본은 2017년 8월, 센카쿠제도의 경비 강화를 위해 6,500t급 대형 순시선의 건조에 착수했으며¹¹⁰⁾, 센카쿠제도를 비롯한 낙도 지역의 경비 강화를 위해 후쿠오카 및 오키나와 현에 대형 경찰헬기를 각각 1대씩 추가 배치하기로 결정하였다.¹¹¹⁾

108) 『朝日新聞』, 2016.01.24.

109) 『동양일보』, 2016.08.26.; 『중앙일보』, 2017.08.27.

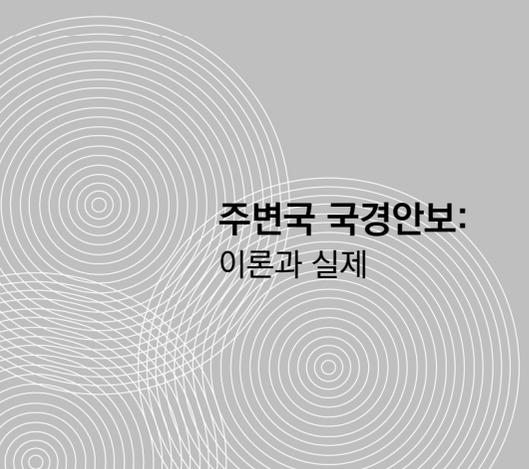
110) 현재 일본은 6,500t급의 순시선을 2척 운용중인데, 이는 해상보안청이 보유한 최대급 순시선이다. 새로 건조하는 대형 순시선은 2021년에 현장에 투입될 예정이다. 『연합뉴스』, 2017.08.30.

111) 『연합뉴스』, 2017.08.30.

이처럼, 일본은 중국의 센카쿠제도 불법 점거 등에 대한 전략적 조치들을 강구하는 등 영토보존을 위한 국경안보의 조치들을 한층 강화하고 있다. 특히, 국경의 전략적 협력의 공간 활용이 한계를 나타내고 있고, 중국의 공선(空船)의 센카쿠제도의 영해로 빈번하게 침입하면서 일본의 영토보존을 위한 국경안보에 대한 전략적 인식이 한층 강해지고 있으며, 아울러 그 전략적 대응 조치도 질적, 양적으로 강화되고 있다.

V. 중국의 국경안보





주변국 국경안보:
이론과 실제

중국의 국경안보는 지리적·역사적 특성을 반영하고 있다. 중국은 영토문제에 있어 지구상의 어느 국가와도 비교하기 어려울 정도의 복잡하고 다양한 갈등과 분쟁을 경험했고, 현재에도 일부 지역에서는 여전히 갈등 중이다. 중국은 내륙과 해양 인접국이 가장 많고 국경선이 가장 긴 국가이다. 중국은 내륙 국경선이 총 22,800여km로 15개 국가와 국경선을 맞대고 있고, 대륙 해안선은 총 18,000여km로 6개 국가와 접경하고 있으며, 면적이 500㎡ 이상의 섬을 6,500여 개 보유하고 있고 섬 해안선의 길이는 총 14,000여km이다. 중국은 이렇게 많은 국가와 인접하고 있어, 국경안보 문제는 국가의 전반적인 안보에 영향을 주기 때문에 매우 중요한 이슈이다. 세계 어느 국가도 국경안보를 소홀히 하지는 않지만, 중화민족의 위대한 부흥이라는 ‘중국몽(中國夢)’을 외치는 중국에게 국경지역의 안보는 중국의 안정적인 경제발전의 전제조건이므로 절실한 현실적 과제이다. 따라서 이 장에서는 중국의 국경안보와 밀접한 관련이 있는 중국의 영토 및 국경인식과 중국의 내륙국경 현황, 해양경계 현황을 고찰하고, 중국의 국경안보 정책을 살피고자 한다.

1. 중국의 영토 및 국경 인식

가. 중화인민공화국 건국 이전

고대 중국의 국경안보 인식은 국경선에 대한 인식과 연계된 것으로 판단된다. 19세기 이전 중국은 “온 세상이 왕의 땅이 아닌 곳이 없다(溥天之下, 莫非王土)”고 인식했다.¹¹²⁾ 즉 고대 중국이 인식하는 국경은 오늘날 국제법 시각에서 보는 영토주권을 규정하는 ‘선(line)’의 개념과는 상당한 차이가 있다. 중화질서(中華秩序) 하에서 중원의 문화적, 경제적 영향력이 미치는 곳까지를 경계선으로 간주하는 ‘장(place)’의 개념이다. 중

¹¹²⁾ 정상홍 옮김, “小雅·北山,” 『시경詩經』 (서울: 을유문화사, 2014), p. 806.

화질서는 화이(華夷)사상을 축으로 형성된 지역적, 종족적, 문화적 개념이 중층적으로 복합된 질서로서, 중국의 영토 및 국경에 대한 인식에 영향을 미쳤다. 즉 고대 중국의 국경이란 중앙왕조가 통제할 수 있는 범위라는 모호한 개념이었다.

고대 중국이 통제할 수 있는 범위란 중앙왕조의 통치가 직접적으로 영향을 미치는 곳과 문화적, 경제적 영향력이 미치는 소수민족이 수립한 정권까지도 포함된다. 보다 구체적으로 말하면, 고대 중국의 영토의 경계는 내변(內邊)과 외변(外邊)의 구분이 있었는데, 중원지역과 “사이(四夷: 동이, 서융, 남만, 북적)”의 통치지역은 내변의 범주에 포함시켰고,¹¹³⁾ 그 밖의 지역인 일본, 인도 및 아랍국가 등은 외변으로 간주했다. 고대 중국의 국경수비는 “중원왕조가 국경지역의 동란을 평정하고 국경지대의 소수민족 지역을 통치하는 것”이라고 규정하는 것으로 보면, 고대 중국이 인식하는 영토와 국경은 중원과 사이 정권이 통치하는 지역이라는 추론이 가능하다.¹¹⁴⁾ 제정 러시아와의 국경협상이 있었던 것을 제외하고는 아편전쟁이 발생하기 전까지 대다수의 이웃국가들과 국경조약을 체결한 바가 없고 일반적으로 전통 관습선으로 국경을 인식했다.¹¹⁵⁾

다만 고대 중국의 국경선은 부단히 변화됐고, 명확한 국경선의 개념을 갖고 있었다기보다 유연한 국경선의 개념이었다. 국경지역은 대내외 적대세력이 침투하여 분열과 전복을 기도했기에 국경선은 부단히 변화될 수밖에 없었다. 고대 중국은 수천 년간 늘 강하거나 약한 주변 변방정권을 만났고, 이러한 변방정권이 중원왕조보다 약할 때는 속지, 속국의 명

113) 중국 봉건황제는 “온 천차의 사람이 왕의 신하가 아님이 없다(率土之濱, 莫非王臣)”며 주위의 소수민족들을 오랑캐로 간주했다. 張植榮著, 『中國邊疆與民族問題』(北京: 北京大學出版社, 2006), p. 42.

114) 王亞寧, “華夷秩序”下古代中國邊防的性質, 『陝西學前師範學院學報』, 第30卷 3號 (2014), pp. 54~55.

115) 張植榮, 『中國邊疆與民族問題』(北京: 北京大學出版社, 2006), p. 42.

의로 중원 왕조에 간접적으로 귀속되거나 명의상 귀속되는 형태를 취했기 때문이다. 변방정권이 비교적 강대할 때 왕왕 중원 왕조와 전쟁을 하였고 그 결과 나타난 군사통제선이 곧 국경선이 됐다.¹¹⁶⁾

유연한 ‘장’의 개념의 국경인식을 가졌던 중국은 청나라 시기에 제국주의 세력의 침략을 겪으면서 타국과의 경계를 선으로 획정해야 한다는 필요성을 인식하게 됐다. 중국의 역사를 살펴보면 중국의 안보위협은 주로 주위 이웃지역으로부터 왔고, 외부 강대국들도 자주 중국과 이웃하는 국가와 지역을 통해 중국의 안보를 위협했다. 뿐만 아니라 근대 제국들이 임의로 획정한 국경선과 임의로 체결한 국경조약은 중국의 입장에서 중국이 혼란하고 주권을 제대로 행사하지 못하는 시기에 불평등하고 불법적으로 결정됐고 체결됐기 때문에 모두 폐기해야 한다고 주장했다.¹¹⁷⁾ 중국의 이러한 인식은 2차 세계대전이 종식된 후 국공내전을 거쳐 건국된 사회주의 중국의 영토 및 국경인식에 영향을 주었다.

나. 중화인민공화국 건국 이후

중화인민공화국 건국 이후 중국의 영토 및 국경에 대한 인식은 당시 중국이 취한 조치들로 판단할 수 있다. 중화인민공화국 건국 이후에는 중국이 영토 및 국경에 대해 강한 주권의식을 기반으로 고토회복주의를 고수했던 것으로 판단된다. 건국 시기 중국의 국경선은, 근대 시기에 체결한 ‘불평등조약’에 의한 국경선과 건국 이후 현실적 주권의 영향력이 행사되는 실질 관할선 및 오랜 역사를 거치면서 만들어진 전통 관습선이 혼재하는 상황이었다.¹¹⁸⁾ 중국은 청말, 중화민국 시기 체결한 국경조약들을 ‘불평등조약’으로 간주하고 승인할 수 없으며 폐기해야 한다는 입

116) 王亞寧, *Ibid.*, p. 55.

117) 外交部, 『當代中國外交』, (北京: 中國社會科學出版社, 1988), p. 5.

118) 郭力, “中國邊界談判50年,” 『決策探索』, 第2期 (2005), p. 33.

장이었다.

건국 직후, 중국이 청대 영토보다 축소된 상황을 해결하기 위해 군사적 방식을 통해 자신의 영토라고 주장하는 부분을 점령하면서 고토회복에 대한 야심을 드러냈던 사례는 이를 설명해 준다. 예를 들어 티베트의 경우 중화민국 시기에는 청대의 영토보다 상당히 축소되어 티베트를 통치하지 못했으나, 1951년 중국은 티베트를 중국의 영토로 인식하고 병력을 진주시킴으로써 티베트에 대한 영토회복을 도모했다.¹¹⁹⁾ 티베트는 인도의 도움을 기대했지만 인도정부가 군사적 대응을 포기함으로써 결국 중국에 병합됐고 중국의 행정체계에 편입됐다.

이처럼 중국이 영토와 국경회복을 위해 군사적 조치까지 취했던 건국 직후와는 상이하게 한국전쟁 참전 이후 중국의 영토 및 국경 인식은 전략적 변화를 보였다. 즉 고토회복주의를 바탕으로 한 영토 및 국경 인식은 한국전쟁 참전 이후 불승인주의와 일시적 현상유지로 변화됐다.¹²⁰⁾ 이 시기 대내적으로는 국가 재건이라는 난제에 직면해 있었고, 대외적으로도 한국전쟁 참전으로 비롯된 미국의 봉쇄전략으로 중국은 국경문제 해결을 시급한 사안으로 간주하기가 어려웠다. 때문에 일시적으로 현상유지 정책을 취할 수밖에 없었다.

1955년 미얀마와 황귀위안(黃果園)에서의 분쟁을 계기로 중국 지도부는 국경문제 해결에 착수해야 한다는 점을 인식하게 됐다. 국경문제 해결에 착수한 중국은 단순하게 근대 제국주의 시기의 역사를 거치면서 형성된 영토와 국경을 회복시켜야 한다는 고토회복주의만을 주장하지는 않았다. 근대 제국주의 이전의 역사적 영토 및 국경과 현실상황을 모두 고려해야 한다고 인식했다. “모든 역사를 꺼내어 국경선문제 논의의 근거로 삼을 수 없다. 일반적으로 역사사료는 단지 현재 정치의 참고가

119) 박장배, “중국의 티베트 인식과 1962년 중국과 인도의 국경분쟁,” 안병우 외, 『중국의 변강인식과 갈등』 (경기: 한신대학교 출판부, 2007), pp. 345~348.

120) 張植榮, 『中國邊疆與民族問題』, p. 44.

될 뿐이며, … 마지막 시기의 역사사료만을 법리적 근거로 삼을 수 있다. … 중국의 국경은 청말, 북양정부, 국민당 정부 이 세 정부의 (국경)변화들을 법리적 근거로 삼아야 한다. 청조 혹은 북양정부가 체결한 조약은 지금 보면 치욕적인 조약이지만 이 조약들을 어떻게 처리하느냐는 현재의 상황을 보아야 한다”¹²¹⁾는 중국의 초대 총리이자 외교부장관이었던 저우언라이(周恩來)의 발언은 중국의 당시 영토 및 국경인식을 반영했을 것이다.

1960년대 들어 중국의 영토 및 국경인식은 이중성을 보였다. 중국은 지금까지 국경선 문제를 집중적으로 해결했던 두 번의 시기가 있다. 1960년대 초가 그 중의 한 번이다. 중국은 외교적 협상을 통해 1960년에는 미얀마와, 1961년에는 네팔과, 1962년에는 북한, 몽골과, 1963년에는 파키스탄, 아프가니스탄과 국경조약 또는 협정을 체결했다.¹²²⁾ 그런데 중국이 이웃한 약소국들과의 국경선 문제는 외교적 협상을 통해 해결했고 일부 중국이 양보를 했던 반면, 이 시기에 인도, 소련과 같은 주변 강대국과는 국경문제로 무력충돌도 불사했다.¹²³⁾ 예컨대, 1962년에는 인도와의 국경지역에서 무력충돌이 발생했고, 1969년에는 동맹국인 소련과도 군사적 충돌이 있었다. 이처럼 1960년대 중국의 영토 및 국경인식은 이중적임을 알 수 있다. 이후 중국은 베트남과 국경지역에서 분쟁이 발생한 것을 제외하고는 국경문제를 두고 직접적 충돌은 자제했다.

1960년대 말, 1970년대 초부터 중국은 해양국경에 대한 관심을 나타내기 시작했다. 건국 초기에 중국은 국내안정화와 국가건설의 필요성으

121) 外交部, 『周恩來論外交: 內刊資料』, p. 120, 재인용: 張植榮著, 『中國邊疆與民族問題』, pp. 48~49.

122) 『中國邊界』, <<http://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E8%BE%B9%E7%95%8C/599554?fr=aladdin>> (검색일: 2017.06.03.).

123) 중국이 국경선문제 해결을 위해 양보했다는 주장은 다음을 참조. 김애경, “중국·몽골 간의 영토분쟁과 해결방식,” 이동률 외 공저, 『중국의 영토분쟁』, p. 181.

로 인해 해양 국경 안보에 대한 부분은 선언적 차원에 머물거나 크게 대응하지 못했다. 하지만 1960년 후반 이후 새로운 대응이 필요하다고 인식했다. 이는 1968년 유엔 아시아 극동 경제위원회가 아시아 연안지역 광물자원 합동탐사 공동위원회를 구성하여 황해 및 동중국해 일대에 대한 해양탐사를 진행한 것이 계기가 됐다. 이 지역 해저에 석유와 천연가스 매장 가능성을 발표하면서 중국은 해양 영토와 경제획정에 대해 새로운 대응을 해야 한다고 인식하게 된 것이다. 그러나 중국은 이 시기 해양영토에 대해 주권을 주장했지만, 해양영토를 되찾기 위한 실질적인 조치를 취하지는 않았다. 다만, 중국이 실질적인 조치를 취하지 않았다는 것이 자위적 차원의 반격까지 하지 않았다는 의미는 아니다.¹²⁴⁾

1970년대 말 개혁개방 정책을 추진하면서 중국은 국경지역이 국내경제 발전을 위해 안정적으로 관리돼야 한다고 인식했다. 중국은 국가의 모든 에너지를 국내경제 발전에 쏟아야 했기 때문에 주변지역 안정화를 국가정책의 최우선 순위로 삼은 것이다. 그 일환으로 중국은 내륙 국경지역에서 분쟁이 발생하지 않도록 노력했다. 1980년대에 들어서 특별히 국경문제로 인한 무력충돌을 자제했던 것도 그 이유였다. 중국의 국경지역에는 대부분 소수민족이 거주하고 있다. 중국의 소수민족은 전체인구의 7-8%이지만, 국경지역에 거주하는 소수민족이 차지하는 비율은 중국 영토의 60%가 넘기 때문에 중국 정부는 소수민족에 대해 중국인 정체성을 강화시켜 국가통합을 이뤄내야 한다는 점을 인식하게 된 것이다. 뿐만 아니라 국경지역의 민족문제, 종교문제, 테러, 분리 독립주의, 월경성 범죄는 중국의 국내발전에 영향을 줄 수 있다. 따라서 중국은 국경지역에서 발생할 수 있는 이러한 문제들을 안정적으로 관리해야 한다고 인식했다.

¹²⁴⁾ 신종호, “중국의 남사군도 영토분쟁과 해결방식,” 이동률 외 공저, 『중국의 영토분쟁』, pp. 230~240.

냉전이 종식된 후 1990년대에 중국은 더욱 더 국경지역의 안정이 필요하다고 인식했다. 1960년대가 중국이 집중적으로 국경선 문제를 해결한 첫 번째 시기였다면, 1990년대는 1960년대에 이은 두 번째 시기이다. 예컨대, 1991년에는 라오스와, 1994년에는 러시아와 서부국경을, 1994년에는 카자흐스탄과, 1996년에는 키르기스스탄과, 1999년에는 타지키스탄, 베트남과 외교적 협상을 통해 국경선 문제를 해결했다. 뿐만 아니라 중국은 국경지대의 안보를 보장하고 국경주둔 병력 감축을 위해 러시아 및 중앙아시아 국가들과는 상하이 협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO, 上海協力機構)를 조직했다. 이처럼 국경지역의 안정을 위한 조치와 국경선 문제를 해결함으로써 국경지역의 안정을 도모했다.

이 시기 국경지역 안정화에 대한 인식은 해양영토 및 경계문제에도 적용됐다. 중국은 이웃 국가와 분쟁 중에 있는 해양영토 및 경계문제에 대해 1984년 덩샤오핑(鄧小平)이 제시한 “논쟁보류, 공동개발(擱置爭議, 共同開發)”의 원칙을 강화하며, 이웃국가들과의 갈등을 최소화하고자 한 것이다. 덩샤오핑의 “논쟁보류, 공동개발” 원칙은 분쟁 중인 해양영토들이 중국의 영토였다는 점을 강조하며, 분쟁을 평화적으로 해결해야 하는데 분쟁이 최종적으로 해결되기 전까지는 분쟁을 잠시 중단하고 공동 개발하자는 것이다.

1990년대 후반부터 2000년대 초반까지의 영토 및 국경에 대한 중국의 인식은 이전의 정치·군사적 측면이 강조되는 전통안보의 개념에서 정치, 군사, 경제, 문화, 종교 및 민족 문제를 포함하는 포괄적 개념으로 변화됐다. 특히 9·11 테러는 국제사회로 하여금 국경지역에서의 종교와 민족 문제에 더욱 관심을 갖게 했으며, 중국 역시 국경안보의 문제를 다시 생각하게 하는 중요한 계기가 됐다. 중국의 경우 소수민족들이 국경지역에 집거(集居)하고 있고, 국경지역에 집거하는 소수민족들은 많은 경우 과계(跨界)민족이기 때문에 민족통합과 영토보전에 취약성을 안고 있

다.¹²⁵⁾ 중국은 특히 신장(新疆) 위구르 지역이나 티베트의 분리·독립 주장을 효과적으로 차단하는 방법모색이 시급한 과제였다. 2000년부터 시작된 서부대개발(西部大開發) 정책은 중국이 개혁개방 이후 국가경제가 급속도로 발전하는 과정에서 지역격차를 해소하기 위해 내놓은 대표적인 정책이다. 뿐만 아니라 중국이 진행한 동북공정, 서북공정, 서남공정과 같은 역사공정은 국경지역에 거주하는 소수민족들의 통합을 위한 중요한 조치이다.

2000년대 중후반 이후 중국은 내륙 국경에 대해 안정적 관리대상일 뿐만 아니라 이웃 국가들과의 협력을 촉구하기 위한 저우추치(走出去) 전략의 진지로 인식하기 시작했다. 2004년 러시아와의 동부국경 획정까지 해결한 중국은 인도, 부탄과의 국경 획정문제를 제외하고는 내륙 국경 문제를 모두 해결했다. 따라서 중국의 내륙국경의 경우, 전통안보 측면의 갈등상황보다는 비전통 안보 측면의 이슈가 부각되는 상황이 됐다. 중국은 국경지역을 여전히 안정적으로 관리할 뿐만 아니라 국내경제 산업구조 개선을 위한 균형발전 대상 지역이자 국경을 마주하는 이웃 국가와 경제협력을 촉구하는 초국경 소지역협력 대상 지역으로 인식하게 됐다. “접경지역은 경계를 둘러싸고 있는 지역이고, 경계는 ‘분리선’인 동시에 ‘접촉의 선’이며 ‘장벽’인 동시에 ‘통로’역할을” 할 수 있기 때문이다.¹²⁶⁾

반면, 해양 영토 및 경계와 관련한 중국의 인식은 이전과 다르다. 중국은 관련국들에 대해 표면적으로는 여전히 주권을 전제하는 “논쟁보류,

¹²⁵⁾ 중국에서 자국의 국경지대와 인접국의 국경지대에 걸쳐 동일한 또는 같은 계통의 민족이 살고 있는 경우 이들 민족집단을 과계민족 혹은 과경(跨境)민족이라고 부른다. 예를 들어, 옛 소련이 해체되면서 독립한 중앙아시아 신생 독립국가들은 신장지역의 위구르족들과 유사한 투르크계 민족국가로, 이들은 중국 신장지역 위구르족과 과계/과경민족이다. 이들의 독립은 신장지역의 민족 분립·독립 인식에 영향을 주었다.

¹²⁶⁾ 이동률, “중국 초국경 협력 과제의 현황과 과제: 중국의 초국경 소지역 협력 사례를 중심으로.” 동북아역사재단 편, 『동아시아 평화와 초국경 협력: 남북한, 중·러 변경지역을 중심으로』 (서울: 동북아역사재단, 2013), p. 182.

공동개발” 원칙을 제안하였지만, 중국의 주권을 강화하는 조치도 함께 취하고 있다. 내륙국경의 경우 중국은 협상을 통해 대부분 갈등을 해결했지만, 해양영토와 경계 획정의 경우 많은 관련국가와 갈등을 겪고 있기 때문에 전통안보 측면의 분쟁은 일정 기간 지속될 것이다. 물론 해양영토와 경계 획정 문제에 대해서도 중국은 관련 당사국과의 양자 간 외교적 해결을 강조해 왔으나, 2000년대 후반부터는 분쟁 중인 해양영토에 대해서도 주권강화의 조치를 취하는 강경한 입장으로 선회했다.

중국은 해양영토의 영유권을 두고 관련국가와 갈등상황이 발생했을 때 경제제재 및 기타 수단을 이용한 연계전략을 취했다. 더 구체적으로는, 분쟁지역에서 상호동의 없이 상대국이 자원을 탐사하거나 기타 상황으로 대치상황이 일정기간 지속되는 상황에서 분쟁 상대국이 대화를 통한 평화적 해결에 적극적이지 않거나 역외 제3국이 개입할 개연성이 있어 사태가 더 복잡해지고 있다고 판단되면, 중국은 ‘대화를 통한 해결방식’을 주장하는 동시에 경제 및 기타 수단으로 상대국을 압박하는 행태를 취한다. 2010년과 2012년에 일본, 필리핀과의 갈등 상황에서 중국이 취한 경제 제재 조치와 정부·민간 교류의 중단과 같은 압박을 취하거나 최근 분쟁 중인 해양 영토에 인공구조물을 설치했던 조치들은 해양영토에 대한 주권강화로 중국이 인식을 변화시켰음을 알 수 있는 좋은 사례들이다.

2. 중국의 내륙 국경

가. 중국의 내륙 국경 현황

이미 언급했듯이, 중국은 현재 15개 국가와 내륙 국경을 맞대고 있는데 근대 식민통치 시기를 거치면서 전통관습선과 실제 관할선 및 조약체결로 인한 국경선 등 더욱 복잡해진 영토 및 국경문제를 안게 됐다. 건국 초기 중국은 국가재건과 한국전쟁 참전으로 영토 및 국경문제 해결에 에너지를 전적으로 쏟을 만한 여유가 없었다. 그러나 1955년 11월, 중국은

황귀위안의 전초부대에서 미얀마와 충돌을 경험하면서 국경선 문제 해결의 필요성을 인식했다. 이후 1956년 초, 중국과 미얀마 정부는 국경문제 해결을 위해 협상을 시작했고, 협상은 1958년과 1959년 미얀마 국내 정세 때문에 중단됐던 것을 제외하고는 매년 진행됐다. 결국 1960년 1월 양국은 국경문제에 관한 협정에 서명하고, 10월 1일에는 「중·미얀마 국경조약」을 체결하며 중국과 미얀마 간 국경선 문제를 해결했다.

몇 십년 동안 같던 중국·미얀마 간 국경선 문제 해결은 이후 중국이 이웃국가들과의 국경선 문제를 해결하는 데 좋은 사례가 됐다. 미얀마와의 협정에 서명한 후, 중국은 1960년 4월부터 1,400km의 국경선을 공유하는 네팔과 국경선 문제 해결을 위한 협상을 시작해 1961년 10월 5일 「중·네팔 국경조약」을 체결했다. 양국은 국경선 문제를 해결했을 뿐만 아니라 양측의 국경선에서 20km 이내에 행정인원과 경찰(民警)만 배치하고, 무장병력을 파견해서 순찰하지 않기로 했다.¹²⁷⁾ 1962년 중국은 몽골과 10월, 11월에 울란바토르에서 회담을 했고, 12월 26일 「중·몽골 국경조약」을 체결하며 몽골과의 국경문제도 해결했다. 중국은 몽골이 주장한 중국 측 국경선 안쪽 땅을 모두 몽골에 양보하면서까지 몽골과의 국경선 획정을 마무리 지었다.¹²⁸⁾

중국과 파키스탄의 경우 600km의 국경을 공유하고 있었지만 역사적으로 경계를 획정한 적이 없었다. 1962년 10월 양국은 협상을 시작해서 1963년 3월 2일 「중국 신장과 파키스탄의 국경협정」을 체결함으로써 양국의 국경선 문제를 해결했다. 당시 파키스탄이 통제하고 있는 카슈미

¹²⁷⁾ 謝益顯, 『中國當代外交史(1949-2001)』(北京: 中國青年出版社, 2002), p. 154.

¹²⁸⁾ Larry Mosses, "Inner Asia in International Relations: The Role of Mongolia in Russia-Chinese Relations," *The Mongolia Society Bulletin*, vol. 11, no. 2 (1972), p. 68. 프라벨(Fravel)에 따르면 중국은 몽골에 주동적으로 약 12,000km를 양보했다. M. Taylor Fravel, "Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China's Compromises in Territorial Disputes," *International Security*, vol. 30, no. 2 (2005), p. 72.

르(Kashmir) 내의 칸주트(Kanjut)는 중국이 역사적으로 중국 변방의 속국으로 간주했었다. 그러나 당시 파키스탄이 관할하고 있어 중국이 주도적으로 칸주트를 파키스탄에 양보하며 국경선 협상을 마무리 지었다.¹²⁹⁾ 중국은 아프가니스탄과의 국경선 문제도 비교적 순조롭게 해결했다. 중국은 1963년 6월 아프가니스탄과 국경선 획정을 위한 회담을 시작해서 11월 국경조약을 체결했다. 아프가니스탄과 국경조약을 체결하면서 중국은 양측의 실질 관할선을 국경선으로 결정하였고 아프가니스탄에 필요한 배려를 했다고 주장한다.¹³⁰⁾

〈표 V-1〉에서와 같이 중국은 현재까지 12개의 이웃국가와 평화적 협상을 통해 내륙국경 문제를 해결한 상태이며, 1960년대 초 집중적으로 이웃한 약소국들과의 국경선 획정문제를 해결했다. 이후 1990년대 초부터 또다시 이웃국가들과 협상을 통해 집중적으로 국경선 문제를 해결했다. 특히 소련이 해체된 이후 독립하게 된 중국은 서북쪽 국경을 맞대고 있는 국가들(카자흐스탄, 러시아, 키르기스스탄, 타지키스탄)과 국경 문제를 해결했고, 중국의 동남쪽 국경을 맞대고 있는 국가들(베트남, 라오스)과의 국경문제도 해결 했다.

한편, 1990년 중국은 764km의 국경을 공유하고 있는 라오스와 국경회담을 시작해서 그 이듬해인 1991년 10월 「중국·라오스 국경조약」을 체결함으로써 국경문제를 해결했다. 원래 7,000여km 정도 공유하고 있던 중국-소련 국경선은 소련이 해체되면서, 러시아와 서쪽의 50여km 정도와 동쪽의 4,320km를 공유하게 됐다. 서부의 3000여km 국경은 신생독립국인 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄과의 국경이 됐다. 그러나 중국은 러·카·키·타 4개국 연합대표단과 1대 4의 협상 틀과 양자 간 개별 협상의 틀을 모두 진행하면서 국경문제 해결에 성과를 거뒀다. 1992년

129) 謝益顯, 『中國當代外交史(1949-2001)』(北京: 中國社會科學出版社, 1998), p. 153.

130) 韓念龍, 『當代中國外交』(北京: 中國青年出版社, 2002), p. 155.

11월 중·러·카·키·타 5개국은 변경지역의 상호감군과 군사영역의 신뢰 강화를 위한 회담을 진행했고, 1995년 11월과 그 이듬해인 1995년 4월에는 각각 「변경 지역 군사영역 신뢰 강화에 대한 협정」을 채택하고 정식으로 서명했다. 뿐만 아니라 양자 간 개별협상을 통해 1994년 4월에는 카자흐스탄과 1,700km에 달하는 「중국-카자흐스탄 국경협정」을 체결했고, 같은 해 9월에는 러시아와 〈중국·소련 국경선서단협정〉을 체결했다.¹³¹⁾ 1996년 7월에는 중국이 1,100km의 국경을 공유하고 있는 키르기스스탄과 협정을 체결했고, 1999년에는 500km의 국경을 맞대고 있는 타지키스탄과 협정을 체결함으로써 중국의 서북부 국경문제를 완전히 해결했다. 이 과정에서 중국은 적지 않게 양보하거나 타협적인 태도로 협상에 임했다. 예를 들면, 카자흐스탄과의 국경문제를 해결할 때 분쟁지역의 22%만 중국이 수용했고, 키르기스스탄의 경우에는 분쟁지역의 32%만을 수용했다. 타지키스탄과의 국경문제 해결을 위해서는 중국이 파미르 고원지대 28,000km의 영토에 대한 영유권 주장을 철회했다.¹³²⁾

이로써 중국 서북부 국경문제는 기본적으로 해결됐으나, 러시아와 공유하는 동단의 4,300km의 국경에 대해서는 획정에 다소 시간이 걸렸다. 1992년부터 1998년까지 양국의 ‘공동 국경 탐사위원회’가 측량을 통해 세 개의 섬(내몽고의 어얼구나(額爾古納) 하천 상의 아바가이투(阿巴盖图洲渚) 모래섬과 러시아 극동지역 하바로프스크(Khabarovsk) 부근의 헤이샤즈(黑瞎子, 러시아명 볼쇼이 우스리스크) 섬과 인룡(銀龍, 러시아명 타라바로프) 섬을 제외하고는 기본적으로 합의했다. 최종적으로 2004년에 중·러 양국은 인룡 섬은 중국 관할로, 아바가이투와 헤이샤즈 섬은 양국이 분할지배 하는 것으로 합의하여 국경조약을 체결함으로써

¹³¹⁾ 전병근, “중국과 중앙아시아 간의 영토분쟁과 해결방식,” 이동률 외 공저, 『중국의 영토분쟁』, pp. 151~153.

¹³²⁾ 전병근, 위의 글, p. 157; M. Taylor Fravel, “Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China’s Compromises in Territorial Disputes,” p. 79.

양국의 국경문제를 모두 해결했다.¹³³⁾

중국과 1,350km를 공유하고 있는 베트남의 경우, 1991년 관계 재정상화를 구축하며 국경문제 해결을 위한 담판을 시작했고, 1991년 12월 「양국의 국경문제 처리에 관한 임시협정」에 서명, 1993년 10월 「국경 영토문제에 관한 기본원칙」에 합의하면서 양국의 내륙국경선 획정에 합의했다. 이후 1994년부터 1999년까지 중·베트남연합워킹그룹이 16차례의 협상을 진행한 끝에 1999년 12월 30일 「중국·베트남 육지국경조약」을 체결함으로써 양국의 내륙국경 문제를 해결했다.¹³⁴⁾

표 V-1 중국의 내륙 국경 획정 현황

연도	상대국	연도	상대국
1960년	미얀마	1991년	라오스
1961년	네팔	1994년	카자흐스탄
1962년	북한	1994년	러시아와의 서부국경
1962년	몽골	1996년	키르기스스탄
1963년	파키스탄	1999년	타지키스탄
1963년	아프가니스탄	1999년	베트남
		2004년	러시아와의 동부국경

출처: 이기현·김애경·이영학, 『중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용』, KINU 연구총서 15-09 (2015), p. 64.

〈표 V-1〉에 제시한 바와 같이 중국이 평화적 협상을 통해 해결한 사례들 중 구소련, 베트남과는 국경지대에서 무력충돌도 겪었다. 1964년 중국은 소련과 국경회담을 개최한 바가 있지만 양국의 이견으로 큰 성과를 내지 못했고, 이후 1969년 3월에는 우수리강(烏蘇里江) 전바오다오(珍

¹³³⁾ 이정남, “중국과 러시아 간의 영토분쟁 해결방식,” 이동률 외 공저, 『중국의 영토분쟁』, p. 57.

¹³⁴⁾ 김예경, “중국과 베트남 간의 영토분쟁과 해결방식,” 이동률 외 공저, 『중국의 영토분쟁』, pp. 127~128.

寶島, 구소련명 다만스키)에서 무력충돌까지 발생하는 등 일촉즉발의 상황이 됐다. 1969년 5월까지 중·소 양국의 국경지대에서 발생한 분규는 무려 4,189건에 다다랐다. 중·베트남의 경우, 영토문제로 크게 같을지는 않았으나 1970년대 중반 이후 국경지대에서 양국의 충돌이 잦아졌다. 중국 측 통계에 의하면 국경지대에서 발생한 양국의 충돌은 1974년 121건, 1975년 439건, 1976년 986건, 1977년 752건, 1978년 1,108건, 1979년(2월 26일까지) 129건이다.¹³⁵⁾ 1979년 2월 17일 중국이 중·베트남 국경지대를 침공하면서 무력충돌이 발생했다.

현재 내륙국경의 경우 인도, 부탄과의 국경문제만 해결되지 않은 상태이다. 중국·부탄 간 국경문제는 전통관습선이 존재한다는 점을 양국이 인정했기 때문에 향후 크게 갈등으로 확대될 가능성은 낮다. 양국 국경의 길이는 약 600km 정도 되는데 국경선이 합의되지 않은 곳은 6곳이다. 1950년 중국에서 출판된 지도에 합의되지 않은 부탄의 서부와 북부의 일부지역을 포함시켜서 분쟁이 시작됐고, 이후 양국이 여러 차례 국경회담을 개최했지만 합의에 이르지 못했다. 그러나 1998년 양국은 「중국·부탄의 국경지역 평화와 안정유지에 관한 협정」을 체결했고, 2004년 중국에서 출판된 국경관련 조약집에 양국 간에는 전통 관습선이 존재한다는 점이 명기됐다.¹³⁶⁾ 이후 크게 국경 및 영토문제로 양국이 갈등하는 상황이 재연되지는 않았다.¹³⁷⁾

¹³⁵⁾ 楊公素著, 『當代中國外交理論與實踐(1949-2001)』(香港: 勵志出版社, 2002), pp. 163~164, p. 222. 베트남 통계에 따르면 국경지대에서 발생한 양국의 충돌은 1974년 179건, 1975년 294건, 1976년 812건, 1977년 873건, 1978년 2,175건이다. 김예경, 위의 글, p. 123.

¹³⁶⁾ 중국·부탄 국경문제에 관한 자료는 바이두 자료를 참고함. <http://baike.baidu.com/link?url=lN4C24uxf-p7Q_3Pcqtst6t3pti7CtiJVApNzRw6945XHidHF0utfOyCX90-M0vwyDZUQju-dX_3uEM0qlphpMkFqI2YSgfi05pr04TyKRTZFwqBZWPcw5y1f-ZUuAdO8YgSkJ46Hg9Itmyblh90zXknL7SW4FGxs5UtYoNNm_a_NwHgTxTYKs_ZPR2foO4y-Z0wtpISOCOr0NZjh3jded_B4ChU1c8M87gkVG04v-Cq> (검색일: 2015.08.14.).

¹³⁷⁾ 이기현·김애경·이영학, 『중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용』, p. 64.

중국·인도의 경우 1962년 국경선문제로 이미 무력충돌을 경험한 바 있으며, 최근까지도 갈등 중이다. 더구나 중국의 부상으로 양국의 갈등은 보다 복잡한 양상을 띠고 있다. 예를 들면, 2009년 인도가 달라이 라마의 타왕(Tawang)지역 방문을 수락하였고, 인도 총리가 중·인 양국의 최대 분쟁지역인 아루나찰프라데시(Arunachal Pradesh)를 방문한 것에 대해 중국이 강하게 불만을 표시하였으며, 인도는 파키스탄 령 카슈미르(Kashmir)에 중국이 짓겠다고 한 20억 달러 정도의 발전소 건설의 중단을 요구하는 등 양국은 상대국을 서로 자극했다. 과거에 양국의 갈등이 주로 국경 및 영토문제에 국한됐던 것과는 다르게, 최근에는 지역 패권에 대한 경쟁이 더해져서 더욱 복잡한 양상을 보이고 있다.¹³⁸⁾ 2013년 4~5월에는 양국이 카슈미르 북단 라다크(Ladakh) 지역 다울라트 베그 올디(Daulat Beg Oldie) 인근 산악지대에서 3주간 대치하는 상황이 벌어지기도 했다. 양국이 협상을 통해 국경선 역할을 하고 있는 실질 통제선까지 양국의 군대를 철수시키면서 긴박한 상황은 일단락 됐다.¹³⁹⁾

그러나 2017년 6월 중·인·부탄 접경지역 동랑(洞朗, 인도명 도클람)에서 중국이 도로를 건설하기 위해 공사인력을 파견했는데, 인도는 중국의 도로건설지역이 자국의 전략적 요충지로 접근하기 쉬운 방향이라며 반발했고, 중국 측 공사인력의 진입을 차단했다. 중국도 이에 반발하여 즉각 병력을 파견했고 인도 역시 주요 병력을 국경지대에 전진배치하면서 1962년 이후 양국의 군사 충돌이 재발할 가능성이 커졌다.¹⁴⁰⁾ 중국외교부 정례브리핑에 의하면 8월 28일 인도 측이 월경인원과 장비를 철수했

138) “사사건건 ‘오르렁’ … 中-印 감정싸움 격화,” 『헤럴드 경제』, 2009.10.21.

139) “中印21天“帳篷對峙”始末,” 『環球網』, 2013.05.10., <<http://opinion.huanqiu.com/special/chinaindiaboundary/>> (검색일: 2015.08.05.); “중·인도 국경대치 열흘째 … 1962년 ‘악몽’ 솔솔,” 『서울신문』, 2013.04.26.

140) “중국-인도, 한 달째 국경대치 … 군사 충돌 벌어지나,” 『오마이뉴스』, 2017.07.23., <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002344798&CMPT_CD=P0001> (검색일: 2017.07.24.).

으며, 이로써 6월 18일부터 시작된 양국의 무력대치는 73일 만에 일단 종료됐지만,¹⁴¹⁾ 중국의 확장정책과 인도의 견제정책이 충돌하는 한 영토 문제와 국경안보 문제를 두고 양국의 갈등은 재발할 가능성이 상존한다.

이처럼 중인 양국은 국경문제를 두고 여전히 갈등하고 있지만, 이미 대부분의 내륙국경이 해결된 상태이다. 더욱이 앞 절에서 살펴봤듯이 중국의 내륙국경에 대한 인식이 전통안보적 개념에서 포괄적 개념으로 변화하고 있어, 국경지역을 중심으로 초국경 소지역협력도 매우 활발하게 추진 중이다. 예컨대, 중국이 주도적으로 추진한 상하이협력기구, 난닝-싱가포르 경제회랑, 북부만 경제구 및 메콩강 유역 경제협력지대 등이 그것이다.

나. 중국의 내륙 국경 해결 배경¹⁴²⁾

살펴본 바와 같이 중국은 인도, 부탄과의 경우를 제외하고 내륙국경과 영토에 대해서는 일부 국가들과 무력충돌을 겪었음에도 평화적 협상을 통해 모두 해결한 상태다. 한 연구에 따르면 중국은 내륙 국경 및 영토의 경우 상당 수 사례(23곳 중 17곳)에서 정치적·외교적 타결을 시도했을 뿐만 아니라 분쟁 영토의 50% 미만을 획득하는 등 평화적이고 양보적인 태도를 취했다. 앞서 제시한 <표 V-1>에서 알 수 있듯이 러시아를 제외하고는 중국이 해결한 내륙국경 및 영토문제에 양보적인 태도를 취한 국가들이 모두 주변 약소국이었던 점을 주목할 필요가 있다. 그러나 6개

141) 中國外交部, “2017年8月28日外交部發言人華春瑩主持例行記者會,” <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1487864.shtml> (검색일: 2017.08.29.); “브릭스 정상회담이 실마리 됐다.... 중국·인도 국경 분쟁 종결 합의,” 『한국일보』, 2017.08.02., <<http://www.hankookilbo.com/v/faaa3e67ad184243b44175a79e3e962b>> (검색일: 2017.08.28.).

142) 중국의 내륙국경 해결배경 부분은 필자의 공저인 다음 자료의 2장 6절의 “중국의 주변국 영토정책: 사례 및 특징”의 “(1) 중국의 주변국 내륙영토 정책: 사례 및 특징 부분”을 일부 발췌하고 보완했다. 이기현·김애경·이영학, 『중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용』, pp. 68~71.

의 사례에서는 16번 무력을 사용하였다.¹⁴³⁾ 중국이 1960년대 초 집중적으로 국경문제를 해결했던 사례를 보면, 여타 이웃국가와는 많은 양보를 통해 영토 및 국경문제를 해결했던 반면 인도와는 국경문제로 무력충돌까지 불사했다. 1990년대 다시 한 번 집중적으로 국경문제를 해결했던 때에도 중국은 주도적이고 적극적인 양보로 국경문제를 해결했다.

그렇다면 중국이 이처럼 때로는 영토 및 국경문제에 양보를 통해 갈등을 해결했고 때로는 무력충돌도 불사하며 갈등이 고조되는 상황도 감수하는 배경은 무엇일까?¹⁴⁴⁾ 첫째, 지정학적 세력균형 요인이다. 1950년대 중·후반 시작된 중·소 간 갈등은 1960년대 초반 심해졌다. 경제건설을 위해 공동으로 추진했던 프로젝트에 대해 소련이 중국 파견 기술자들을 사전 통보 없이 일방적으로 철수시키고 취소를 결정함으로써 중국에게 큰 충격을 주었다. 중국과 소련의 이념갈등이 본격화됐지만 미국과 소련 사이에는 데탕트가 전개됐다. 이로써 동아시아 지역의 세력균형이 근본적인 변화를 겪게 됐고, 중국에게는 이웃국가들의 지지 확보가 매우 중요한 외교과제였다. 중국이 네팔 등 이웃하는 약소국에 상당부분의 영토 양보를 감수하면서까지 국경선 획정에 합의했던 데에는 지정학적 차원의 세력균형 요인이 작용했을 것이다. 중국은 평화적 협상을 통해 일부 영토를 양보함으로써 이들 국가의 지지를 얻고자 했던 것이다.

1960년대 초, 중국은 이웃한 약소국들에 대해 영토 및 국경문제를 두고 양보적 태도를 보였던 반면, 1962년 인도와는 국경지대에서 무력충

¹⁴³⁾ Fravel M. Taylor, "Regime Security and International Cooperation: Explaining China's Compromises in Territorial Dispute," pp. 46, 64; Fravel M. Taylor, "Power Shifts and Escalation: Explaining China's Use of Force in Territorial Disputes," *International Security*, vol. 32, no. 3 (2007.08) p. 44; Fravel M. Taylor, *Strong Borders, Security Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*, p. 63.

¹⁴⁴⁾ 이동률, "중국의 영토분쟁과 해결-쟁점과 요인," 이동률 외 공저, 『중국의 영토분쟁』, pp. 27~30; 김애경, "한·중 간에 존재하는 잠재적 영토 및 해양경계 획정문제," 정재호 편저, 『중국을 고민하다』 (서울: 삼성경제연구소, 2011), pp. 314~315.

돌까지 경험했다. 중국과 인도 간 영토분쟁의 배경은 티베트에 대한 지배권 다툼이며 이는 지정학적 차원의 세력균형으로 설명할 수 있다. 중국은 티베트를 전통적으로 자국의 영토이며 종주권을 행사해 왔다고 여겼고, 인도는 영국의 식민통치 시기에 영국의 세력권에 있었던 티베트가 당연히 인도의 관할이라고 여겼다. 1949년 중화인민공화국 건국 시기 티베트는 중국의 관할권에 있지 않고 독자적 불교국가였는데, 국제적 역학관계가 작용되는 현실에서 티베트는 실질적 완충국이었다.¹⁴⁵⁾ 때문에 건국 시기 중국과 인도는 국경을 맞대고 있지 않았으나, 1951년 중국이 무력으로 티베트를 병합함으로써 중인 간의 국경선 획정의 문제가 발생하게 된 것이다. 1950년대 말, 중인 양국은 티베트에 대한 영향력을 놓고 직접적인 갈등상태에 돌입했고, 1962년 중인 국경분쟁은 티베트에서 인도의 지위와 영향력이 결정적으로 약화됐을 때 발생했다.¹⁴⁶⁾

1990년대 중국의 주변국 영토정책에서도 지정학적 차원의 세력균형요인이 중요하게 작용했다. 당시 중국은 대내적으로 6·4 천안문 사태를 경험하고, 대외적으로 냉전이 종식되면서 미국을 중심으로 한 서구 국가들의 제재와 견제를 받는 상황에 직면했다. 이러한 견제를 타개할 뿐만 아니라 해체한 구소련의 공백을 메워 미국의 진출에 공동으로 대응함으로써 세력균형으로 지역안보를 유지하기 위해 주변국들과의 영토문제에 대해 타협적 태도를 취했던 것이다.

둘째, 체제(regime) 안정 요인이다. 중국은 정권이 불안정할 때 주변 국가와의 영토문제에 대해 양보하거나 타협하며 또는 문제를 지연시키는 정책을 시행해 왔다. 물론 1950년대 말~1960년대 초 중국 국내 상황의 불안정을 정권의 불안정으로 해석할지에 대해서는 이견이 있을 수 있

¹⁴⁵⁾ 박장배, “중국의 티베트 인식과 1962년 중국과 인도의 국경분쟁,” 안병우 외 공저, 『중국의 변강인식과 갈등』 (경기: 한신대학교 출판부, 2007), p. 344.

¹⁴⁶⁾ 박병광, “중국과 인도 간의 영토분쟁과 해결방식,” 이동률 외 공저, 『중국의 영토분쟁』, p. 94.

다. 당시 대약진의 실패에 자연재해까지 겹쳐 인적·물적 피해가 매우 컸던 상황인데, 1962년 봄과 여름, 중국의 서북 변경지역에 거주하는 카자흐족 6만 명이 국경을 넘어 소련으로 향하는 ‘이타(伊塔)사건’이 발생하는 등 국내 상황이 불안정했다. 중국은 대부분의 소수민족이 변경 지역에 거주하고 있기 때문에 어느 한 곳에서 대량 이주사건이나 소요사태가 발생했을 때 다른 지역으로의 파급효과를 우려할 수밖에 없었다. 대외적으로도 중국은 1950년대 말부터 소련과 갈등이 시작되었고 1962년 봄 중국의 서남 국경지대에서 인도와 충돌이 발생한 상황이었다. 따라서 1960년대 초반 중국은 국경문제에서 주변 약소국들에 양보함으로써 대내외 환경이 모두 불안정해지는 상황을 회피하고, 체제안정에 주력하고자 했다.

1990년대의 상황도 유사하다. 구소련의 해체와 천안문 사태 이후 체제안정에 주력해야 했고 신장 지역 소수민족의 분리·독립에 대한 안정화는 정권차원에서 우선 해결해야 하는 매우 중요한 과제였다. 때문에 3,000여km의 국경을 맞대고 있는 중앙아시아 국가들과의 국경문제 해결을 위해 일정부분 양보하면서까지 타협적으로 해결했다. 이는 중국이 체제안정을 도모하기 위한 것이라는 해석이 가능하다. 최근 활성화되고 있는 초국경 소지역협력 역시 인접국가와의 국경문제 등 갈등요인을 제도적으로 개선하는 계기로 작용해 체제안정에 도움이 된다. 서북지역의 SCO와 서남지역의 아세안지역포럼 등은 중국에 대한 이웃국가들의 경제와 불신을 완화시킬 수 있어 경제협력을 위한 정치·외교적 환경을 조성했다.¹⁴⁷⁾

셋째, 경제적 이익요인을 들 수 있다. 1990년대 초반 중국은 러시아와 중앙아시아 국가들과의 국경문제를 해결했다. 중국이 1993년 에너지

¹⁴⁷⁾ 이동률, “중국 초국경 협력 과제의 현황과 과제: 중국의 초국경 소지역 협력 사례를 중심으로,” p. 189.

수입국으로 전락하면서 에너지 공급원의 안정화는 지속적인 경제발전을 위해 매우 중요해졌다. 1990년대 초중반 중국은 러시아, 중앙아시아 국가들과 국경문제를 타협적으로 해결했는데, 여기에는 에너지 공급원의 안정적 확보와 주변 환경의 안정화를 통한 경제발전 이익이라는 요인이 중요하게 작용했다고 할 수 있다.¹⁴⁸⁾ 결국 중국은 탈냉전기 자원 확보 및 주변 환경 안정화를 통해 발전을 도모하려는 경제이익 때문에 영토문제에 대해 타협적인 태도를 취했다고 볼 수 있다. 국경지역은 주로 개혁 개방 정책의 혜택에서 소외됐던 곳으로 중국의 균형발전 전략의 대상이다. 뿐만 아니라 주로 국경지역에서 진행되고 있는 초국가 소지역협력은 균형발전 전략을 통해 국내경제 산업구조 개선 촉진 및 천연자원과 사회간접시설의 공동개발을 위한 협력이 추진되는 경제적 이익의 요인이 반영됐다고 할 수 있다.

그 외에 중국은 자국의 이미지를 쇄신하기 위해서 국경문제를 해결하기도 했다. 중국은 건국 초기 국가건설을 위해 주변 환경의 안정을 도모해야 했고, 이를 위해 주변 국가와의 관계를 안정적으로 이끌어 나갈 필요가 있었다. 당시 미국은 끊임없이 중국의 호전성을 선전했고, 소련 역시 중국을 비판했다. 따라서 중국은 1959년과 1962년 인도와의 무력충돌로 빚어진 호전적 이미지(belligerent image)를 누그러뜨리고 주변국에 자국의 인자함을 호소하기 위한 방편으로 1960년대 초반 몽골을 포함해서 여러 약소국들과 국경획정 문제에 있어 대폭적 양보를 감행한 적이 있다.¹⁴⁹⁾ 냉전이 종식되고 중국의 전략적 가치가 하락되는 상황에

¹⁴⁸⁾ 전병근, “중국과 중앙아시아 간의 영토분쟁과 해결방식,” 이동률 외 공저, 『중국의 영토분쟁』 (서울: 동북아역사재단, 2008), pp. 158-164; Eric Hyer, “*The Politics of China’s Boundary Disputes and Settlement*,” Ph. D.’s Thesis, Columbia University, 1990; Fravel M. Taylor, pp. 46~83; Erica Strecker Downs and Phillip C. Saunders, “Legitimacy and the Limits of Nationalism: China and the Diaoyu Islands,” *International Security*, vol. 23, no. 3 (1999), pp. 114~146; Eric Hyer, “The South Sea Disputes: Implications of China’s Earlier Territorial Settlement,” *Pacific Affairs*, vol. 68, no. 1 (1995), pp. 34~54.

서 천안문 사태는 미국을 중심으로 하는 서구 국가들에게 중국이 인권을 유린하는 폭력적 국가라는 이미지를 심어주기에 충분했다. 결국 미국을 중심으로 서구 국가들은 인권유린 국가라는 명분으로 중국을 정치적·경제적으로 제재하기 시작했고, 중국은 자국의 부정적인 이미지 타개를 위해 노력해야 했다. 러시아, 중앙아시아 국가들과의 영토 및 국경문제에서 양보와 타협의 모습을 보임으로써 자국의 이미지 개선을 위해 노력했다고도 볼 수 있다.

3. 중국의 해양 경계

가. 중국의 해양 영토 및 경계 현황¹⁵⁰⁾

위에서 살펴본 바와 같이, 대부분의 내륙영토 및 국경문제의 경우 중국은 건국 이후 1950년대부터 해결을 위한 노력을 아끼지 않았고, 평화적이고 양보적인 입장을 취해 인도·부탄과의 경우를 제외한 모든 내륙국경 문제는 이미 해결됐다. 반면 해양영토 및 경계획정의 경우 중국은 건국 이후 선언적 차원에서 주권만 주장하다가 1960년대 후반, 1970년대 초반이 돼서야 본격적으로 관심을 표명했다. 뿐만 아니라 통킹만(Gulf of Tongking) 내해 경계획정 문제를 제외하고는 분쟁 중인 대부분의 해양 경계와 해양영토 문제에 대해서 중국은 주권을 강하게 주장하고 있다. 때문에 중국은 유관국과 해양 영토 문제 관련 갈등이 빈번하게 발생하고 있는 상황이다.

중국은 서해(黃海), 동중국해, 남중국해에서 모두 관련국가와 갈등을 겪고 있고, 해양경계 획정과 해양영토에 대한 관할권을 합의하지 못하고

¹⁴⁹⁾ Shakti Madhok, *Sino-Mogolian Relations 1949~2004* (New Delhi: Reliance Publishing House, 2005), p. 100.

¹⁵⁰⁾ 중국의 해양경계 부분은 필자의 공저인 다음 자료의 2장 6절의 “중국의 주변국 영토정책: 사례 및 특징” 중 해양영토 관련 부분을 일부 발췌하고 대폭 수정·보완했다. 이기현·김애경·이영학, 『중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용』, pp. 66~68.

있다. 서해에서는 한국과의 해양경계가 미확정된 상황이고, 동중국해에서는 일본과 센카쿠(釣魚島, 중국명 다오위다오) 열도의 관할권을 두고 갈등 중이다. 중국의 남중국해에는 동사(東沙, Pratas), 서사(西沙, Paracels), 중사(中沙, Macclesfield Bank), 남사(南沙 Spratlys)의 4대 군도가 있는데, 4대 군도에는 약 200여 개의 섬, 암초, 환초, 사주가 있다. 필리핀과 말레이시아, 베트남, 브루나이, 인도네시아와 중국(과 대만)이 이곳에서 영유권을 두고 분쟁 중인데, 중국과 대만이 총 면적의 40% 정도를 관할하고 있다. 남사군도에서의 영유권 분쟁이 가장 치열한데 중국과 대만, 베트남이 모두 군도전체에 대해 주권을 주장하고 있는 상황으로, 실제관할도 매우 복잡해서 과거 영유권 문제로 무력충돌도 발생한 적이 있다. 동사군도는 중국과 대만의 관할 하에 있으며, 중사군도는 황옌다오(黃岩島)를 제외하고는 거의 수면 아래 있는 산호초들이지만, 현재 중국과 대만, 필리핀이 영유권을 주장하고 있다. 서사군도는 중국이 관할하고 있는데 베트남이 후양사군도(Hoàng Sa, 黃沙群島)라고 부르며 주권을 주장하고 있다.¹⁵¹⁾ 중국은 <그림 V-1>에서 볼 수 있듯이 9단선(九段線)을 근거로 남중국해 총 면적 350만 km² 중 210만 km²에 대해 영유권을 주장한다.

중국은 1947년 「남해제도위치약도(南海諸島位置略圖)」를 제작하며 'U'자형 전통 강역(疆域, 영토)선을 확정했는데, 당시에는 9단이 아닌 11단이였다. 11단선은 이후 1953년 9단선으로 변경됐고 남해 영토에 대해 중국이 영유권을 주장하는 근거가 되고 있다. 그러나 중국이 해양경계와 영토문제에 대해 적극적으로 주권을 주장하기 시작한 것은 1968년 유엔 아시아·태평양 경제사회위원회(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific:

¹⁵¹⁾ “邊界爭議問題困擾中國：邊界爭議一覽,” 中國網, 2008.10.21., <http://www.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/hxi/2008-10/21/content_16646401.htm> (검색일: 2010.05.20.).

UNECAFE)가 2차레 동중국해와 황해에서 해저조사를 실시하여 이 지역에 석유와 천연가스 등 부존자원의 매장 가능성을 제기하면서부터다. 때문에 중국은 1960년대 말까지 분쟁과 갈등 중에 있는 해양 영토 문제에 대해서 자국의 주권지역임을 선언하는 수준이었다면, 1970년대 이후부터 1990년대 중후반까지는 주권이 중국에 있다는 전제 하에 ‘논쟁은 보류하고 공동개발하자’(擱置爭議, 共同開發)는 원칙으로 일관했다. 물론 주권이 중국에 있다는 전제를 두었기 때문에 관련국이 이에 반하는 실제적인 조치를 취하는 상황에 직면했을 때는 물리적 충돌도 불사했다.

1970년대 중국이 베트남과 서사군도 영유권을 두고 무력충돌을 벌이면서 서사군도에 대한 지배권을 행사했던 것은 좋은 사례이다. 중국은 1970년부터 서사군도 해역에서 해양조사를 실시했는데 1971년부터 조사범위를 넓혀 베트남이 점유하고 있는 서쪽 군도까지 포함해서 조사를 실시했다. 이에 대해 베트남 정부는 우려를 표시하며 1973년 5~9월 미국 석유회사와 인근해역에 대한 석유탐사 계약을 체결했고 이로써 중국과의 영유권 분쟁이 본격화됐다. 같은 해 9월, 베트남은 서사군도 남쪽 섬 11개를 자국의 행정구역에 편입시키면서 양국의 영유권 분쟁은 악화됐다. 1974년 1월, 중국은 어선 2척을 베트남 서쪽해역에 진입시켰고, 베트남은 병력을 투입해 중국인을 추방시켰다. 중국은 해난급 고속정 2척을 파견해 베트남 병력의 퇴각을 촉구했고, 베트남 구축함은 퇴각했다. 이렇게 무력충돌로 확대되는 과정을 거쳐 중국은 서사군도에 대한 지배권을 행사하게 되었다.¹⁵²⁾ 반면 1970년대 초, 중국은 일본과 국교정상화를 추진하면서 다오위다오에 대한 영유권을 강하게 주장하기보다는 ‘논쟁 보류, 공동개발’의 원칙을 제시하며 유연하게 대처하는 모습을 보였다.

¹⁵²⁾ 김태준, “중국의 해양영토분쟁에 대한 대응방안 연구,” 『국방정책연구』, 겨울호 (2007), pp. 201~202, p. 216; 김애경, “한·중 간에 존재하는 잠재적 영토 및 해양경계 획정문제,” 정재호 편저, 『중국을 고민하다』 (서울: 삼성경제연구소, 2011), pp. 305~307.

그림 V-1 중국이 주장하는 9단선



출처: 『한국경제』, 2016.07.17.

1988년에는 중국이 남사군도의 용수자오(永暑礁, Fiery Cross Reef)에 해양관측소를 설치하고 츠과자오(赤瓜礁, Johnson Reef) 등 5개 암초에 군대를 진주시켰다. 1992년 8월에는 중국이 남사군도 2개 섬을 추가 점령했고 1997년에는 필리핀 령 로아이타(Loaita Island)와 라키엠(Lankiam Cay)을 점령했다.¹⁵³⁾ 하지만 이후 중국이 해양영토 분쟁에서 무력을 직접 사용하는 상황은 거의 없었다. 성명을 발표하며 대화를 통한

¹⁵³⁾ 이기현·김애경·이영학, 『중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의』, KINU 연구총서 14-12 (2014), pp. 64~69; 유철중, 『동아시아 국제관계와 영토 분쟁』 (서울: 삼우사, 2006), pp. 373~374.

해결을 강조하면서 동시에 분쟁이 고조될 때마다 군사적 시위를 통해 자국의 의지를 강력하게 전달하는 방식을 취했다. 뿐만 아니라 2002년 중국은 「남중국해 당사자 행동선언」에 서명하여 해양영토분쟁의 외교적 해결을 강조하며 비교적 유연하게 대처했다.

이처럼 해양영토 문제에 대해서도 외교적 해결을 강조하던 중국이 2000년대 말부터 해양영토 갈등에서 다소 강경한 입장으로 선회했다. 중국은 해양영유권을 두고 관련국과 갈등상황이 발생했을 때 과감하게 경제제재 및 기타 수단을 이용한 연계전략을 실시하고 있다. 연계전략은 분쟁에서 우위를 점하여 상대방으로부터 양보를 얻어내기 위해 취하는 방법이다. 분쟁지역에서 상호동의 없이 상대국이 자원을 탐사하거나 기타 상황으로 대치가 일정기간 지속되는 상황에서 분쟁 상대국이 대화를 통한 평화적 해결에 적극적이지 않거나 역외 제3국이 개입할 개연성이 있어 사태가 더 복잡해지고 있다고 판단되면, 중국은 ‘대화를 통한 해결 방식’을 주장하는 동시에 경제 및 기타 수단으로 상대국을 압박하는 연계 전략을 취하고 있다. 2010~2012년 일본, 필리핀과의 갈등상황에서 중국이 취한 경제제재 조치와 정부·민간 교류의 중단과 같은 압박은 대표적인 예이다.¹⁵⁴⁾

뿐만 아니라 2013년 1월 필리핀이 유엔국제해양법재판소(ITLOS)에 제기한 남중국해 분쟁소송에 대해 헤이그 상설중재재판소(PCA)는 2016년 7월 중국의 남중국해 영유권 주장에 대해 근거 없다고 판결했으나, 중국외교부는 “자국은 남중국해와 관련해 역사적인 권한이 있다”는 입장을 밝히며 PCA 판결을 수용하지 않았다. 게다가 남중국해 남사군도 산호초 지대에 대형 인공섬을 건설하는 등 보다 적극적이고 강경한 해양영토 정책을 펼치고 있다. 중국은 중국관할의 남사군도 용슈자오(永暑礁)에 인공

¹⁵⁴⁾ 중-필리핀의 해양관할권 분쟁은 황옌다오(黃巖島), 스카버러 암초(Scarborough Shoal)로 불리며 필리핀명은 파나타크 암초(Kulumpol ng Panatag)이다를 두고 분쟁 중이다.

섬을 만들기 위해 2014년 굴착 작업을 시작하여 현재 건설 중에 있다. 이 인공섬의 건축규모는 61,000㎡이고, 길이 3,125m의 활주로 건설이 거의 완공된 것으로 확인됐다.¹⁵⁵⁾ 최근에는 중국이 미사일 엄폐시설 4곳을 추가 건설했다고 밝히고 있어 주변 관련국들의 우려를 낳고 있다.¹⁵⁶⁾

나. 중국의 해양 영토 및 경계의 분쟁 심화 배경

살펴본 바와 같이 해양영토와 경계에 대한 중국의 입장은 내륙영토 및 국경에 대한 입장과 상당한 차이를 보인다. 내륙영토와 국경에 대해서는 중국이 타협적이고 양보의 입장을 취했다고 한다면, 해양영토와 경계에 대해서는 매우 강경한 입장으로 선회했다. 하지만 중국이 해양영토와 경계에 대해 처음부터 강경한 입장을 견지했던 것은 아니다. 1970년대에는 제한적으로 자위적 차원에서 반격을 했지만, 1990년대 중후반 이후에는 분쟁영토에 대한 평화적 해결을 주장해왔다.¹⁵⁷⁾ 그러던 것이 2010년을 전후로 중국은 해양영토와 경계에 대해 공세적으로 변화했다. 그렇다면 중국이 해양영토와 경계문제에 대해서 이처럼 공세적 입장으로 선회하게 된 배경은 무엇일까?

첫째, 지정학적 차원의 패권경쟁 요인이다. 2008~2009년 미국발 글로벌 금융위기 이후 중국은 가파르게 부상했고, 지역질서에 대한 영향력이 확대되고 있다. 뿐만 아니라 중국은 ‘해양강국’ 건설의 의지를 드러내며 해양 전략의 적극화, 해군력 증강 및 해군력 운용 확대를 추진하고 있

¹⁵⁵⁾ “永暑礁机场跑道竣工 中國或開展南海空中巡邏,” 搜狐網, <<http://news.sohu.com/20150928/n422234228.shtml>> (검색일: 2015.09.28.); “중, 미 경고에도 남중국해 인공섬 매립 지속할 것,” 『연합뉴스』, 2015.09.28.; “중국, 난사군도 암초에 활주로 건설 완공,” 『세계일보』, 2015.09.26.

¹⁵⁶⁾ “중국, 남중국해 인공섬에 미사일 시설 추가설치,” 『연합뉴스』, 2017.06.30., <<http://v.media.daum.net/v/20170630112731225?f=o>> (검색일: 2017.07.01.).

¹⁵⁷⁾ Eric Hyer, “The South China Sea Disputes: Implications of China’s Earlier Territorial Settlement,” *Pacific Affairs*, vol. 68, no. 1 (1995), pp. 53~54.

다.¹⁵⁸⁾ 중국은 역사적으로 '9단선'을 제시하며 현재 분쟁 중인 대부분의 해양영토를 자국의 것이라고 주장하고, 영토문제를 '핵심이익'으로 규정하며 양보불가의 입장을 거듭 표명하고 있다. 게다가 영토문제는 당사국 간 양자의 문제이므로 역외세력이나 제3국의 관여는 배제돼야 함을 분명히 하고 있는 상황이다. 기존 패권국 미국은 중국의 부상을 견제하기 위해 '아시아 회귀(Pivot to Asia)' 전략과 '항행의 자유'를 주장하며 남중국해 문제에 적극적으로 개입하고 있다. 분쟁 중인 남·동중국해 지역의 해양영토 및 경제획정에서 중국의 주장이 관철되지 않는다면, 중국이 해양으로 진출할 수 있는 가능성이 낮아질 것이다. 뿐만 아니라 이 지역에 대한 미·일의 영향력이 확대되면서 지역질서 재편에 있어서도 난관에 봉착할 수 있다.

사실 미국은 1990년대 중반 이후 남·동중국해 영토분쟁에 개입하기 시작했다. 냉전시기에는 오히려 남·동중국해 영토분쟁에서 중립적 입장을 취했다. 그런데 이후, 미국은 남·동중국해 영토문제의 해결에 있어서 무력을 통한 강제적 해결방식에 반대 입장을 표명했고, 미 국방부에서 4년 주기로 발행하는 방위력 평가보고서를 통해 군사적 충돌 가능성에 대해 우려를 표명해 왔다. 그런데 최근 미국은 동남아 국가들의 안보불안을 활용했고, 동남아 국가들도 해양영토 영유권 분쟁에서 중국과의 일대일 대응이 쉽지 않다는 점을 인식하고 있기 때문에 역외 국가를 유인하는 방식을 취하고 있다. 결국 의도하는 바는 다를 수 있지만 미국과 일부 동남아 국가의 이해관계가 맞아떨어졌다고 할 수 있다.

그러나 중국은 줄곧 역외국가들(특히 미국)의 영토분쟁에 대한 개입이 문제해결을 더욱 어렵고 복잡하게 만든다고 주장해 왔다. 미국은 기존 패권국으로서의 지위를 유지하려고 하지만, 중국은 역내 지역질서를 재

¹⁵⁸⁾ 박영준, "미중간 해양경쟁과 아태지역 안보질서 전망," (EAI 국가안보패널 연구보고서, 2016.12.).

편하는 과정에서 역외세력의 개입을 차단하고자 한다. 특히 중국은 현재 이전의 근해방어 전략에서 근해방어와 원해호위를 결합한 적극적 해양 전략으로 전환하고 있다. 중국은 또 하이난(海南) 섬에 산야(山亞) 해군기지를 건설하여 핵잠수함을 배치하고 항공모함 건조 및 시항 등의 군사적 조치를 강화하는 등 해군력 증강 및 해군력 운용 확대 전략을 추진하고 있다. 뿐만 아니라 미국의 개입으로 남·동중국해 영유권 분쟁이 더 복잡해지고 있다고 인식하는 중국은 미국의 개입을 저지하기 위한 반접근 지역거부(Anti-Access, Area-Denial: A2AD)전략을 추구하고 있다. 중국의 반접근 지역거부 전략에 대해 미국은 ‘지역통제’를 위한 것으로 보고, ‘공해전투(Air Sea Battle)’, ‘합동작전접근개념(Joint Operational Access Concept)’ 및 ‘근해통제’ 등의 방안을 강구하고 있다.¹⁵⁹⁾ 이처럼 역내질서를 두고 벌어지는 패권경쟁은 중국이 해양영토 및 경계획정 문제에서 공세적으로 선회하는 이유이다. 중국은 핵심이익에 해당되는 영토문제에 대해서는 양보하지 않을 것이라는 메시지를 보내고 제3세력의 개입을 애초부터 차단하고자 한다.

둘째, 국내경제 발전을 위한 자원 확보 요인이다. 중국은 1993년 이후 원유수입국이 됐고 매년 원유수입은 증가한다. 2017년 3월 미국을 제치고 세계 제1의 원유수입국으로 등극했다.¹⁶⁰⁾ 남·동중국해 해역에 대량의 석유와 천연가스 매장 가능성이 보고되면서 이 지역에 대한 갈등도 시작됐다. 중국은 “논쟁보류, 공동개발”의 원칙을 제시하며 분쟁 확대 예방을 주장해 왔고, 1986년 덩샤오핑과 필리핀 부통령이 남사군도 해역에서 석유와 천연가스 공동개발을 합의 한 적이 있으며, 2004년에는 공동으로 측량해 개발하기로 한 협정에 서명하기도 했다.¹⁶¹⁾ 그러나 2012

¹⁵⁹⁾ 위의 글, pp. 19~20.

¹⁶⁰⁾ “中國石油消費有多大，竟成全球第一大原油進口國,” 『搜狐網』, 2017.4.13., <http://www.sohu.com/a/133784082_643546> (검색일: 2017.07.26.).

¹⁶¹⁾ 신중호, “중국의 남사군도 영토분쟁과 해결방식,” 이동률 외 공저, 『중국의 영토분쟁』

년에는 중국과 필리핀이 황옌다오 문제로 심한 갈등을 겪었다.¹⁶²⁾ 당시 필리핀은 중국어선이 황옌다오 근처에서 불법조업을 했다는 이유로 중국 선원들을 체포하였는데, 이 과정에서 양국의 군함이 장기간 대치하는 상황까지 초래됐다. 당시 양국의 합의로 긴장국면은 일단락 됐으나, 2014년에 다시 분쟁해역에서 조업 중이던 중국어선 1척이 나포되는 등 지속적으로 갈등이 표출되고 있다. 최근 중·필리핀 외교부장관이 또다시 공동개발에 대한 합의를 논의하고 있다는 보도가 있지만 갈등은 언제든지 재발될 수 있다.¹⁶³⁾

한편, 중국은 베트남과도 협상을 통해 자원의 공동개발을 위해 노력하기로 합의했지만, 2011년 5월 중국의 순시선이 베트남의 석유탐사선 케이블을 절단하는 사건이 발생하면서 해양영토 문제를 두고 양국 갈등이 재현됐다. 2014년 5월에는 중국의 석유 시추 공사를 막기 위해 베트남이 해군함정과 연안경비대 순찰함을 동원하여 중국의 선박을 들이받아 중국의 석유시추 작업을 저지시켰다.¹⁶⁴⁾ 이렇게 분쟁지역에서 자원탐사와 관련한 갈등은 지속적으로 발생하고 있다. 중국이 최근 해양영토 문제에서 강경한 입장으로 선회한 것은 ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 ‘중국몽’ 실현을 위해서이다. ‘중국몽’ 실현은 중국 국내경제의 지속적인 발전이 담보되지 않는다면 불가능한 일이며, 지속적인 발전을 위해서는 대량의 자원공급이 전제돼야 한다. 대량의 자원 매장 가능성이 있는 해역에 대해 대내외적으로 주권을 명확히 표명하고자 하고, 이러한 의지가 중국

(서울: 동북아역사재단, 2008), p. 250.

¹⁶²⁾ 황옌다오는 스카버러 암초(Scarborough Shoal)로 불리며, 필리핀 명은 파나타크 암초(Kulumpol ng Panatag)이다. 황옌다오는 중국과 필리핀 등 6개국이 영유권을 주장하는 작은 모래톱이다. 필리핀은 1994년 황옌다오에 대한 관할권을 제기했고 1997년 정식으로 영토주권을 주장했다. 2009년에는 황옌다오를 자국영토에 포함시키는 영해선법을 제정하였다.

¹⁶³⁾ “中菲兩國外長談南海“共同開發,” 『中國新聞網』, 2017.07.26., <<http://wemedia.ifeng.com/23654811/wemedia.shtml>> (검색일: 2017.07.26.).

¹⁶⁴⁾ “베트남, 남중국해 中 석유시추 ‘실력 저지’ 強手,” 『조선일보』, 2014.05.08.

으로 하여금 해양영토 및 경계획정에 공세적이고 강경한 입장으로 선회하게 한 이유 중 하나이다.

셋째, 해상수송로 확보라는 전략적 가치이다. 남·동중국해는 중국을 바다로 연결해 주는 중요한 지역으로 군사전략상 없어서는 안 되는 전략적 요충지라는 평가를 받는다. 이 지역은 ‘협애로(狹隘路)’로서 상대방의 목을 찢 수 있는 병목지대이므로 이 지역의 전략도서들에 대해 각국은 선점을 시도했다.¹⁶⁵⁾ 특히 “남사군도 해역은 바시해협과 말라카 해협, 홍콩과 싱가포르를 연결하는 해상 루트로 통하고 있으며, 인도양과 태평양 간의 해상교통 및 군사전략상의 요충지로, 전 세계 해상 수송의 25%를 차지하고 있다.”¹⁶⁶⁾ 때문에 이 해역은 동남아와 아시아 대륙을 연결하고 동 해로를 통과하는 석유의 양은 일본 및 동북아시아가 수입하는 양의 약 70%를 차지하고 있다. 중국이 지속적인 경제발전을 추구하여 ‘중화민족의 위대한 부흥’을 위한 ‘중국몽’을 실현시키기 위해서는 에너지 자원을 안정적으로 공급할 수 있는 해상수송로 확보가 매우 중요하다. 중국으로서는 남동중국해의 분쟁지역에 대한 주권행사가 어렵게 된다면 이 지역에서 안정적인 해상운송로 확보가 어려워질 수 있기 때문에 해양영토와 경계획정 문제에서 강경한 입장을 보이고 있다.

넷째, 민족주의 기조의 상승이다. 중국의 경제적 발전은 중국 지도부와 국민들의 자신감을 고취시켜 주면서 중국 내 민족주의 정서를 확산시켰다. 중국 내 민족주의 정서 확산은 중국이 갈등 상황에 보다 적극적으로 대응해야 한다는 요구로 이어졌고, 이는 최근 중국이 남·동중국해 분쟁에서 공세적 대응을 하게 했다.¹⁶⁷⁾ 중국의 한 언론에서는 이웃국가들과의

¹⁶⁵⁾ 김중두, 『동아시아 해양분쟁』 (서울: 문영사, 1997), p. 41.

¹⁶⁶⁾ 신중호, “중국의 남사군도 영토분쟁과 해결방식,” 이동률 외 공저, 『중국의 영토분쟁』, (서울: 동북아역사재단, 2008), p. 250; Michael G. Gallagher, “China’s Illusory Threat to the South China Sea,” *International Security*, vol. 19m, no. 1 (1994), p. 17.

¹⁶⁷⁾ 김관욱, “중국의 영유권분쟁과 ‘강대국외교’ 기조,” 『한국사회과학연구』, vol. 31, no. 1

갈등이 빈번해지는 상황에서 중국은 “소국이 대국을 기만하는” 현상의 발생을 더 이상 용인해서는 안 되고 중국의 증대한 이익에 도전할 때에는 대담하게 징계를 가해야 한다는 견해를 제시하기도 했다.¹⁶⁸⁾ 이처럼 중국 내부에서는 자국의 경제적 성공을 바탕으로 한 국제사회에서의 지위 향상만큼 이웃국가와 국제사회는 중국을 존중해야 한다고 인식하고 있다. 중국의 입장에서 당연히 중국의 주권이 행사되어야 하는 해양영토에 대해 관련 국가들의 도전은 중국을 매우 불편하게 하고, 이러한 도전에 중국이 더 이상 소극적으로 대응해서는 안 된다는 민족주의 정서가 중국이 해양영토 분쟁에서 더욱 공세적 입장을 견지하게 하고 있다. 비록 중국 지도부가 영토분쟁에서 타협적인 태도를 견지하더라도 국내 민족주의 정서의 압력으로 공세적인 대응을 요구받을 수밖에 없다는 것이다.¹⁶⁹⁾

4. 중국의 국경안보 정책

중국처럼 국경을 마주하는 이웃국가가 많고 여전히 미해결 국경선을 보유하고 있을 뿐만 아니라 해양영토 문제를 두고 갈등이 심화되고 있는 국가는 전 세계적으로도 그다지 많지 않을 것이다. 중국에게 국경안보란 미해결된 영토문제에 대한 대응과 기해결된 국경에 대한 관리로 분류해 볼 수 있겠다. 즉 국경안보는 영토보전 차원, 민족통합을 통한 국내안정 유지, 경제협력을 위한 통로 및 해양강국화 실현을 위해 반드시 해결하고

(2012), p. 52; 이동률, “중국의 해양영유권 분쟁에 대한 전략과 요인: 다오위다오(釣魚島)/센카쿠(尖閣)열도 분쟁을 중심으로,” 『중소연구』, 제31권 1호 (2015), pp. 79~80.

¹⁶⁸⁾ “中國不能繼續容忍“小國欺負大國”現象發生,” 『環球網』, 2013.08.27., <<http://mil.huanqiu.com/paper/2013-08/4289387.html>> (검색일: 2014.5.21.).

¹⁶⁹⁾ Sean Mirski, “Magnet Rocks: Assessing Legal Strategy in the South China Sea,” *National Interest*, May 19, 2014, <<http://nationalinterest.org/feature/magnetic-rocks-assessing-chinas-legal-strategy-the-south-10481?page=show>> (검색일: 2017.06.25.).

관리돼야 할 이슈라 할 수 있다. 때문에 이하에서는 중국의 국경안보 정책을 내륙 및 해양 영토문제에 대한 제도적·법적 대응과 국경관리를 위한 방안으로 나누어 고찰하고자 한다.

가. 중국의 영토보전을 위한 제도적 대응

중국이 국경안보를 위해 추진하는 영토문제에 대한 대응은 주로 미해결 영토문제인 해양영토 문제에 대한 제도적·법적 차원의 대응이다. 첫째, 중국은 정부부처의 조직을 개편했다. 우선 2009년 3월 외교부 산하에 ‘변경과 해양사무사(邊界與海洋事務司)’를 신설하여 육지와 해양경계 관련 정책을 수행하도록 하고 있다. 중국 외교부의 설명에 따르면 ‘변경과 해양사무사’는 “육지, 해양 경계 관련 외교정책을 세우고, 해양부문의 대외업무 협의를 지도한다. 이웃국가와 내륙국경 획정, 탐사 및 연합조사 등의 관리업무를 담당한다. 국경관련 외교업무와 영토, 지도, 지명 등 외교안건을 처리한다. 해양경계 획정 및 공동개발 등 관련 외교담판업무를 담당한다.”¹⁷⁰⁾

‘변경과 해양사무사’ 신설 당시 사장(司長)에 닝푸쿠이(寧賦魁), 부사장(副司長)에 어우양위징(歐陽玉靖)과 왕종라이(王宗來)가 임명됐다. 부사장이었던 어우양위징은 2013년 6월부터 사장으로 승진했는데, 그는 항공촬영 측량 및 원격탐지를 전공하여 중국 국가측량국에서 근무한 적이 있고, 외교부 국제법률사로 옮겨 근무하면서 그 기간 국제법을 공부했던 것으로 알려져 있다. 어우양위징은 중앙아시아 국가들과의 국경 측량, 러시아와의 동단국경 측량 및 협정체결에 참여한 바 있다. 내륙국경이 인도·부탄과의 분쟁을 제외하고는 거의 해결된 상황에서 중국이 이렇게 영토문제를 전문적으로 담당하는 부서를 만들고 국제법 전문가, 측량

¹⁷⁰⁾ 中國外交部 홈페이지, <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/bihysws_674671/>.

전문가 및 실무경험자를 전격 배치한 것은 향후 발생할 수 있는 해양영토 분쟁에 철저히 대비하기 위한 것으로 판단된다.¹⁷¹⁾

2013년 3월 해양업무의 통일된 기획과 종합적인 의견 조정을 위해 국무원 기구개혁과 직능전환 방안으로 고위급 의사협정기구인 ‘국가해양위원회’ 신설이 결정됐다. “국가해양위원회는 국가해양국의 조직을 강화하는 조치로 다수 부서에서 운용되던 기존 해상경비부대들을 일원적으로 통합하여 운용하는 체제를 갖추었다. 국가해양국 산하 해양경비 합정들은 2004년 이후 2015년까지 2단계에 걸쳐 50여척의 해상순시선 전력을 증강해 왔으며, 향후에도 100척의 순시선들을 추가로 증강할 계획이다.”¹⁷²⁾

둘째, 군 편제를 조정했다. 제19차 당 대회 보고도 국가해양권의 보호와 해양강국 건설에 대한 의지를 표명했다. 중국은 해양강국 건설을 위해 근해 방어 및 공해 보호라는 확대된 해양 전략을 표명하면서, 해양영토와 해양권을 보호하기 위해서 군 제도의 개편을 추진하고 있다. 기존 인민해방군 편제는 육군 및 공군 7개 군구, 해군 3개 함대 그리고 제2포병 등으로 지나치게 육군 중심이다. 이에 따라 현대전 수행에 필요한 합동성 강화 원칙의 방향으로 개혁할 필요성이 대두됐고, “2013년 11월 시진핑 주석은 인민해방군에 상부구조 개혁을 주문했으며 2016년 2월 최종 개혁안이 발표됐다. 최종 개혁안에 따르면 기존의 인민해방군 육군 7개 군구를 5개 군구(북부, 남부, 동부, 서부 및 중부)로 축소·재편하고, 전구 사령관은 육해공 합동 지휘를 맡으면서 합동성을 강화할 수 있도록 하는 것이다. 이로써 기존 인민해방군 해군의 3개 함대(북해, 동해, 남해)는 동부, 남부

¹⁷¹⁾ 김애경, “한·중 간에 존재하는 잠재적 영토 및 해양경계 획정문제,” 정재호 편저, 『중국을 고민하다』 (서울: 삼성경제연구소, 2011), pp. 312~313.

¹⁷²⁾ 박영준, “미중간 해양경쟁과 아태지역안보질서 전망,” (EAI 국가안보패널 연구보고서, 2016.12.), pp. 10~11; Bernard D. Cole, “The History of the Twenty-First-Century Chinese Navy,” *Naval War College Review*, vol. 67, no. 1 (2014), p. 44.

전구와 유기적인 지휘체계 하에 들어가게 되면서 육군 및 공군과의 합동성을 강화하게 됐다.”¹⁷³⁾ 군의 합동성을 강화하는 것은 중국이 해양영토 및 경계획정에 있어 혹시 있을 수 있는 충돌 및 해상 봉쇄에 대비할 필요 때문이다. 중국은 군 개혁과 편제 조정에서 해군의 해병대, 공군의 낙하산병 군단 및 육군의 해안방어여단 등 작전 병력을 강화하여, 해양권의 수호와 신속대응능력 향상이라는 현실적인 대안을 마련하고 있다.¹⁷⁴⁾

셋째, 행정구역을 개편했다. 중국은 해양영토와 경계획정 문제로 향후 만약의 가능성을 대비하고 영토보전을 위한 제도적 방안의 하나로 남중국해를 통일적으로 관리하기 위한 행정구역 개편을 단행했다. 예컨대 2007년 중국정부는 하이난 성(海南省) 관할의 남사군도, 서사군도, 중사군도의 행정구역을 폐지하고 산사(三沙)시로 통합, 현(縣)급 도시로 승격시켰다. 이로써 산사시가 남사군도, 서사군도 중사군도를 통합·관리하도록 했다. 2012년 6월에는 지(地)급으로 승격시켰고, 시정부를 서사의 용싱다오(Woody Island)에 두었다. 같은 해 9월에는 무장경찰 서남중사군도 국경수비부대를 무장경찰 산사시 국경수비대(산사시 공안국경수비대, 三沙市公安邊防支隊)로 명칭을 바꿨고, 2014년 12월 용싱(永興), 치렌위(七連嶼), 용러(永樂), 난사(南沙)에 4개의 기층 인민무장부를 두었다.¹⁷⁵⁾ 용싱다오에는 1,400명의 인민해방군 병력과 신형 지대공 미사일 및 전투기 등이 배치됐는데,¹⁷⁶⁾ 중국학자 주펑(朱峰)은 중국이 용싱다오에 미사일을 배치하는 등 방어능력을 강화시키는 것은 새로운 해군

173) 박영준, 위의 글, pp. 10~11.

174) “軍改後，海、空軍兩個特戰兵種擴充最大,” 『鳳凰新聞』, 2017.07.29., <<http://wemedia.ifeng.com/24136158/wemedia.shtml>> (검색일: 2017.08.16.).

175) 산사시에 대한 설명은 다음을 참조. <<https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%89%E6%B2%99/47597?fr=aladdin>>.

176) “中軍사요새 된 남중국해... 2020년 잠수함 70척 실전 배치,” 『서울신문』, 2017.06.16.: “China Deployed Missiles on Disputed Island, U.S. Says,” *The New York Times*, February 16, 2016, <<https://cn.nytimes.com/china/20160217/c17missiles/>> (검색일: 2016.02.17.).

기지인 산야방어를 위한 것이라고 평가했다. 이렇게 남사, 서사, 중사군도에 개별적으로 판사처를 두어 산발적으로 관리하기보다 하나의 행정구역으로 개편하여 통합적으로 관리하기 위해 하나의 시인 산사시를 세우고, 더 나아가 국무원 의결을 거쳐 지급 시로 승격시켰다. 뿐만 아니라 중국은 산사 시의 절반 이상을 해군지지로 조성하여 현대식 최첨단 무기를 보유하고 전투태세를 갖춘 남해함대를 배치했다.¹⁷⁷⁾ 이처럼 중국은 산사 시를 통해 중국의 영토주권을 정당화할 수 있는 행정 중심지로서의 역할을 하게 하고 남중국해 군도를 통일적으로 관리하여 분쟁 중인 해양 영토 주권을 수호하려는 의지를 나타내고 있다.

중국은 행정구역 개편과 함께 이 지역의 관광활성화 정책도 추진했다. 하이난성 부성장인 창탄리(長譚力)는 2013년 보아오 포럼(博鰲亞洲论坛, Boao Forum for Asia) 기간에 산사 특색의 여행프로그램을 빠르게 추진할 계획인데, 산사 여행의 노선, 명소 등은 기본적으로 확정이 됐고, 2013년 노동절 휴가기간 전에 개통할 것이라고 발표했다. 산사 지역 관광활성화 정책은 상징적 의미를 지닌다. 즉 중국이 주권과 해양권익을 분명히 하는 중요한 행위인 것이다. 중국의 군사전문가 역시 영토문제에 있어서는 선점과 운영이 최우선이고 경영과 개발을 한 후에 주권과 관할권을 행사하는 것이 관련 국제규범이라고 주장하듯이, 중국의 이러한 산사지역 행정구역 개편과 관광활성화 정책은 단순한 해양주권 선언을 넘어 영토화를 위한 구체적인 ‘틀’이라는 평가를 받는다.¹⁷⁸⁾

177) “探秘中國南海永興島真實戰鬥力,” 溫州網, 2015.07.21., <<http://news.66wz.com/system/2015/07/21/104516643.shtml>> (검색일: 2017.07.15.); 김석수, “남중국해 분쟁 해결과 아세안 방식,” 『세계지역연구논총』, 제34권 1호 (2016); Ian Storey, “China Pushes on the South China Sea, ASEAN Unity Collapses,” *China Brief*, August 3, 2012, pp. 8~11.

178) 三沙(海南省地級市), <<https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%89%E6%B2%99/47597?fr=aladdin>> (검색일: 2017.07.20.); “中 남중국해 독식 60년史, ‘남중국해 계획(?)’의 실체는,” 『헤럴드경제』, 2012.06.27., <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20120626001077&md=20120628003145_BL> (검색일: 2017.

넷째, 중국은 분쟁 중인 남중국해의 영토와 압초에 인공섬 건설과 군사 기지화를 추진하고 있다. 중국이 남중국해의 분쟁 영토 및 압초에 인공섬을 건설하고 군사기지화를 상당 수준으로 진행했다는 점은 이미 여러 언론을 통해 보도됐다. 남사군도의 용수자오와 츠과자오의 경우, 2014년 이미 인공섬을 건설하는 계획이 보도되기 시작했고, 중국의 전문가도 중국의 인공섬 건설계획과 이 인공섬들의 군사기지화 가능성을 언급했다. 사실 중국은 10여 년 전에 남중국해에 인공섬 건설을 계획했지만 주변국의 반발을 우려해 미뤄오다가 최근 본격적으로 건설에 착수했다고 한다.¹⁷⁹⁾ 2017년 미 국방부가 발표한 ‘중국 군사 및 안보 연례보고서’는 남중국해 용수자오, 수비자오(渚碧礁, Subi Reef) 및 메이지자오(美濟礁, Mischief Reef)에 이미 8,800피트 길이의 활주로가 건설됐으며, 2016년 말에는 전투기 24대를 수용할 격납고, 고정 무기 거치대, 막사, 행정건물, 통신시설 등 육상기지를 건설하고 있었고, 이 시설들이 완공되면 중국은 남사군도에 최대 3대의 전투기 연대를 보유할 것이라고 전망했다.¹⁸⁰⁾

〈그림 V-2〉에서 알 수 있듯이, 중국은 위 3개의 압초를 포함해서 난산자오(南薰礁, Gaven Reef), 츠과자오, 동먼자오(東門礁, Hughes Reef), 화양자오(華陽礁, Quarteron Reef)까지 7개 압초에 매립 등 다양한 방식으로 인공섬을 건설하고 이를 군사기지화 했다. 분쟁 중인 섬과 압초에 인공섬을 건설하고 군사기지화 하는 조치들은 관련 국가의 반발을 불러일으키고 역내 지역의 긴장을 고조시킬 수 있다. 결국 중국의 이러한 조치들은 많은 아시아 국가들이 미국과 안보협력을 하도록 유인했다는 평가도 있다.¹⁸¹⁾ 중국의 인공섬 건설에 대한 미국과 관련국들의 중단 촉구

07.20.)

¹⁷⁹⁾ “중, 남중국해 피어리 크로스 압초에도 인공섬 건설 추진,” 『경향신문』, 2014.06.08.

¹⁸⁰⁾ Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2017*, May 15, 2017, p. 12: “中 군사요새 된 남중국해... 2020년 잠수함 70척 실전 배치,” 『서울신문』, 2017.06.16.

에 중국은 “주권 범위에 속하는 일에 다른 나라가 개입할 권리가 없으며” 미국이 오히려 남중국해 긴장 조성행위를 멈춰야 한다고 주장한다.¹⁸²⁾ 미국과 관련국 및 아시아 여러 국가들의 우려에도 불구하고 중국이 분쟁 영토와 암초에 인공섬 건설과 군사기지화를 추진하는 것은 중국이 분쟁 지역에 대해 선점·운영이라는 국제법적 차원에서 접근하고 있는 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 미국의 개입으로 만일의 사태가 발생할 경우를 대비하며, 중국이 남중국해 해양영토주권에 대해 강한 의지가 있음을 보여주는 것이라고 판단된다.

그림 V-2 남중국해 중국 군사기지 현황



출처: “中 군사요새 된 남중국해... 2020년 잠수함 70척 실전 배치,” 『서울신문』, 2017.06.16.

181) “Pushback in the South China Sea,” *The New York Times*, May 29, 2015, <<https://www.nytimes.com/2015/05/30/opinion/pushback-in-the-south-china-sea.html>> (검색일: 2015.05.30.).

182) “中國外交部稱南中國海建人工島, 完全合法且有正當性,” 『聯合早報』, 2014.11.25., <<http://www.zaobao.com.sg/special/report/politic/southchinasea/story20141125-416774>> (검색일: 2017.07.15.); “오바마 “중국, 남중국해 인공섬 건설 멈춰야,” 『한겨레』, 2015.11.18.

나. 중국의 국경관리를 위한 제도적 방안

중국이 국경안보를 위해 추진하는 국경관리를 위한 제도적 방안은 앞서 살펴본 미해결 영토의 영토보전을 위한 대응과는 다르다. 주로 기 해결한 국경지역의 효율적 관리를 위한 대응이다. 중국의 경우, 개혁개방 정책이 실시되고 이후 (내륙)국경선 문제가 점차 해결되면서 국경안보의 개념이 확대됐다. 전통적 의미의 국경안보는 국경선을 지켜 이웃국가의 침략을 방어하는 것이 일상적 업무였다. 그러나 개혁개방과 국경선 획정 문제가 해결되면서 국경안보의 내용은 포괄적 차원으로 확대됐다. 국경안보가 국경지역의 출·입국 관리와 같은 일상 업무 관리와 정상적 국경 질서 유지뿐만 아니라 교류를 위한 통로 역할을 하기 때문에 정치, 경제, 문화, 군사 등등 다양한 부문에서 전면적 발전을 위한 제도적 관리방안 마련이 필요했다. 중국은 국경지역의 안정을 위한 다양한 방안을 모색하고 있는데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국경을 맞대고 있는 국가들과의 협정 체결 및 다자기구를 조직해서 국경지역의 안정을 도모하고 있다. 앞서 언급했듯이 중국의 국경지역은 대부분 소수민족의 집거지역이며, 그 소수민족은 많은 경우 과계민족이다. 중국의 중앙정부는 민족통합과 영토보전을 위해 국경지역에 집거하고 있는 소수민족들의 분리·독립 주장을 효율적으로 관리할 필요가 있다. 때문에 중국은 국경지역의 안정적 관리를 위한 제도적 방안의 하나로 상하이 협력기구(上海合作組織, Shanghai Cooperation Organization)를 주도적으로 출범시켰다. 러시아, 카자흐스탄 키르기스스탄, 타지키스탄은 중국의 신장 위구르 지역과 국경을 맞대고 있는데, 위구르족은 중국의 소수민족으로 분리·독립을 가장 강하게 주장하는 민족 중 하나이다.¹⁸³⁾

¹⁸³⁾ 오늘날 터키의 기원이 된 국가로 알려진 '돌궐(突厥)', 즉 튀르크족 일파는 사실 터키 뿐만 아니라 중앙아시아 곳곳에 여전히 남아있다. 8세기 이후, 주로 당나라에 의해 몽

신장 위구르 지역은 중국에게 매우 중요한 지정학적, 경제적 가치를 지닌 지역이다. 신장 지역은 면적이 약 160만 km²로 중국 전체 면적의 1/6을 차지하고 있으며, 중국 내 최대 소수민족 자치지역이다. 국경선의 길이도 5,500km로 중국 내륙국경선의 약 1/4을 차지하고 있다. “신장지역은 유라시아 대륙의 중심에 속하고, 중앙아시아와 코카서스, 그리고 유럽과 중동으로 나아가는 교통의 요지이자 완충지대의 역할을 한다. 또한 중국 전체 광물 매장량의 38%, 중국 전체 석유와 가스 매장량의 25%가 이 지역에 매장되어 있다. 무엇보다 구소련의 독립 이후 등장한 인근 중앙아시아 신생 독립 국가들의 대부분이 위구르족들과 유사한 역사, 언어, 문화적 전통을 갖고 있는 투르크계 민족국가라는 사실에서 볼 때, 중국의 국가 안보와 민족 정책에 있어서도 신장은 매우 중요한 지역이 아닐 수 없다.”¹⁸⁴⁾ 그런데 신장지역의 위구르족은 한족의 지배에 매우 저항적이며, 구소련이 붕괴되면서 독립한 투르크계 중앙아시아 국가들로부터 크게 자극을 받아 탈중국 분리·독립을 주장하고 있다.

중국정부는 이 지역의 분리·독립 운동에 적절한 대응이 필요하다고 인식했다. 신장 지역 국경의 안정적 관리를 위해, 국경을 맞대고 있는 중앙아시아 신생 독립국 및 러시아와 국경지대 관리를 위한 공동대응에 나섰다. 1996년 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄과 「국경지대 군사적 신뢰강화를 위한 조약」 및 「국경지대 상호 군사력 감축을 위한 조약」을 체결했고, 이후 우즈베키스탄이 합류하면서 상하이협력 기구를 출범시켜 「테러리즘, 분리주의 및 극단주의 공동대응을 위한 협

골 일대를 지배하던 돌궐 본국이 무너지자 돌궐 지배하에 있던 여러 유목민족들은 각지로 남하했다. 중국 서부 일대 살아남은 튀르크 계열 종족은 위구르족이란 이름으로 오늘날의 신장자치구 일대를 통치하다 19세기 말 중국 청나라에 복속됐다. “카자흐, 우즈베크, 키르기스…돌궐의 후예들이 사는 ‘스탄’ 국가들.” 『아시아경제』, 2017.07.31., <<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2017073111234568410>> (검색일: 2017.07.31.).

¹⁸⁴⁾ 장재원, “신장위구르 독립운동의 본질과 중국의 딜레마,” 『유라시아사사분석』, 제35호 (2015).

약」과 「상하이협력기구 회원국의 지역 반테러기구에 관한 협약」을 체결했다. 앞서 <표 V-1>에서 살펴봤듯이 중국은 중앙아시아 국가들과 국경선 획정을 마쳤으나, 중앙아시아 국가의 독립에 자극받아 분리·독립 운동을 추구하는 신장지역의 국경 안정을 도모할 필요성을 인식했고, 국경을 맞대고 있는 이웃국가와의 군사력감축을 통한 신뢰강화 추진, 분리·독립에 공동으로 대응하기 위한 협정을 맺어 국경지역의 안정을 도모하고 있다.

둘째, 국경지역의 발전정책을 통해 국경지역의 안정을 도모하고 있다. 국경지역 경제협력지대 수립, 국경지역의 인프라 건설, 국경무역 개선 및 국경지역 자원 개발, 초국경 협력 등 국경지역의 발전 및 교류·협력을 위해 다양하게 정책을 추진 중이다. 중국은 1992년 이후 현재까지 중국의 국경지역에 17개의 ‘국가급 국경(지역) 경제협력지대(國家級邊境經濟合作區)’를 지정해서 운영하고 있고, 2006년에는 카자흐스탄과 ‘중·카 호르고스(Khorgos) 국제국경협력센터’를 세워 운영하고 있으며, 라오스, 베트남, 몽골 등의 국가와도 각각 초국경 경제협력지대를 구축하고 있다.¹⁸⁵⁾

‘국가급 국경(지역) 경제협력지대’란 중국의 국경지역 즉, 내이멍구(內蒙古), 광시(廣西), 윈난(雲南), 신장, 헤룡장(黑龍江), 지린(吉林), 랴오닝(遼寧) 등 지역의 도시에 국경무역과 가공수출을 발전시키기 위해 국무원의 비준을 거쳐 수립된 경제협력지대를 일컫는다. 중국정부는 ‘국가급 국경경제협력지대’를 조성하여 중국의 국경지역과 이웃국가와의 경제무역 및 선린우호관계 확대, 국경지역에 거주하는 소수민족의 경제 번영 촉진을 통해¹⁸⁶⁾ 국경지역의 안정을 도모하고자 한 것이다. ‘국가급 국

185) “商務部部長：中國正與多國推進跨境經濟合作區建設,” 『中商情報網』, 2015.12.10., <<http://www.askci.com/news/finance/2015/12/10/938471u3h.shtml>> (검색일: 2017.08.30.).

186) ‘국가급 국경경제협력구’는 내이멍구에 만저우리 국경경제협력구(滿洲裏邊境經濟

경(지역) 경제협력시대'의 활성화를 위해 중국정부는 이 지역의 인프라 건설에 필요한 대출 건에 대해서 이자할인이라는 혜택을 주는 방안을 마련하기도 했다.¹⁸⁷⁾ 국경지역 발전을 위해 중국정부가 '국가급 국경(지역) 경제협력시대'를 지정하면서 이 지역들의 외자도입액도 증가했을 뿐만 아니라 이 지역의 외국인 여행객도 증가하는 가시적인 성과가 나타나기도 했다.¹⁸⁸⁾

중국은 국경지역 안정화를 위해 초국경 소지역협력에도 매우 적극적이다. 중국의 서북지역 초국경 소지역협력으로는 러시아, 중앙아시아 국가들과 안보와 경제협력을 적극 추진한 SCO 출범, 신장지역과 카자흐스탄의 '양선개방(兩線開放)' 및 '중·카 호르고스 국제국경협력센터' 수립·운영이 대표적이다. "서남지역의 초국경 소지역협력은 '일축양익(一軸兩翼, one axis two wings)'으로 요약되는데, 일축양익은 난닝에서 싱가포르로 연결되는 경제회랑을 축으로 하고 북부만 경제구와 메콩강 유역 경제협력지대를 동서 양 날개로 하여 중국의 서남부지역과 아세안 국

合作區)와 일롄하오터 국경경제협력구(二連浩特邊境經濟合作區), 광시에 핑샹 국경경제협력구(憑祥邊境經濟合作區)와 동싱 국경경제협력구(東興邊境經濟合作區), 윈난에 완딩 국경경제협력구(畹町邊境經濟合作區) 허커우 국경경제협력구(河口邊境經濟合作區), 루이리 국경경제협력구(瑞麗邊境經濟合作區), 린창 국경경제협력구(臨滄邊境經濟合作區), 신장에 이닝 국경경제협력구(伊寧邊境經濟合作區), 보러 국경경제협력구(博樂邊境經濟合作區), 타청 국경경제협력구(塔城邊境經濟合作區), 지무나이 국경경제협력구(吉木乃邊境經濟合作區), 헤룽장에 헤이하허 국경경제협력구(黑河邊境經濟合作區), 수이펀허 국경경제협력구(綏芬河邊境經濟合作區), 지린에 훈춘 국경경제협력구(琿春邊境經濟合作區)와 허룽 국경경제협력구(和龍邊境經濟合作區), 랴오닝에 단둥 국경경제협력구(丹東邊境經濟合作區)가 있다. <<https://baike.baidu.com/item/%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E7%BA%A7%E8%BE%B9%E5%A2%83%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E5%90%88%E4%BD%9C%E5%8C%BA/14583116?fr=aladdin>> (검색일: 2017.08.30).

¹⁸⁷⁾ 中國財政部, 『財政部關於印發《國家級邊境經濟合作區基礎設施項目貸款財政貼息資金管理辦法》的通知』, 2009.02.25., <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/2009niancaizhengbuwengao/caihengwengao200903/200905/t20090518_158499.html> (검색일: 2017.08.30).

¹⁸⁸⁾ 謝敏·張祥, “我國邊境經濟合作區分布及運行現狀分析”, <<http://www.docin.com/p-1284772381.html>> (검색일: 2017.08.30).

가들과의 협력을” 전개하고 있다. 동북지역의 초국경 소지역협력으로는 라오닝·북한 간 소지역 협력, 두만강경제협력(圖們江三角帶經濟合作區) 및 환발해경제협력(環渤海經濟圈)으로 집약된다. 중국의 초국경 소지역 협력은 천연자원과 사회간접시설의 공동개발을 위한 협력, 천연자원과 지정학적인 이해관계의 공유 또는 지리적 근접성에 의한 협력이 상호작용하고 있는 협력유형이라고 평가받는다.¹⁸⁹⁾ 이외에도 2013년 제기된 “일대일로” 구상과 6대희랑 건설계획 역시 국경을 맞대고 있는 이웃 국가와의 경제협력을 촉진하는 정책이다. 중국이 추진하고 있는 국경지역 경제협력지대와 초국경 소지역협력의 성과는 지역별로 차이를 보이는 것이 사실이지만, 중국의 의도는 경제 분야의 발전을 통해 국경지역의 안정화를 도모하고자 하는 것이다.

셋째, 국경지역을 안정적으로 관리하기 위해 국경수비 업무를 확대시켰다. 국경수비 업무는 해당 국가가 처한 대내외 상황에 영향을 받을 수밖에 없다. 중국의 국경수비도 시기에 따라 대내외 상황 변화의 영향을 받아왔다. 건국 이후 일정기간 동안 중국의 국경수비는 주로 군사방위 중심이었는데, 이는 중국의 당시 국경지대 상황과 국제환경에 따른 부득이한 선택이었다. 건국 초기 중국의 국경지역은 매우 불안정했다. 국경지대까지 퇴거당한 국민당 잔류세력들은 국경지대에서 기회를 찾고 있던 상황이었고, 이웃 국가들도 중국을 승인하지 않았다. 건국 초기 중국은 북쪽의 국경선을 제외하고는 모두 안보위협에 노출됐고, 국경선이 획정되지 않아 언제든 충돌의 가능성이 잠재해 있었다. 때문에 국경수비의 주 업무인 국경지역 방위를 위해 중국은 정치적 수단 이외에도 군사적 타격의 방법을 이용했다. 1960~70년대에도 중·인, 중·소, 중·베트남 간 국경분쟁으로 인해 중국은 국경수비에 여전히 군사적 수단을 유지할

¹⁸⁹⁾ 이동률, “중국 초국경 협력 과제의 현황과 과제: 중국의 초국경 소지역 협력 사례를 중심으로,” p. 188, 193.

수밖에 없었다. 이 시기에도 중국의 국경수비 업무가 국경 방어로만 제한됐던 것은 아니다. 예컨대, 서북쪽 국경지역, 즉 신장지역의 국경수비대는 국경수비와 국경지역 개간을 통한 생산 활동을 함께 수행해야 했다.¹⁹⁰⁾

일부 내륙국경선 분쟁의 해결과 개혁개방 정책의 실시로 중국의 국경수비 업무는 변화된 상황에 따라 확대됐다. 국경선 방어를 위한 군사방어와 함께 개혁개방에 유리한 국경지역 질서 확립 역시 국경수비의 중요한 업무가 된 것이다. 개혁개방 정책은 중국의 연해(沿海) 항구뿐만 아니라 내륙국경지역의 연강(沿江), 연로(沿路)의 항구도 연이어 개방하여, 현재 내륙 국경지역에 112개의 개방 항구(口岸)를 조성했다.¹⁹¹⁾ 1990년대에 중국의 개방은 이미 “해안과 내륙의 동시 개방(海陸同開), 동서지역의 공조(東西互濟), 남북 지역의 공동발전(南北共興)”의 형태로 발전했다.¹⁹²⁾ 이로써 중국의 국경수비는 주변 이웃국가와의 우호적 교류를 책임져야 하는 사명을 부여받아, 국경지역이 전면적으로 발전할 수 있도록 촉진하는 업무까지 수행해야 했다.

1990년대 중후반부터 2000년대에 들어서면서 중국의 국경수비 업무는 국경지역에서의 마약밀수, 밀입국 및 기타 전염병 등의 문제 관리, 테러리즘, 분리주의, 종교와 관련된 극단주의 활동에 대한 대응 및 국경지역 경제발전을 위한 서비스업무 제공으로까지 확대됐다. 분리주의나 종교와 관련된 극단주의 활동에 대한 대응은 앞서 SCO를 조직하고 관련 국가들과 협정을 체결한 사례에서 이미 살펴보았다. 국경지역에서의 마

¹⁹⁰⁾ 1954년 10월 신장군구 생산부대를 바탕으로 정식으로 신장 병단(新疆生產建設兵團)을 조직하여 서북방 국경지역의 국경수비와 황무지 개간을 통한 식량생산의 업무를 수행하게 했다. 王亞寧, “建國以來中國邊防工作重心的嬗變,” 第39卷 第3期 (2012), pp. 103~105.

¹⁹¹⁾ 張國坤·趙玲·張洪波, “中國邊境口岸體系研究,” 『世界地理研究』, 第14卷 第2期 (2005), p. 20.

¹⁹²⁾ 郭來喜, “中國對外開放口岸布局研究,” 『地理學報』, 第5期 (1994), pp. 385~393.

약밀수를 예로 들어보면 중국의 윈난성과 국경을 맞대고 있는 세계최대 마약 밀집생산지인 골든 트라이앵글(미얀마, 태국, 라오스의 접경)지역에 대한 관리이다. 이 지역에서는 주로 헤로인(heroin)과 메스암페타민(methamphetamine)이 생산되는데 대부분 윈난성을 통해 중국으로 유입되며, 윈난과 인접한 구이저우(貴州), 스촨(四川), 충칭(重慶), 후난(湖南), 후베이(湖北)를 거쳐 중국 내륙으로 유입되고 있다.¹⁹³⁾ 2008년 이후 중국과 미얀마는 국경지역의 초국경 범죄에 대해 공동단속하고 있는데, 윈난 국경수비사단(邊防總隊) 사단장은 2009년 6월 21일까지 2,624명이 연루되어 2.317톤의 마약밀수와 관련된 2,105건을 처리했다고 밝혔다.¹⁹⁴⁾ 윈난 공안국경수비사단은 이 지역의 마약밀수에 대해 인원을 총동원해서 전력을 다해 4000여 km를 단속하고 있지만, 2016년 초부터 6월 15일까지 10 kg 이상의 마약사건이 100여 건에 이르고, 이 범죄에 연루돼 체포된 인원이 130여 명이며, 그 양은 1.7톤을 넘는다고 밝혔다.¹⁹⁵⁾

이 외에도 최근 국경수비대는 국경지역의 경제발전을 위한 서비스 업무를 제공하고 있다. 중·러 국경의 어얼구나(額爾古納) 하천변에 위치한 스웨이(室韋) 국경수비파출소는 국경지역 여행업의 빠른 발전을 촉진하기 위한 업무를 수행하고 있다. 스웨이 국경수비파출소는 이 지역 지방정부와 협조하여 가족여행업 종사자에 대해 법률, 안보 및 방위지식에 대한

193) “2014中國毒品形勢報告(全文), 『中國禁毒網』, 2015.06.05., <<http://www.scxsls.com/a/20150625/108499.html>> (검색일: 2017.08.30.); “金三角、金新月……中國250萬吸毒人員的毒品來自何處?,” 『新京報網』, 2017.03.27., <<http://www.bjnews.com.cn/news/2017/03/27/437949.html>> (검색일: 2017.08.30.).

194) ‘총대(總隊)’는 군의 연대 또는 사단 급에 해당하는 일급 조직을 의미한다. “雲南公安邊防重拳出擊 聯合緬甸警方打擊毒品犯罪,” 『中國廣播網』, 2009.06.26., <http://mil.cnr.cn/ztl/gjjdr/jdxd/200906/t20090626_505380367.html> (검색일: 2017.08.30.).

195) 謝麗勳, 張廷蓋, “雲南公安邊防總隊決戰“金三角,” 『法制日報』, 2016.06.23., <<http://www.mps.gov.cn/n2255079/n5137689/n5406768/n5406795/c5407437/content.html>> (검색일: 2017.08.30.).

훈련을 시켜, 가족여행업 종사자가 준수해야 할 관련규정을 정해 바가지를 씌우는 행태와 물가를 올리는 현상이 나타나지 않도록 했다. 또 공간과의 협력을 통해 외부에서 온 여행객들에게 신고전화번호를 배포하거나 여행객을 위한 차량 수리서비스 등의 편의를 제공하고 있다.¹⁹⁶⁾ 이렇듯 중국의 국경수비는 국경지역의 전체적인 안보와 발전을 추구하면서 국경지역 치안유지까지도 책임져야 하는 상황으로, 중국의 국경수비의 함의는 부단히 확대되고 있다. 이는 국가안보가 종합성, 복합성 및 다변성이라는 추세로 가고 있고, 중국의 국경수비 역시 더 높은 수준과 더 넓은 범위의 역할이 요구되고 있기 때문이다.

범위와 수준이 확대되고 있는 중국의 국경수비의 업무는 현재 ‘중국인민무장경찰부대 국경수비부대(中國人民武裝警察部隊 邊防部隊, 이하 국경수비대로 약칭)’가 책임지고 있다. 국경수비대는 중국 정부가 국경지역, 연해지구 및 항구에 설치한 무장 집행병력으로公安부에 예속돼 있다.¹⁹⁷⁾ 주요 임무는 연해 및 해상에서의 밀입국, 밀수, 마약판매 등의 범죄행위 단속, 국경수비 관할구역의 치안유지, 국가 국경안보 유지 등이다. 중국의公安 국경수비대는 성, 자치구, 직할시에 국경수비 사단을, 국경지역과 연해지역에는 국경수비 연대를, 현에는 국경수비 대대를, 연해지역의 항·진에는 국경수비 파출소를, 내륙에서 국경 관리구역으로 가는 주요 길목에는 국경수비 검사소를, 연해지역에는 해양경찰 연대와 대대를, 항구에는 국경수비 검사소를 설치했다. 현재 국경수비대 설치현황을 살펴보면, 각 성(자치구, 직할시)에公安국경수비 사단을 총 30개,

196) “‘管理与服務’結合邊防民警助推邊境旅游發展,” 『新浪网』, 2009.07.24., <<http://news.sina.com.cn/c/2009-07-24/170016008543s.shtml>> (검색일: 2017.08.30.).

197) 중국은 1949년 11월 최초로公安부에 국경수비국(邊防局)을 설치해서 해방군에서 직접 일부 작전부대를 선발하여 국경수비 업무를 수행하게 했다. 이후公安부는 1950년 제1차 ‘전국 국경수비보위업무회의(全國邊防保衛工作會議)’를 개최해서 대행정구와 국경선을 갖는 성에 각각 국경수비국과 일부 국경수비 지국, 국경지역 전체에는 기층 국경수비 관리 및 검사 기구를 설치하고 필요한 국경수비 병력을 배치했다. 李星, 『邊防學』(北京: 軍事科學出版社, 2004), p. 144.

국경지역과 연해지역(시, 주, 맹¹⁹⁸)에 공안국경수비 연대를 총 110개, 연해지역에 해양경찰 연대를 총 20개, 개방항구에 현역 국경수비 검사소를 총 207개, 국경지역 연해지대의 현(시, 기)에 공안 국경수비 대대를 총 310개, 국경, 강, 도로 등을 끼고 있는 연해지역 향(진, 부락)에 국경수비 파출소를 총 1,691개, 국경의 주요 통로와 길목에 국경 검사소를 총 46개, 국경지역 증점구간 및 방향에 기동대를 총 113개를 설치해두고 있다.¹⁹⁹

마지막으로 역사공정을 통해 민족통합을 도모함으로써 국경지역의 안정화를 추진하고 있다. 역사공정이란 현재 중국이 통치하고 있는 영토에 대한 정통성을 주장하기 위한 역사 재편찬 작업이다. 역사 재편찬 작업은 중국 공산당이 중화문명에 기초해서 정통성을 확보하기 위해 ‘종적 유형’과 ‘횡적 유형’ 2가지로 추진했다. ‘하(夏), 상(商), 주(周) 단대공정(斷代工程)’과 ‘중화문명탐원공정(中華文明探源工程)’으로 대표되는 ‘종적유형’은 중화문명의 역사를 종적으로 크게 앞당겨 중화문명의 정통성을 소수 민족지역으로까지 확대시키는 작업이다. ‘동북공정’, ‘서북공정’, ‘서남공정’ 및 ‘북방공정’으로 대표되는 ‘횡적유형’은 주로 소수민족지역에 대한 역사공정으로, 현재 중국의 영토와 영토 내에 거주하는 소수민족 지역에 중화민족의 역사와 문화의 정통성을 부여하는 작업이다.²⁰⁰

중국의 이와 같은 역사 재편찬 작업들은 현재 중국 영토 안에서 생활했던 모든 민족은 중화민족이며, 이들의 역사 활동은 모두 중국 역사라는

¹⁹⁸ 네이멍구(內蒙古) 자치구의 행정구역으로, 기, 현, 시를 포함함.

¹⁹⁹ 中國人民武裝警察部隊邊防部隊 정보는 다음 사이트를 참조함. <<https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E6%B0%91%E6%AD%A6%E8%A3%85%E8%AD%A6%E5%AF%9F%E9%83%A8%E9%98%9F%E8%BE%B9%E9%98%B2%E9%83%A8%E9%98%9F/8271342?fromtitle=%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E8%BE%B9%E9%98%B2%E9%83%A8%E9%98%9F&fromid=16784829&fr=aladdin>> (검색일: 2017.06.08.).

²⁰⁰ 허중국, “서북공정의 의미와 주요내용,” 『민족연구』, vol. 52 (2012), p. 36.

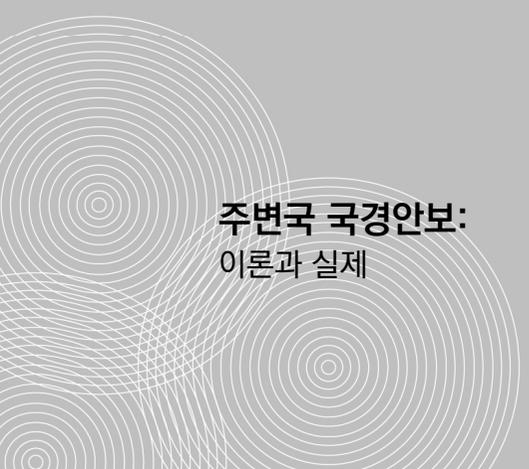
‘통일적 다민족국가론’에 기반 한 것이다. 중국은 1949년 건국 이후 다양한 차원에서 소수민족에 대한 우대와 배려를 포함한 정책, 즉 ‘민족평등’과 ‘민족단결’ 및 ‘민족구역 자치제’ 등의 민족정책을 추진해 왔다.²⁰¹⁾ 그러나 개혁·개방 초기 정책을 추진하는 과정에서 소수민족이 거주하는 국경지역은 상대적으로 소외됐고, 일부 국경을 맞대고 있는 국가가 독립하는 상황이 발생했다. 중국은 소수민족의 분리·독립에 대한 요구를 사전에 차단해야 할 뿐만 아니라 향후 영토에 대한 배타적 주장에 대비할 필요도 있었다.

국경지역을 안정적으로 관리하는 것은 중국의 안보와 밀접한 연관이 있을 뿐만 아니라 중국정부가 경제발전에 모든 에너지를 쏟을 수 있는 전제조건이다. 앞서 언급했듯이, 중국의 경우 많은 소수민족들이 국경지역에 거주하고 있고 대부분 과계민족이다. 대표적으로 티베트, 신장 위구르, 내몽고 및 동북지역의 조선족 집거지역은 분리·독립을 주장하거나 주장할 가능성이 있는 과계민족들이 거주하고 있다. 국경지역의 안정을 도모하기 위해서는 이 지역 주민의 국가인식과 민족인식을 고취시킬 필요가 있는데, 그 근거를 마련하는 작업이 중국이 추진한 역사공정일 것이다. 국경지역에 거주하는 소수민족의 국가인식과 민족인식은 중국의 국경지역 안보에 매우 중요한 역할을 할 수 있기 때문이다.

²⁰¹⁾ 위의 글, pp. 40~41.

VI. 러시아의 국경안보





주변국 국경안보:
이론과 실제

1. 러시아의 영토 및 국경 인식

2016년 11월 24일, 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령은 러시아 지리학회 주최 시상식에서 “러시아 국경은 끝이 없다”고 말해 세계 언론을 경악시켰다. 푸틴 대통령의 이 같은 발언은 수상자로 선정된 9살 영재 소년과 대화를 나누다가 나왔다. 푸틴 대통령이 러시아 국경이 어디까지 인지 묻자 세계 지리를 잘 아는 이 소년은 “미국과 인접한 베링 해협까지”라고 답했다. 정답이었다. 그러자 푸틴 대통령은 소년의 어깨를 감싸 안으면서 “러시아국경은 어디에서도 끝나지 않는다”고 정정했고, 곧바로 “농담이었다”고 말했다. 러시아 지리학회장인 쇼이구(Sergey Shoygu) 러시아 국방장관과 행사장에 앉아 있던 청중들은 일제히 웃음을 터뜨렸다. 이날 시상식은 TV로 방송됐다.²⁰²⁾

러시아가 공세적인 대외 정책을 펴고 있는 상황에서 나온 푸틴의 이날 발언은 그 의미를 놓고 해석이 분분하다. 서방에서는 농담 속에 가려진 뼈있는 도발이라는 견해가 주류지만, 정작 러시아에서는 러시아의 국경이란 하나의 ‘문화’이기 때문에 서방이 민감하게 반응할 필요가 없다는 반응이다. 또 러시아의 민족주의, 국가주의 진영에서는 러시아인이 거주하는 지역이라면 어디나 러시아의 일부라는 인식을 러시아인들이 갖고 있다고 주장한다.

오늘날 러시아의 영토·국경 인식을 이해하기 위해서는 15세기 이래 광활한 영토의 확장을 통해 세계 최대의 제국(영유권의 면적을 놓고 볼 때)을 건설했던 러시아인들의 공간 인식을 이해할 필요가 있다. 하지만 오늘날 러시아인들의 영토 인식에 보다 직접적으로 영향을 준 사건은 27년 전 지도상에서 사라진 소련의 해체였다.

²⁰²⁾ “푸틴 ‘러시아 국경의 끝은 없다’…세력확장 속 뼈있는 농담,” 『연합뉴스』, 2016.11.25.

가. 소련 시기

과거 소련의 국경은 대단히 견고했다. 외국인은 물론 소련의 공민들조차도 국경을 넘나드는 일이 쉽지 않았다. 소련의 국경은 타락한 서방 자본주의 세계와 선진적인 사회주의 조국을 구분 짓는 이념의 경계였으며, 사회주의 체제를 수호하고 외부로부터의 위협을 차단하는 고립의 방어막이었다. 1991년 소련이 해체되자 그 국경은 주변 세계를 향해 열렸으며, 러시아연방을 포함해 소련을 구성하던 15개 공화국은 독립 국가로 새롭게 출범하게 되었다. 물론 이들 국가 사이의 관계도 주권국가 간 관계로 새롭게 정립됐다.

문제는 독립해 나간 15개 국가들의 국경이 1920년대 소비에트 정권에 의해 자의적으로 그어진 국경과 경계선을 거의 그대로 물려받았다는 사실이다. 무엇보다 소련 내부의 행정구역에 불과하던 경계선이 독립 국가들 사이의 국경으로 거듭나면서 크고 작은 영토 문제와 민족 문제가 불거져 나왔고, 지역에 따라 정도의 차이는 있지만 거의 모든 국가가 민족과 영토 문제 그리고 국경 문제를 숙명적으로 떠안게 되었다. 지난 25년간 탈소(Post-Soviet) 공간에서 발생한 분쟁과 갈등은 전적으로 ‘소비에트의 유산’이었다.²⁰³⁾

소련은 레닌이 주창한 민족 개념에 기초하여 15개 구성 공화국들과 그 내부의 다양한 행정단위들을 편성했다. 민족을 백안시하던 사회주의 실험 국가에서 민족 영토를 행정의 기본 단위로 상정했다는 사실 자체가 모순이었지만, 이 같은 시스템은 1920년대에 완성되어 연방 종식 마지막 해까지 유지됐다. 명목민족(titular nation)의 이름을 달고 창설된 소련의 15개 구성 공화국 안에는 명목민족 이외에도 소수민족들의 자치단

²⁰³⁾ 소련 시기의 국경 정책을 통시적으로 고찰한 쉐들러는 소련 내부의 경계가 기본적으로 역내의 민족집단들을 분단시킬 목적으로 고안된 것이라고 주장한다. Andrea Chandler, *Institutions of Isolation: Border Controls in the Soviet Union and Its Successor States, 1917-1933* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1998), p. vii.

위들이 설치되었다. 즉 러시아소비에트연방사회주의공화국 내부에는 19개의 민족명을 단 자치공화국이 있었고, 각 자치공화국 안에도 자치주나 자치관구 등 민족 이름을 붙인 자치 지역이 수 개 있는 식이었다.

하지만 행정상의 편의와 민족 개념의 모호성, 2차 대전 이후 영토의 확장 등 요인들로 인해 이들 행정구역 사이의 경계가 민족적 경계와 일치하지 않는 경우가 적지 않았다. 1954년 러시아에서 우크라이나로 관할권이 이양된 크림반도, 러시아와 조지아(그루지아) 사이에 걸쳐 남북으로 분리된 오세티야(Ossetia), 아제르바이잔에 속해 있지만 아르메니아인들이 다수 거주하고 있던 나고르노-카라바흐(Nagorno-Karabakh), 주민의 대다수가 러시아인이었지만 몰도바에 편입되었던 프리드네스트로비예(Pridnestrovie) 지역 등이 대표적 사례라 할 수 있다. 이들 지역은 이들을 통합하고 있는 강력한 상부 국가조직이 존재할 때는 별다른 문제를 일으키지 않았다. 그러나 구성 공화국들 사이의 행정적 경계가 소련 해체로 인해 독립국가들 사이의 국경으로 변했고, 각 구성 공화국 내에 존재 하던 행정적 경계 또한 거의 그대로 계승되면서 탈소 공간의 크고 작은 민족 및 영토 문제를 야기했다.²⁰⁴⁾ 체첸과 같은 일부 민족 집단은 러시아 공화국으로부터 분리·독립을 요구하다가 러시아 중앙 정부와 두 번의 전쟁을 치르기까지 했다. 소련 시기에 내재해 있던 정치·법적 경계와 민족·문화적 경계의 불일치가 무력분쟁으로 비화되지는 않더라도 갈등의 씨앗으로 잠재해 있는 사례는 결코 적지 않다.

영토와 경계의 문제는 정체성의 문제이기도 하다. 소련은 국민국가(nation-state)로서 ‘소비에트인’이라는 새로운 초민족적 인간집단을 창출해 냈고, 이에 따라 소련의 영토적 경계에 기초한 소비에트 정체성이 형성되었다. 70여 년 동안 이어져 내려온 영토적 정체성으로서의 소비에

²⁰⁴⁾ 제성훈, “탈소비에트 공간에서 러시아의 대외정책 결정요인으로서 경계(borders): 이론적 탐색을 통한 가설 설정,” 『Russia & Russian Federation』, 제1권 2호 (2010), pp. 42~43.

트 정체성은 소련 권역 전체에 형성되었기 때문에, 소련 해체 후 탈소 국가들이 새로운 국민국가를 건설함에 있어서 소비에트 정체성은 큰 장애로 작용했다.²⁰⁵⁾ 물론 러시아도 예외는 아니었다.

나. 러시아연방 시기

소련의 해체는 러시아 국가와 러시아인들의 인식 속에 다양한 상처로 남았지만, 무엇보다 영역의 축소로 기억된다. 신생 러시아의 초대 대통령인 옐친(Boris Yeltsin)의 집권기 동안, 러시아는 국가와 사회의 모든 면에서 권력이 구심력을 잃고 심하게 흔들렸으며, 이미 상실한 탈소 공간에 대한 영향력은 차치하고라도 러시아연방 내부의 분리주의 경향 가속화로 인해 내전을 겪는 등 국경의 변경 가능성을 공포스러운 방식으로 체험하게 된다.²⁰⁶⁾

2000년 5월 대통령직을 승계한 푸틴은 혼란스러운 국가와 사회의 기강을 바로잡고 국가 부도로 신음하던 경제를 복구하며 무엇보다 실추된 러시아 국가와 국민들의 자존심을 회복해야 할 절대적 사명을 자각했다. 푸틴 집권기 러시아는 유라시아 지역에서 자국의 영향력을 확대하기 위해 부단히 노력해 왔는데, 이는 재외 러시아인의 권익이라는 프레임 하에서 추진되었다. 그런데 푸틴의 노력은 미국을 위시한 서방 국가들은 물론, 러시아와 국경을 접하고 있는 주변국들의 우려와 분노를 유발하고 있다. 2008년 8월, 러시아는 옛 소련 국가인 조지아와의 전쟁을 통해, 조지아로부터 이탈하려는 남오세티야와 압하지야를 독립시키고 이들

²⁰⁵⁾ 위의 글, p. 43.

²⁰⁶⁾ 일본의 러시아 정치 전문가인 요코테 신지(横手愼二)는 독립 러시아의 국경이 극소수의 국경선을 제외하고 모두 소련의 '내부 국경'이었다고 지적하면서, 내부 국경은 일반적으로 제국이 분열되면서 새로운 영역을 정해야 할 때 의미를 갖는다고 주장한다. 그는 제정 러시아에서 소련으로 넘어가는 시기가 그러했으며, 마찬가지로 소련이 러시아연방으로 이행하는 시기 역시 같은 맥락에서 고찰할 필요가 있다고 제안한다. 横手愼二, “ロシアの國境觀の歴史的檢討,” 伊東孝之·林忠行編, 『ポスト冷戦時代のロシア外交』(有信堂, 1999).

영토를 다시 러시아연방으로 편입하려 시도하면서 ‘재외 국민’의 보호로 자신의 행동을 정당화했다. 또 2014년 3월, 우크라이나에 속한 크림반도를 전격 병합하면서 자국민이 어디 있든 반드시 지키겠다는 지론을 담은 독트린을 발표한 바 있다. 당시 푸틴 대통령은 “러시아는 국제사회의 인도주의 원칙과 자위권에 따라 정치, 경제적 수단부터 군사작전까지 모든 범위의 가용한 수단을 동원해 러시아인과 재외동포의 권리를 적극적으로 지켜갈 것”이라고 선언했다.²⁰⁷⁾

오늘날 러시아가 옛 소련 지역에서 영향력을 제고하고 세계 정치에서 강대국 지위를 회복하려는 움직임이 강화하는 데 있어서 재외 국민의 존재는 대단히 중요한 수단으로 활용된다. 하지만 러시아가 대외적 공세를 강화함으로써 중단기적으로는 자국의 위상을 확장할 수 있을지 몰라도 장기적 관점에서 볼 때 오히려 손해일 수 있다는 분석도 있다. 점차 감소하는 재외 국민을 구실로 공세적 대외 정책을 추구하는 일이 지속 가능하지 않을 뿐만 아니라, 수정주의적 논리로 영토를 확대하는 일이 주변국과 서방의 경계심을 부추겨 오히려 반러 진영의 결속을 가속화할 수 있기 때문이다.

장기적 전망은 그러하나, 현재의 푸틴 러시아가 탈소 국민 정체성 형성과 유라시아의 지정학적 환경 속에서 민족주의에 기초한 영토·국경 인식을 바탕으로 대외 정책을 추구하고 있는 것은 사실인바, 이를 이해하기 위해서는 ‘러시아 세계(Russian World)’라는 담론에 주목할 필요가 있다. 위에서 푸틴이 언급한 재외 동포 보호의 명분은 보다 확대된 개념으로서 러시아 세계의 유지 및 보호 담론의 일부이다. 사실, 러시아 지식계에서 재외동포 개념과 러시아 세계 담론은 각각 나름의 계보를 갖고 있다. 그러나 이들 두 개념은 공통의 인식에 기초하고 있다. 러시아연방의 실제적 국경과 러시아인들의 심상 속에 자리하고 있는 ‘러시아성(Russianness)’의

²⁰⁷⁾ 푸틴 대통령의 연설문(영문)은 크렘린 홈페이지에 실려 있다. 다음을 참조할 것. <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>> (검색일: 2017.08.03.).

정신적 지도 사이에 인식상의 간극이 존재한다는 것이다.²⁰⁸⁾

1992년 신생 러시아연방의 대통령 옐친과 외무장관인 코지레프(Andrey Kozyrev)가 ‘재외 동포’라는 용어를 처음으로 사용했다. 이 용어는 러시아연방의 국경 밖에 거주하면서도 스스로를 역사적, 문화적 그리고 언어적으로 러시아와 연결되어 있다고 ‘느끼는’ 이들을 지칭하는 것이었다. 이들 재외 동포는 현재 어떤 국적을 갖고 있는지와 상관없이 러시아와의 연계를 유지하고자 한다. 1994년 이후, 재외 동포 개념은 구체적인 국가 정책으로 발전하여 일련의 법률과 국가 프로그램 그리고 외교 정책 결정 속에 모습을 드러내기 시작했다.

한편, 2000년 옐친을 승계해 대통령직에 오른 푸틴은 새로이 ‘러시아 세계’라는 개념을 사용했고, 2007년에는 본격적으로 정치적인 담론 속에 등장시켰다. 이 개념은 재외 동포 개념보다 더 광범위한 철학적 함의를 갖고 있으며 훨씬 더 확대되고 포괄적이다. 또 재외 동포가 법적 규정이나 정의에 기초한 것이라면, 러시아 세계는 순수하게 자기 정체성에 기초한 개념이다. 2014년 이들 두 용어는 러시아 정치에서 융합되었는 바, 러시아가 강대국으로 재탄생하고 탈소 공간에서 실지(失地)를 회복할 필요가 있음을 주창하는 민족주의적 담론의 키워드가 되었던 것이다.

앞에서도 언급했듯, 푸틴 이전에도 러시아 세계와 관련된 담론은 존재했었다. 러시아가 유라시아 대륙의 제국으로 성장하는 과거 300년의 역사는 국경 확장의 역사이며, 동시에 물리적 국경과 이상적 국경 사이에 존재하는 괴리를 메우기 위한 끊임없는 이념 생성의 역사였다. 또 역사적으로 러시아인들의 집단적인 민족의식 속에는 ‘우리’와 ‘타자’를 구분 짓는 명확한 기준이 존재하지 않았다. 그 결과, 오늘날 대다수 러시아인들의 인식 속에는 정치적, 역사적, 문화적 그리고 종족적(ethnic) 경계에

²⁰⁸⁾ Igor Zevelev, “The Russian World in Moscow’s Strategy,” (CSIS, August 22, 2016), <<https://www.csis.org/analysis/russian-world-moscows-strategy>> (검색일: 2017.08.02.).

대한 일치된 견해가 부재하며, 더 나아가 러시아인들의 전체가 공유하는 주관적 정신 지도(the entirely subjective mental maps) 역시 존재하지 않는다. 따라서 이를 둘러싼 갈등과 대립은 여전히 러시아 사회의 핵심 논쟁거리가 되고 있으며, 그 논쟁이 지속되는 한, 러시아 국가와 사회는 일체되지 못하고 불안정하며 외부의 물리적, 정신적 충격에도 취약할 수밖에 없다. 지금의 러시아가 극단적으로 말해 '상상된 공동체'인 근대적 의미의 국민을 아직 형성시키지 못했다는 역설도 가능하다. 또 푸틴 집권 하에서 러시아가 보여 온 공세적 영토 확장도 그 심층을 들여다보면 이러한 취약성을 입증하는 것일 수 있다.²⁰⁹⁾

영토적 경계와 민족 정체성의 혼란을 겪는 러시아의 현실은 실제로 러시아연방과 그 주변 국가들 사이의 관계를 어렵게 하는 근본 원인이다. 특히 러시아연방과 국경을 접하고 있는 국가에 종족적 러시아인(ethnic Russian)이 거주하는 경우, 상황은 더욱 심각해진다. 소연방이 해체되자 그동안 소비에트 국민으로 스스로를 인식하던 수백만 명이 새롭게 생긴 정치적 경계, 즉 국경에 의해 분단되는 고통을 겪어야 했다. 이들 가운데에는 스스로를 러시아인으로 간주하면서도 러시아연방이 아닌 신생 독립국의 국민이 되어야 할 운명에 처한 이들도 포함되어 있었다. 신생 러시아 정부는 이들 재외 동포의 범위와 처우를 어느 선까지, 또 어떤 방식으로 정책화해야 할지에 대한 고민에 직면했다. 물론 주변국과의 관계 설정 속에서 민감해질 수밖에 없는 재외 동포 문제를 제기하고 해결하는 일이 쉽지 않을 터였다.

특히 푸틴 집권 이후 발언권이 세진 러시아의 민족주의자들에게 있어서 재외 동포 문제는 선택이 아니었다. 언제, 어떤 수단을 동원해서 그리고 지리적으로 어느 범위 안까지 러시아 동포들을 역사적 고지(故地)로 귀환 및 통합시킬지 구체적 계획을 만들어내라고 러시아 정부에 요구했

²⁰⁹⁾ *Ibid.*

다. 2013년까지 러시아 정부는 민족주의자들의 요구를 정책에 반영하지 못하고 있었다. 그 대신 경제적, 정치적 영향력을 동원해 인접국 정부를 압박하는 수준에 머물러 있었다. 크림반도에 거주하는 소수의 러시아인들을 제외하고, 유라시아 각국에 퍼져 사는 러시아인 공동체가 적극적으로 러시아와의 통합을 위한 정치적 동원에 나서는 일도 드물었다.

그러나 2014년, 우크라이나의 대선 이후 초래된 국정 혼란을 틈타 러시아는 급진적인 민족주의 아젠다를 추구하기 시작했다. 그 결과는 크림반도의 강제 병합이며, 우크라이나의 국토를 분열시킨 ‘노보로시야(Novorossiya)’ 프로젝트였다. ‘새로운 러시아’를 뜻하는 노보로시야는 원래 제정 러시아 시기 흑해 북쪽 연안에 위치한 지역을 부르던 호칭으로, 오스만 제국의 지배를 받다가 18세기 말 러시아 제국에 정복된 역사적 경위를 갖고 있다. 크림반도와 우크라이나 동부가 여기에 해당한다. 러시아는 우크라이나의 정정 불안を 틈타, 한동안 우크라이나 동부 지역의 친러파 분리주의 세력을 지원했으나 소기의 뜻을 달성하지 못하고 있다. 크림반도 병합 이후 서방의 경제 제재가 이어지고 있고 때마침 불어닥친 국제 유가 하락으로 경제난이 심화되고 있는 형세다. 전문가들은 러시아가 크림반도를 얻었지만, 더 큰 것을 잃었다고 주장한다. 즉 ‘러시아인 문제’를 안고 있는 주변 접경국들의 반러주의와 대러 경계감을 강화시켰다는 것이다. 푸틴이 야심차게 추진하고 있는 옛 소련권의 경제 통합 프로젝트인 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union)에도 제동이 걸린 형국이다.

2. 러시아 국경지대의 현황과 쟁점

현재 러시아연방과 국경을 접하고 있는 국가의 수는 18개이며, 러시아는 이들 국가의 대다수와는 영토문제를 해결하고 국경선을 획정했다. 러시아의 국경 지대를 권역별로 분류하면 다음과 같다. 단, 아래의 분류는 연구의 편의를 위해 필자 자신이 자의적으로 한 것임을 밝혀둔다.

표 VI-1 러시아연방 국경지대 권역²¹⁰⁾²¹¹⁾

국경지대 권역	권역 내 접경국
유럽 국경 권역	노르웨이
	핀란드
	에스토니아
	라트비아
	리투아니아
	폴란드
	벨라루스
	우크라이나
캅카스 국경 권역	아브하지야
	조지아
	남오세티야
	아제르바이잔
중앙아시아 국경 권역	카자흐스탄
동아시아 국경 권역	중국
	일본
	북한
	몽골
	미국

현재의 러시아연방 국경이 1991년 소연방의 해체와 동시에 완전하고 일방적인 형태로 확정된 것은 아니다. 2014년 크림반도 병합 사례에서

²¹⁰⁾ 남오세티야는 조지아공화국에 속한 자치주였으나 2008년 8월 러시아와 조지아 간 전쟁 이후 러시아로부터 정식 주권 국가로 승인받았다. 그러나 아브하지야와 마찬가지로 UN은 남오세티야의 독립을 인정하지 않는다.

²¹¹⁾ 아브하지야는 원래 조지아공화국에 속한 자치공화국이었으나 소연방 해체에 즈음하여 조지아로부터의 분리·독립을 요구해 오다가 2008년 8월 러시아와 조지아 간 전쟁을 계기로 러시아로부터 공식 독립국으로 승인받았다. 현재 아브하지야를 주권 국가로 승인한 나라는 러시아 이외에 베네수엘라, 니카라과 등 극소수에 불과하며, UN은 공식적으로 아브하지야를 독립국가로 인정하지 않는다.

보듯, 러시아의 국경은 어느 곳에서든 지워지고 고쳐지며 또 새로 그어질 수 있다. 이러한 가변성은 오늘날 유라시아 대륙 중심부에서 진행 중인 ‘지정학적 변화’와 무관하지 않다.²¹²⁾

아래에서는 러시아연방의 국경 지대를 크게 4개 권역으로 나누고 해당 권역에서 발생한 또는 과거에 발생한 바 있는 영토 갈등의 사례를 표로 정리한 후, 이들 국경 지대의 현황을 지정학과의 연관성에 초점을 맞추어 분석한다. 첨언(添言)하자면, 소련은 제2차 세계대전 전후 그리고 신생 러시아는 소연방 해체기를 전후해 주변국들과 적지 않은 영토 및 국경 획정 문제를 떠안게 되었다. 그러나 최근까지 러시아는 많은 영토 문제를 해결했으며, 현재 남아 있는 국경 획정 문제는 일본과의 남쿠릴 열도 영유권 문제 등 소수에 불과하다.

가. 유럽 국경 권역

표 VI-2 러시아연방 유럽 국경 권역의 영토·국경 문제

접경국	계쟁지	계쟁 사실
우크라이나	투즐라(Tuzla) 섬	<ul style="list-style-type: none"> • 투즐라 섬은 흑해와 아조프해 사이의 케르치(керчь) 해협에 위치한 섬으로 면적은 약 3킬로 평방미터이다. • 투즐라 섬이 위치해 있는 크림 주는 1941년 1월 7일 소련의 러시아연방 영토로 편입되었다가, 1991년 소련 해체에 따라 독립 우크라이나공화국의 영토가 되었다. • 그러나 투즐라 섬이 케르치 해협을 지나는 선박의 운항 및 주위 영해권에 미치는 영향이 큰 까닭에 러시아와 우크라이나 사이에 영토 문제가 발생했다. • 러시아는 동 섬에 포대와 제방을 구축하여 우크라이나를 자극했다. • 2005년 7월, 러시아는 투즐라 섬과 그 주변 해역이 우크라이나에 속한다는 사실을 인정하고, 이후 동 섬은 우크라이나의 영토로 확정되었다.

212) 湯淺剛, “ソ連解体後の境界構築の諸相—ロシアの制度改編と中央アジア諸國との關係を中心に—,” 『國際政治』, 第138号 (2004), p. 10.

접경국	계쟁지	계쟁 사실
	크림자치공화국/ 크림공화국	<ul style="list-style-type: none"> • 크림공화국은 우크라이나에 있는 반도로서 흑해에 면해 있다. 인구는 약 200만 명이며, 면적은 약 3만6100 평방킬로미터이다. • 크림은 우크라이나가 영유해 왔으며 세바스토폴쩨프시 이외의 지역은 크림자치공화국으로 되어 있다. • 2014년 3월 11일, 크림자치공화국 의회가 독립을 선포하여 '크림공화국'을 수립하고, 3월 21일 러시아에 편입하여 러시아연방 크림연방관구가 되었다. • 그러나 미국을 위시한 서방 국가들은 러시아의 크림 병합을 인정하지 않고 있어 갈등이 증폭되고 있다.
노르웨이	대륙붕 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 러시아와 노르웨이는 북극권에 위치한 바렌츠해와 북극해의 대륙붕 경계를 둘러싸고 40년 넘게 갈등해 왔다. • 2010년 9월 10일, 러시아와 노르웨이가 '바렌츠해와 북빙양에서 해역 획정과 협력에 관한 조약'에 조인함으로써 양국의 영해와 대륙붕 문제가 해결되었다.
라트비아	피탈로보 (Pytalovo) 지구	<ul style="list-style-type: none"> • 발트 3국 가운데 하나인 라트비아와 러시아는 러시아 서부 프스코프 주 피탈로보 지구의 영유권을 둘러싸고 국경 갈등을 겪어 왔다. • 그러나 EU 등의 중재로 라트비아 측이 영유권을 포기함에 따라 2007년 3월 27일, 러시아와의 사이에 국경 획정조약이 조인되었으며, 동시에 러시아와 EU의 경계선도 확정되었다.
에스토니아	페초리(Pechory) 지구	<ul style="list-style-type: none"> • 발트 3국 가운데 하나인 에스토니아와 러시아는 러시아의 프스코프 주 서부 페초리 지구의 영유권을 두고 국경 문제를 다투었다. • 그러나 EU와 NATO 가입국들의 중재에 따라 옛 소련 시기에 그어졌던 국경선으로 양국 국경을 확정하지는 않음에 합의한 후, 2014년 2월 18일 국경획정조약을 체결했다. 에스토니아는 페초리 지구를 포기했다.
핀란드	겨울전쟁과 관련된 영토 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 1939년 소련은 핀란드에 대해 카렐리아 지역의 국경선 후퇴, 핀란드 만의 몇 개 섬의 할양, 발트해에 면한 한코 반도의 조차 등을 요구했다. • 이 요구를 핀란드 측이 거부함으로써 소련은 핀란드에 선전포고하여 '겨울전쟁'이 발발했다. • 겨울전쟁은 1940년 3월 13일 종결되고 '모스크바강화조약'이 체결되었으나 핀란드는 국토의 10% 가까운 카렐리아 지방의 할양, 살라지구의 할양, 핀란드만 내 4개 도서의 할양, 한코 반도와 주변 도서의 30년간의 조차 등 조건을 수용할 수밖에 없었다.

접경국	계쟁지	계쟁 사실
	계속전쟁과 관련된 영토 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 계속전쟁은 1941년 6월 25일 소련과 핀란드 사이에서 발생한 전쟁으로 1944년 9월 19일 종결됐다. • 핀란드는 계속전쟁의 초기, 겨울전쟁으로 소련에 빼앗겼던 영토를 탈환했으나 소련의 반격을 받아 국경선을 겨울전쟁 후의 지점으로 되돌릴 것, 핀란드만의 요충지인 포루칼라의 조차, 베차모 지방의 할양 등을 골자로 한 모스크바 휴정협정을 체결했다.
폴란드	제2차 세계대전 관련 국경 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 폴란드는 1939년 8월 독·소 불가침조약의 비밀조항에 의해 독일과 소련으로 분할되었으며, 1951년에는 소련 주도의 폴란드인민공화국을 상대로, 소련이 폴란드의 동부를 병합하고, 독일 동부를 폴란드에 병합시키는 등, 폴란드는 소련의 국경 문제와 연계되었다.
	칼리닌그라드 (Kaliningrad)	<ul style="list-style-type: none"> • 독일령이던 케니히스베르크는 포츠담 회담에 따라 독일 패전 후 소련령 칼리닌그라드가 되었다. • 냉전 후 칼리닌그라드와 인접한 리투아니아가 소련으로부터 독립해 나감에 따라, 칼리닌그라드는 비지(飛地)가 되었다. 또 일시적으로 칼리닌그라드를 폴란드령으로 하는 안도 검토되었으나 실현되지 못했다.

러시아와 EU(유럽연합) 국가들과의 관계는 2014년 우크라이나 사태 이후 급속히 악화되고 있다. 양측의 상호 불신과 서로에 대한 의심은 증폭일로에 있으며, 그동안 진전을 보여 오던 크고 작은 협력 프로젝트들도 대부분 중단됐다.

사실 러시아와 유럽의 갈등이 2014년에 시작된 것은 아니다. 러시아는 소련 해체 이후, 옛 소련권 국가들의 일부가 NATO(북대서양조약기구)에 가입 혹은 가입을 시도하는 사태에 대해 심각한 우려를 표시해 왔으며, 이미 NATO에 가입을 마친 동유럽 국가들에 NATO의 미사일 방어 시스템이 설치되는 사태를 좌시하지 않을 것이라고 경고했다. 러시아는 NATO 진영이 러시아의 국경 쪽으로 접근해 들어오는, 이른바 NATO의 동방 확대를 자국 안보의 최대 위협으로 간주하고 있으며, 2008년 8월 조지아에 대한 군사 공격과 2014년 크림반도 병합은 러시아가 NATO에게 던진 모종의 경고였다.

NATO의 확대는 EU의 확대와도 무관하지 않다. 소련 해체 이후 두 번의 계기로 인해 러시아의 대EU 국경은 확장되었다. 하나는 1995년 핀란드의 EU 가입이며, 또 하나는 2004년 발트 3국(에스토니아, 라트비아, 리투아니아)과 폴란드가 EU의 정식 가입국으로 승인을 받은 일이다. 하지만 이들 5개국은 EU에 가입하기 전부터 EU의 ‘유로리존(Euroregion)’ 프로그램에 따라 러시아와의 양자 협력을 진행시켜 왔다. ‘접경지역발전(Interreg)’이나 ‘독립국가연합기술지원계획(TACIS)’ 등은 EU가 옛 소련권역 국가들을 지원하는 대표적 자금 지원 프로그램이다. 소규모이기는 하나 초기에는 러시아 역시 이들 지원 프로그램의 대상이었는데, EU의 지원 의도가 CIS(독립국가연합) 국가들의 탈중앙화 촉진과 지역 발전에 있었기 때문에 러시아도 이러한 국가 발전 행태를 선진적인 것으로 인식하고 EU로부터의 지원을 받기 위해 노력했던 게 사실이다. 특히 러시아 북서부 접경 지역의 발전을 위해서는 EU로부터의 대규모 투자를 유치할 필요가 있었다.²¹³⁾

하지만 체첸 분쟁으로 연방 내 분리주의 세력의 준동이 우려되는 상황에서 러시아 중앙 정부는 EU의 지원 프로그램에 대해 거부감을 갖기 시작했다. 탈중앙화와 지역 발전, 외국으로부터의 영향력 강화가 분리주의를 부추기지는 않을까 우려했다. 칼리닌그라드와 같은 EU 접경 지역의 자유무역지대에서는 대규모 탈세 사건이 적발되었고, 러시아연방 정부는 이를 지방에 지나친 경제적 자율권을 부여해 준 때문으로 인식했다. 러시아가 EU를 두려워한 만큼 EU 국가들도 러시아와의 국경을 개방하는 데에 불안감을 느끼고 있었다. 무엇보다 러시아 쪽으로부터 대규모 인구 이동이 초래될 수도 있다는 우려가 있었다. 따라서 EU는 러시아와

²¹³⁾ Serghei Golunov, “Not All Is Lost in Russian-EU Cross-Border Cooperation,” PONARS Eurasia Policy Memo, no. 481 (August 2017), <<http://www.ponarseurasia.org/memo/not-all-lost-russian-eu-cross-border-cooperation>> (검색일: 2017.08.09.).

의 국경 지대에서 직접 비자를 발급하는 조치를 취함으로써 이를 방지하려 노력했다.

한편, 국경 지역 주민들과 지방 정부의 입장에서는 유럽과의 월경 협력(cross-border cooperation)이 절실했다. 지방 정부의 권한이 비교적 강했던 1990년대와 2000년대 초까지 유럽과의 국경 협력은 상당히 활발했다. 특히 핀란드와의 접경 지역인 카렐리야의 경우, EU로부터의 자금 지원을 통한 공동 프로젝트의 추진, 월경 비즈니스와 사회 네트워크의 확대에 적극적이었으며 또 이를 위해 중앙 정부로부터 자금이나 제도적 지원을 얻어내기 위한 노력에 열심이었다. 잠정 회원국과 러시아에 대한 EU의 지원 프로그램은 2000년부터 2006년 사이의 기간 동안 특히 활발하게 진행되었으며, 2009년에는 러시아와 EU 간 월경 협력의 기반 조성을 위해 5개의 중점 프로그램이 선정되기도 했다.²¹⁴⁾ 이들 프로그램에는 러시아도 자금을 지원했는데, 그 규모는 전체의 4분의 1 정도로 EU에 비해 크지는 않았다.²¹⁵⁾

완만하기는 하나 진전을 보여 오던 러시아와 EU 간 국경 협력은 2014년 러시아의 크림반도 병합을 계기로 대부분 중단되었다. 안보 위기를 감지한 양측은 국경 지대의 급속한 군사화를 추진했으며 상호 제재로 인해 경제적 피해가 불가피해졌다. 특히 국제유가의 하락과 루블화의 가치 하락으로 경제 상황이 악화된 러시아는 EU와의 무역이 축소되면서 2014~16년 경제는 마이너스 성장을 지속했다. 또 EU의 대러 제재로 인해 러시아와의 국경 지역 발전에 자금을 대던 유럽투자은행과 유럽재건 발전은행의 활동이 어려워졌다. EU의 제재는 5개의 대표적인 러시아 은행도 제재 대상에 포함시키고 있는바, 이들 은행에서 국경 협력에 들어갔던 자금도 막히는 결과가 초래되었다.

214) 콜라르크틱(Kolarctic, EU와 핀란드, 노르웨이, 스웨덴)-러시아, 카렐리야-러시아, 남동 핀란드-러시아, 에스토니아-라트비아-러시아, 리투아니아-폴란드-러시아.

215) Serghei Golunov, *Ibid.*

러시아의 크림반도 병합 시나리오에 가장 민감하게 반응하는 나라는 다름 아닌 발트해 국가들, 그 중에서도 에스토니아와 라트비아다.²¹⁶⁾ 에스토니아는 이다-비루(Ida-Viru) 지방에, 또 라트비아는 라트갈레(Latgale) 지역에 러시아가 눈독을 들이지 않을까 우려하고 있다. 이들 지역은 사회·경제 상황이 좋지 못해 중앙 정부에 대한 불만이 팽배해 있고 거기에 러시아계 주민들의 비율도 높기 때문이다. 또 라트비아의 경우에는 러시아 전투기와 전함의 자국 국경을 침범하는 사례가 빈번해 대러 불안감이 고조되고 있는 형국이다. NATO는 발트해 국가들을 보호하기 위한 대규모 군사 훈련을 벌이고 러시아가 이에 맞대응하는 악순환이 계속되고 있다.²¹⁷⁾

러시아와 발트해 국가들의 국경 지대 안보 상황도 악화되고 있다. 2014년 9월, 에스토니아는 자국의 정보기관 소속 장교인 코베르(Eston Kohver)가 국내에서 러시아 정보기관원에게 납치됐다고 주장했다. 이에 대해 러시아는 코베르가 불법 월경을 시도하다가 체포된 것이라고 일

²¹⁶⁾ 발트해 국가들은 러시아의 대유럽, 대유라시아 전략에서 핵심적인 역할을 한다. 발트해는 러시아 제2의 도시인 상트페테르부르크의 명줄을 쥐고 있는 무역로일 뿐만 아니라, 러시아가 유럽으로 수출하는 천연가스관 '노르드 스트림(Nord Stream)'이 지나가는 길목에 위치하며, 러시아의 비지인 칼리닌그라드에 발트함대가 주둔해 있어 전략적 요충지이다. 하지만 소련 해체 후 25년 동안 발트해는 사실상 NATO의 연못이 되어 왔던 게 사실이다. 발트해를 둘러싸고 있는 6개국이 모두 NATO의 회원국이다. 덴마크와 독일은 전통적으로 NATO의 회원국이었고, 폴란드와 에스토니아, 라트비아 그리고 리투아니아는 소련 해체 직후 NATO에 신규 가입했다. 더욱이 NATO 비회원국이던 스웨덴과 핀란드는 러시아의 우크라이나 사태 개입 이후, 대러 경계심을 강화하면서 NATO에 접근하는 정책을 펴고 있다. 발트해 국가들 가운데 특히 라트비아와 에스토니아는 러시아의 위협에 가장 취약한 것으로 인식되고 있다. 푸틴 정권은 발트 국가들의 독립이 '비정상적'이라는 인식을 노골적으로 드러내 왔다. 이들 나라가 제정 러시아와 소련방 시기에 러시아/소련의 지배를 받아 왔다는 사실을 의도적으로 부각시키곤 한다.

²¹⁷⁾ 리투아니아의 그리바우스카이테(Dalia Grybauskaitė) 대통령은 2014년 11월, 푸틴 대통령의 통치 방식과 외교 행태를 신랄하게 비판하면서 러시아를 테러리스트 국가라고 주장했다. 그의 발언 직후, 러시아 당국은 러시아 국경을 통과하는 모든 리투아니아 트럭에 대해 엄격한 세관 조사를 실시함으로써 보복했고, 양국의 세관 전쟁은 수개월 간 지속됐다.

축했다. 결국 에스토니아 정보부원은 러시아 법정에서 15년형을 선고받았다가 2015년 9월에 석방되었지만, 이 사건 이후 에스토니아는 러시아와의 국경 경비를 더욱 강화하는 일련의 조치를 취하는 한편, 계획하고 있던 러시아와의 합동 국경 경비 훈련(Zapad-2015)에 참가를 거부하고 국경선에 울타리(border fence)를 설치하려는 움직임까지 보였다. 러시아가 이 같은 조치를 맹비난한 것은 당연했다. 여기에서 문제는 나머지 두 개의 발트해 국가들도 에스토니아의 사례를 따라 러시아와의 국경 지대에 대한 경비 강화와 차단 조치를 취하고 있다는 사실이다.²¹⁸⁾

최근 전 세계를 진감시킨 난민 문제도 러시아와 유럽 접경국들 사이에 새로운 안보 현안으로 부상했다. EU 국가들은 러시아가 서방에 대해 새로운 개념의 전쟁을 시도하고 있는 것으로 인식하면서 맞대응에 부심하고 있다. 유럽에서 ‘혼합전쟁(hybrid warfare)’으로 부르는 러시아의 전술은, 예를 들어 중동으로부터의 난민이 유럽으로 흘러들어가 그곳의 치안과 안보를 어지럽히도록 러시아가 획책하고 있다는 것이다. 또 난민에 대한 대응을 둘러싼 논의에 러시아가 비협조적으로 나오으로써 유럽을 곤경에 빠뜨리려 하고 있다는 것이다. 핀란드는 2016년 3월, 러시아와의 정상회담에서 양국이 월경하는 난민에 공동 대응할 것에 합의했지만, 에스토니아와 라트비아는 독자적인 국경 경비 강화 조치를 통해 러시아로부터의 난민 유입에 대응하고 있다.

한편, EU 국가들 사이에 둘러싸여 있는 러시아의 비지, 칼리닌그라드의 상황도 예사롭지 않다. 사실, 우크라이나 사태 이후에, 그것도 초강경 민족주의자인 두다(Andrzej Duda)가 폴란드 대통령에 당선되었음에도 러시아와 폴란드 간 관계는 크게 나쁘지 않았다. 양자 협력이 중단되지도 않았으며 국경을 넘나드는 일도 어렵지 않았다. 양국은 통과비자 협정을 맺고 있는바, 칼리닌그라드 주민과 폴란드 주민들 사이에는 제한

²¹⁸⁾ Serghei Golunov, *Ibid.*

된 형태로나마 특별 통행 카드가 발급되어 왔다. 폴란드인들은 칼리닌그라드를 자유롭게 드나들 수 있었고, 칼리닌그라드 거주자는 폴란드의 와르미아-마주리아 지방으로 통행이 자유로웠다.²¹⁹⁾ 하지만, 러시아와 EU·NATO 간 관계가 점증적으로 악화되면서 폴란드와 러시아의 관계에도 먹구름이 끼기 시작했다. 2016년 7월, 바르샤바에서 개최된 NATO 정상회의와 로마 교황의 폴란드 방문을 계기로 폴란드는 러시아와의 통과비자 발급을 중지한 후, 현재까지도 재개하지 않고 있다. 폴란드 내무장관 블라츠크자크(Mariusz Blaszczak)는 통과비자의 발급 중지 조치가 폴란드와 EU의 안보를 위한 사전 예비조치라고 주장했다. 2017년 3월, 폴란드 내무부의 한 고위관료는 폴란드로서는 증가하고 있는 러시아 스파이들의 활동과 칼리닌그라드의 군사화에 위협을 느끼고 있다고 설명했다.²²⁰⁾

러시아가 국경지대에서 민족주의와 애국주의에 기초한 선전활동을 강화한다는 지적도 나오고 있다. 우크라이나 사태 개입을 반파시즘으로 정당화하고 있는 러시아 민족주의자들은 제2차 세계대전에서 러시아가 승리를 거둔 것과 우크라이나 개입을 동일시하면서 이를 유럽 접경국에 전파하기 위한 투어를 강행하여 물의를 빚기도 한다.

하지만 이러한 상황 악화에도 불구하고 기본적으로 러시아와 EU 국가들 모두 안정된 국경 협력의 필요성 자체를 부정하지 않는다. 러시아로서는 주로 경제적 이유 때문에, 또 EU 접경국들은 안보 상 이유로 인해 양자간 국경 협력의 지속 필요성을 대내외적으로 강조하면서 상황 개선을 위해 노력하고 있다. 관건은 국가 대 국가 간 관계 악화가 국경 지역의 협력에 미치는 영향을 최소화하려는 정부 차원의, 또 국경 지대 거주민들의 노력이 어느 정도 성공하느냐에 달려 있다.

219) 물론 이 통행카드로 상기 지역 이외의 통행은 불가능하다.

220) Serghei Golunov, *Ibid.*

나. 캅카스 국경 권역

표 VI-3 러시아연방 캅카스 국경 권역의 영토·국경 문제

접경국	계쟁지	계쟁 사실
터키	산스테파노조약 관련 러시아 영토 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 1877년 러터 전쟁 후에 체결된 산스테파노 조약에 따라 아르메니아, 도브로자, 베사라비아, 아나톨리아 동부의 일부 지역(바투미, 카르스, 아르다한, 바야지트 지방)이 러시아에 할양되었다. • 1878년 6월의 베를린 회의에 의해 러시아는 바야지트 지방을 포기했다.

캅카스는 지리적으로 흑해와 카스피해를 연결하는 ‘교량(a land bridge)’으로 인식되어 왔으며, 동시에 유럽과 아시아를 연결하는 다리 역할도 담당해 왔다. 문명들의 교차점에 위치해 주요 교역로였던 캅카스는 러시아가 터키, 이란 등 이슬람권 제국과 경쟁하던 역사의 현장이기도 하다. 19세기 후반, 캅카스 전체가 러시아제국의 일부로 편입된 후, 20세기 동안 이 지역은 소련의 일부였다. 그러던 것이 소련의 해체 후, 캅카스산맥 이북에 위치한 북캅카스 지역은 러시아연방 안에 포함되어 현재에 이르지만, 캅카스 이남에 위치한 남캅카스 3국, 즉 조지아, 아르메니아, 아제르바이잔은 독립하여 새로운 국민국가로 거듭났다.

아제르바이잔의 바쿠 유전이 세계 최초의 유전일 뿐 아니라, 카스피해 안에 매장된 석유와 천연가스로 인해 1990년대부터 서방도 남캅카스를 중시해 왔다. 따라서 미국과 유럽은 카스피해 연안과 해저에 있는 천연자원을 유럽으로 수송하기 위해 노력했고, 대표적 송유관 건설 프로젝트인 BTC(바쿠-트빌리시-제이한)라인은 러시아에 의존하던 유럽의 에너지 시장에 독립성을 부여해 줄 대규모 프로젝트로 인식됐다. 물론 러시아는 이에 반발하면서 캅카스에 대한 영향력 회복을 위해 노력 중이다.

푸틴 집권기부터 러시아는 남캅카스에서 두 가지 전략을 중심으로 영

향력 회복에 나서고 있다. 하나는 상실할 뻔했던 에너지 안보를 재확립하는 작업이고, 또 하나는 분쟁이 잦은 동 지역 국가들 사이에서 개입 정책을 통해 안보적 이익을 극대화하려는 전략이다. 이는 러시아의 전략 문서에서 밝히고 있는 러시아의 ‘영향권’(sphere of influence) 유지를 위한 대전략의 일환이다.

러시아는 두 번째 전략의 성공을 위해 아르메니아와 아제르바이잔 사이에 전개되어 온 나고르노-카라바흐 영유권 분쟁을 중재하고, EU 가입 시동 등 친서방 노선을 노골화하는 조지아를 견제하기 위해 남오세티야와 압하지야의 탈 조지아 분리·독립 준동을 지원했다. 2008년 8월, 남오세티야의 분리 저지를 위해 이를 공격한 조지아 군을 러시아가 맞공격하면서 조지아의 의도를 좌절시킨 사례는 유라시아의 지정학 변동을 예고하는 상징적인 사건이다. 결국 남오세티야는 조지아로부터 사실상의 독립을 성취하고 비승인 국가로 남아 있다. 러시아는 또 압하지야를 조지아로부터 독립시킴으로써 친러 국가인 아르메니아로 연결되는 전략적 회랑을 확보한다는 목표를 달성했다.²²¹⁾

한편, 카스피해에서 해군력을 강화하는 러시아의 시도에 대해 카스피해 연안국들의 경계감이 커지고 있다.²²²⁾ 시리아에 대한 러시아군의 미

²²¹⁾ Janusz Bugajski and Margarita Assenova, *Eurasian Disunion: Russia's Vulnerable Flanks* (Washington, DC: The Jamestown Foundation, 2016), p. 286. 2008년 조지아와의 전쟁 이전부터 러시아는 남오세티야와 압하지야에 분쟁 방지를 명목으로 평화유지군을 파견해 왔으며 그 수를 점차 늘려왔다. 이들 병력은 2008년 전쟁에서 러시아 군의 활동을 지원하는 역할을 담당했다. 전쟁에서 승리한 러시아는 두 개 지역에 여단 규모의 병력을 상주시킴과 동시에 국경 경비대를 파견했다. 압하지야의 오чам치라(Ochamchira)에는 흑해 함대의 일부도 파견했다. 2015년 11월, 러시아 정부는 오чам치라 항을 확충하고 동 항을, 계획하고 있는 북캅카스에서부터 압하지야로 이어지는 회랑의 요충지로 삼는다는 구상을 발표했다. 동 회랑은 소련 시기인 1946년 이전 수후미 군사도로로 알려져 있었다. 전문가들은 현재 러시아가 직면한 경제난 때문에 동 군사도로의 복원 계획이 당장에 실현되기는 어려울 것으로 전망한다. 하지만 러시아 정부는 압하지야를 중국적으로 러시아연방에 편입한다는 구상을 갖고 있는 것으로 보이며, 군사도로가 완공될 경우, 러시아에서 조지아를 거쳐 아르메니아로 연결되는 전략선이 구축된다는 의의를 갖는다.

사일 공격도 카스피해 주둔 함선에서 이루어지고 있는바, 이는 아제르바이잔과 투르크메니스탄을 긴장시키고 있다. 또 이란과 카자흐스탄도 카스피해에서 특정국의 군사력이 일방적으로 확대 강화되는 것을 좋아하지 않는다. 이들 나라가 자국의 해군력을 덩달아 강화하는 움직임을 보임으로써 이 지역의 군비 경쟁이 가속화되고 있다. 러시아가 2014년 카스피해 영내에 외국 군의 주둔을 금지하는 선언을 연안국들에게 강요하여 관철시킴으로써 NATO가 이 지역에 진출할 수 있는 여건을 차단한 사실도 주목할 가치가 있다.²²³⁾

유럽 접경국들의 사례에서도 보았듯, 러시아의 우크라이나 내전 개입과 크림반도 병합은, 국경을 맞대고 있는 캅카스의 옛 소련권 국가들에게도 러시아에 대한 경계심을 더욱 부추기고, 그 결과 이들 국가의 대 NATO 접근을 더욱 강화시키는 부작용을 초래했다. 이와 관련하여 아제르바이잔의 반응이 흥미롭다. 러시아의 2008년 조지아 침공 이후, 아제르바이잔은 서둘러 비동맹 운동(Non-Aligned Movement: NAM)에 가입했는데, 이를 두고 독립 초기부터 친서방 노선을 표방하면서 러시아와 거리를 두던 아제르바이잔이 EU나 NATO에 가입한다는 초기의 희망을 접고 강대국들로부터 독립성을 유지하는 독자 노선을 강화하는 것으로 전문가들은 분석했다. 당시 아제르바이잔 정치학자인 발리예프(Anar Valiyev)는 다음과 같이 지적했다. “혹자는 아제르바이잔의 정책을 일종의 핀란드화로 묘사할 지도 모르겠다. 제2차 세계대전 종식 후, 적대적인 소련을 마주하면서 중립을 추구했던 핀란드와 유사하다고 말

²²²⁾ Huseyn Aliyev and Emil A. Souleimanov, “Russia’s Missile Launches and the Militarization of the Caspian Sea,” CACI Analyst (2015), <<http://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13305-russias-missile-launches-and-the-militarization-of-the-caspian-sea.html>> (검색일: 2017.09.03.).

²²³⁾ Jacopo Dettoni, “Russia and Iran lock NATO out of Caspian Sea,” *The Diplomat* October 1, 2014. <<http://thediplomat.com/2014/10/russia-and-iran-lock-nato-out-of-caspian-sea/>> (검색일: 2017.09.03.).

이다.”²²⁴⁾ 하지만 러시아의 크림반도 병합 이후, 아제르바이잔은 대 NATO 접근을 강화하는 움직임을 보이고 있다. 자국이 아프가니스탄에서 ISAF(국제안보지원군)에 속해 임무를 성공적으로 완수했음을 강조하면서 NATO와의 군사 교류 확대와 안보 강화를 주문하기도 했다.²²⁵⁾

특기할 사실은 아르메니아에 대한 러시아의 지원이다. 옛 소련권 국가들 가운데 대표적 친러 국가인 아르메니아는 인접국인 아제르바이잔이나 터키와 적대적 관계에 있으며, 사실상 적대국들 사이에 포위되어 있는 형국이다. 이렇다 할 자원도 별로 없는 이 나라는, 기본적으로 국방과 경제를 러시아에 의존해 왔으며, 러시아 역시 아르메니아의 내부 정치에 깊이 개입해 왔다. 현재 아르메니아에는 두 개의 러시아 군 기지가 주둔해 있으며,²²⁶⁾ 러시아가 공식적으로 터키나 아제르바이잔과 적대 관계에 있지 않음에도 불구하고 아르메니아 정부는 이들 러시아 군 기지가 터키와 아제르바이잔으로부터 자국을 보호해 주는 역할을 담당하고 있는 것으로 인식한다. 동시에 러시아 국경경비군이 파견되어 아르메니아와 터키, 이란의 국경 경비를 담당하고 있다. 이러한 러시아의 동향은 아르메니아가 NATO와 협력하는 것을 막는 동시에, 적대국 조지아를 견제하기 위한 안보적 장치를 의도한 것이다.

²²⁴⁾ Anar Valiyev, “Azerbaijan-Russia Relations after the Five-Day War: Friendship, Enmity, or Pragmatism?,” *Turkish Policy Quarterly*, vol. 10 no. 3, Fall (2011). <<http://turkishpolicy.com/issue/39/natos-future-in-turkeys-neighborhood>> (검색일: 2017.09.06).

²²⁵⁾ Margarita Assenova, “Ukrainian Crisis Sparks Worries in the South Caucasus,” *Eurasia Daily Monitor*, vol. 11, iss. 77, April 25, 2014, <http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=42268&no_cache=1#.Vf9tm51VhBc> (검색일: 2017.09.03.).

²²⁶⁾ 아르메니아에 주둔하고 있는 러시아군 기지는 기움리(Gyumri)에 있는 제102 기지와 수도 예레반 근교 예레부니(Erebuni) 공항에 있는 제3624 공군기지이다.

다. 중앙아시아 국경 권역

러시아와 카자흐스탄의 국경선은 육상 국경으로는 세계에서 가장 긴 것으로 알려져 있다. 동 국경은 1920년 소련의 행정구역이 획정된 이후, 현재까지 거의 변경되지 않았으며 또 양국 사이에는 어떠한 영토 분쟁이나 영유권 갈등도 빚어진 바 없다.²²⁷⁾

카자흐스탄은 옛 소련권 국가들 가운데서도 가장 친러적인 국가로 손꼽힌다. 독립 카자흐스탄의 초대 대통령으로 선출된 이후, 현재까지 대통령직을 수행하고 있는 나자르바예프(Nursultan Nazarbaev)는 푸틴과의 개인 인맥도 두터우며, 폐쇄 성향이 강한 주변 중앙아 국가들과는 달리 세계 경제에 통합하려는 강한 의지를 바탕으로 러시아와의 관계 구축에도 공을 들여왔다. 소련의 해체와 맞물려 새롭게 창설된 독립국가연합을 주도한 것도 카자흐스탄의 나자르바예프 대통령이었으며, 푸틴 러시아 대통령이 야심차게 추진하고 있는 유라시아경제연합도 원래 나자르바예프의 유라시아 통합 구상에서 나온 것이었다. 나자르바예프는 푸틴의 적극적인 조력자였다.²²⁸⁾

하지만 이렇듯 긴밀했던 양국 관계에도 조금씩 균열이 가고 잡음이 이는 것이 사실이다. 푸틴이 생각하는 유라시아 지역 통합이 단순히 경제적 통합의 수준을 넘어 러시아 중심의 정치 통합까지 노리는 것이 아닌가 하는 우려를 카자흐스탄이 갖기 시작했기 때문이다. 두터웠던 양국 정상 간 유대 관계에도 이상 징후가 감지되기 시작했다.

²²⁷⁾ 1991년 8월, 러시아연방 대통령 엘친이 카자흐스탄과의 국경선을 재확정하는 문제를 제기한 적이 있으나 실행에 옮겨지지는 않았다. Pavel Voshchanov, "Statement by the Press Secretary of the President of the Russian SFSR," *Rossiiskaia Gazeta*, August 27, 1991, cited in the Current Digest of the post-Soviet Press.

²²⁸⁾ Julia Kusznr, "Russia's borders: Moscow's long alliance with Kazakhstan is strong but not unbreakable," *The Conversation*, January 20, 2015. <<https://theconversation.com/russias-borders-moscows-long-alliance-with-kazakhstan-is-strong-but-not-unbreakable-36457>> (검색일: 2017.09.12.).

지난 25년 동안 러시아는 카자흐스탄과 국경을 둘러싼 갈등이 부재했다. 우호적인 양국 관계에 힘입어 국경선과 국경 지대는 안정되어 있었다. 하지만 러시아가 우려하는 위협 요인은 카자흐스탄이 아닌 그 아래 지대, 즉 아프가니스탄에서 발생하여 우즈베키스탄이나 타지키스탄을 거쳐 카자흐스탄 국경을 넘어 러시아로 유입된다. 러시아가 타지키스탄의 요청으로 아프가니스탄과의 국경 경비를 대신해 주고 있다는 사실은 옛 소련권 최대 빈국인 타지키스탄의 현실을 보여주는 것이기도 하지만, 동시에 러시아가 직면한 위협 요인의 크기도 말해 준다. 중앙아시아 방면에서 러시아가 국경안보 상 차단하려는 주요 위협은 두 가지다. 하나는 이슬람 극단주의와 이에 연계된 테러리즘이며, 또 하나는 마약이다.

러시아는 중앙아시아 국경을 넘어오는 위협 요인의 차단에 주력하면서도, 상품과 서비스, 자본의 자유로운 이동을 가능케 할 단일 시장 형성을 주도해야 하며, 카자흐스탄을 비롯한 중앙아시아 국가들로부터의 협력을 견인해야 한다. 러시아의 크림 반도 병합 이후, 대러 불신감을 증폭시키고 있는 옛 소련권 국가들의 신뢰를 회복하는 작업이 관건이다.²²⁹⁾ 유라시아경제연합은 장차 공동 화폐는 물론, 2025년까지 단일 전기 공급망과 단일 에너지 시장의 완성까지 시야에 둔 거대 프로젝트다. 에너지 자원이 풍부한 중앙아시아는 이미 소련 시대부터 구축된 송유관과 가스관을 통해 옛 소련권 전역으로 에너지를 공급해 왔다. 소련 해체 이후에는 독립 카자흐스탄의 석유와 투르크메니스탄의 천연가스가 세계

²²⁹⁾ 카자흐스탄 북부에는 주민의 절반이 러시아인들이다. 이들은 독립 초기 러시아로의 통합을 주창하는 분리운동을 벌이기도 했지만, 사회적 영향력을 확대시키지 못했고 러시아 측으로부터의 지원도 얻어내지 못하면서 자체 소멸되었다. 그러나 카자흐스탄 정부는 여전히 러시아인 주민들의 동향을 예의주시하고 있다. 특히 러시아가 크림 반도를 병합하고 우크라이나 동부의 친러파 분리주의 세력을 지원하자, 카자흐스탄 정부의 의구심이 깊어지고 있다는 소문이다. 이에 관한 연구는 다음을 참조할 것. 현승수, “카자흐스탄 내 비카자흐계 민족 엘리트의 통제와 관리,” 『중동연구』, 제31권 1호 (2012).

시장으로 수출되기 시작했다. 러시아는 이들 자원의 원활한 수출을 위해 노후한 파이프라인을 교체 및 증설하는 한편, 여기에 눈독을 들이는 유럽 국가들이나 중국을 배제하고 에너지 공급망을 독점하기 위해 주력해 왔다. 이러한 러시아의 노력이 모두 성공을 거두지는 못했지만,²³⁰⁾ 현재까지도 카자흐스탄 산 석유의 상당량이 러시아를 경유해 유럽으로 나가며, 또 러시아가 수입하는 투르크메니스탄 산 천연가스 역시 카자흐스탄의 국경을 넘어 러시아로 들어온다. 이런 의미에서 카자흐스탄과 러시아 국경의 안보는 러시아와 카자흐스탄 두 나라 뿐 아니라 중앙아시아 각국 더 나아가 유럽의 에너지 안보를 책임지는 중차대한 역할을 담당한다.

최근 유라시아의 새로운 행위자로 주목받고 있는 중·러 주도의 상하이 협력기구(SCO) 역시 초기에는 중앙아시아로부터 유출 및 확산되는 이슬람 극단주의와 테러, 마약 등에 공동 대처하고 특히 국경안보를 위한 협력 기제의 필요성에 촉발되어 창설된 것이었다. 1996년 창설된 상하이 파이브(Shanghai Five)를 모태로 하여 확대·발전된 SCO는 점차 안보에서 무역 공동 에너지인프라 건설 프로젝트 등 경제 협력으로 이슈를 다양화해나가고 있으며, 유라시아에서 서방의 영향력을 배제하고 중국과 러시아 중심의 전략 공간을 만들어내기 위한 군사동맹적 성격으로까지 발전할 가능성을 보여주고 있다.

²³⁰⁾ 유럽 국가들은 러시아를 배제하고 중앙아시아의 에너지 자원을 유럽으로 직송하는 프로젝트를 추진해 왔다. 그 대표적 사례는 아제르바이잔의 바쿠에서 생산한 석유를 조지아의 트빌리시와 터키의 제이한을 경유해 유럽으로 운송하는 BTC 송유관이다. 또 2000년대 들어 중국이 중앙아시아 에너지 시장의 주요 수입국으로 부상함에 따라, 자국으로 공급하는 파이프라인을 설치하여 카자흐스탄과 투르크메니스탄 산 석유와 천연가스를 대규모 수입하기 시작했다.

라. 동아시아 국경 권역

표 VI-4 러시아연방 동아시아 국경 권역의 영토·국경 문제

접경국	계쟁지	계쟁 사실
일본	남쿠릴열도	<ul style="list-style-type: none"> • 쿠릴열도를 일본에서는 ‘차시마열도’라고 부르며 남쿠릴열도에 속하는 4개 도서를 통틀어 ‘북방영토’로 통칭한다. • 일본과의 영유권 갈등 중인 남쿠릴열도는 이투루프, 쿠나시르, 시코탄, 하보마이 군도로 구성되어 있다. 일본은 시코탄과 하보마이 군도가 남쿠릴열도에 속하지 않는 홋카이도 부속도서라고 주장한다. • 현재 남쿠릴열도는 러시아가 실효 지배 중이며 일본은 반환을 요구하고 있다. • 1855년 일·러 강화조약에 따라 이투루프 섬과 우루프 섬 사이에 일·러 간 국경선이 확정되었으나, 1875년 사할린과 쿠릴열도의 교환 조약에 따라 쿠릴열도의 솜슈 섬 이남을 일본이, 사할린을 러시아가 차지했다. • 제2차 세계대전 후인 1946년 1월 29일, GHQ 지령 제677호에 따라 남사할린과 쿠릴열도에서 일본의 행정권이 정지되었으며, 같은 해 2월 2일 소련은 남사할린과 쿠릴열도에 대해 국유화를 선언했다. • 1951년 샌프란시스코 강화조약에서 일본은 쿠릴열도를 포기했다. 그러나 소련이 동 조약에 서명하지 않았기 때문에 일본은 남쿠릴과 남사할린의 귀속 문제가 여전히 미해결인 채로 남아 있는 것으로 인식한다. • 1991년 4월 방일한 소련의 고르바초프 서기장이 일·소 간 영토 문제가 존재함을 인정하면서 남쿠릴열도의 반환 문제가 본격적으로 접화됐다. 이후 일·러 간 영토 교섭이 지속적으로 진행 중이나 아직 진전을 보지 못하고 있는 상태이다.
중국	다만스키 섬	<ul style="list-style-type: none"> • 중·소 국경 분쟁은 1969년 3월 2일과 15일, 아무르 강 지류인 우수리 강 역내의 다만스키 섬(중국명은 천바오다오)을 둘러싸고 소련과 중국 사이에 발생한 분쟁이다. • 1991년 5월 16일, 중·소 국경 확정 협정(중·러 동부 국경협정)이 체결되었으며, 2004년 10월 14일 최종적인 중·러 국경협정이 체결되고 2008년 7월 21일 중국과 러시아의 외무장관이 의정서에 서명함으로써 국경이 확정되었다. • 최종적인 국경은 아무르 강과 우수리 강의 합류지점 부분을 이등분하고 탈라바로프 섬과 대우수리 섬의 서쪽 절반을 중국 측이, 대우수리 섬의 동부를 러시아 측이 영유하게 된다.

접경국	계쟁지	계쟁 사실
		<ul style="list-style-type: none"> • 한편, 러시아와 중국의 국경 문제에는 1858년 5월 28일에 체결된 '아이훈 조약(아무르 강 좌안을 러시아에, 우수리 강 동쪽의 외만주를 러시아와 청이 공동 관리하기로 한 협정)' 및 1860년 11월 14일 체결된 '베이징 조약(아이훈 조약의 재확인)과 공동관리 지역의 러시아로의 이관, 하바로프스크 및 블라디보스토크 지역의 러시아 영유' 등이 있다.

2012년 푸틴의 재집권 이래, 러시아는 이른바 신동방정책을 통해 아시아 중시 전략을 천명하고 그 일환으로 중국과의 전략적 제휴를 강화하면서, 아시아 국가들과의 경제 협력에 적극 나서고 있다. 동아시아 지역에서 러시아와 국경을 접하고 있는 중국과 몽골, 북한과 일본은 러시아에게 있어서 신동방정책 실현을 위한 중요한 협력 대상이다. 러시아의 신동방정책은 사실 러시아가 극동 지역과 동시베리아 지역을 개발하여, 장차 역동적으로 성장하고 있는 아태 지역 경제 공간에 러시아가 참가 및 통합되기를 바라는 크렘린의 개발 전략의 결정판이다.

따라서 동아시아 지역 접경지대에서 러시아의 정책은 기본적으로 극동 개발을 위한 여건 조성으로 연계된다. 2016년 5월 아베 일본 총리와 푸틴 대통령과의 소치 정상회담에서 일본이 러시아 측에 제안한 8개 항목과 약 30개의 우선 사업 안전의 대부분이 극동 지역 개발과 관련된다는 점, 또 이후의 조율을 통해 남쿠릴열도(일본명 북방영토) 내에서 일·러 간 공동 경제활동 개시를 위한 구체적 논의를 시작한 점 등이 그 증거다. 그러나 경협과 연계되어 진행되어야 할 일·러 영토 교섭은 계속 진전을 보지 못하고 있으며 오히려 러시아는 남쿠릴열도를 경제특구로 지정해 일본 측을 당혹케하고 있다.²³¹⁾ 또 푸틴은 공식석상에서 쿠릴 4개 섬이 일본의 주권 하에 들어가면 이 섬에 미군기지가 배치될 가능성이 있다고

²³¹⁾ “러 정부, 日과 영토분쟁 쿠릴열도 섬 경제특구로 지정,” 『연합뉴스』, 2017.08.24.

발언해 양국 영토 문제 해결의 전망에 찬물을 끼얹었다.²³²⁾

한편, 몽골과 러시아의 국경은 총 길이가 3,543km로 러·카자흐스탄, 러·중국 국경에 이어 세 번째로 길다. 몽골이 청으로부터 독립한 1911년 12월 당시 획정된 국경이 이후 변경되지 않고 오늘에 이른다. 소련 시기, 몽골은 소련의 위성국가로서 상호 밀접한 연계를 갖고 있었으며, 양국 국경은 1958년과 1976년 체결된 ‘소련과 몽골인민공화국 간 국경 조약’에 근거한다. 몽골은 사회주의 국가들의 경제협력 기구인 경제상호원조회의(COMECON)에 가입한 최초의 아시아 국가일 뿐만 아니라, 동 기구의 특별 프로그램에 따라 차관을 공여받기도 하는 등, 대외무역의 90%를 COMECON 국가들과, 특히 80% 이상을 소련에 의존하고 있었다. 또 1966년 소련과 몽골의 비밀군사협정의 결과로 몽골은 중국과의 접경 지역에 소련군을 주둔시켰으며 미사일 기지 건설에도 협력했다.²³³⁾ 하지만 소련에 대한 정치적, 경제적 의존도는 소련방의 해체 이후 급속히 약화되어 왔으며 과거 소련이 차지하던 역할을 지금은 중국이 대체하고 있는 형국이다.

오늘날에는 주로 몽골 국경과 접하고 있는 러시아연방의 4개 연방주체, 즉 알타이 공화국, 티바 공화국, 부랴티야 공화국 그리고 치타 주가 중심이 되어 몽골과의 경제 교류에 나서고 있는데, 이들 연방주체가 러시아 중심부와 지리적으로 멀리 떨어져 있어 인접국과의 협력이 절실하기 때문이다. 2001년 11월, 러시아연방 시베리아 연방관구 역내의 연방주체들이 ‘시베리아 합의’를 결성하고, 몽골 정부와 관계 발전에 관한 양해각서를 체결한 것은 러·몽 국경 협력의 중요한 계기가 되었다. 또 울란바토르에는 이들 연방주체의 대표부가 개설되어 협력의 창구 역할을 맡게 되었다. 그 결과, 러·몽 양국의 전체 무역량 가운데 국경 무역이 차지하는

232) “일 ‘쿠릴열도에 미군기지 가능성’ 푸틴 발언에 낙심천만,” 『연합뉴스』, 2017.06.02.

233) 제성훈, “탈냉전기 러시아-몽골관계의 변화: 지정학적 ‘완충국’ 개념을 중심으로,” 『국제정치논총』, vol. 50, no. 2 (2010), p. 176.

비중이 70%에 달한다.²³⁴⁾

한편, 중국과의 국경 분쟁이 평화적으로 해결된 사례는 국경 문제 해결의 모범 사례로 거론될 정도다. 제정 러시아 시기에 시작되어 소련 시기를 거치면서 분쟁과 대립의 씨앗이 되었던 4,300km의 중·러 국경 획정 문제는 21세기에 들어서야 적극적으로 타결되었고, 현재 글로벌 차원에서 가장 주목받고 있는 중·러 전략적 협력 관계는 양국의 국경 문제가 해결되었기에 가능했다.

1964년에 시작된 중·소 국경 교섭은 한 때 중단되기도 했지만 1987년 재개됐고, 소련의 해체와 급변하는 국제정세 속에서 우여곡절을 거치면서도 결국 2004년 10월, 개시 40년 만에 최종 합의에 도달했다. 마지막까지 논란이 되어오던 국경 지대 내 3개 섬을 중·러가 절반씩 영유할 것에 합의함으로써 최종 국경 획정을 도출해 냈던 것이다. 이 역사적인 성공은, 중·러 양국이 모두 국내 정치·경제 발전을 위해 국경지대의 안정을 무엇보다 필요로 했다는 점이 주효했지만, 쌍방이 신뢰 구축을 위해 인내했고 좀처럼 이견을 좁히지 못하는 부분은 뒤로 돌리고 합의 가능한 사안 서부터 합의하는 단계적 수법을 채용했기에 가능했다.²³⁵⁾

러시아 쪽에서는 특히 극동 지역의 지도자들이 영토 양보에 반대하는 목소리를 높였고, 중·러 간 인구 격차로 인해 중국인들이 시베리아·극동을 점령할 것이라는 우려도 제기되었다. 하지만 양국 정치 지도자들은 국경 획정을 완수해 양국의 전략적 협력을 발전시키는 편이 국익에 유익하다는 정치적 의지를 굽히지 않았다.²³⁶⁾

현재 중·러 접경지대의 분위기는 대단히 역동적이다. 초기에는 보따

²³⁴⁾ 위의 글, p. 185.

²³⁵⁾ 중·러 양국은 1990년 4월, 「국경지대의 병력 감축 및 신뢰양성 협정」에 서명했으며, 국경지대에서 양국의 군대를 철수시킴으로써 긴장 완화와 상호 신뢰를 제고했다.

²³⁶⁾ 堀江則雄, “中口國境畫定に學ぶ領土問題,” <www.teikokushoin.co.jp/.../02_hswbl_2013_01g_c01.pdf> (검색일: 2017.09.09.).

리 무역이 주류를 이루던 이 지역에서 점차 중국의 선제적 경험 프로젝트들이 착수되고 있다. 2016년 11월 9일, 중·러 정상회담 직후, 양국은 국경지대 개발에서 협력해 나가자는 데 합의했다. 러시아 신문 로시스카야 가제타에 따르면, 중국의 리커창 총리는 메드베데프 러시아 총리와의 회담에서 “러시아 극동 지역에서의 인프라 정비와 통신 환경, 농산물 가공 등 분야에서 협력을 강화할 것이다. 러시아 측은 중국 기업이 중·러 국경지대에서 활동하는 데 필요한 최적의 정책 환경을 마련할 것이라고 말했다”고 강조했다. 중국 총리는 러시아 측이 중국 기업에 대해 개발에 유리한 조건을 제공해 줄 것이라면서, 중국 정부는 중국 기업에 대해 상대국의 법규와 규정을 준수하도록 요청할 것이라고도 말했다. 그는 현재 러시아 극동 지역 개발에 가장 적극적인 것은 중국이며, 이는 “극동 지역 전체에서 합의에 도달한 투자 총액이 1조 루블(약 16조 5000억 원)을 넘었는데, 그 대부분이 중국으로부터의 투자”라고 말했다.

하지만 러시아는 여전히 극동 지역 개발에서 확대되고 있는 중국의 역할에 대해 복잡한 이중적 잣대를 갖고 있다. 향후 동아시아 지역에서 러시아 국경이 직면한 가장 큰 문제는 전방위적으로 확대되고 있는 중국의 영향력에, 인구나 경제력에서 한참 뒤진 러시아가 어떻게 대응하고 협력할 것인가 하는 부분이다.

북한과의 접경지대에서 남·북·러 삼각 경험의 실현은 러시아의 입장에서 극동 개발을 위한 모범적인 다자 경험 사례가 될 뿐 아니라, 긴장이 끊이지 않는 한반도에서 러시아가 주도하여 평화를 정착시킬 수 있는 경제적 해법이다. 러시아는 북한과의 경제 관계를 복원하기 위해 북한이 소련에게 지고 있던 부채의 90%를 탕감하는 등 통 큰 조치를 취했다. 그러나 북한의 핵·미사일 개발로 인한 국제사회의 대북 제재 강화로 러시아와 북한의 경제 협력은 지지부진해질 수밖에 없었으며, 러시아가 의도한 남북한과의 삼각 경험도 나진-하산 물류 운송 사업의 시범 운행 과정에서 중단된 상태다.

3. 러시아의 국경안보 정책

가. 제도적 측면

러시아는 중국에 이어 세계에서 두 번째로 긴 국경을 갖고 있는 만큼, 역사적으로도 국경과 국경 지역의 안보는 최대 관심사일 수밖에 없었다. 앞서서도 언급한 것처럼, 러시아의 영토 확장의 역사는 곧 국경 안보의 역사였다고 해도 과언이 아니다. 하지만 제정 러시아로부터 소련 시기에 이르기까지 수백 년 동안 국경 경비와 관련된 임무는 독립된 기구 하에서 이루어지지 못하고 다양한 국가 통치 기구들, 예컨대 황제의 칙령이나 제정러시아의 성(省), 소련의 인민위원부 혹은 정부 부처의 업무의 일환으로 수행되었다. 1991년 12월 소연방이 공식적으로 해체될 당시, 소련의 국경 경비는 KGB 산하 국경군 총국에서 담당하고 있었다.²³⁷⁾

러시아 역사 상 국경 경비를 전담하는 독립된 기구가 창설된 것은 소연방이 해체되고 신생 러시아연방이 수립된 시점이었다. 이는 단순히 기구의 독립만을 의미하는 것이 아니라, 러시아의 국경 정책이 외교나 국방 정책의 일부가 아니라, 독자적인 안보 영역으로 인식되기 시작했음을 의미한다. 1993년 12월 30일, 러시아연방 초대 대통령 옐친은 ‘러시아연방 연방국경청 및 국경군 총사령부의 창설에 관한’ 대통령령을 선포했다. 또 러시아연방 헌법에 따라 국경 경비의 총책임자는 러시아연방 대통령이 맡았다. 대통령의 명령에 따라 창설된 국경 경비 전담 기구는 연방 국경청(Federal Border Service)이며, 러시아연방 국경군 총사령관이 통솔했다. 직제 상, 국경군 총사령관은 연방 정부의 장관급의 대우를 받았다. 또 연방국경청은 러시아연방 국경군 및 국경 지역에서 국경 수비 관련 업무를 담당하는 검문소 및 유관 기관을 지휘했다. 여기에는 육상 국경 뿐 아니라 해상 및 해저(대륙붕) 국경도 포함된다.

²³⁷⁾ 보다 엄밀히 말하면 1991년 12월 3일, 소련 KGB가 폐지됨에 따라 소련 국경 경비 위원회가 국경 경비를 떠맡게 되었으며, 이 체제는 1992년 6월까지 계속되었다.

연방국경청이 처음 창설됐을 때 연방국경청 및 국경군 총사령부의 임무와 직제를 규정한 관련법도 함께 제정됐다. 동 법에 따르면, 연방국경청이 전담하는 국경 경비는 러시아연방의 국가안보 체계의 일부이며, 국경과 국경지대에서 개인과 사회, 국가의 다양하고 사활적으로 중요한 이익을 국내 및 국외의 위협으로부터 보호하기 위해 정치 및 법, 경제, 군사, 실무, 조직, 기술, 경제, 위생, 기타 수단을 시행하는 것이다. 따라서 국경 경비에 관여하는 기구와 군은 국경 및 국경지대, 특히 검문소와 영해, 배타적 경제수역 및 대륙붕에서 개인과 사회, 국가의 안전을 보장하는 임무를 수행한다. 무엇보다 국경 경비 기구와 군은 국가의 영토적 일체성 수호를 중요한 임무로 한다.

또 국경 경비 기구와 군의 역할은 다음과 같은 요인들로부터 국경의 안보를 확보하는 일이었다. 즉, 인접국 특무기관의 파괴 활동, 비적(匪賊), 테러, 민족주의 및 기타 적대적 조직의 국경 통과나 국경 지대 교란 행위를 방지하고 대응한다. 창설을 선포한 대통령령에 따라 국경청 소속 국경군의 병력은 25만 명으로 규정됐다.

그러나 푸틴 대통령이 집권하고 3년 남짓이 경과한 2003년 3월 11일, 연방국경청은 연방보안청(Federal Security Service: FSB) 산하로 이관되었다. 총 책임자는 연방보안청 제1 부청장이 맡게 되었다. 이러한 조치는 푸틴 대통령의 수직적 권력 체계 확립 의도와 무관하지 않다. 푸틴은 러시아연방 내 모든 국가 기구를 대통령을 정점으로 하는 수직 권력 구도로 재편하고, 그동안 선거로 선출하던 지방 행정 기구의 장들을 대통령 임명제로 바꾸는 한편, KGB 후계 기관인 러시아연방보안청의 권한을 대폭 강화하는 일련의 조치를 취했다. 증가하는 테러의 위협으로부터 국가와 국민을 보호한다는 것이 그 이유였다. 이에 따라 연방 국경청은 독립 기구로 출범한지 10년도 안되어 다시 상급 기구의 산하로 예측되게 된다. 현재 정식 명칭은 ‘러시아연방보안청 국경청(Border Service of the Federal Security Service of the Russian Federation)’이다.

현재, 러시아연방보안청 국경청은 다음의 기관들로 구성된다.

표 VI-5 러시아연방보안청 국경청 조직도

국경경비국			
연안경비국			
작전조정부			
국경감시부			
국경 기관 (복수. 대응하는 부국에 소속)	연방관구 별 러시아 FSB 지역국경부(복수)	작전과(복수), 국경경비과(복수) 등	
	러시아연방 주체 별 러시아 FSB 국경부 (복수) 및 산하 부대 (복수)	국경경비과(복수), 신속행동과(복수), 수사및행정실무과 (복수), 작전과(복수) 등	국경감시부대(복수) 및 관련 과(복수. 국경사령부 [복수]) 및 산하 국경 경비대(복수), 국경감시 초소(복수), 정찰수색그룹 (복수), 감시통행소(복수), 국경(무선)초소(복수) 등
		연안경비과(복수)	국경초계함(경비정)부대 (대대. 복수) 및 산하 국경선(복수), 경비정(복수), 국경소형선박 (복수) 등
		국가 해양, 특수, 지역, 지구 별 검사소 (복수) 및 국가 감독 초소(복수) 등	
러시아 FSB 국경통제국(복수. 국경감시부에 소속)			

2004년 7월, 국경청은 국경선을 따라 행하던 선(線) 경비의 원칙으로 부터 지역 및 주체의 원칙으로 전환됐다. 이와 관련하여 표에서 보듯 국 경청의 구조는 기존 10개의 지역 국경부 대신에 연방관구 레벨의 8개 지 역국경부와 30개(이후 35개로 증편)의 국경부로 재편되었다.

중앙연방관구 지역국경부(РПУ ФСБ России по ЦФО)
남부연방관구 지역국경부(РПУ ФСБ России по ЮФО)
우랄연방관구 지역국경부(РПУ ФСБ России по УрФО)
볼가연방관구 지역국경부(РПУ ФСБ России по ПФО)
시베리아연방관구 지역국경부(РПУ ФСБ России по СФО)
북서 지역국경부(СЗРПУ ФСБ России)
북극 지역국경부(АРПУ ФСБ России)
극동연방관구 지역국경부(РПУ по ДФО ФСБ России)

또 2005년에는 연안경비국도 창설되어 해양 국경을 전담하게 되었다. 상기 기관들 외에 러시아 FSB 산하 국경 계통의 군사교육 기관들이 수개 설치되어 있다.

군사 교육을 담당하는 고등전문 교육 기관	러시아 FSB 국경아카데미(모스크바 시)
	러시아 FSB 모스크바 국경 연구소
	러시아 FSB 콜리친 국경 연구소(콜리치노)
	러시아 FSB 칼리닌그라드 국경 연구소
	러시아 FSB 쿠르간 국경 연구소
	러시아 FSB 하바로프스크 국경 연구소
	러시아 FSB 연안 경비 연구소(아나파)
군사 교육을 담당하는 중등전문 교육 기관	러시아 FSB 제1 국경유년학교(푸시킨)
	칼루가 유년다전공중학교 내 국경 계통 유년 그룹

한편, 러시아 국경 경비의 특징 중 하나는, 자국 국경 이외 지역에서도 국경 경비를 수행한다는 점이다. 이는 소연방 가입 국가들 가운데 독립 이후에도 주로 경제적 이유로 자기 국경을 경비할 수 없는 국가들이 존재하기 때문이다. 현재 국외에서 러시아가 국경 경비를 담당하고 있는 사례는 다음의 표와 같다.

타지키스탄	1992년부터 2005년까지 러시아 국경군 부대가 주둔
아르메니아	아르메니아와 러시아는 1992년 9월 30일 협정을 체결하여 아르메니아 영내에 러시아 국경군이 주둔하는 데에 합의. 아르메니아 주둔 러시아 국경청은 기움리(Gyumri)와 아르마비르(Armavir), 아르타샤트(Artashat), 메그리(Megri) 등 4개 도시에 국경경비 부대를 주둔. 또 수도 예레반의 즈바르트노츠(Zvartnots) 국제 공항에 출입국 검문소를 통제. 4,500명 규모의 국경경비 부대원들을 유지하기 위한 예산은 양국 정부가 균등하게 부담. 아르메니아와 터키, 아르메니아와 이란의 국경에 배치되어 활동.
압하지야	흑해 연안 도시인 오참치레(Ochamchire)에 러시아 국경청 연안국경경비 선이 주둔. 2009년 말 개시된 러시아 국경청 연안경비 소함정대는 전투 능력을 갖춘 4척의 신형 소순시선으로 구성되어 있으며 향후 8척까지 증강할 계획.

국경청 이외에 러시아의 국경안보에 관여하는 기관으로는 다음과 같은 부처가 있다. 우선 **연방이민국**은 러시아연방 내무부의 산하 기관으로서 이민과 관련한 국가 정책을 실행하며 이민 관련 법 집행 및 공공 서비스를 통제·감독한다. **러시아연방 외무부**는 비자의 발급이나 러시아 국민 및 외국인의 국경 통과와 입출국 관리를 관장하며, 국경에서 문제가 발생했을 시, 국경청이나 국방부가 관여할 수 없는 사안에 대해서 이를 해결한다. **러시아연방 국방부**는 국경에 문제가 발생했을 시 이를 해결하기도 하며, 국경청의 국경경비 업무를 물적, 기술적, 정보적으로 지원한다. **러시아연방 내무부**는 주로 형사 사건과 관련된 출입국자의 정보나 국경 체제와 관련된 법령을 국경청에 제공하며, 국경 경비와 관련하여 내무부 군이 국경청의 경비 활동에 참가하기도 한다. 비상상태 시, 국경 지대를 관리·감독하는 업무도 내무부의 소관이다. **연방보안청**은 러시아 연방의 국경안보에 위협이 되는 정보를 수집 및 분석하고 국경 지대에서 첩보 활동과 대테러 활동도 수행한다. 사안에 따라서는 타국의 첩보 기관 과도 협력한다. **국경위원회**는 러시아연방의 국경 정책과 관련해 정부 각 부처와 지방 기관 및 공공 단체의 의견을 조정하는 역할을 한다. 연방 주체로 불리는 **지방 정부**는 국경 정책 시행을 위한 조건을 창출하며, 국경

청과 기타 국경안보 관련 부처에 현지 국경의 정보를 제공하는 역할을 한다. 국경경비에 시민들의 자발적 참여가 가능할 경우, 이를 조직 및 조율하는 것도 지방 정부의 기능이다.²³⁸⁾

연방보안청이 국경 경비의 업무를 관장하게 된 것과 동시에, 러시아 정부는 ‘2003-2010년 러시아연방 국경’ 프로그램을 승인했다. 이에 따라 국경 관리의 효율성을 제고하기 위해 78개 지점에 여권 서류를 판독하는 전 국가 자동 시스템을 구축하는 등 새로운 기술적 수단의 도입이 진행되었다.²³⁹⁾

러시아 국경안보의 개념과 인식 변화는 다음의 공식 문건들을 통해 확인할 수 있다. 2020년까지 러시아연방의 국가안보 전략, 러시아연방 국경정책의 기본, 러시아연방 안보회의 결정, 국경분야에서 러시아연방의 이익 보장 체계의 형성 개념 등이다.

나. 정책적 측면

국경청 초대 청장이며 동시에 국경군 총사령관을 역임한 안드레이 니콜라예프(Adrey Nikolaev) 육군 상장은 국경청 창설 당시를 다음과 같이 회상하고 있다.

신생 러시아의 국경 임무는 단순히 국경을 수호하는 데에만 제한되지 않고, 국경 지대에서 제기되는 총체적 안보 위협을 중립화(neutralization)하는 데 필요한 복잡한 문제들을 해결해야만 했다. 때문에 국경청은 창설 초기부터 러시아가 직면한 모든 문제들을 다루며 대응해야 했다. 이들 위협은 소련이 경험했던 위협보다 규모상 작았을지 모르지만, 양적으로나 또 다양성 차원에서 비교가 되지 않을 정도로 많았다.

²³⁸⁾ “Border Management: The Russian Federation,” <www.carim-east.eu/media/sociopol_module/RF_Border_management_EN.pdf> (검색일:2017.09.02.).

²³⁹⁾ 김영술, “러시아 지역 차원의 국경 지역(변경지대)의 재영토화와 탈영토화: 국경안보와 국경이주를 중심으로,” 전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의 (2012년 12월) 프로시딩, p. 200.

니콜라예프 상장이 거론한 1990년대 초 러시아의 국경안보에 대한 위협 요인은 다음과 같다. 첫째, 접경국들이 러시아의 국경 지대에서 자국의 영향력 확대를 시도하고, 서방 국가들이 중앙아시아와 남코카서스 등 러시아의 전통적 지정학 이해 지대에서 러시아를 배제하기 위해 획책했다. 둘째, 일련의 국가들이 러시아의 천연자원을 빼돌리기 위한 대규모 행동에 나섰다. 해양 국경 지대에서 러시아의 위상 약화를 시도하는 등 러시아 국경 안까지 경제적 확장 전략을 구사했다. 셋째, 제3국의 불법 이민자들이 러시아 국경을 통해 이동하는 문제가 러시아 국경안보를 위협하는 수준까지 심각해졌다. 이들 중 상당수가 러시아 국경 지대에 눌러앉는 경우도 적지 않았다. 전문가들의 견해에 따르면, 1994년 중반에 이미 러시아연방 내에 50만 명 이상의 불법이민자들이 거주하고 있었다. 소련 시기에는 상상할 수도 없는 이러한 현상을 러시아는 심각하게 받아들였다. 넷째는, 일부 국경 지대, 특히 극동 지역과 연해주 등지에서 인구학적 변화가 위협적이었다. 러시아 국경안보에 대한 위협 요인들은 2000년대 들어서도 줄어들기는커녕 더욱 다양화 및 확대되는 추세에 있다. 이 같은 현상을 러시아 국경문제 전문가들은 다음과 같은 배경에 의한 것으로 분석하고 있다. 첫째는 급격한 세계화 추세이다. 둘째는 러시아 천연자원의 중요성이 국제적으로 증가했기 때문이다. 셋째는 WTO 가입에 따라 러시아 경제의 개방성이 증대됐기 때문이다.²⁴⁰⁾

러시아 국경안보 정책은 크게 글로벌 차원, 지역적 차원 그리고 국내적 차원으로 대별해서 고찰해 볼 수 있다. 이들 3개 차원은 상호 연관되며, 소연방 해체 이후부터 현재까지 진행형이다. 또한 러시아의 현 국경은 소비에트의 유산이며, 따라서 정책 또한 소비에트의 유산적 성격을 계승한 측면이 다분히 발견된다.

²⁴⁰⁾ “ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ НОВЫХ ГРАНИЦ РФ И ФОРМИРОВАНИЕ ПОГРАНИЧНОЙ ПОЛИТИКИ,” <<http://www.obraforum.ru/book/paragraph23.htm>> (검색일: 2017.09.01.).

첫째, 글로벌 차원에서 러시아의 국경안보는 서방, 특히 미국과의 관계 설정과 밀접히 관련되어 있다. 러시아의 NATO 대사인 알렉산드르 클라시코는 2017년 6월, 유럽의 러시아 국경 부근에서 미국 주도의 군비 증강이 추진되고 있는 데 대해 대항조치를 강구하고 있다고 말했다. NATO는 미국 정부의 계획에 따라 2016년, 발트 3국과 폴란드에 4개의 전략 전투 그룹을 배치했으며, 이후 수천 명 규모의 부대와 막대한 군사 자원을 투입하여 다국적군의 방어력을 강화해 왔다. 러시아는 이미 미국이 러시아 국경에 상당 정도의 군사 인프라를 유지하고 있으면서 여기에 추가 배치를 의도하는 것은 대러 적대시 정책을 드러내는 것이라며 반발하고 있다. NATO의 군비 증강은 물론 2014년 러시아의 크림 반도 병합이 결정적 계기로 작용했다. 이미 앞 절에서도 논의한 것처럼, 러시아와 국경을 접하는 발트 3국과 폴란드 등지에서 러시아의 침략 가능성에 대한 위기감이 고조되었기 때문이다.

이와 관련하여 러시아가 NATO와의 국경안보에서 가장 주목할 만한 행동을 하고 나선 사실은 특기할만하다. 2017년 14~20일 실시된 러시아와 벨라루스의 연합군사훈련 ‘자파드(서부)-2017’은 실시 전부터 서방 국가들의 심각한 우려를 자아냈다. 자파드는 러-벨라루스 양국이 4년마다 실시하는 정례 훈련이며, 양국은 이번 훈련에 1만2천700명의 병력과 70여 대의 전투기 및 헬기, 250대의 탱크를 포함한 680대의 장갑차, 200문의 대포 및 다연장 로켓포 등이 동원됐다고 설명했다. 서방은 올해 러시아 측 참가 병력 규모가 냉전 시대 이후 최고치에 달할 것으로 추정했었다.

NATO는 러시아와 벨라루스의 실제 훈련 규모가, 당초 양국의 발표보다 훨씬 컸다고 주장했다. 오아나 룡게스쿠 NATO 대변인은 7월 22일 독일 일간, 쥐트도이체 차이통과의 인터뷰에서 “전면적 평가를 위해선 몇 주가 걸리겠지만 (러-벨라루스) 훈련 규모와 범위가 애초 발표보다 훨씬 컸다는 것은 벌써 명확해졌다”고 주장하면서, “훈련은 주최측이 발표

한 대로 벨라루스 영토와 (러시아의) 칼리닌그라드, 레닌그라드주, 발트해 등에서만 이루어진 것이 아니"라 "북극해와 극동, 우크라이나 국경과 가까운 흑해, (러시아 남부) 압하지야 등에서도 상당한 규모의 훈련이 진행됐다"고 강조했다. 훈련 참가 병력 규모도 러시아와 벨라루스 측이 밝힌 1만2천700명보다 훨씬 많은 수만 명 수준이라고 룡게스쿠 대변인은 추정했다.²⁴¹⁾

더욱이 아태 지역에서도 미국의 군사적 야심에 대항할 준비가 되어 있다고 발언한 것은 푸틴 대통령이였다. 상트페테르부르크에서 한 기자회견을 통해 러시아 대통령은 일본이 반환을 요구하고 있는 남쿠릴 열도에서 최근 러시아 군이 군비를 증강하고 있는 것이 사실이라고 강조하면서, 이는 미국의 미사일 방어에 대항하기 위한 조치라고 주장했다. 러시아 정부는 이미 수년 전부터 미국이 전 세계에 전개하고 있는 미사일 방어망이 잠재적으로 러시아의 핵 전력을 무력화시킬 수 있는 위협이라고 강조해 왔다. 미 군사기관지인 스타즈 앤드 스트라이프스에 따르면, 러시아 군은 남쿠릴 열도에 2개 사단을 배치할 예정이며, 미사일 방어 시스템을 탑재한 2개 종류의 함선을 이미 파견 완료했다.

러시아 극동, 특히 쿠릴 열도에서의 군비 증강과 관련해 말하자면, 이를 먼저 시작한 것은 러시아가 아니다 (미국이다). 유럽 역시 마찬가지다. NATO의 군사 거점은 전례를 볼 수 없을 정도로 우리 국경에 근저해 있으며 부대도 증강되고 있다. 다른 선택이 없다. 그저 지켜보고만 있을 수는 없는 노릇이다. 우리는 정당한 행동을 하고 있다.²⁴²⁾

²⁴¹⁾ "NATO "러-벨라루스 연합훈련 규모 애초 발표보다 훨씬 컸다", 『KBS NEWS』, 2017.09.22. <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3551913&ref=A>> (검색일: 2017.09.23.).

²⁴²⁾ Tom O'Connor, "Russia's Military Preparing Response to U.S. Moves," *Newsweek*, June 2, 2017, <<http://www.newsweek.com/russia-military-prepare-measures-us-moves-europe-asia-619840>> (검색일: 2017.08.11.).

푸틴은 국제사회와 언론이 미국의 세계적인 군비 확대를 무시하면서 러시아만 비난하는 것은 이상하다면서 다음과 같이 경고했다. “상황은 악화되고 있다. 미국은 군비 확대 경쟁을 새로운 차원으로 끌어올리려 하고 있다. 그렇다면 우리는 대항조치를 생각할 수밖에 없다. 미사일 방어 시스템도 개선하게 될 것이다. 군비 확대 경쟁의 새로운 라운드가 시작됐다.”²⁴³⁾

한편, 러시아가 동아시아 국경 권역 인근에 배치된 중국의 미사일에 대해서는 별 다른 반응을 보이지 않고 있다는 사실은, 러시아가 국경의 동과 서, 그리고 서방과 중국에 대해 전혀 다른 안보적 잣대를 사용하고 있음을 보여준다. 2017년 1월 24일, 중국의 관영 환구시보는 중국이 개발한 대륙간 탄도 미사일(ICBM) 동평-41이 중국 동북 지방에 배치되었다는 보도를 전했다. 정확한 배치 장소에 대해 헤이룽장성 일대가 가장 유력한 것으로 해외 언론들은 전했다. 주한미군의 고고도 미사일 방어체계(THAAD) 배치를 견제하기 위한 것이라는 분석도 나왔다. 하지만 드미트리 페스코프 러시아 대통령 공보비서는 기자들에게 “우리는 중국의 군사력 배치를 위협으로 받아들여지지 않는다”면서 “중국은 정치, 통상·경제 분야에서 러시아의 전략적 동맹국이고 파트너이며 우리는 이 관계를 소중한 여긴다”고 강조했다. 중국과 함께 미국 사드 시스템의 한국 배치 계획에 강하게 반발하고 있는 러시아가 중국 ICBM의 자국 인근 배치를 문제 삼지 않는 것은 중러 간의 밀월을 증명하는 동시에, 러시아도 동평-41 미사일이 미국을 겨냥한 것으로 판단하고 있음을 반증하는 것이다.²⁴⁴⁾

둘째, 지역적 차원에서 러시아의 국경안보에 최대 위협은 월경 이주와 관련된다. 광대한 영토에 비해 노동 인구가 절대적으로 부족한 러시아의

243) 위의 글.

244) “‘사드’ 동평-41, 美h 본토 타격가능 … 중국군사력 존중하라”, 『연합뉴스』, <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/01/24/0200000000AKR20170124084351083.HTML?input=1195m>> (검색일: 2017.08.13.).

경우, 역사적으로 외국인의 이주가 대단히 활발했다. 특히 소련이 해체된 이후, 옛 소련 권역 국가들로부터 많은 수의 노동 이주민들이 러시아로 유입되어 경제계와 사회 제 분야에서 활동하고 노동 활동에 종사하고 있다. 문제는 이주자의 상당수가 불법 이주라는 점인바, 이들 불법 이주자들로 인한 범죄의 증가는 물론, 내국인들의 실업률 상승을 초래해 러시아의 가장 큰 사회 문제로 부상된 지 오래다.

러시아의 대표적인 여론조사 기관인 레바다센터의 2006년 통계에 따르면, 러시아의 합법 노동 이주자들 가운데 가장 많은 수가 중국 국적자들로서 전체 해외 이주자의 약 25%를 차지한다. 그 밖에 터키, 베트남, 북한으로부터의 노동 이주자들이 많으며, 옛 소련권역 가운데서는 우크라이나, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 몰도바, 아르메니아, 아제르바이잔 국적자들이 대다수를 차지한다.²⁴⁵⁾

하지만 2014년 이후 러시아에 불어닥친 경제난으로 인해 외국인 노동자의 수치에도 변화가 초래되고 있다. 루블화 가치가 폭락하고 인플레이션이 진행되면서 그들이 러시아에서 받는 노동 임금은 저하되는 반면 생활고는 상승했기 때문이다. 이들이 본국으로 보내던 송금 역시 감소하여 GDP의 상당 부분을 해외 송금에 의존하던 옛 소련 권역 국가들의 경제난도 심화되고 있다. 2015년 1월에 시행된 일련의 새로운 이민관련법의 개정에 따라 법인에 속하던 혹은 개인에 속하던 관계없이 러시아에서 일하는 외국 국적의 노동자들은 모두 ‘노동 파텐트’를 취득하는 것이 의무화되었다. 취득 수속은 간소화된 측면이 있지만 노동 파텐트 취득에 필요한 비용이 추가되었을 뿐만 아니라, 러시아에서 노동을 하려면 러시아어와 역사, 법률에 관한 복합 시험에 합격해야 하게 됐다.

여기에 최근 들어 러시아 현지 주민과 이민자들 사이에 충돌이 잦아지면서 이미 배척 운동도 활발해지고 있다. 이에 자극받은 정부는 불법 이

²⁴⁵⁾ <<http://www.levada.ru/press/2006091302.html>> (검색일: 2017.08.10.).

민 대책에 주력하는 모양새이며 이미 160만 명에 달하는 이민자들이 러시아 입국을 금지 당했다는 현지 언론의 보도도 있었다.²⁴⁶⁾

이러한 상황 속에서 러시아에 대한 최대의 노동력 공급원이었던 우즈베키스탄 이민자들의 수가 2014년 3월부터 2015년 3월까지의 1년 동안 약 21만 명이나 감소했다. 또 제2의 공급원인 타지키스탄 이민도 약 7만 명 감소한 것으로 추산된다. 중앙아시아 노동 이민자들의 귀국으로 인해 같은 시기 약 28만 명의 일자리가 생겨나게 된 효과도 있기는 하다.²⁴⁷⁾ 한편, 황화론 정도는 아니지만, 확산되는 중국의 힘을 어떻게 통제 및 대처할 것인가의 문제는 러시아의 지역적 차원에서의 국경안보와도 직결된다.

셋째, 국내적 차원이다. 러시아의 경우, 국경안보에 대한 위협이 반드시 외부로부터만 오는 것은 아니다. 국경 내부 혹은 국경 지대에서 러시아연방 공민으로서 반국가적, 반사회적 행위를 자행하는 세력이 분명 존재하기 때문이다. 그 대표적 사례는 러시아연방 내 체첸, 다게스탄 등 북캅카스 지역 차지 공화국들과의 행정 경계이다. 제정 러시아와 소련 자체가 130개 이상의 다민족 국가였으며, 당연히 현재의 러시아연방도 다민족 국가로서 민족 문제에 대단히 민감하다.

이슬람 극단주의와 테러리즘 문제는 러시아연방 내 북캅카스 지역의 국경 안보와 연계되어 있다는 점에서 상황을 더욱 복잡하게 만든다. 체치냐와 다게스탄 등 북캅카스계 무슬림 공화국에 대한 러시아의 안보적 우려와 대응은 국경 관리 수준이다. 이들 공화국은 러시아연방 내에 속한 자치공화국이므로 러시아와 이들 공화국의 경계는 행정구역으로 기능해야 정상이다. 하지만 두 차례에 걸쳐 발발한 체첸 전쟁과 현재까지 지

²⁴⁶⁾ “Россия отправляет мигрантов домой,” <<http://24news.com.ua/14860-rossiya-otpravlyayet-migrantov-domoj/>> (검색일: 2017.09.13).

²⁴⁷⁾ 한편, 우크라이나 사태의 영향으로, 러시아에서는 같은 시기 약 96만 명의 우크라이나 국적자의 이민이 증가했다.

속되고 있는 북캅카스계 공화국들 내부의 이슬람 근본주의 테러는, 러시아연방 중앙 정부가 이들 공화국과의 경계를 국경의 수준으로 인식하고 대응하도록 만들었다.

러시아는 세계에서 가장 긴 국경선과 가장 많은 접경국을 갖고 있는 만큼, 국경안보에 들어가는 예산과 정책적 노력, 전략적 복잡성이 타국을 압도한다. 자연히, 러시아의 국경안보 정책은 모든 국경을 포괄하는 단일성보다는 권역별, 지역별 그리고 대응하는 사안별로 다양성을 보이며, 국경 정책 또한 단순한 출입국 관리나 인적, 물적 이동 통제의 차원을 넘어 국가전략의 사활적으로 중요한 한 요소이다. 비근한 예로, 국경을 넘나드는 보따리 무역(shuttle trading)의 경우, 서부 국경의 칼리닌그라드 주민들에게는 생존을 위한 수단이지만 동부 국경의 연해지방(연해주)에서는 그 대부분을 중국인들이 담당하고 있기 때문에 러시아 국가와 지역의 도전 요인이 된다. 또 외국으로부터의 이주(migration)가 인구 희박 지역인 연해지방에서는 환영받는 반면, 다른 지역에서는 국가와 지역 안보를 저해하는 위협 요인으로 작용한다.

전체적으로 러시아는 유럽 및 코카서스와 인접한 서/서남 방면 국경에서는 점증하는 NATO의 위협에 대응하기 위해 군사안보 조치에 집중하는 경향이 강하며, 중앙아시아 국경 권역에서는 테러와 마약의 유입에 대응하기 위한 인간안보 조치를 강화하고 있다. 한편 중국, 몽골, 북한, 일본과 인접한 동아시아 국경 권역에서는 개발 협력을 통한 국경 정책에 치중한다. 하지만 이는 언제나 가변적이며, 러시아가 처한 국제적, 지정학적 위상 및 이에 대한 지도부의 판단에 따라 분쟁과 갈등을 통한 국경안보와 개방과 협력을 통한 국경안보 사이를 넘나들 것으로 보이며, 러시아 국가가 인지하는 대외적 위협 요인이 감소할수록 후자 쪽으로 이행해 나갈 것으로 전망된다.

VII. 결 론





주변국 국경안보:
이론과 실제

전통적으로 국경은 긴장과 충돌을 상징하는 공간이었다. 과거 국제정치학자들은 영토를 둘러싼 갈등의 불가피성과 무력충돌로 비화될 가능성 및 조건에 대한 연구를 활발히 진행했다. 하지만 21세기에 국경은 협력과 상생의 공간으로 변모하고 있다. 세계화의 영향으로 국가의 발전과 번영을 위해서 재화와 자본, 인력과 정보가 활발히 이동해야 하며, 따라서 국경은 열린 공간으로 기능해야 한다. 문제는 국경의 이중적 기능, 즉 장벽으로서의 기능과 다리로서의 역할이 병립하는 데서 오는 딜레마다. 테러 위협과 난민 문제 등으로 인해 국경관리의 필요성이 끊임없이 제기되고 있어 오히려 열려 있던 국경이 닫히는 사례가 최근 증가하고 있기 때문이다. 결국, 국경을 둘러싼 담론과 논의는 국경을 발전과 공생을 위한 열린 공간으로 유지 및 활용하면서도, 동시에 국가안보를 위한 차단막으로서의 역할을 효율적으로 강화하는 방안으로 수렴된다.

국경은 국가들의 전장(戰場)이 될 수도, 또는 시장(市場)이 될 수도 있다. 다수의 연구자들은 영토나 영해 자체가 이를 둘러싼 국가들을 분쟁이나 협력으로 이끄는 충분조건이 아니라고 주장한다. 그보다는, 국제 및 국내 환경 그리고 해당 영토와 영해의 특수성이 복합적으로 국경을 둘러싼 협력과 갈등 수준을 결정한다고 본다. 특히 주목할 것은 산업혁명 이후 영토국가가 통상국가로 변모하고 있으며 세계화로 인하여 생산요소의 초국적 이동이 국가 번영의 필요조건이 되었다는 사실이다. 이러한 근본적 변화는 빠른 속도로 국경을 둘러싼 협력의 유인을 증가시키고 있다. 국경 지대에서 이루어지는 인접국 간의 활발한 협력은 국경 지대의 안정을 필요로 할 뿐만 아니라 역으로 안정을 추동할 수도 있다. 국경협력이 포괄적 의미에서 국경안보의 일환이 될 수 있다는 것이다.

한반도는 강대국 사이에 놓인 지정학의 요충지다. 중국, 러시아, 일본과 영토나 영해를 맞대고 있는 상황에서 국경협력은 우리의 안보와 번영을 위해 무엇보다 중요하다. 더구나 남북한 통일을 지향하는 상황에서 주변국의 통일에 대한 기대와 우려는 난민발생과 경제특구, 인프라 구축

등 국경문제와 변방개발로 귀결되고 있다. 본 연구가 통일 한국의 국경 협력 전략과 비전을 제시하기 위해, 한반도 주변국들의 다양한 국경 협력과 갈등 사례를 검토하고 국경안보에 영향을 미치는 주요 원인들을 파악하려 한 것은 이 때문이다.

본론의 고찰을 통해 우리는 한반도 주변 3국의 국경안보가 지역적으로 큰 편차를 보이며, 러시아와 중국의 경우처럼 많은 인접국과 긴 국경을 갖고 있는 국가의 경우, 그러한 경향이 더욱 두드러진다는 점을 확인할 수 있었다. 중국과 러시아의 국경은 그 나라들이 갖고 있는 역사적 영토·국경 인식 뿐 아니라, 외부로부터 유입되는(혹은 유입된다고 생각하는) 위협으로부터 국가 안보를 수호해야 한다는 위협 인식 그리고 21세기 세계정치와 지정학이 주는 새로운 도전들에 응전해야 한다는 시대 인식의 결과, 복잡한 양상을 보이며 진화하고 있다. 중국과 러시아의 국경 정책은 국경이 위치한 지역의 특성과 접경국과의 관계 그리고 국가 발전 계획에 따라 가변적이며 차단과 소통, 갈등과 협력이 혼재된 양상을 보여 준다. 중국의 경우, 남쪽 국경에서 해양 국경 획정과 도서 영유권을 두고 갈등이 고조되는 경향이 지속되고 있는 것이 특징인데, 이는 G2 시대 중국이 주변국과 풀어야 할 가장 중요한 과제들 가운데 하나다. 러시아는 서쪽 국경에서 갈등 양상이 증폭되는 반면, 동쪽 국경에서는 비교적 접경국과의 협력 위주로 국경안보 정책을 추진하고 있다.

한편, 4면이 바다로 둘러싸여 있는 일본의 경우는 역사적으로 영토·국경 인식이 타국에 비해 뚜렷하지 않은 경향을 보여 왔다. 하지만 제2차 세계대전 이후 일본의 국경은 대체로 샌프란시스코 체제를 기반으로 유지되어 왔으며, 21세기 들어 전후 체제를 탈피하고 보통국가화를 모색하는 아베 정권의 정치적 야심이 러시아나 중국과의 국경·영토 문제 해결과 어떻게 연계될 것인가가 주목할 부분이다.

이하에서는 본론의 고찰을 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점과 함의를 간추려 제시한다.

첫째, 일본의 사례는 국경안보의 이중적 측면을 여실히 보여준다. 일본은 동중국해에서 센카쿠의 영유권 갈등을 겪고 있는 중국과는 군사적 국경안보를 강화하는 추세에 있는 반면, 러시아와는 70년 이상 지속된 북방 4도의 영토 문제를 해결하기 위해 대담한 경협안을 내놓았다. 일본의 대러 접근이 영토 문제 해결만을 고려한 것은 물론 아니며, 21세기 동북아의 지정학적 전략 환경의 변화가 초래한 일본의 고육지책일 수 있다. 즉, 러시아를 끌어들여 중·러 간 제휴를 끊고 대중국 포위망을 강화하려는 의도도 있다고 보여진다. 하지만 일본이 국경지대에서의 경제 협력을 통해 영토 문제와 전략적 딜레마를 타개하려 하는 그 발상의 전환은, 지정학의 ‘숙명’을 절감하고 있는 우리에게 시사하는 바가 적지 않다. 러시아는 이 같은 일본의 전략에 기본적으로 호감을 보이면서도, 동북아의 복잡한 역학 구도를 고려해 신중하게 접근한다. 북핵 문제를 해결하고 한반도 평화를 구축해야 할 우리의 입장에서는 향후 일·러 간 국경 협력과 영토 문제 해결 과정의 추이를 예의주시할 필요가 있다.

둘째, 중국이 영토보전과 해양강대국화의 관점에서 국경안보를 강화하고 있다는 점을 주목해서 대응방안을 마련할 필요가 있다. 세계 도처와 다양한 이슈에서 미·중 양국의 경쟁이 심화되고 있고, 중국의 경제발전이 지속되어 국력이 향상되는 한, 미·중 경합은 지속될 것이다. 또 분쟁 중인 해양영토 주권에 대한 중국의 집착도 더욱 심해져 영토보전을 위한 조치들도 강경해질 가능성이 높다. 이는 남·동중국해에서 미·중 양국의 지정학적 경쟁 강화로 이어지고, 미국의 동맹국인 우리에게도 난처할 수 있는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 우리는 예견할 수 있는 다양한 상황에 대해 원칙적 대응 시나리오를 마련해 두어야 한다.

셋째, 영토보전과 해양강대국화의 관점에서 국경안보를 강화하는 중국의 정책들이 한국에 주는 직접적인 함의도 있다. 주지하듯이 한·중 양국은 서해의 해양경계가 획정되지 않아 이어도 관할권을 두고 갈등 중이다. 한국과 중국 정부는 ‘양국 간의 영토분쟁은 없다’는 공식입장을 견지

한다. 그런데 중국은 지난 2013년 이어도 상공까지 방공식별구역(CADIZ)을 확대했고 폭격기 등 군용기를 잇달아 파견하는 등 강경한 조치를 취하고 있다. 해양경계 획정에서 중국이 한국에 양보할 가능성도 매우 낮아 보인다. 따라서 우리는 최선과 차선의 대응책 마련이 시급하다.

넷째, 중국이 민족 통합을 통한 국경지역 안정을 중요시하고 있음에 비추어, 통일 이후 한반도 상황에 대한 시사점을 고찰해볼 수 있다. 현재 한·중 양국 사이에 민족문제, 특히 과제민족의 분리·독립과 관련한 내륙국경 문제는 없다. 그러나 장기적 차원에서 한반도 통일 상황은 '간도' 문제와 관련해 중국의 우려를 자아낼 수 있다. 북한이 1962년 이미 중국과 국경 협정을 체결한 것으로 알려져 있는바, 북·중 간에 영토문제로 갈등할 가능성은 전무하지만 말이다. 중국이 추진하고 있는 동북공정과 같은 역사 프로젝트는 현재 중국이 통치하고 있는 영토에 대한 정통성을 주장하고 민족통합을 달성하기 위해 진행되고 있지만, 한반도 통일 이후의 상황을 상정했을 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 우리는 북·중 간 국경조약의 승계문제를 비롯하여, 중국의 내륙국경과 해양경계 문제 처리에 대한 사례 연구 등을 통해 다양한 대응방안을 마련해 둘 필요가 있다.

다섯째, 중국과 러시아가 경제협력을 통해 국경지역의 안정화를 추구하고 있다는 점에 주목해, 향후 남·북·중, 남·북·러, 남·북·중·러 협력의 가능성에 대비하고 이니셔티브를 짤 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 중국의 초국경 소다자 경제협력은 활발히 진행 중이며, 러시아 역시 신동방정책의 실현과 극동 지역 개발을 위해 국경지대에서 다자협력의 공간을 지속적으로 확대해 나가는 추세이다. 현재 한반도를 둘러싼 동북아 정세가 불확실하고, 북한의 핵과 미사일 도발로 한반도의 긴장수위 역시 높아지고 있다. 하지만 우리는 한반도 문제의 당사국이자 주체자로서 한반도의 긴장수위를 낮출 수 있는 노력을 지속해야 하며, 이를 위해 국경지대의 다자 협력을 활용하는 방안을 구체화해야 한다. 기존의 북·중 및

북·러 간 초국경 협력에 우리가 참여하는 방안을 비롯하여 새롭게 추진할 수 있는 다자 협력의 프로그램 마련에 지혜를 모아야 한다.

여섯째, 러시아의 사례는 국경·영토 갈등을 겪고 있는 동아시아 국가들에게 새로운 가능성을 제시해 준다. 러시아는 조지아 침공과 크림반도 병합이라는 양대 사건으로 인해 국제사회에 영토·국경 갈등의 주범으로 인식되는 경향이 강하며, 탈냉전 후 확립된 국경선을 훼손한 수정주의 국가로 자주 언급된다. 하지만 러시아가 중국과의 국경 분쟁을 최종적으로 종결짓고, 중국과 국경을 획정하는 데 성공한 사례는 국경·영토 문제 해결의 새로운 전범(典範)을 제시해 준다. 러시아는 더 나아가 일본과의 영토 문제 해결을 위해 무승부 해법을 제안함으로써 일·러 영토 문제 해결의 가능성을 시사했다. 일본 역시 중·러 국경 획정의 사례를 대러 교섭에 원용하려 한다. 러시아가 서부 국경 지대에서는 NATO와의 갈등 격화로 군사적 국경안보를 강화하는 반면, 동부 국경 지대에서는 경협을 통한 국경안보를 실현하는 방향으로 나아가고 있는 사실은, 북한을 다자 경협의 장으로 견인하여 통일을 이루고자 하는 한국의 전략에 유리한 여건을 조성해 준다.

결론적으로, 글로벌 차원에서 또 동북아 차원에서 부감(俯瞰)할 때, 갈등이 상존 및 점증하는 지역 옆에서 협력과 소통이 확대되는 국경 지대가 존재한다는 사실에 주목해야 한다. 이는 국경과 국경 지대에서 목격되는 협력과 통제(control)의 상호 관계를 새롭게 볼 필요가 있음을 시사한다. 즉, 과거 냉전 시기에 그랬던 것처럼 국경 통제와 국경 협력이 더 이상 양자택일의 대립관계(binary opposition)가 아니라, 잘 통제된 국경은 협력을 배제하지 않으며, 또 국경의 효율적 통제는 협력을 통해서 가능해진다. 이러한 인식의 전환은 아직 일부 국경 지역에서만 현실화되고 있지만, 통일 한국의 미래를 꿈꾸는 우리는 반드시 인식의 전환을 이루어내야만 한다. 한반도 주변에 열린 국경, 협력하는 국경 지대를 구축하기 위한 노력을 지금부터 시작해야 한다는 것이다.

만일 우리가 국경을 순수하게 정치·안보적인 장치로만 볼 경우, 그것은 장벽이며 차단이고 지켜야 할 ‘선’이다. 그러나 국경을 사회, 문화 그리고 경제적인 관점에 서서 바라본다면, 그것은 왕래가 가능한 ‘다리(bridge)’이며 열린 공간이고 협력이 이루어지는 ‘면’이다. 통일 한국의 국경은 선이면서 동시에 면으로서의 기능을 수행하게 될 것이다. 다시 말해서, 우리의 주권과 국익을 지키는 장벽이어야 하지만, 동시에 접경 국가들과의 왕래가 자유롭게 이루어지는 다리로 역할해야 하며, 문화와 경제 협력이 생동감 있게 어우러지는 다자협력의 장으로 거듭나야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 고봉준 외. 『동아시아 영토문제와 독도』. 서울: 동북아역사재단, 2013.
- 김두승 외. 『2016 동북아 군사력과 전략동향』. 서울: 한국국방연구원, 2007.
- 김중두. 『동아시아 해양분쟁』. 서울: 문영사, 1997.
- 김종현. 『해양과 국제정치』. 부산: 부산외국어대학교 출판부, 2004.
- 동북아역사재단 편. 『동아시아 평화와 초국경 협력: 남북한, 중·러 변경지역을 중심으로』. 서울: 동북아역사재단, 2013.
- 배정호. 『일본의 국가전략과 안보전략』. 서울: 나남, 2006.
- 배정호 외. 『오바마행정부 출범이후 동북아전략환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략』. 서울: 통일연구원, 2010.
- _____. 『전환기 동북아국가들의 국내정치변화와 대북전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- _____. 『한반도 통일과 동아시아 평화·변영』. 서울: 형설출판사, 2015.
- 베리 부잔·레네 한센. 신옥희 외 역. 『국제안보론: 국제안보연구의 형성과 발전』. 서울: 을유문화사, 2010.
- 알프레드 세이어 마한 지음, 김주식 옮김. 『해양력이 역사에 미치는 영향』. 서울: 책세상, 1999.
- 유철중. 『동아시아 국제관계와 영토분쟁』. 서울: 삼우사, 2006.
- 이기현 외. 『중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의』. 서울: 통일연구원, 2014.
- _____. 『중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 홍성화 외. 『전근대 일본의 영토인식』. 서울: 동북아역사재단, 2012.
- Baer, George W. *One Hundred Years of Sea Power: The US Navy 1890-1990*. Stanford: Stanford University Press, 1994.
- Bellamy, Alex. *Security Communities and Their Neighbors: Regional Fortress or Global Integrators?*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Bugajski, Janusz and Margarita Assenova. *Eurasian Disunion: Russia's Vulnerable Flanks*. Washington, D.C.: The Jamestown

- Foundation, 2016.
- Calder, Ian. *The Blue Revolution: Land Use and Integrated Water Resources Management*. London: Earthscan Publications LTD, 2000.
- Chandler, Andrea. *Institutions of Isolation: Border Controls in the Soviet Union and Its Successor States, 1917-1933*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1998.
- Collier, Paul. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. New York: Oxford University Press, 2007.
- Fravel, M. Taylor. *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- Gibler, Douglas M. *The Territorial Peace: Borders, State Development, and International Conflict*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- Grove, Eric. *The Future of Sea Power*. London: Routledge, 1990.
- Hensel, Paul R.. "Territory: Geography, Contentious Issues, and World Politics," In *What Do We Know about War?* edited by John A. Vasquez, second edition. Lanham: Rowmand & Littlefield, 2012.
- Madhok, Shakti. *Sino-Mogolian Relations 1949~2004*. New Delhi: Reliance Publishing House, 2005.
- Miles, Edward. *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Cambridge: The MIT Press, 2002.
- Norwitz, Jeffrey. *Armed Groups: Studies in National Security, Counterterrorism, and Counterinsurgency*. New Port, RI: US Naval War College, 2008.
- Rahman, Chris *Concept of Maritime Security*. Discussion Paper no. 07/09 Wellington, New Zealand: Center for Strategic Studies. 2009.
- Vasquez, John. "Reexamining the Steps to War: New Evidence and Theoretical Insights," In *Handbook of War Studies II*, edited

- by Manus I. Midlarsky. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.
- Waltz, Kenneth N.. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, 2001.
- Ward, Kip. *United Nations Africa Command, 2009 Posture statement*. Stuttgart: Africa Command, 2009.
- Young, Oran ed., *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms*. Cambridge: The MIT Press. 1999.
- 韩念龙. 『當代中國外交』. 北京: 中國青年出版社, 2002.
- 李星. 『邊防學』. 北京: 軍事科學出版社, 2004.
- 謝益顯. 『中國當代外交史(1949-2001)』. 北京: 中國青年出版社, 2002.
- 外交部. 『当代中国外交』. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.
- 外交部. 『周恩來論外交: 內刊資料』. 재인용: 張植榮著. 『中國邊疆與民族問題』. 北京: 北京大學出版社, 2006.
- 張植榮著. 『中國邊疆與民族問題』. 北京: 北京大學出版社, 2006.
- 防衛省. 『1985防衛白書』. 1985.
- ブルーズ·バートン. 『日本の境界』. 東京: 青木書店, 2000.
- 五百旗頭. 『戦後日本外交史』. 有斐閣, 2002.
- 外務省. 『日米共同声明: アジア太平洋及びこれを越えた地域の未来を形作る日本と米国』. 2014.

2. 논문, 북 첩터

- 강량. “국제사회 힘의 변화와 해양한국의 미래: 유엔해양법협약과 해양레짐의 출현을 중심으로.” 『21세기 정치학회보』. 제17집 2호, 2007.
- 김관옥. “중국의 영유권분쟁과 ‘강대국외교’ 기조.” 『한국사회과학연구』. 제31권 1호, 2012.
- 김덕기. “배타적 경제수역내 군사 및 군사정보활동에 관한 고찰.” 『Strategy 21』. 제6권 2호, 2003.
- 김석수. “남중국해 분쟁 해결과 아세안 방식.” 『세계지역연구논총』. 34집 1호. 2016.

- 김송죽. “중국 국제송유관 건설의 정치경제: 중국-카자흐스탄 송유관 (2006·2009) 건설을 중심으로.” 『세계지역연구논총』 제31권 1호, 2013.
- _____. “중국-미얀마 송유관 건설의 정치적 배경 및 효과.” 『국제정치논총』 제53권 4호, 2013.
- _____. “중국-러시아 송유관 건설의 정치적 동학.” 『사회과학연구』 제38권 1호, 2014.
- 김애경. “중국-몽골 간의 영토분쟁과 해결방식.” 이동률 외 공저. 『중국의 영토분쟁』. 서울: 동북아역사재단, 2008.
- _____. “한·중 간에 존재하는 잠재적 영토 및 해양경계 획정문제.” 정재호 편저. 『중국을 고민하다』. 서울: 삼성경제연구소, 2011.
- 김우상·김현일. “동아시아 해양력 전이와 지역질서.” 『국제정치논총』 제43집 4호, 2002.
- 김태준. “중국의 해양영토분쟁에 대한 대응방안 연구.” 『국방정책연구』. 겨울호, 2007.
- 김한권. “중국의 주변외교에서 본 ‘일대일로’의 전략적 의미.” 2015-11. 『국립외교원 정책연구과제』. 2015.
- 남상구. “남쿠릴열도 영토분쟁의 역사적 경위와 현황: 일본정부 대응을 중심으로.” 『영토해양연구』 제4권 4호, 2012.
- 민병원. “탈냉전시대의 안보개념 확대: 코펜하겐 학파, 안보문제화, 그리고 국제정치이론.” 『세계정치』 제5권. 고양: 인간사랑, 2005.
- 박선영. “한중 국경획정의 과거와 현재: 유조변, 간도협약, 북중비밀국경조약 분석을 중심으로.” 『동북아역사논총』 제4호, 2005.
- 박병광. “중국과 인도 간의 영토분쟁과 해결방식.” 이동률 외. 『중국의 영토분쟁』. 서울: 동북아역사재단, 2008.
- 박장배. “중국의 티베트 인식과 1962년 중국과 인도의 국경분쟁.” 안병우 외. 『중국의 변강인식과 갈등』. 경기: 한신대학교 출판부, 2007.
- 백병선. “한국의 해양안보위협 변화와 전개양상에 관한 연구.” 『국제문제연구』 제12권 3호, 2012.
- _____. “동아시아 지역의 해양분쟁 전망 및 한국의 대응방향: 주변국 해군력을 중심으로.” 『전략연구』 제24권 1호, 2017.
- 블라디미르 안드레예프·이주만. “쿠릴열도의 문제, 러시아의 견해.” 『독도연구』 제18호.

- 손기섭. “동북아 해양영토분쟁의 현재와 분석.” 『한국정치외교사논총』. 제34권 2호, 2013.
- 신범식. “동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: ‘유라시아 이니셔티브’ 실천 방향성에 대한 함의.” JPI 정책포럼 2014-08. 2014.
- 신중호. “중국의 남사군도 영토분쟁과 해결방식.” 이동률 외 공저. 『중국의 영토분쟁』. 서울: 동북아역사재단, 2008.
- 신지원·한태희. “국경관리의 이해: 촉진과 통제의 균형.” 『Working Paper』. 2010-09. 이민정책연구원, 2010.
- 유현정. “동북 3성 개발계획과 중국의 국경지역 안보.” 『글로벌정치연구』. 제4권 1호, 2011.
- 윤태영. “국경안보체제와 국가정보의 역할.” 『국가정보연구』. 제6권 1호, 2013.
- 이동률. “중국의 해양영유권 분쟁에 대한 전략과 요인: 다오위다오(釣魚島)/센카쿠(尖閣)열도 분쟁을 중심으로.” 『중소연구』. 제31권 1호, 2015.
- _____. “중국 초국경 협력 과제의 현황과 과제: 중국의 초국경 소지역 협력 사례를 중심으로.” 동북아역사재단 편. 『동아시아 평화와 초국경 협력: 남북한, 중·러 변경지역을 중심으로』. 서울: 동북아역사재단, 2013.
- _____. “중국의 영토분쟁과 해결-쟁점과 요인.” 『중국의 영토분쟁』. 서울: 동북아역사재단, 2008.
- 이신화. “시리아 난민사태: 인도적 위기의 안보적 접근과 분열된 정치적 대응.” 『한국과 국제정치』. 제32권 1호, 2016.
- 이정남. “중국과 러시아 간의 영토분쟁 해결방식.” 이동률 외 공저. 『중국의 영토분쟁』. 서울: 동북아역사재단, 2008.
- 이종석. “전후 북한-중국관계의 전개와 중소 분쟁.” 『북한-중국 관계 1945-2000』. 서울: 중십, 2000.
- 이창위. “해양관할권의 확대에 대한 해양강대국과 연안국의 대립: 영해제도의 역사와 현대적 의의를 중심으로.” 『동북아역사논총』. 제34호.
- 임인수. “해양전략의 기본개념 연구.” 『해양전략』. 제88호. 1995.
- 장재원. “신장위구르 독립운동의 본질과 중국의 딜레마.” 『유라시아사사분석』. 제35호. 2015.
- 전병곤. “중국과 중앙아시아 간의 영토분쟁과 해결방식.” 이동률 외 공저. 『중국의 영토분쟁』. 서울: 동북아역사재단, 2008.

- 정상홍 옮김. “小雅·北山.” 『시경詩經』. 서울: 을유문화사, 2014.
- 정성철. “관심전환전쟁이론: 논리와 근거.” 『한국정치학회보』. 제47권 5호. 2013.
- _____. “사례연구방법론의 발전과 동향: 국제 및 비교정치 연구를 중심으로.” 『담론201』 제20권 1호. 2017.
- 제성훈. “탈냉전기 러시아-몽골관계의 변화: 지정학적 ‘완충국’ 개념을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제50권 2호, 2010.
- _____. “탈소비에트 공간에서 러시아의 대외정책 결정요인으로서 경계 (borders): 이론적 탐색을 통한 가설 설정.” 『Russia & Russian Federation』. 제1권 2호, 2010.
- 허종국. “서북공정의 의미와 주요내용.” 『민족연구』. 제52권, 2012.
- 현승수. “카자흐스탄 내 비카자흐계 민족 엘리트의 통제와 관리.” 『중동연구』. 제31권 1호. 2012.
- Adamson, Fiona B. “Crossing Borders: International Migration and National Security.” *International Security*. vol. 31, no. 1. 2006.
- Andreas, Peter. “Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century.” *International Security*. vol. 28, no. 2. 2013.
- Assenova, Margarita. “Ukrainian Crisis Sparks Worries in the South Caucasus.” *Eurasia Daily Monitor*. vol. 11, no. 77. April 25, 2014.
- Ball, Desmond. “Arms and Affluence: Military Acquisitions in the Asia-Pacific Region.” *International Security*. vol. 18, no. 1. 1993.
- Biersteker, Thomas J.. “State, Sovereignty, and Territory.” In *Handbook of International Relations*, edited by Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth A. Simmons (Sage: London, 2002).
- Binder, Clemens. “Border Disputes Through Ill-Defined Borders: Maritime Territorial Conflicts and Their Impact on Security.” In *Border Politic: Defining Spaces of Governance and Forms of Transgressions*, edited by Cengiz Günay and

- Nina Witjes Switzerland: Springer, 2017.
- Chung, Tai Ming. "China's Perception of Security in Asia and its Naval Policy." In *Sea Power and Korea in the 21st Century*, edited by Lee Chun Geun. Seoul: The Sejong Institute, 1994.
- Cole, Bernard D.. "The History of the Twenty-First-Century Chinese Navy," *Naval War College Review*, vol. 67, no. 1. 2014.
- David, Steven R.. "Explaining Third World Alignment," *World Politics*. vol. 43, no. 2. 1991.
- Downs, Erica Strecker and Phillip C. Saunders. "Legitimacy and the Limits of Nationalism: China and the Diaoyu Islands." *International Security*. vol. 23, no. 3. 1999.
- Fearon, James D.. "Rationalist Explanations for War," *International Organization*, vol. 49, no. 3. 1995.
- Fravel M. Taylor. "Power Shifts and Escalation: Explaining China's Use of Force in Territorial Disputes," *International Security*. vol. 32, no. 3. 2007.
- _____. "Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China's Compromises in Territorial Disputes." *International Security*. vol. 30, no. 2. 2005.
- Gallagher, Michael G.. "China's Illusory Threat to the South China Sea." *International Security*. vol. 19, no. 1. 1994.
- Haddal, Chad C.. "People Crossing Borders: An Analysis of US Border Protection Policies." *CRS Report for Congress*. May 13, 2010.
- Hyer, Eric. "The Politics of China's Boundary Disputes and Settlement." Ph.D.'s Thesis. Columbia University, 1990.
- Hyer, Eric. "The South Sea Disputes: Implications of China's Earlier Territorial Settlement." *Pacific Affairs*. vol. 68, no. 1. 1995.
- Jonsson, Christer. "Inter-organizational Theory and International Organization." *International Studies Quarterly* vol. 30, no. 1. 1986.
- Levy, Jack S.. "Prospect Theory, Rational Choice, and International

- Relations.” *International Studies Quarterly*. vol. 41, no. 1. 1997.
- Mosses, Larry. “Inner Asia in International Relations: The Role of Mongolia in Russia-Chinese Relations.” *The Mongolia Society Bulletin*. vol. 11, no. 2. 1972.
- Reveron, Derek S. and Kathleen A. Mahoney-Norris. *Human Security in a Borderless World*. Boulder, Colorado: Westview Press, 2011.
- Rosecrance, Richard N.. *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books, 1986.
- Sachs, Jeffrey D.. “Tropical Underdevelopment.” *CID Working Paper*. no. 57, December. 2000.
- Storey, Ian. “China Pushes on the South China Sea, ASEAN Unity Collapses.” *China Brief*. August 3. 2012.
- Tir, Jaroslav. “Territorial Diversion: Diversionary Theory of War and Territorial Conflict.” *Journal of Politics*. vol. 72, no. 2. 2010.
- Jung, Sung Chul. “Foreign Targets and Diversionary Conflict.” *International Studies Quarterly*. vol. 58, no. 3. 2014.
- Kent, H.S.K. “The historical origins of the three-mile limit.” *American Journal of International Law*. vol. 48, no. 4. 1954.
- Valiyev, Anar. “Azerbaijan-Russia Relations after the Five-Day War: Friendship, Enmity, or Pragmatism?” *Turkish Policy Quarterly*, vol. 10 no. 3 (Fall 2011). <<http://turkishpolicy.com>>.
- Voshchanov, Pavel. “Statement by the Press Secretary of the President of the Russian SFSR,” *Rossiiskaia Gazeta* (August 27, 1991). cited in the Current Digest of the post-Soviet Press.
- Wu, Shengli and Yanlin Hu. “Building a Powerful People’s Navy that Meets the Requirements of the Historical Mission for Our Army,” *Quishi 14* (July 16, 2007).

- 郭來喜. “中國對外開放口岸布局研究.” 『地理學報』. 第5期, 1994.
- 郭力. “中國邊界談判50年.” 『決策探索』. 第2期, 2005.
- 王亞寧. ““華夷秩序”下古代中國邊防的性質.” 『陝西學前師範學院學報』. 第30卷, 3號. 2014.
- 王亞寧. “建國以來中國邊防工作重心的嬗變.” 第39卷, 第3期. 2012.
- 中内康夫. “尖閣諸島をめぐる問題.” 『立法と調査』. no. 311. 2010
- 張國坤, 趙玲, 張洪波. “中國邊境口岸體系研究.” 『世界地理研究』. 第14卷 第2期. 2005.
- 湯淺剛. “ソ連解体後の境界構築の諸相—ロシアの制度改編と中央アジア諸国との関係を中心に—.” 『国際政治』. 第138号. 2004.
- 横手慎二. “ロシアの国境観の歴史的検討.” 伊東孝之・林忠行編. 『ポスト冷戦時代のロシア外交』. 有信堂, 1999.

3. 기타자료

- 『경향신문』.
 『국민일보』.
 『서울신문』.
 『아시아경제』.
 『연합뉴스』.
 『오마이뉴스』.
 『조선일보』.
 『중앙일보』.
 『한겨레』.
 『한국일보』.
 『헤럴드 경제』.
 『KBS 뉴스』.

Newsweek.

New York Times.

NHK.

The Daily Mail.

The Diplomat.

『時事通信』.

『朝日新聞』.

『讀賣新聞』.

『日本經濟新聞』.

『法制日報』.

24news <<http://24news.com.ua>>.

白度百科 <<http://baike.baidu.com>>.

環球網 <<http://mil.huanqiu.com>>.

聯合早報 <<http://www.zaobao.com.sg>>.

搜狐網 <<http://news.sohu.com>>.

溫州網 <<http://news.66wz.com>>.

新京報網 <<http://www.bjnews.com.cn>>.

新浪网 <<http://news.sina.com.cn>>.

中广网军事 <<http://mil.cnr.cn>>.

中國財政部 <<http://www.mof.gov.cn>>.

中国禁毒网 <<http://www.scxscls.com>>.

中國網 <<http://www.china.com.cn>>.

中國新聞網 <<http://www.chinanews.com>>.

中國外交部 <<http://www.fmprc.gov.cn>>.

中商情報網 <<http://www.askci.com>>.

<<http://en.kremlin.ru>>.

<<http://www.cacianalyst.org>>.

<<http://www.carim-east.eu>>.

<<http://www.levada.ru/>>.

김영술. “러시아 지역 차원의 국경 지역(변경지대)의 재영토화와 탈영토화: 국경안보와 국경이주를 중심으로.” 전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의(2012년 12월) 프로시딩.

박영준. “미중간 해양경쟁과 아태지역안보질서 전망.” EAI 국가안보패널 연구보고서. 2016. 12..

- 신중호. “중국 일대일로 전략의 한반도에 대한 함의.” 통일연구원 Online Series CO 15-20. 2015.08.20.
- 이기현 외. 『중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용』. KINU 연구총서 15-09. 2015.
- 전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의(2012년 12월) 프로시딩.
- 현승수. “이경보정(以經補政)의 한·러 협력.” 통일연구원 Online Series CO 17-27. 2017.09.14.
- Aliyev, Huseyn and Emil A. Souleimanov. “Russia’s Missile Launches and the Militarization of the Caspian Sea.” CACI Analyst. November 23, 2015.
- Bennett, Bruce W. “Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse.” Rand Corporation. 2013. <<http://www.rand.org>>.
- Kusznir, Julia. “Russia’s borders: Moscow’s Long Alliance with Kazakhstan is Strong but Not Unbreakable.” *The Conversation* January 20, 2015. <<https://theconversation.com>>.
- Naval Surface Forces Command. Surface Force Strategy: Return to Sea Control. January 2017.
- Mirski, Sean. “Magnet Rocks: Assessing Legal Strategy in the South China Sea.” *National Interest*. May 19, 2014.
- MRAG. “Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing.” *Policy Brief* 8. 2005. <<http://www.mrag.co.uk>>.
- Office of the Secretary of Defense. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2017*. May 15, 2017.
- Rick Ozzie Nelson et al, “Border Security in a Time of Transformation: Two International Case Studies-Poland and India.” A Report of the CSIS Homeland Security & Counterterrorism Program, Europe Program, and South Asia Program. July 2000.
- PONARS. *Eurasia Policy Memo*, no. 481 (August 2017). <<http://www.ponarseurasia.org>>.
- United Nations Convention on the Law of the Sea. Ocean and Law of the Sea Division for Ocean Affairs and the Law of the

Sea. 2001.

United Nations Department of Public Information. Background Papers on the New UN Convention on the Law of the Sea. 10 December 1982.

United Nations General Assembly. Resolution 62177.

Valuev, Vasily N.. "Russian Border Policies and Border Regions." <www.ciaonet.org>.

Zevelev, Igor. "The Russian World in Moscow's Strategy." *CSIS* (August 22, 2016). <<https://www.csis.org/>>

謝敏, 張祥. "我國邊境經濟合作區分布及運行現狀分析." <<http://www.docin.com>>.

塚元 孝. "北方領土問題の経緯." 『調査と情報』. 2011.02.03.

"ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ НОВЫХ ГРАНИЦ РФ И ФОРМИРОВАНИЕ ПОГРАНИЧНО ПОЛИТИКИ." <<http://www.obraforum.ru/>>.

KINU 통일포럼 시리즈

- 2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일외교정책 방향 통일연구원
- 2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략 통일연구원
- 2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망 통일연구원
- 2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향 통일연구원
- 2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망 통일연구원
- 2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향 통일연구원

통일나침반

- 2015-01 2015년 북한 신년사 분석 북한연구센터 신년사 분석팀
- 2015-02 최근 2년 간 마일중러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점 김진하 외
- 2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제 한동호, 도경옥
- 2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망 김석진
- 2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권 이애리아, 이창호
- 2015-05 The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia Lee Aeliah
- 2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의 이 석
- 2016-02 2016년 북한 신년사 분석 김갑식 외
- 2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책 통일연구원 현안대책팀
- 2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망 통일연구원 현안대책팀
- 2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안 통일연구원 북핵대응 T/F팀
- 2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향 통일연구원 대외협력팀
- 2017-01 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언 통일연구원
- 2017-02 2017년 북한 신년사 분석 홍 민 외

통일플러스

- 2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호) 통일연구원
- 2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호) 통일연구원
- 2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호) 통일연구원
- 2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호) 통일연구원
- 2016-01 KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호) 통일연구원
- 2016-02 KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호) 통일연구원

2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호)
 2016-04 KINU 통일 + Vol.2 No. 4 (겨울호)

통일연구원
 통일연구원

KINU Insight

2017-01 북한의 핵-미사일 관련 주요 활동 분석 홍민
 2017-02 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항 전병곤
 2017-03 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망 박영자

북한인권백서

북한인권백서 2015 도경욱 외 19,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2015 도경욱 외 23,000원
 북한인권백서 2016 도경욱 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016 도경욱 외 22,500원
 북한인권백서 2017 도경욱 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017 도경욱 외 24,500원

연구보고서

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당-장군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화 김갑식 외 9,000원
 2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화 홍민 13,000원
 2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서 조정아 외 13,500원
 2015-04 2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형 박종철 외 16,500원
 2015-05 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근 현승수 외 8,000원
 2015-06 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력 박영자 외 10,500원
 2015-08 인권개선을 위한 기술협력 한동호 외 6,500원
 2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용 이기현 외 7,500원
 2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015-2030) 박형중 외 16,500원
 2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안 손기웅 외 10,500원
 2015 2015년 통일예측시계 홍석훈 외 10,000원
 2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면 김수암 외 15,500원
 2015 북한에 의한 납치 및 강제실종 북한인권연구센터 편 10,000원

2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015 북한 접경지역에서의 남북중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원
2015 Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts	박종철 외	

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외	
-------------------------------	-------	--

■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho	
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin	
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.	
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies	

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06 남북통일과 국가재산·채무양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10 북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11 북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원

2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17 국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21 2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박중철 외	19,000원
2016-23 구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24 북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016 국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016 북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2016-01 미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02 대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04 북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

■ Study Series ■

2016-01 Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02 China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03 The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04 Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05 South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원

2017-06 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07 전반기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08 한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외	7,000원
2017-09 북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10 한반도 평화체제 구성과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-13 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14 동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15 북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16 북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-20 김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017 사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2017-01 지속가능한 통일대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02 통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

■ Study Series ■

2017-01 Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02 Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03 Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun-Lee, Kitae
2017-04 Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

연례정보보고서

2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016	8,000원
2016 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2016~2017	통일연구원
2017 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2017~2018	통일연구원

논 총

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원

기 타

2015 북한교회사	한동호 외
2016 북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016 Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016 북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016 Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016 러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017 북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017 Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :)		※도로명 주소 기입必
연 락 처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 () 수신거부 ()		
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명 (인)	

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
○ 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
○ 선택사항: 입금자, 이메일 서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

주변국의 국경안보와 한반도 통일환경(1/3년차)

주변국 국경안보: 이론과 실제

값 10,000원



9 788984 799073

ISBN 978-89-8479-907-3