

지속가능한 동북아시아 해양질서의 모색:

우리나라의 해양정책과 그 정책적 함의를 중심으로*

구민교 | 서울대학교 행정대학원 조교수

본 연구는 「유엔해양법협약」을 중심으로 해양 관할권의 핵심 규범과 논쟁을 살펴본 후 우리나라의 정책, 제도 및 이념을 바탕으로 지속가능한 동북아시아의 새로운 해양질서 구축 가능성을 모색한다. 본 연구가 재구성하려는 동북아의 신해양질서의 핵심은 영토문제, 어업문제, 해저자원 개발문제, 그리고 환경문제를 가능한 한 분리하여 접근하되, 이러한 각론에서의 협력을 바탕으로 궁극적으로는 해양문제 전반에 관한 다자간 컨센서스를 이끌어 내는 것이다. 영토, 자원개발, 그리고 경계 획정의 문제를 포함하는 신해양질서의 구축은 궁극적으로 고도의 정치적인 행위지만, 단순한 자국 이기주의 이상의 것을 포함하는, 모든 관련국들이 납득할만한 법적이고 평등한 근거를 담아야 하는 대단히 규범적인 행위이기도 하다. 따라서 동북아시아 차원의 새로운 해양질서를 구축하기 위해서는 당사국들이 자신들의 새로운 제도적 노력이 어느 정도의 수준으로 기존의 국제해양 레짐과 제도적 분업을 이를 지를 결정해야 한다. 최근 격화되는 역내 해양분쟁은 이러한 공동의 노력이 더 이상 미룰 수 없는 과제임을 시사한다.

주제어: 동북아시아, 유엔해양법협약, 해양질서, 경계 획정, 배타적 경제수역, 대륙붕, 공동개발구역

* 이 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(한국연구재단-2010-B00016-I00185)이다. 본고의 완성에 도움을 주신 익명의 심사위원님들과 손열, 신성호, 전재성 교수님들께 감사드린다.

I. 서 론

전후 동북아시아 국제질서는 강력한 영토성(territoriality)을 중심으로 전개되어 왔다. 제국주의 침략의 가해국과 피해국들이 공존하는 지리적 공간과 이들 간의 해묵은 반목이 긴 그림자를 드리우고 있는 시간적 맥락 속에서 동북아시아 국가들은 다른 지역의 국가들에 비해 영토국가(territorial state) 원칙과 국가주권 불가침(non-intervention of state sovereignty) 원칙에 더 집착해 왔다(Moon and Chun, 2003). 실지 회복주의(irredentism), 자원 민족주의(resource nationalism), 또는 영토 민족주의(territorial nationalism) 등의 다양한 형태로 전개되어 온 동북아 민족주의의 저변에는 때로는 공격적이고 때로는 방어적인 영토성이 놓여있다. 물론 제2차 세계대전과 한국전쟁 이후 역내에서 경합적 영토성이 전면적인 물리적 충돌로 비화된 경우는 없었다. 내륙의 경계 문제는 대부분 해결되었기 때문이다.

그러나 영토문제가 여전히, 그리고 광범위하게 해결되지 않은 분야가 남아 있다. 바로 도서(島嶼) 및 해양 경계에 관한 분쟁이 그것이다. 동북아시아의 주요 해양국가들, 즉 한국, 일본, 중국, 그리고 대만은 이웃 국가들과 최소한 하나 이상의 도서 또는 해양 경계에 관한 분쟁을 안고 있다.¹ 한편으로 이들 해양분쟁이 전면적인 물리적 충돌로 비화될 가능성은 극히 낮지만, 다른 한편으로는 잠재된 화약고에 불을 댕기는 도화선이 될 수 있다. 최근의 예로 2010년 상반기에 남중국해에서 중국과 동남아시아 국가들, 그리고 중국과 미국 간에 발생한 일련의 외교적 갈등, 그리고 2010년 하반기 동중국해에서 발생한 중국과 일본 간의 갈등, 그리고 천안함 폭침과 연평도 포격을 두고 서해에서 발생한 우리나라와 북한, 그리고 미중 간의 갈등 등을 들 수 있다. 최근의 역내 해양분쟁들의 특징은 그것이 동시다발적으로 발생한다는 것이고,

1. 우리나라와 일본 간의 독도를 둘러싼 분쟁 외에도 일본과 러시아 간의 북방영토/남쿠릴 열도 문제, 일본과 중국 및 대만 간의 첨각열도/조어도 문제, 중국과 대만 및 동남아시아 5개국이 각축을 벌이고 있는 남사 및 서사군도 등이 그 예이다.

그 이면에는 중국의 부상과 미국의 상대적 약화로 대변되는 동북아의 세력균형의 전이현상이 있다(Koo, 2010).

보다 보편적이고 규범적인 관점에서 본다면 동북아시아의 도서 및 해양분쟁들은 「유엔해양법협약」(United Nations Convention on the Law of the Sea) 상의 영해(territorial water) 및 배타적 경제수역(exclusive economic zone) 등의 경계 획정 문제와 밀접한 관련을 가지며 전개되어 왔으며, 역내 국가들 간의 지속되는 갈등은 곧 국제 해양레짐의 한계를 반영한다. 1982년에 채택되어 1994년부터 발효에 들어간 동 협약은 그간 논란이 되었던 영해, 접속수역(contiguous zone), 배타적 경제수역, 대륙붕(continental shelf) 등에 대한 법적 근거와 한계를 설정함으로써 도서 및 해양분쟁 해결의 준거를 마련하였다는 평가를 받는다. 하지만 동북아, 더 넓게는 동아시아 지역의 경우 동 협약의 등장으로 인해 분쟁이 오히려 격화된 측면이 있다. 특히 도서 영유권 분쟁은 경계 획정 문제를 풀고 새로운 역내 해양질서를 구축하는 데 가장 큰 걸림돌이 되어 왔다(김영구, 2004; 김태완, 2007; 김현수, 1999; 정문섭, 2008). 분쟁 도서에 대한 ‘주권(sovareignty)’은 도서 주위의 배타적 경제수역과 대륙붕에 대한 ‘주권적 권리(sovareign rights)’를 수반하기 때문이다. 특히 서해, 동중국해, 동해로 이루어지는 동북아 수역과 같은 반폐쇄해(semi-enclosed sea)의 경우 더욱 심각한 문제가 될 수 있다. 최근 역내 국가들이 해양자원 개발을 놓고 각축전을 벌이고 갈수록 심화되는 역내 해양오염의 초국경성(trans-boundary) 문제를 놓고 책임공방을 벌이고 있는 상황에서 경계 획정 문제에 대한 합의를 도출하는 것은 더더욱 어려울 수밖에 없다.

해양문제의 이러한 특성 때문에 관련 국가들은 해양 경계 획정, 자원의 관리, 그리고 해양 환경보호를 위해 「유엔해양법협약」과 같은 전 지구적인 규범 외에도 지역수준의 규범과 조직을 만들어왔다(Andresen, 1989; Chircop, 1989; Haas, 1991). 이들 중 일부는 유엔과 같은 보편적인 국제기구의 산하에 운영되는 것도 있고 특정 지역 내에서만 독립적으로 운영되는 것도 있다. 이러한 지역기구들이 다루는 이슈들은 생물/무생물 자원관리, 과학적 탐사, 해양운송, 군사활동, 환경보호는 물론 지역 경제협력을 포괄하는 방향으로 확대되고 있다(Saunders, 2001: 3-4). 그러나 비교지역적 관점에서 봤을 때

동북아 지역에서는 해양분야에서 두드러진 ‘기구적 공백(organization gap)’이 존재한다. 그것은 이 지역 해양문제 자체의 복잡성 때문이기도 하지만 보다 상위의 정치경제적 차원에서의 제도적 협력의 역사가 일천하기 때문이기도 하다.

그렇다면 동북아시아 지역에서의 다자간 제도적 협력의 가능성은 요원한 것일까? 많은 전문가들은 영유권 문제와 이에 수반되는 경계 획정 문제의 복잡한 실타래를 당사국들 스스로가 해결하기는 불가능하다고 입을 모은다. 그렇다고 해서 국제사법재판소나 국제해양법재판소와 같은 국제 중재기구를 통한 해결이 가능한 상황도 아니다. 따라서 동북아의 지속가능한 해양질서를 모색하기 위해서는 영유권 문제와 배타적 경제수역 및 대륙붕의 경계 획정 문제, 자원개발의 문제, 그리고 해양 환경보호 문제를 각각 분리해서 접근하되, 각론에서의 협력을 바탕으로 역내 해양문제 전반에 관한 다자간 컨센서스 또는 메타 레짐(meta regime)을 이끌어 내야 한다.

최근 역내에서 날로 격화되는 해양분쟁으로 인해 지속가능한 해양질서에 관한 관심이 어느 때보다 높다. 이에 본 연구는 국제정치 및 국제법적인 논의를 종합하여 「유엔해양법협약」을 중심으로 해양 관할권의 핵심 규범과 논쟁을 살펴본 후 우리나라의 해양정책, 제도, 및 이념을 바탕으로 지속가능한 동북아시아 해양질서의 메타 레짐을 설계한다. 우리나라는 도서 영유권, 어업권, 배타적 경제수역 획정, 해양 환경오염 등의 복합적 문제를 놓고 일본 및 중국과의 갈등과 긴장관계를 주기적으로 반복해왔다. 다른 한편으로 우리나라는 상생의 지역 해양질서를 찾기 위해 지속적인 노력을 해왔다. 역내 수역에서의 자원 공동개발 및 이용을 위한 정책이나 국제적인 환경 레짐과의 밀접한 연계를 통해 다자간 지역 해양환경 협의체 구성을 위한 우리나라의 노력은 그간 저평가 되어 온 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 그간의 노력은 동북아의 신해양질서를 모색하는 데 중요한 시사점을 준다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제II절은 지금까지 전개된 해양 관련 국제규범의 집대성이라고 할 수 있는 「유엔해양법협약」의 등장 배경과 그 의의를 살펴본다. 아울러 그 의의에도 불구하고 주요 조항들의 모호성 때문에 당사국들 간의 구체적인 분쟁 해결에는 많은 한계가 있음을 지적한다. 제III

절은 새로운 지역 해양질서의 설계를 위한 제도론적 접근을 소개한다. 이를 통해 다양한 제도적 분업의 수준에 대한 선택이 이루어지는 원인과 과정을 개념화 한다. 또한 자원 공동개발 레짐의 제도론적 의의를 살펴본다. 이러한 맥락에서 제IV절은 우리나라, 일본, 중국 등 동북아 3국이 채택하고 있는 기존 방식 및 경계 획정 원칙을 분석한 후 동북아 3국의 수산 및 해저자원의 공동개발을 위한 현행 양자 간 잠정조치들을 비판적으로 평가한다. 이를 바탕으로 제V절은 기존 혹은 신설 지역기구를 통한 자원의 공동개발과 해양오염의 공동규제를 위한 다자간 방안을 검토한다. 제VI절은 동북아시아 해양질서의 미래를 조망하고 그 의의와 정책적 함의를 요약한다.

II. 「유엔해양법협약」의 등장과 그 의의

1. 자유해양론(*mare liberum*) vs. 폐쇄해양론(*mare clausum*)

17세기 이후 네덜란드 법학자 Hugo Grotius의 자유해양론(*mare liberum*)과 영국의 법학자 John Selden의 폐쇄해양론(*mare clausum*) 간의 오랜 논쟁 속에서 「유엔해양법협약」이 등장했다는 것은 주지의 사실이다. 1609년 *Mare Liberum*이란 저서를 출판한 Grotius에게 있어서 바다는 너무 넓기 때문에 특정 국가나 특정 민족에 의해서만 이용될 수 없으며, 따라서 인류 공동의 자산(*res communis* or common property of all)으로서의 바다는 누구에게나 열려있어야 하는 것이었다. Grotius의 자유해양론은 아프리카 남단의 희망봉과 동인도를 잇는 항로와 무역을 독점하던 포르투갈에 대한 도전이자 북해에서의 어로행위의 자유를 확보하려는 신흥 해상강국 네덜란드의 국가이익과 직결되는 것이었다. 그러나 Grotius의 논리는 네덜란드의 또 다른 경쟁국이자 인접국인 영국의 견제를 받았다. 1636년 Selden은 “*Mare Clausum*”이란 문을 통해 영국의 근해에서 외국 선박의 어로행위를 금지하는 논리를 집대성하였고, 1651년 영국 정부는 「항해조례(Act of Navigation)」를 제정하여 영

국 선박이나 수출국 선박이 아닌 제3국 선박을 통한 영국으로의 상품수입을 전면적으로 금지함으로써 당시 북해에서의 조업과 중개무역에 크게 의존하던 네덜란드를 압박했다(Kim, 2004: 5-6).

대체적으로 20세기 이전까지는 자유해양론이 우세하였다.² 그러나 20세기 들어 자유해양론은 과학기술의 눈부신 발달로 큰 도전을 받게 되었다. 우선 과학기술의 발달로 국가안보에 위협을 미칠 수 있는 무기체계의 사정거리가 늘어남에 따라 위협을 느낀 연안국들은 영해 개념을 만들어 자국의 육상경계와 인접한 해양을 배타적 관할지역으로 만들었다. 제2차 세계대전 이후 신생 독립국이 지원 민족주의를 내세우면서 해양을 주권국가가 관할하려는 노력이 우세하게 되었다. 무엇보다도 제2차 세계대전 이후 초강대국으로 등장한 미국이 대륙붕의 해저면과 하층토의 천연자원을 주장하기 위하여 1945년 「트루만 선언(Truman Proclamation)」을 공포하면서 폐쇄해양론 쪽으로 무게중심이 기울게 되었다. 이러한 정세와 해저 화석자원 개발에 대한 관심의 증가 속에서 UNCLOS I로 불리는 제1차 유엔해양법회의의 결과인 1958년 「제네바협약(Geneva Conventions)」은 영해와 접속수역, 공해, 공해의 생물 자원보존과 어업, 그리고 대륙붕에 관한 기존의 국제관습법들을 종합하여 이를 보다 체계화 하였다. 제네바협약은 영해와 대륙붕의 무한정 확대를 막기 위한 국제사회의 노력의 일환이었지만 국제법적으로 자유해양 또는 해양의 자유 원칙이 적용되는 해양과 그렇지 않은 해양을 명확하게 구별하는 분수령이 되었다. 궁극적으로 1994년에 「유엔해양법협약」이 발효되면서 폐쇄해양론은 그 정점에 달하게 되었다(Donaldson and Williams, 2005: 137; Kim, 2004: 17).³

-
2. ‘자유해양(free sea)’ 혹은 ‘해양의 자유(freedom of the sea)’는 두 가지 개념을 포함한다. 첫째는 바로 ‘항행의 자유(freedom of navigation)’이다. 이 관행은 17세기에 이르러 Grotius에 의해 국제해양법으로 성문화되었다. 「유엔해양법협약」도 공해(high seas, 제87조) 및 배타적 경제수역(제58조)에서의 항행의 자유와 영해(Part II Section 3)에서의 무해통항권(right of innocent passage)을 명문화 하고 있다. 두 번째 요소는 해양자원의 자유로운 이용이다. 20세기 이전까지는 모든 국가가 동등하고 자유롭게 해양자원을 개발할 수 있다는 원칙이 관습법적으로 확립되었다(조동준, 2010: 129-130).
 3. 국제정치학계에서는 양자의 관계를 주로 갈등적 관계로 판단하고 있지만 해양법학자들의 공통된 의견은 Mare Liberum은 공해제도의 법적 기초를, Mare Clausum은 영

2. 「유엔해양법협약」하의 해양 구역과 경계 획정 규범의 의의와 한계

20세기 중반 이후 국제사회는 자유해양론과 폐쇄해양론 간의 갈등을 두 가지 방법으로 해결하려 하였다. 첫째, 해양을 연안국(coastal state)의 관할 구역으로 인정하는 방법이다. 연안국이 해저지형이 해상대지의 연장이라는 논리로 해양과 해저에 대한 관할권을 확대하려고 하자 국제사회는 연안국의 영해, 접속수역, 그리고 배타적 경제수역, 대륙붕의 경계를 정하는 합의를 도출하였다. 둘째, 연안국의 관할에 속하지 않는 공해에서 해양자원의 활용에 일정한 규제를 가하는 방법이다. 해양자원의 자유로운 이용과 접근이 보장된 상태에서 개별 행위자들의 이익추구를 규제하지 못하면 ‘공유지의 비극(tragedy of the commons)’ 현상이 나타날 수밖에 없기 때문이었다(Hardin, 1968: 1243-1244).⁴

해양국가와 내륙국가, 해양강대국과 약소국들 간에 복잡하게 얽힌 이해관계는 1990년대 중반에 들어 관련국들이 「유엔해양법협약」을 비준하기 시작하고, 그에 따른 배타적 경제수역을 주장하면서 훨씬 더 복잡해졌다. 12해리 영해 외측의 수괴(water column)에 대한 주권적 권리와 대륙붕에 대한 주권적 권리를 결합한 200해리 배타적 경제수역의 도입은 「유엔해양법협약」의 가장 중요한 혁신 중의 하나였다.⁵ 이는 앞서 언급한 바와 같이 연안에 대한

해제도의 법적 기초를 형성하였기 때문에 현대 국제법에 있어서 양자는 상호배타적인 관계에 있다고 보지 않는다는 점을 지적해주신 익명의 심사자에게 감사드립니다.

4. 해양 선진국들은 해양자원 활용에 대한 규제를 반대했던 반면, 해양자원을 취득할 기술을 구비하지 못한 국가들은 해양자원의 활용에 대한 규제를 선호했다. 상이한 두 이해관계는 1962년 발효된 「공해에 관한 협약(Convention on the High Seas)」, 1966년 발효된 「공해에서 어업 및 생물자원 보존에 관한 협약(Convention on Fishing and Conservation of Living Resources of the High Sea)」처럼 느슨한 자율 규제만 언급하는 합의로 귀결되었다(조동준, 2010: 131).
5. 동 협약 제57조에 의하면, 연안국들은 기선으로부터 200해리까지 배타적 경제수역을 주장할 수 있다. 이 구역 안에서 연안국은 수괴, 해저, 해저면에 있는 생물이나 무생물 등 천연 자원의 탐사, 개발, 보존, 관리를 위해 주권과 구분되는 주권적 권리를 가진다. 연안국은 또한 배타적 경제수역 내에서 인공섬의 설치 및 관리, 과학조사 및 환경보호 등에 관한 관할권을 갖는다(56조 1항). 그러나 배타적 경제수역 내에서의

통제 강화를 원하는 국가들과 최대한 넓은 공해를 확보하려는 국가들 사이의 타협의 결과였다. 또한 「유엔해양법협약」에 따르면 ‘대륙붕 탐사 및 대륙붕 내의 자원의 개발을 위한 주권적 권리’(제77조 1항)라는 측면에서 연안국의 대륙붕에 대한 권리는 배타적 경제수역과 본질적으로 같다고 볼 수 있다. 그러나 대륙붕에 대한 권리는 그 상부수역 또는 상공의 법적 지위에 영향을 미치지 아니하고(제78조 1항), 권리에 대한 주장(claim)을 필요로 하는 배타적 경제수역과는 달리 대륙붕에 대한 권리 그 사실 자체로(*ipso facto*) 존재하므로 따로 권한을 주장할 필요가 없는 점(제77조 3항)에서 본질적으로 차이가 있다(Kim, 2004; Park, 1983a, 1983b).

배타적 경제수역 및 대륙붕의 경계 획정 문제는 「유엔해양법협약」상 영해 및 기타 해양구역 획정의 기준으로 직선기선의 채택이 확대됨에 따라 더욱 어려워지게 되었다(김선표·홍성걸·신영태·이형기, 2000; 김태완, 2007; 신창현, 1997; 정문섭, 2008). 동 협약에 따르면 해양 경계는 두 가지 종류의 기선으로 측정될 수 있다. 우선 제5조는 “본 협약에 달리 규정된 경우를 제외하고, 영해의 폭을 측정하기 위한 통상기선(normal baseline)은 연안국에 의하여 공인된 대륙척해도에 표시되어 있는 해안의 저조선(low-water line)으로 한다”라고 규정하고 있다. 그러나 “해안선이 깊이 굴곡하고 만입한(deeply indented and cut into) 지역, 근해 지역에 일련의 도서가 산재한” 국가는 “해안의 일반적 형태로부터 현저히 이탈하지 않는(not depart to any appreciable extent from the general direction of the coast)” 적절한 지점을 연결하는 직선기선(straight baselines)을 적용하도록 하고 있다(제7조 1항과 3항). 그러나 동 규정의 모호성 때문에 그 기본적 조건을 충족하지 못하는 국가들도 무리하게 직선기선을 채택하는 경향이 있다.

또한 「유엔해양법협약」이 등장하는 과정에서 ‘등거리(equi-distance)’ 원칙과 ‘형평한 해결(equitable solution)’ 원칙 간에 많은 논란이 있었다. 「유엔해양법협약」 제15조에 따르면 “역사적 권위이나 그 밖의 특별한 사정(historic title or other special circumstances)”이 없는 한 연안국들 간의 해

항행의 자유와 상공의 비행, 해저 관선이나 전선부설 등을 제한할 수 없다(58조 1항).

양 경계는 “각국의 영해 기선 상의 가장 가까운 점으로부터 등거리에 있는 모든 점을 연결한 중간선”을 따라야 한다. 그러나 이러한 등거리 원칙은 12해리 영해 규정에만 적용 가능하다. 배타적 경제수역과 대륙붕을 각각 정의한 제74조와 제83조는 중간선에 대한 언급을 전혀 하지 않고 있다. 대신에 ‘형평한 해결책(equitable solution)’을 찾기 위한 국제사법재판소규정 제38조에 언급된 바에 따른 “국제법에 기초한 상호 간의 합의에 의하여 경계 획정이 유효하게 된다”라고 규정하고 있을 뿐이다. 이 규정은 해양 경계 획정에 관해 중간선 원칙을 천명한 1958년 제네바협약 제6조로부터의 중대한 변화라 할 수 있다. 비록 「유엔해양법협약」은 해양 경계 획정의 형평해결의 원칙을 구성하는 요소가 구체적으로 무엇인가에 대해서는 침묵하고 있지만 동 원칙은 국제사법재판소의 판례의 축적을 통해 해양 경계 획정의 기본원칙으로 확립되어 왔다.⁶

III. 제도의 설계와 제도 간 분업에 대한 선택

동북아 해양분쟁은 다양한 국제 정치적, 경제적 및 법적인 맥락에서 진화해 왔다. 특히 영토문제, 자원개발 문제, 경계 획정 문제, 환경문제를 중심으로 다층적인 이슈 구조를 형성하고 있다. 따라서 동북아시아의 신해양질서 구축을 위해서는 이러한 다층 구조에 대한 명확한 인식이 필요하며, 이를 요약하면 그림 1과 같다.

제도론적 관점에서 볼 때 경계 획정 협약은 국가 간 거래의 확실성을 증가시키고 거래비용을 줄여 국제협력을 용이하게 해준다. 그러나 대개 육지나 바다의 경계를 정하는 일은 강한 정치적 의지와 끊임없는 외교적 노력을 필요로 하는 매우 어려운 작업이다. 경계 획정 문제는 궁극적으로 정치적인 행위인 것이다(Oxman, 1994/95: 255). 아울러 강대국이건 약소국이건 간에 어

6. 국제사법재판소의 판례를 통해 형평해결 원칙이 확립된 과정을 상기시켜 주신 익명의 심사자들에게 감사드린다.

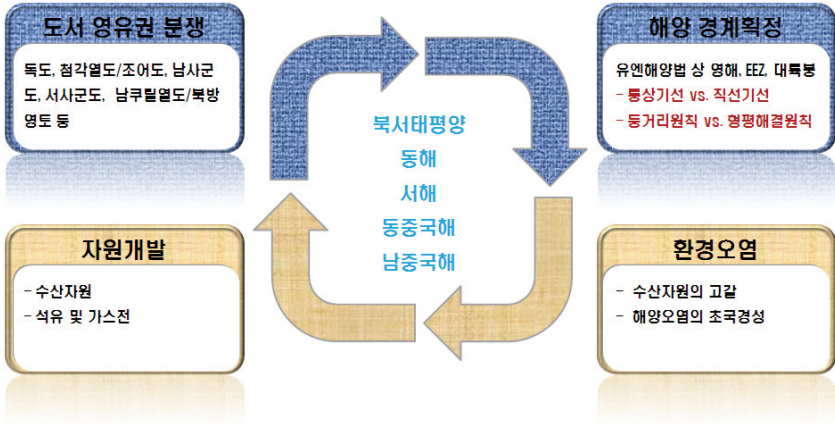


그림 1. 동북아시아 해양분쟁의 구조

떤 국가든 국제적 규범과 규칙을 자의적으로 위배했을 때 발생하는 위신 비용(reputation cost)으로부터 자유롭지 못하기 때문에 경제 확장에 관한 제한은 단순한 자국 이기주의 이상의 것을 포함하는, 납득할만한 법적이고 평등한 근거, 즉 규범적인 컨센서스를 담고 있어야 한다.

보다 구체적으로 영토 협상게임(territorial bargaining game)의 관점에서 볼 때 하나의 영토적 균형 혹은 현상유지에서 새로운 균형으로 변화하는 과정은 일반적으로 국제적, 지역적 혹은 국내적인 중대한 변화를 통해 발생하는 초기자극(initial impetus)과 함께 시작된다. 이러한 초기자극은 흔히 영토나 영해가 제공하는 재화(goods)의 유용성에 영향을 미치는 몇 가지 유형의 외부효과를 수반한다. 오랜 시간 동안 분쟁 당사국 간에 쌓여온 경쟁의식과 결합될 경우, 초기자극과 그에 이은 영토의 가치 변화는 종종 유형의 가치에 중점을 둔 자원 민족주의나 무형의 가치에 중점을 둔 실지 회복주의, 혹은 둘 다의 형태로 나타나는 영토 민족주의로 귀결된다. 영토 민족주의의 압력에 대해 국가들은 경제적 상호의존성, 지정학적 위치, 국내 권력의 역학 관계, 지역적, 세계적 수준의 제도적 상황에 따른 그들의 개별적 협상 상황(individual bargaining situations)에 기초하여 다양하게 반응한다. 분쟁 당사국들이 실제 분쟁을 원하지 않는다면 긴장을 완화시킬 수 있도록 협의에 참

여할 수 있다. 그들이 평화로운 해결방식을 견지한다면, 협의는 협상의 단계(negotiation stage)로 계속될 것이다. 이 단계에서 당사국들은 분쟁이 되는 지역에 대한 양보의 여부와 그 범위에 대해 결정해야 한다. 서로 적당한 양보를 통한 타협에 이르렀다면 분쟁은 끝나게 되지만, 그렇지 않다면 막다른 상황이 되풀이될 것이고, 도발국은 새로운 현상도전 단계(challenge-the-status-quo stage)를 통해 외교적 혹은 군사적 대응을 고려할 것이다.⁷

이러한 다양한 시나리오 중에서 관련 국가들이 새로운 협정을 체결하거나, 기존 협정을 개정하기로 결정한다면 이들은 반드시 그 당사국의 수, 지리적 범위, 분쟁해결 절차 등을 포함하는 제도화의 정도 등에 관한 결정을 내려야 한다. 이론적 관점에서 볼 때 다양한 제도들 간의 연결 유형은 다음의 네 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 여러 제도들 간의 수직적 분화를 통해 유기적으로 연결된 보금자리형(nested links)이다. 둘째, 제도들 간의 어떠한 상하계층도 없이 임무의 분화를 나타내는 수평적 연결(horizontal links)이다. 셋째, 각각의 협정하에서 관계자들의 의무 사이에 긴장을 일으키는 중복형(overlapping links)이다. 넷째, 관련 분야가 다르기 때문에 기능면에서 상호작용이 거의 없는 독립형(independent links)이 그것이다(Aggarwal, 1998).

기존의 제도가 존재하고 서로 중복될 수 있다면, 제도를 개혁 하고자 하는 당사국들은 분업을 촉진시키는 보금자리형 연결을 통해 제도를 조화시키는 것이 얼마나 중요한지 결정해야 한다. 누군가 좁은 문제 영역이나 지역기반의 해양협약을 체결하려고 하고, 그 이슈의 특징이 넓은 문제 영역에 있거나 지역협정과 관련하여 낮은 중요도를 갖는다면, 행위자들은 이슈들 사이에 실질적인 관련이 전혀 없더라도 보다 넓은 협정에 새로운 제도를 조화시키기 위해 노력할 것이다. 제도가 조화를 이루게 하는 대안적인 방법으로 제도적 분업을 창출하는 수평적 제도도 고려해 볼 수 있다. 반면에 중복 협정은 과업 경쟁의 가능성으로 인해 갈등을 유발할 수 있다.

따라서 동북아시아 차원의 새로운 해양질서를 구축하기 위해서는 우선 당사국들이 기존의 혹은 새로운 제도적 노력이 어느 정도의 수준으로 「유엔해

7. 보다 자세한 영토 협상게임에 대한 논의는 Koo, 2009: Chapter 2 참조.

양법협약」은 물론 다른 지역에 존재하는 해양 레짐과 제도적 분업을 이룰지 아니면 독립을 이룰 지를 결정해야 한다. 「유엔해양법협약」의 제123조에도 다양한 기능들의 지역화에 대한 요구가 명확히 표현되어 있다. “폐쇄해 또는 반폐쇄해 연안국은 이 협약에 따른 권리 행사와 의무 이행에 있어서 서로 협력한다. 이러한 목적을 위하여 이들 국가는 직접적으로 또는 적절한 지역 기구를 통하여 (1) 해양 생물자원의 관리, 보존, 탐사 및 이용 조정; (2) 해양 환경보호 및 보전에 관한 권리와 의무이행의 조정; (3) 과학 조사정책의 조정 및 필요한 경우 바다에서의 공동 과학조사 계획의 실시; (4) 이 조의 규정을 시행함에 있어서 적절한 경우 서로 협력하기 위한 다른 이해 관계국이나 국제기구의 초청하기 위해 노력한다.” 아울러 동 협약 제197조는 국가들 간 지역적 특성을 고려한 지역적 수준의 해양 환경보호가 일관성 있게 추진될 필요가 있다는 점을 명확히 하고 있다.

일련의 공식화된 제도들(formal institutions)의 존재는 균형을 달성하기 위한 필요조건이긴 하지만 그 충분조건이 될 수는 없다. 비협조적 상황에서 모든 행위자들에게 이득이 되는 균형으로 유도하기 위해서는 추가적인 조건들이 필요하다. 많은 경우 갈등적 상황에서 행위자들이 최적의 균형에 이르는 것은 상대방이 어떻게 반응할 것인지에 대한, 즉 상대방의 전략에 관한 정보와 이해가 공유되었을 경우이다(March and Olsen, 1989). 행위자들은 공식적 제도뿐만 아니라 일련의 비공식적 규범에도 의존하기 때문에 상호 간의 관계를 통해서 형성된 역사와 문화에 대한 이해가 필요하다.

Saunders(2001: 10-11)는 지속가능한 지역 해양관리 체제를 위한 핵심 요소들을 다음과 같이 제시하고 있다: (1) 협력과 제도개발 경험의 존재; (2) 지역 협력을 통해 얻어지는 명백하게 정의된 이익; (3) 국가 수준 혹은 관리 역량의 지역적 공유를 통한 역량 배양의 필요; (4) 지역적 입장을 강화할 수 있는 외부 위협의 존재; (5) 일반적으로 안보를 위협하고, 갈등해결체제를 자극하는 역내의 해양분쟁; (6) 문화적, 정치적 동질성; (7) 인식 공동체(epistemic communities)와 같은 중요한 다국적 네트워크의 존재; (8) 당면한 문제나 범위에 대한 대중적 인식과 관심, 경제 발전 수준, 자금 출처의 가능성 등이 그것이다. 이들 중 많은 수의 조건을 충족시키지 못하는 동북아시아

아의 경우 지역기구의 설치 또는 확대 그 자체는 개개의 회원국들에게 상당한 양의 에너지와 시간 투입을 요구하는 고비용의 정치적 실험일 수 있다. 따라서 「유엔해양법협약」과 동북아시아 지역 해양제도는 수평적이거나 중복되는 것이기 보다 보금자리형이 되어야 할 것이다. 이 점은 제5절에서 다시 강조될 것이다.

한편 「유엔해양법협약」 제74조 3항과 제83조 3항은 관련국들로 하여금 “이해와 상호협력의 정신에 입각하여 실용적 성격의 잠정협정을 체결하도록 모든 노력을 다하며, 과도적인 기간 동안 최종 합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 아니할” 것을 규정하고 있다. 이러한 정신에 입각하여 경계가 확정되지 않은 수역의 영해 외측의 수괴나 대륙붕에서의 수산 및 해저자원을 개발하기 위한 공동개발구역(joint development zone, JDZ)을 설정하는 것은 가장 일반적인 형태의 잠정협정 수단이다. 많은 경우에 공동개발구역은 분쟁지역을 우회하기 위해 구역경계(sections of a boundary)에 따라 설치된다. 공동개발 원칙은 이론상으로 매우 간단해 보이지만 그 이행은 매우 복잡할 수 있다. 특히 분쟁지역이 과거에 개발되지 않았을 경우에는 문제가 더욱 복잡하다.

그럼에도 불구하고 공동개발구역이나 이에 준하는 협정은 동북아 수역과 같이 반폐쇄해라는 지리적 특징 속에서 도서 분쟁, 해양 경계 획정, 수산 및 해저 자원 개발, 그리고 해양오염 문제 등이 복잡하게 얽혀 있어 당사국들 간의 이해관계가 첨예하게 대립하는 경우 유일한 현실적 대안이 되어 왔다. 이러한 잠정협정은 주권 문제나 경계 획정 문제 그 자체를 해결하지는 못하지만 분쟁지역에서의 정치적 긴장을 상당히 줄여온 것이 사실이다(Groves, 2005: 83). 정치적 긴장의 완화와 협력 경험의 축적은 궁극적으로 포괄적인 문제 해결의 초석이 될 수 있다. 경우에 따라서는 한 국가에 의해 정해진 사실상(*de facto*) 매우 강한 경계가 존재하고, 다른 국가는 그 경계를 넘은 지역에서 탐사하거나 어업행위를 해야 하는 절박한 필요가 있을 때, 관련국들은 명시적으로든 함축적으로든 사실상의 경계 조항을 포함하는 공동 개발구역 협정을 교섭하기도 한다.⁸ 다음 절은 한중일 3국 간에 체결된 양자 간 잠정조치의 현황을 파악하고 그 의의와 한계를 살펴본다.

IV. 동북아 3국의 현행 경계정책 및 자원 공동개발 조치

1. 기선 및 경계정책

동북아 3국의 기선과 경계 정책은 대단히 복잡하게 얽혀있는 해양문제의 출발선이 된다. 우리나라의 1977년 「영해법」은 영해의 폭을 측정하기 위해 통상기선과 직선기선 방식을 동시에 채택하였다. 우리나라의 직선기선에 대하여 미국, 일본, 중국 등 관련 국가들은 한반도와 제주도 사이의 수역을 제외하고는 누구도 그 정당성을 문제 삼지 않았다(Park, 1983c: 139-142). 이는 서해와 남해 일부를 제외하고 우리나라의 해안선이 다른 국가들에 비해 상대적으로 복잡하지 않고 본토로부터 멀리 떨어져 문제의 소지가 될 만한 도서들이 그리 많지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 기선정책은 아직 주변국들로부터 공식적인 인정을 받고 있는 상태는 아니다.⁹ 한편 1996년 8월에 우리나라 정부는 「유엔해양법협약」에 따른 「배타적 경제수역법」을 공포하고, “배타적 경제수역의 경계는 국제법을 기초로 관계국들과 합

-
8. 1977년 일본과 구소련 간의 어업협정이 그 좋은 예이다. 동년 3월, 구소련과 일본은 해양 경계 획정에 대한 협상을 시작하였다. 분쟁 도서의 존재로 인해 협상 과정은 처음부터 불안정했다. 구소련이 자신에게 속해 있던 분쟁 도서들을 어업협정에서 무조건적으로 주장하였기 때문에 구소련 어업구역의 지리적 범위의 정의가 협상의 가장 큰 걸림돌이 되었다. 그러나 일본 어부들이 많은 조업을 하던 공해 중 일부가 1976년 12월 구소련에 의한 어업구역으로 편입됨에 따라 일본 정부에게는 이를 해결하기 위한 어업협정이 다급하게 필요했다. 이 협정의 이행에서 일본은 분쟁 도서를 사실상 구소련이 관할하고 있다는 사실을 받아들이고, 해양 경계에 있어서 일본 도서와 분쟁 도서 사이에 사실상의 중간선을 인정했다. 이러한 선택은 암묵적으로 사실상 경계의 존재를 인정함으로써 구소련과 일본 간에 1977년 잠정어업협정이 성공적으로 타결 되게 했다. 이는 동시에 양국이 분쟁 중인 남쿠릴 열도/북방영토에서의 일본 정부의 체면을 살려주는 것이었다(Kim, 2004: 129-130).
 9. 우리나라의 직선기선에 대하여 주변국들이 공식적으로 문제를 삼고 있지는 않지만 비판이 있는 것이 사실이며, 특히 미 국무성이 1998년 9월에 발표한 Limits in the Seas No. 121(<http://www.state.gov/documents/organization/57685.pdf>)에서는 분명히 우리의 직선기선에도 문제가 있음을 지적하고 있다는 점을 알려주신 익명의 심사자에게 감사드린다.

의에 따라 확정한다”고 선언했다. 아울러 동법 제5조 2항은 우리나라의 배타적 경제수역에 대한 주권적 권리는 관계국과의 별도의 합의가 없는 경우에는 그 지리적 한계로써 중간선을 채택한다고 규정하고 있다(Kim, 2004: 171-176). 이러한 중간선 원칙이 ‘관련국들 간의 협이에 의한 해결’ 원칙을 천명하고 있는 「유엔해양법협약」 제74조 3항에 부합하는지에 관해서 논란의 여지가 있을 수 있지만, 우리나라가 ‘일방적으로’ 중간선을 채택한다는 의미가 아니라 우리의 관할권 행사를 중간선까지로 자제하겠다는 의미로 해석하는 것이 보다 일반적이다.¹⁰

1977년 일본의 「영해법」은 영해의 폭을 측정하기 위해 통상기선과 직선기선 방식을 함께 채택했다. 이러한 관행은 영해와 배타적 경제수역에 관한 1977년 법의 규정을 수정한 1996년 「배타적 경제수역과 대륙붕에 관한 법」에 의해 더욱 확대되었다. 1996년 법은 기본적으로 「유엔해양법협약」에 부합되는 것이기는 하지만 경계 획정을 위한 직선기선과 중간선에 대한 규정은 여전히 논란의 여지가 남아 있다. 일본의 경우도 당사국 간의 합의가 없는 경우에는 일방적으로 선언한 중간선을 채택하도록 한 것이다. 일본의 중간선 원칙은 특히 동중국해 경계 획정 시 중국과의 첨예한 대립의 소지를 제공해 왔다(김용환, 2007: 62-65; Kim, 2004: 181-184).

중국은 1992년 「영해 및 접속수역법」을 통해 접속수역을 도입하는 동시에 12해리 영해를 규정하였다. 동법은 영해의 폭을 측정하기 위하여 직선기선 원칙을 도입하였으나, 구체적인 직선기선의 범위 및 내용은 1996년 「중화인민공화국의 영해기선」 선포를 통해서야 드러났다. 이러한 중국의 선언은 주변국들의 강한 반발을 불러왔다. 베트남은 서사군도(西沙群島, Paracel Islands)와 하이난도(海南島)에 대한 중국의 직선기선 정책에 강하게 반발했으며, 서해와 동중국해상의 연안국인 우리나라는 몇몇 구역에서의 중국 측 직선기선의 정당성을 문제 삼았다. 잠재적으로 자국 어민들에게 부정적인 영향을 줄 수 있다는 우려 때문에 중국 정부는 1998년 6월까지 배타적 경제수역과 대륙붕에 관한 법률의 공포를 연기하기도 했다. 경계 획정에 관하여 동

10. 우리 정부의 공식입장이 일방적 해양 경계 획정이 아니므로 위의 제74조 3항과 상충되는 것이 아니라는 해석을 소개해주신 익명의 심사자에게 감사드립니다.

법은 “중화인민공화국과 해안을 인접하거나 마주한 국가들 간의 배타적 경제 수역과 대륙붕에 대한 상반되는 주장은 국제법의 기초 위에서, 그리고 형평의 원칙에 따라 관련국들의 합의에 따라 해결 된다”고 규정하고 있다(Kim, 2004: 184-188). 그러나 아래에서 다시 살펴보는 바와 같이 중국의 고집스러운 ‘형평의 원칙’ 주장은 우리나라뿐만 아니라 일본과의 협상을 어렵게 하는 중요한 요인이 되고 있다.

한중일 3국은 기선 및 경계 획정 원칙에 관한 의견 차이를 좁히지 못하여 배타적 경제수역과 대륙붕 경계 획정의 문제에 합의를 도출하지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 아래에서 살펴보는 바와 같이 잠정적으로 어업문제 및 자원개발 문제를 다루기 위한 조치들을 취하고 있는 바, 그 한계에도 불구하고 이는 새로운 동북아 해양질서 구축의 실마리를 제공한다.

2. 한국과 일본 간의 잠정조치

한국과 일본 간의 해양구역 설정 문제는 석유 및 천연가스 자원의 매장 가능성이 높은 동중국해와 복잡한 어업 및 영토 문제가 얽혀 있는 동해의 두 지역을 중심으로 전개되어 왔다. 특히 동중국해상에서 양국이 이룬 양보와 합의는 한일 관계는 물론 넓게는 동아시아의 해양 경계 협상 노력에 많은 시사점을 던져준다. 유엔 산하 아시아극동경제위원회(ECAFE: 74년에 ESCAP, 즉 아시아태평양경제사회위원회로 명칭 변경)가 1968년 자원조사 결과 동중국해에는 “세계 유수의 석유·천연가스가 매장되어 있을 고도의 개연성이 있다”는 보고를 하자 이에 인접한 제주도 남부지역의 대륙붕을 둘러싸고 한일 양국 간에 첨예한 이해관계의 대립이 발생하였다. 많은 논란 끝에 1974년 한국과 일본은 무기한의 효력을 가지는 「한일 양국에 인접하는 대륙붕 북부의 경계 획정에 관한 협정」과 동중국해의 9개의 소구역을 공동개발구역으로 하는 50년 기한의 「한일 양국에 인접한 대륙붕 남부의 공동개발에 관한 협정」으로 구성된 「한일대륙붕협정」을 체결하였다. 동 협정에 따라 한일 양국은 중간선을 기준으로 대한해협 서쪽, 즉 동중국해의 북쪽과 동해의 남쪽 해

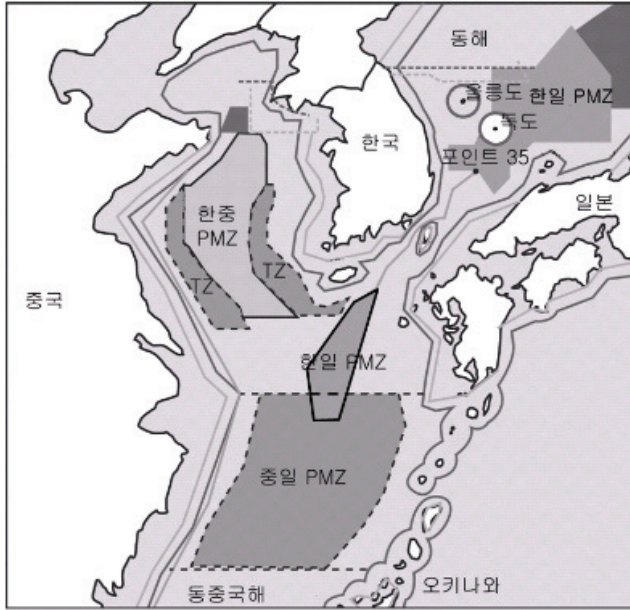
역에 대한 경계 획정에 합의한 것이다. 동중국해 남쪽 지역에 대해서는 영유권 주장이 중복되어 난항을 거듭하다가 최종적으로는 공동 개발구역으로서 타협이 이루어졌다.¹¹ 돌이켜 보건대, 큰 외교적 마찰 없이 양국이 동중국해상의 경계획정에 중간선 원칙을 적용하기로 합의한 점, 그리고 자원 공동개발에 합의한 점은 당시로서도 매우 획기적인 것이었다.¹²

한편 동해상의 어업 문제는 동중국해상의 자원개발 문제보다 훨씬 더 복잡한 양상으로 전개되어 왔다. 1965년 한일어업협정은 3해리 영해와 12해리 어업전관수역, 그리고 공동관리 수역을 지정하였다(Kajimura, 1997). 그러나 1970년대에 들어 해양 인클로저 운동(ocean enclosure movement)이 전 지구적인 추세로 등장함에 따라 12해리 어업전관수역 외측 인근에서 상대국 어선의 조업을 허용한 1965년 한일어업협정 상의 관행은 구시대적인 것이 되었다. 1965년 당시만 해도 한국은 원양어업 능력이 없었기 때문에 일본의 근해 및 연해 지역에서의 조업은 사실상 불가능하였다. 그러나 1970년대에 들어 원양어업 기술이 급속도로 발전함에 따라 많은 한국 어선들이 일본 연/근해에서 활발한 조업을 벌이게 되었다. 1976년 구소련이 200해리 어업전관수역을 선포하면서 한국의 어선들은 구소련의 수역으로 편입된 북서태평양 지역에서 조업권을 잃게 되었고, 이에 따라 한국 어선들의 일본 홋카이도 근처에서의 조업이 크게 늘게 되었다. 구소련의 선포에 대한 대응으로 일본도 1977년에 200해리 어업전관수역을 선포했지만 기국주의(flag state jurisdiction) 원칙에 따라 12해리 외측 수역에서의 타국 어업권을 인정할 기존의 어업협정 때문에 한국과 중국에게는 200해리 어업전관수역 조치를 당장 강제하지는 않았다(김용환, 2007: 62; Park, 1983c: 146-147).

-
11. 한일 양국은 한국의 자연적 연장의 원칙에 근거한 대륙붕의 외측한계선과 일본의 중간선 원칙에 근거한 중간선 사이의 중복 대륙붕을 공동개발구역으로 설정하였다. 1978년 6월 22일 동 협정의 비준서가 교환되어 그 날로 발효하였다. 협정 조인 이래 6년 3개월 만인 1980년 5월에 자원 공동개발이 시작되었으나 아직까지 성과를 거두지 못하고 있다. 일각에서는 동 자원공동개발 협정에 불만은 품은 일본 정부가 협정이 만료되는 2028년까지 의도적으로 시간을 끌고 있다고 보기도 한다.
 12. 그러나 동 협정에 따른 중간선은 동해 포인트 35 지점에서 멈추었기 때문에 동해의 방대한 지역에 대한 경계 획정은 미뤄졌다. 양국이 모두 공식적으로 인정하지는 않고 있으나 독도의 영유권 문제 때문이라는 것을 쉽게 미루어 짐작할 수 있다(Kim 2004: 190-192; Park 1983d: 131-133; 그림 2 참조).

한일 양국 모두에게 해양 경계 획정 문제는 첨예한 이해관계가 걸린 문제였다. 1965년 어업협정으로 수립된 해양질서가 한국 측에게 유리했기 때문에 한국정부는 이를 대체할 의사가 없었다. 비록 일본 정부의 결정으로 당장 적용되지는 않았지만 일본의 새로운 어업전관수역과 1965년 어업 레짐은 애초부터 양립불가능 한 것이었다. 1980년대에 들어 소위 ‘조업자율규제’ 조치가 한국의 제주도와 일본의 큐슈 및 홋카이도 근해에 적용되었지만 일부 한국 어선들이 이 조치를 준수하지 않았기 때문에 양국 간의 어업분쟁을 완전히 잠재우지는 못했다. 따라서 일본 어민들과 수산족(水産族)으로 불리는 자민당 정치인들은 1965년 협정을 폐기하고 한국과 새로운 어업협정을 체결하는 운동을 전개하기 시작했다. 그 결과 1996년 8월에 양국은 배타적 경제수역 획정을 놓고 공식협상에 돌입하였으나 견해 차이를 줄이기가 쉽지 않았다. 일본 측은 새로운 어업협정의 신속한 체결을 위해 이 문제와 배타적 경제수역 획정 문제를 분리하자고 제안하였다. 또한 독도 인근 수역을 임시 공동어로구역으로 지정하고 이 구역에서의 복잡한 배타적 경제수역 획정 문제는 잠시 덮어두자는 제안을 했다. 양국은 어려운 협상 끝에 1998년 9월에 35해리 어업전관수역과 그 외측수역에 공동어로구역을 설립하는 것을 골자로 하는 새로운 어업협정에 합의했다(김용환, 2007: 62-63; Bong, 2002: 101-102; Kim, 2004: 251-253).

「한일신어업협정」 제9조는 두 공동어로구역에 대한 명시적 언급이 없기 때문에 이에 대한 공식명칭은 없다. 한국은 이 지역을 ‘중간수역(intermediate zone)’으로 부르는 것을 선호하지만, 일본은 이 지역이 분쟁 대상이라는 것을 강조하기 위해 ‘잠정수역(provisional zone)’으로 부르고 있다. 양국이 공동어로구역을 설정할 때 중요하게 고려된 사항은 ‘형평의 원칙’이었다. 그러나 동해상에서 공동어로구역 보다 더 중요한 것은 이 잠정조치가 독도를 기점으로 사용하지 않는 선례가 될 수 있느냐 하는 점이다. 이 점에 있어서는 현재 상태가 한국 측에 유리해 보인다. 그림 2에서 보는 것처럼 경계 획정 협상에서 일본 측에 의해 주장됐을 수도 있는 울릉도와 독도 사이에 중간선의 일부분이 공동어로구역의 서쪽 외측, 즉 한국의 배타적 경제수역에 위치하고 있는 반면 독도와 일본의 오키섬 사이의 중간선은 공동어로구역에 많이



자료: Koo(2009: 178)의 지도 7.1을 부분 수정.

그림 2. 동북아시아의 잠정조치 구역

포함돼 있는 것을 알 수 있다(Kim, 2004: 254-257).

「한일신어업협정」은 동해에서의 해양질서를 실질적으로 변화시켰다. 첫째, 양국은 각국의 배타적 경제수역 내에서의 불법 조업에서 대해서는 ‘연안국 주의(coastal state principle)’를 적용하기로 합의했다. 배타적 경제수역의 범위에 관련하여 한국은 일본의 직선기선으로부터 35해리 어업전관수역 주장을 받아들였다. 둘째, 배타적 경제수역 주장이 중복되는 문제를 해결하기 위해 양국은 1974년 해양경계협정에 기초하여 잠정적으로 중복 배타적 경제수역의 경계를 나눈다는 원칙론에 합의했다. 특히 양국은 동해와 동중국해 인근에 두 곳의 공동어로구역을 지정하는 데 합의하였다. 그러나 독도 주변의 공동어로구역의 법적 지위에 대한 명확한 정의를 내리지 않았기 때문에 독도의 영유권 문제에 대해 여전히 상충되는 해석과 혼란을 가중시키기도 한다.¹³

3. 일본과 중국 간의 잠정조치

동중국해에서 중국은 대륙붕의 자연적 연장(natural prolongation), 즉 오키나와 해구(Okinawa Trough)의 북측에 경계한 대륙붕의 끝자락을 따라 일본과의 해양 경계가 정해져야 한다고 주장해왔다. 중국은 동중국해에서 더 긴 해안선을 가지고 있기 때문에 일본과의 경계 획정에서 비례의 원칙(proportionality)을 적용하길 원한다. 이 지역에서 일본의 대부분의 해안은 일본 본토의 해안이 아니라 넓게 분산된 오키나와 열도의 해안선을 따르고 있다. 따라서 일본은 양측 간의 해양 경계는 중간선 원칙에 따라 정해져야 한다고 주장한다. 합의가 이루어지지 않은 상태에서 일본은 중국의 반대에도 불구하고 일반적으로 중간선을 선포하여 이 선의 동쪽 지역이 모두 일본의 관할 하에 있다고 주장한다(정갑용, 2006).

1960년대 이래로 동중국해 해저에 매장된 것으로 추정되는 석유 및 천연가스 자원 개발 문제는 일본과 중국 간의 첨예한 갈등을 낳고 있다. 1978년에 첨각열도/조어도 분쟁이 발생했을 때 덩샤오핑(鄧小平)은 분쟁 도서의 영유권 문제는 잠시 접어 두고, 그 근해에서 중국과 일본 양측이 공동으로 자원을 개발하자는 제안을 내놓았다. 그러나 국가적 자존심, 석유자원에 대한 갈망, 급진적 민족주의자들의 압력 등으로 인해 양측은 최근까지 이를 구체적으로 실현하지 못하고 있다. 특히 동중국해에서 양국 간의 긴장은 중국이 최근 본격적인 개발을 시작한 춘샤오(春曉) 가스전을 둘러싸고 전개돼 왔다. 이 춘샤오 가스전은 일본이 주장하는 중간선에서 불과 중국 측으로 4킬로미터 밖에 떨어져 있지 않다. 일본은 중국의 개발이 중간선에 걸쳐 있는 천연

-
13. 지난 2008년 7월 14일 일본 문부과학성이 오는 2012년부터 전면 사용되는 새 일본 중학교 사회과목 학습지도요령 해설서에 독도는 한국과 일본이 분쟁 중인 지역이라는 내용을 담기로 결정함에 따라 독도문제가 다시 양국 간 외교문제로 비화되었다. 당시 우리나라 정치권 일각에서는 이를 계기로 1998년 어업협정을 우리가 일방적으로 폐기하고 독도 인근 수역의 영유권 문제를 바로 잡아야 한다는 목소리를 높이기도 했다. 그러나 많은 논란에도 불구하고 양국 간에 포괄적인 배타적 경제수역 협정이 존재하지 않는 현실 속에서 현 어업협정 체제는 양국 모두에게 비교적 실용적인 차선책이 되고 있다.

가스를 모두 뽑아간다고 강력히 반발해왔다.¹⁴ 춘샤오 가스전 문제는 첨각열도/조어도 분쟁과 밀접하게 연관돼 있다. 만일 중국이 춘샤오 가스전 문제를 해결하는 과정에서 일본의 중간선 논리를 받아들인다면 중국이 동중국해에서 일관되게 주장해온 ‘자연적 연장론’과 모순되는 딜레마에 빠지게 되는 것이다. 일본과 중국 정부는 2008년 6월 가스전 개발과 관련한 협상에서 춘샤오전 개발에 일본 기업이 진출하고, 룡징(龍井) 남쪽 해역에서도 공동 자원 탐사를 한다는데 합의한 바 있다. 그러나 출자 비율 등 구체적인 공동개발 방식에 합의가 이뤄질 때까지는 개발을 중단하기로 합의했음에도 불구하고 동 개발 지역에 굴삭용으로 의심되는 중국 선박이 지속적으로 파견되어 온 것으로 확인돼 양국 간 마찰이 격화될 가능성이 커지고 있다.

가스전 개발 문제 이외에도 어업 문제는 동중국해에서의 중일 양국 간 경계 획정 문제를 더욱 복잡하게 만들었다. 1990년대 들어 일본은 분쟁 도서에 대한 영유권 주장을 보다 공개적으로 강화하면서도 어업 및 배타적 경제수역 획정을 위한 중국과의 협상에서 민감한 영토 문제는 다루지 않기를 바래왔다. 1996년에는 일본 내에서 극우 보수세력의 압력이 거세지면서 기존에 유지돼 온 중일 양국 간의 우호관계가 크게 악화되기도 했다. 하지만 1997년 들어 양국은 더 이상 상황이 악화되는 것을 막고 동년 11월에 새로운 어업 협정을 맺는데 성공했다. 이 신어업협정은 배타적 경제수역 획정과 분쟁도서의 영유권 문제를 잠시 접어두고 어업전관수역에 기초하여 어업관계를 규율하기 위한 잠정적 성격의 협정이다.

그림 2에서 보는 바와 같이 동중국해에 양국 간의 공동관리수역이 지정되었다. 사실 잠정 조치구역은 배타적 경제수역 획정에 중요한 합의가 있기 때

14. 상호간에 합의된 경계선이 없는 상황에서 중국 정부는 이미 1980년대부터 중국 측 기선으로부터 200해리 내측에 있는 시후 해구(Xihu Trough)에서 자원탐사를 시작했다. 시후 해구에서 추진 중인 총 7개의 개발 사업 중 대표주자 격인 춘샤오 가스전 개발은 2003년 8월부터 시작되었다. 중국해양석유공사(China National Offshore Oil Corporation, CNOOC)와 중국석유공사(China National Petroleum Corporation)는 미국 및 유럽 석유회사들과 이 지역에서의 석유자원 개발을 위해 공동투자협정을 체결하였다. 비록 이 서구 석유회사들이 일본의 압력 때문에 2004년에 갑자기 철수하긴 했지만 중국 정부는 2005년 초에 독자적으로 시후에 들어갔다(Wikipedia, 2011. 3. 31).

문에 어업협상에서 가장 어려운 문제였다. 처음에는 일본이 잠정 어업선으로 중간선을 제시하였으나 중국이 반대했다. 1997년 초에 일본은 잠정조치구역을 제안했고 중국은 이를 받아들였다. 하지만 잠정조치구역의 지리적 범위를 놓고 양측은 또 첨예하게 대립했다. 일본은 이를 최소화시키길 원했고, 중국은 최대화시키길 원했다. 타협의 결과 결국 52해리로 결정되었다. 한편 중일 양국은 향후 획정될 양국의 배타적 경제수역 내에서 어획량을 지정할 것과 불법 어로행위를 막기 위해 연안국 원칙을 적용할 것에 합의하였다. 하지만 2000년 2월이 돼서야 양국은 양측의 배타적 경제수역 내에서의 구체적 어획량과 조건, 그리고 공동어로구역 북쪽 구역에서의 어업질서에 대한 합의에 도달할 수 있었다(Bong, 2002: 60-66, 90-1; Kim, 2004: 273-276; Zou, 2005: 99-104).

지난 2010년 9월에 동중국해에서 발생한 중국의 트롤어선과 일본 해상보안청 순시선의 충돌로 빚어진 외교마찰의 배경에도 양국 간의 어업협정의 모호성이 자리 잡고 있다.¹⁵ 즉, 양국 정부는 1997년 어업협정 체결 당시에 양국 간에 영유권 다툼이 있는 침각열도/조어도 문제로 어업협상이 위협 받는 것을 방지하기 위해 당해 도서의 12해리 영해에는 1997년 어업협정을 적용하지 않기로 합의한 바 있다. 대신 1975년 중일 간의 어업협정을 적용하기로 하였던 것인데, 1975년 협정에 따르면 분쟁 도서 인근은 공해로 간주되었던 것이다. 따라서 중국 측은 침각열도/조어도 근해에서 중국 어선의 조업활동은 기국주의가 적용되어 일본 정부가 아닌 중국 정부가 단속권을 행사해야 한다고 주장해 왔다(Gupta, 2010). 이는 가스전 개발 문제와 더불어 어업 분야에서의 중일 양국 간의 잠정조치가 그 의의에도 불구하고 중대한 한계를 갖고 있다는 것을 의미한다.

15. 동년 9월 25일 일본 정부가 센카쿠 열도 영해를 침범했다는 이유로 체포된 중국 어선의 중국인 선장을 억류한 지 17일 만에 “일본 국민에 대한 영향과 앞으로의 중일 관계를 고려해” 석방한 뒤에도 그 여진이 계속되었다. 중국 국민의 일본 여행 제한과 전자제품에 필수적으로 들어가는 희귀광물의 일본 수출 전면 중단, 일본 민간인 4명 구속 등 보복에 가까운 중국 정부의 잇따른 초강수에 일본 정부가 결국 백기를 든 것이라는 평이 지배적이었다. 중국 정부는 항복 선언을 받아내는데 그치지 않고 그 여세를 몰아 일본의 반발에도 불구하고 공식적 사과와 배상을 요구하면서 외교적 긴장을 수주 간 더 지속시킨 바 있다(Pilling, 2010).

4. 한국과 중국 간의 잠정조치

한국과 중국 사이에는 도서 분쟁은 없지만 양측의 해안으로부터 멀리 떨어진 곳에 존재하는 작은 섬들과 수중 지형물들을 기점으로 삼을 수 있느냐의 여부를 놓고 의견 차이를 보이고 있다. 양국은 양측의 가장 가까운 지점에서 측정했을 때 400해리가 안 되는 수역이 존재하는 서해와 동중국해에서 각각 배타적 경제수역과 대륙붕을 선언함으로써 경계 획정의 문제가 등장했다. 이를 해결하기 위해 양국은 1996년에 공식협상을 시작하였으나 아직 경계 획정 원칙에 대한 합의도 하고 있지 못한 실정이다. 한국은 서해에서 ‘등거리 및 특수한 사정의 원칙(equidistance-special circumstances principle)’을 주장하는 반면 중국은 형평의 원칙만 되풀이 주장하고 있다. 한국 측은 우선 잠정적인 중간선을 먼저 그은 후에 필요한 경우 세세한 부분들에 대한 조정을 하자는 입장이다. 하지만 중국은 먼저 모든 고려요인들을 모두 따진 후 이들 간의 균형을 맞추는 것이 급선무이고, 그런 이후에야 구체적인 경계선에 합의할 수 있다는 입장이다.¹⁶

한국과 중국 간의 새 어업협정은 지난 2001년 6월에 발효되었다. 동 협정은 한일 간 신어업협정과 유사한 점이 많다. 우선 두 협정 모두 「유엔해양법 협약」에 정의된 어업전관수역 조항을 따르고 있다. 또한 두 협정 모두 배타적 경제수역 획정과 대륙붕 경계 문제는 보류하고 어업문제만을 다루기 위한 잠정적 성격의 합의이다(Kim, 2004: 266-267). 그림 2에서 보는 바와 같이 한국과 중국 간에는 합의된 배타적 경제수역이 존재하지 않으며 공동어로구역은 다시 잠정조치구역(provisional measure zone, PMZ)과 이행구역

16. 중간선은 경계 획정의 수단이지 원칙은 아니라는 것이 국제사법재판소의 일관된 판례이기 때문에 일견 한국의 주장은 현행 국제법과 배치될 소지가 있다. 이와 관련하여 국제사법재판소가 중간선이 형평의 원칙을 달성하는 수단이 될 수 있다는 판시를 한 적이 있으므로 한국의 입장은 ‘형평의 원칙을 달성하는 중요한 수단으로서의 잠정 중간선’을 먼저 설정하고 이를 형평에 맞게 교정하자라는 입장으로 해석해야 한다는 점을 지적해주신 익명의 심사자에게 감사드린다.

(transitional zone, TZ)의 두 구역으로 구분된다. 한국의 입장에서 볼 때 중국의 주장은 서해에서의 배타적 경제수역 획정과 대륙붕 문제의 해결을 계속 미룸으로써 자국 어민들의 한국 측 수역에서의 때로는 악탈적인 어업행위를 계속할 수 있도록 하기 위한 전술로 보인다. 우리 측 배타적 수역 내에서 중국 어선들과 우리 해경의 물리적 충돌이 종종 인명사고로 이어지는 배경이기도 하다.

한 가지 흥미로운 사실은 중국이 항상 형평의 원칙을 고수하는 것은 아니라는 점이다. 중국은 이미 북한 및 베트남과 각각 발해만과 통킹만 경계 획정을 하면서 중간선 원칙에 동의한 바 있다. 역설적으로 한국 역시 중간선 원칙을 견지할 입장이 아니다. 현재 중국 및 일본과 경쟁하고 있는 동중국해 북쪽 지역에서는 형평의 원칙이 오히려 한국 측에 유리하기 때문이다. 동중국해에서 한국은 형평해결의 원칙을 견지하고 있는 바, 그 이유는 한반도 대륙붕의 자연적 연장이 최남단 섬인 마라도로부터 280해리 떨어져있는 오키나와 해구까지 미치고 있는 반면, 일본의 경우 오키나와 열도의 자연적 연장은 100해리 정도에 걸쳐 오키나와 해구에서 끝나기 때문이다(Kim, 2004: 208; Park, 1983b: 106-116).

이와 관련하여 지난 2009년 우리 정부는 우리나라의 대륙붕 경계에 관한 예비 정보를 유엔 대륙붕한계위원회(Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS)에 제출한 바 있다. 당시 제출한 대륙붕 경계 예비정보는 동중국해에서 한국 대륙붕 권리의 원천의 끝자락이 육지 영토의 자연적 연장에 따라 오키나와 해구까지 뻗어 나간다는 그 동안의 정부 견해를 반영한 것이다. 「유엔해양법협약」에 따르면 200해리를 초과해 대륙붕을 설정하려는 국가는 CLCS에 대륙붕 경계정보를 제출해야 한다고 규정하고 있다. 우리 정부는 그 동안 일본과 중국의 반대로 정식 문서를 제출하지 못했으나, 2008년 6월에 열린 제18차 「유엔해양법협약」 당사국 회의에서 주변국의 동의를 받지 못하더라도 예비정보는 제출할 수 있다는 결의를 채택함으로써 예비정보를 낼 수 있었던 것이다. 그러나 우리 정부가 제출한 대륙붕 경계는 중국과 일본도 자국의 대륙붕이라고 주장하고 있는 수역이어서 앞으로 논란이 예상되며 최종적인 대륙붕 경계 획정은 한중일 3국 간 협상에 의해

결정될 수밖에 없다(이용인, 2009).

아울러 지난 2010년 천안함 폭침 사건과 연평도 포격 사건의 여파로 서해에서 중국과 미국의 힘겨루기가 연출된 것을 볼 때, 최근 한중 간의 잠정조치는 북한이라는 요소로 인해 더욱 불안정해지고 있다. 서해에서 한미 간의 대규모 해상합동 훈련에 대해 중국은 극도로 민감한 반응을 보였는데, 당시 중국 측의 반대 논리 중의 하나가 자국의 배타적 경제수역 내에서 제3국, 즉 미국이 군사훈련을 할 수 없다는 것이었다(Koo, 2010). 이러한 논란은 한중 간에 배타적 경제수역 협상이 확실히 마무리되기 전까지는 계속될 전망이다.

V. 다자간 지역기구를 통한 자원 공동개발 및 해양오염의 규제

1. 자원 개발을 위한 다자간 협의체의 모색

앞 절에서 살펴본 동북아 3국의 양자 간 잠정조치들은 동북아 수역에서의 긴장과 갈등의 지속성과 강도 등을 고려할 때 상당히 긍정적인 측면이 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 수산 및 해저자원, 그리고 해양오염의 초국경성으로 인해 양자 간 조치들의 한계는 명확해진다. 한중일 3국은 동북아 수역에서의 어업자원 개발 및 이용, 환경보전, 자원의 지속적 이용이 가능한 수준의 개발 등에 대해 공통 인식을 갖고 있다. 그러나 합리적인 역내 다자간 조치를 위한 구체적인 공감대와 정치적 추진력은 아직 미약한 실정이다.

특히 동북아 3국의 어획 어종과 방법은 거의 유사하고 어업 수역이 동일하기 때문에 동북아의 전 수역에 걸쳐서 수산자원의 고갈이 큰 문제로 떠오르고 있다. 우리나라와 일본은 조업어장 확대를 통한 수산물 증산정책에서 자원관리 및 어업경쟁력 제고를 위한 정책으로 전환한 반면, 중국은 여전히 수출을 통한 외화획득을 위해 조업어장 확대 및 자원의 과도이용을 피하고 있기 때문이다. 비록 양자 간 어업협정으로 인해 어느 한 국가가 일방적으로

조업어장 확대를 통해 증산을 꾀하는 것이 쉽지 않아졌음에도 불구하고 잠정 조치 구역이나 중간구역에 대해서는 당사국 간에 확실한 이용 관리계획이 수립되어 있지 않기 때문에 경쟁적 조업이 이루어질 가능성이 남아 있다(정필수·이흥동·류정곤, 2002: 34-39).

이러한 상황 속에서 우리나라는 지속가능한 자원개발을 위한 다자간 협의체의 기본 원칙으로 다음을 제시해 왔다. 첫째, 지속가능한 어업자원관리의 원칙과 「유엔해양법협약」 등과 같은 국제규범을 기준으로 동북아 3국 모두가 동의할 수 있는 동북아 어업자원 관리목표, 관리수단 및 모니터링 체제 등을 갖추어야 한다. 둘째, 3국 간 공동의 어업관리 조치는 동북아 수역의 어업자원에 대한 과학적인 자원조사를 통한 자원량 추정과 장기적으로 안정적인 이용 가능량 등을 추정하여 관리목표와 수단을 설정하여야 한다. 셋째, 해양 생태적 측면에서 동북아 수역의 어업환경에 불리한 영향을 미치는 어로 형태, 해양 환경오염 등에 관하여 3국이 공동으로 조사하고 평가하여 이에 대한 저감 및 방지 대책을 수립해야 한다. 넷째, 동북아 3국의 공동 자원관리 대상수역은 일차적으로는 유보수역이 될 것이고, 점차 중간수역, 잠정조치수역 및 배타적 경제수역으로 확대해서 동북아 수역 전체에 대한 자원관리 규범화를 이뤄야 한다. 다섯째, 상호 어업활동에서 발생하는 각종 분쟁을 조정하고 효율적인 제도개선을 위하여 한중일 양자 간 어업협정에 설치하도록 되어 있는 각종 쌍무위원회를 확대하여 3국 간 어업협력위원회를 구성할 필요가 있다(정필수 외, 2002: 115).

2. 해양오염 공동 대책

앞서 언급한 대로 「유엔해양법협약」은 제122조 및 제123조에 특별한 규정을 두어 반폐쇄해의 주변국가들 간의 협력의 정신(the spirit of cooperation)을 강조하고 있다. 그럼에도 불구하고 반폐쇄해에서의 환경보전은 그 지리적 특성상 관련국의 배타적 경제수역이 중첩되기 때문에 이해관계의 충돌 가능성이 매우 높다. 서해, 동중국해, 동해로 이루어지는 동북아 수역은 모두 반

폐쇄해로서 각 수역별로 직면하고 있는 해양오염의 형태는 차이가 있다. 동해의 경우 서해보다는 덜 하지만 러시아의 핵폐기물 투하위험에 노출되어 있어 잠재적으로 심각한 오염 위험을 안고 있다. 남해/동중국해의 경우 많은 해운물류이동으로 인한 유류 오염사고의 가능성이 높다. 서해는 깊이가 얕고 조류가 비교적 정체되어 있어서 오염에 취약한 조건에 처해 있다. 현재 서해 해양오염에서 가장 문제가 되고 있는 것은 육상기인오염인데 그 지속성 및 장기성 때문에 서해의 자정능력은 갈수록 떨어지고 있는 실정이다(최수정·김정택, 2002: 7-14, 40-45; 한택환, 2003: 113).

현행 동북아 3국의 양자 간 잠정어업협정은 「유엔해양법협약」에 근거하여 잠정적으로 어족자원을 관찰하고 있을 뿐 해양오염 문제에 대해서는 직접적으로 규율할 수 없다. 따라서 양국 혹은 3국 간 중첩수역의 해양오염을 규율하는 역내 규범의 창출이 시급한 실정이다. 동북아의 환경협력, 특히 해양 환경협력은 아직 초기단계로서 ‘지속가능한 발전’이라는 규범의 확산에도 불구하고 역동적인 산업국가들인 동북아 3국 간의 이해관계가 여전히 접점을 찾고 있지 못한 분야이다.

그럼에도 불구하고 최근 우리나라가 주도적으로 추진해온 북서태평양환경보존실천계획(Northwest Pacific Action Plan, NOWPAP)이나 한중일 3국 환경장관회의 등을 중심으로 다자간 해양오염 방지협력의 제도화 및 체계화가 이루어지고 있다. 특히, 우리나라의 발의로 1994년 UNEP 집행위원회에서 지역해 프로그램의 일환으로 채택된 NOWPAP은 한반도 주변 수역을 대상으로 하며, 한국, 중국, 일본, 러시아 4개국이 참여하고 있다.¹⁷ NOWPAP 활동은 회원국이 출연한 신탁기금으로 운영되고 있다. NOWPAP은 최고의 결기구로 회원국의 고위급 대표들로 구성되는 NOWPAP 정부 간 회의를 두고 있고, 2001년을 제외하고 매년 개최되어 왔다.¹⁸ 우리나라는 NOWPAP

17. 1972년 스톡홀름에서 열린 유엔인간환경회의(UN Conference on the Human Environment)를 계기로 1974년부터 유엔환경프로그램(UN Environment Program, UNEP)는 반폐쇄해 또는 폐쇄해의 오염을 특별관리 하기 위해 지역해 프로그램(Regional Seas Program, RSP)을 선정하여 행동계획과 조약을 체결하도록 지원하고 있다. 현재 140여 개국이 13개의 RSP에 참여하고 있으며 5개의 파트너 프로그램도 RSP에 참여하고 있다(NOWPAP, 2011a).

의 가장 중심에 위치한 국가로서 주변 수역을 모두 접하고 있는 가운데 동북아시아 해양환경 관련 협력 사업 중에서 가장 활발한 사업 중의 하나인 본 지역해 프로그램에서 주도적인 역할을 하고 있다.

그러나 제도적 측면에서 NOWPAP 아직 아무런 구속력 있는 협약이나 하부 의정서도 체결하지 못하고 있다. 재정적인 측면에서는 재정분담 문제를 풀지 못해 재정부족의 어려움을 겪고 있다. 보다 근본적으로는 우리나라의 적극적인 리더십에도 불구하고 중국과 일본이 소극적으로 대하는 한계를 보이고 있다(이은호, 2004: 423). 따라서 NOWPAP의 제도적 정착과 활성화를 위하여 다음의 사항들을 고려해야 한다. 첫째, NOWPAP과 참여국들 간의 권한 배분은 실질적인 문제에서 국가들이 최고결정권을 가지되, UNEP나 국제해사기구(International Maritime Organization)과 같은 국제기구와 협력할 수 있는 조정 기구를 설치해야 한다. 둘째, NOWPAP과 역할과 목적이 비슷한 각국의 해양 환경 정책이나 양자 간 합의(예를 들면 한국과 중국 간에 실시되고 있는 서해 광역생태관리프로그램)는 물론 국제 환경기구들과의 관계가 독립적 혹은 중복적 관계가 아닌 수직적 분회를 통해 유기적으로 연결된 보금자리형이 되도록 해야 한다. 셋째, 국제환경법 상 인정되는 일반법 원칙을 기본으로 하여 참여국들이 기본적으로 지켜야 할 법원칙을 포함하는 일반협정을 체결하되, 동북아시아의 민감한 정치사회적 환경을 고려하여 영

-
18. 1994년 서울에서 열린 제1차 정부간 회의에서는 북서태평양 해양보전을 위한 실천계획으로 (1) 역내 환경상태의 평가; (2) 종합적인 정보관리체계 구축을 위한 환경자료 및 정보관리; (3) 연안 및 해양환경의 예방적 통합계획 수립; (4) 연안 해양환경 및 자원의 관리; 그리고 (5) 긴급 시 상호지원 등의 5대 우선사업이 채택되었다. 또한 1997~98년 기간 동안 약 40만 불의 사업예산을 확정함으로써 1997년 12월부터 세 부사업에 착수하였다(이은호 2004: 421). 2000년 동경에서 열린 제6차 정부간 회의에서는 일본의 토야마와 한국의 부산에 사무국(Regional Coordinating Unit, RCU)을 공동 유치하기로 합의했고 이에 따라 2004년 RCU가 설립되었다. 지난 2008년 제주에서 열린 제13차 정부간 회의에서는 유류 및 위험유해물질 긴급방제계획을 채택하였고 4개 지역활동센터(Regional Activity Center, RAC)의 사업추진 방향을 승인하였다(NOWPAP 2011b). 4개의 RAC에는 Special Monitoring and Coastal Environment Assessment Regional Activity Center(CEARAC), Data and Information Network Regional Activity Center(DINRAC), Marine Environmental Emergency Preparedness and Response Regional Activity Center(MERRAC), 그리고 Pollution Monitoring Regional Activity Center(POMRAC)가 있으며 4개 회원국이 각각 하나씩 유치하고 있다.

해나 관할권 등에 관한 부분을 느슨한 형태의 협약으로 만들어 적용할 필요가 있다(강창구, 2005; 최수정·김정택, 2002: 44-45).

VI. 동북아시아 해양질서의 미래

영토, 자원개발, 그리고 경계 획정의 문제를 포함하는 신해양질서의 구축은 궁극적으로 고도의 정치적인 행위지만, 단순한 자국 이기주의 이상의 것을 포함하는, 모든 관련국들이 납득할만한 법적이고 평등한 근거를 담아야 하는 대단히 규범적인 행위이기도 하다. 따라서 동북아시아 차원의 새로운 해양질서를 구축하기 위해서는 우선 당사국들은 자신들의 새로운 제도적 노력이 어느 정도의 수준으로 기존의 국제해양 레짐과 제도적 분업을 이룰지를 결정해야 한다. 해양 관련 국제규범의 집대성인 「유엔해양법협약」은 주요 조항들의 모호성 때문에 영유권 및 경계 획정에 관한 분쟁해결에는 여전히 많은 한계를 보이고 있음에도 불구하고 동북아 신해양질서가 그 제도적 분업의 기반을 두는 가장 중요한 규범 체계이다.

또한 동북아시아의 신해양질서 구축은 한중일 3국이 동일한 해양 생태권역에 속하므로 수산 및 환경자원을 국가 간에 공유하고 해양 환경협력을 통해 국경을 넘나드는 초국경성 환경오염 문제를 해결하는 것이 장기적으로는 상호이익이 된다는 점을 보다 절실히 인식하는 데서부터 출발한다. 중국은 과거와는 달리 지난 10년 간 동아시아 해양문제에 한해서는 유화적인 이미지를 성공적으로 심어왔다. 그럼에도 불구하고 여전히 주변국들이 가지고 있는 중국의 패권적 야심을 누그러뜨리기 위한 실질적인 조치와 노력들이 필요할 것이다. 특히 지난 2010년 한 해 동안 중국이 주변국들과 좌충우돌한 모습은 심각한 우려를 자아낸다. 한편, 일본은 여전히 다자간 해양 레짐을 구축하는 데 있어서 리더십을 행사할 만한 충분한 정치적 의지도 없어 보일 뿐만 아니라 주변국들의 신뢰를 얻고 있지 못하다. 2009년 일본민주당의 집권 이후 새로운 경제적, 외교적 성장 동력을 찾기 위해 고심하고 있는 흔적이 역

력하지만 아직 돌파구를 채 찾고 있지 못한 모습이다. 반면 우리나라의 경우 외교적으로 지나치게 흥분하기 쉬운 중국과 갈수록 위축되어 가는 일본 사이에서 징검다리 역할을 할 수 있을 것이다. 우리나라는 그간 상생의 지역 해양질서를 찾기 위해 지속적인 노력을 해왔기 때문에 주변국들로부터 어느 정도 정당성을 부여받을 수 있을 것이다. 다만 서해에서의 북한의 지속적인 도발이 강대국들의 힘겨루기로 비화되지 않도록 이를 잘 관리하는 것이 필요하다. 이러한 맥락에서 동북아 신해양질서를 위한 거버넌스 체제의 핵심적 내용들을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현행 도서분쟁에 관한 동결(stand-still) 선언이 포함되어야 한다. 이는 과도적인 기간 동안 최종 합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 않는다는 정신에 입각하여 더 이상 분쟁이 격화되는 것을 막기 위한 가장 기본적인 조치이다. 당사국들은 새로운 역사적 및 법적 근거를 들어 자국 또는 타국이 실효적으로 지배하는 분쟁도서에 관한 영유권 주장을 되풀이하지 말아야 할 것이다. 이러한 동결선언은 주권 문제나 경계 획정 문제 그 자체를 해결하지는 못하지만 분쟁지역에서의 정치적 긴장을 상당히 줄일 수 있으며, 정치적 긴장의 완화와 협력 경험의 축적은 궁극적으로 포괄적인 문제 해결의 초석이 될 수 있다.

둘째, 동북아시아 관련국들은 이해와 상호협력의 정신에 입각하여 실용적 성격의 잠정협정을 체결하도록 모든 노력을 다하며, 경계가 확정되지 않은 수역의 영해 외측의 수괴나 대륙붕에서의 수산 및 해저자원을 개발하기 위한 다자간 공동개발구역을 설정해야 한다. 1982년 「유엔해양법협약」의 도입 이후 동북아시아 국가들 간의 해양 경계 획정 문제는 주로 양자 간 협상 게임으로서 전개돼 왔다. 현재와 같이 서로 조정되지 않는 여러 양자 간 어업협정의 네트워크는 지역적인 차원에서 볼 때 경계 획정 문제에 부정적인 영향을 끼칠 소지가 크다. 따라서 동북아 3국의 공동 자원관리 대상수역은 일차적으로는 유보수역이 될 것이고, 점차 중간수역, 잠정조치수역 및 배타적 경제수역으로 확대해서 동북아 수역 전체에 대한 자원관리 규범화를 이뤄야 한다. 아울러 지속가능한 어업자원관리의 원칙과 동북아 3국 모두가 동의할 수 있는 동북아 어업자원 관리목표, 관리수단 및 모니터링 체제 등을 갖추어야

한다. 이 밖에도 상호 어업활동에서 발생하는 분쟁을 조정하고 효율적인 제도개선을 위하여 3국 간 어업협력위원회를 구성할 필요가 있다.

셋째, 동북아시아 지역에서 배타적 경제수역과 대륙붕 경계 획정 문제는 어업협상 보다 훨씬 더 복잡한 문제이다. 이것 역시 단순한 양자 간 협상게임 이상의 것이다. 도서를 둘러싼 영토분쟁의 문제도 얽혀 있다. 협상의 시작점이라고 할 수 있는 기선과 기점에 대한 합의도 제대로 이루어지지 않고 있다. 관련국들은 중간선 원칙과 형평해결의 원칙 사이에서 어떠한 합의도 도출해내고 있지 못하다. 따라서 중국이나 일본이 주장하는 형평해결 또는 중간선 원칙의 일반적인 적용보다는 그간 우리나라가 제시해온 ‘등거리 및 특수한 사정의 원칙,’ 즉 우선 잠정적 중간선을 그은 후에 필요한 경우 세세한 부분들에 대한 조정을 하자는 원칙에 적극적인 합의를 할 필요가 있다. 각국의 정치적 결단이 이루어진다면 본 원칙은 동북아 지역 내에서 받아들여질 수 있는 가장 보편타당한 규범이 될 수 있다.

넷째, 동북아의 새로운 해양질서의 모색을 위해 다자간 협력체제의 구축을 위해 노력하되, 동북아시아의 경우 제3자의 중재에 의존하거나 지금 당장 법적 구속력이 있는(legally binding) 지역 해양기구를 설치하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않다는 점을 인식해야 한다. 대신 어업관련 잠정조치들이나 NOWPAP과 같은 기존의 협의체들을 바탕으로 동북아의 민감한 정치사회적 환경을 고려하여 영해나 관할권 문제, 자원의 공동개발 문제 및 환경보호 문제 등을 느슨한 형태의 협약으로 규율할 필요가 있다. 남중국해상의 문제 해결을 위해 지난 2002년 중국과 아세안(ASEAN) 국가들이 서명한 남중국해상의 행동강령(Code of Conduct for the South China Sea)과 유사한 방식은 동북아시아 지역에서도 현상을 유지하면서도 상호간 이해를 높이기 위한 첫걸음이 될 수 있다. 그 다음 단계는 팽팽한 의견 대립 때문에 양자 간 협상이 불가능한 기점과 기선의 원칙에 대한 합의를 다자간 협상을 통해 도출한 후 상대적으로 쉬운 부분부터 잠정적 경계선과 구역들을 설정해 나가는 것이다. 그런 후에 추가적 협상을 통해 잠정 경계선들과 구역들을 특수한 상황적 요인들을 고려해 가면서 조정하고 수정하는 것이 바람직 할 것이다.

흔히 21세기는 해양시대라고 한다. 우리나라는 세계 1위의 조선 강국이며

세계 6위의 지배선대를 보유하고 있다. 이를 바탕으로 우리나라는 세계 10위 권의 해양국가로 확고하게 자리매김해 왔다. 21세기에 걸맞은 해양국가로 더욱 비상하기 위해서는 단순한 규범 수용자가 아닌 새로운 컨센서스를 생산하고 이를 확대할 수 있는 정치적 결단과 규범적 노력이 필요하다. 동북아의 신해양질서 구축의 핵심은 영토 문제, 어업 문제, 해저자원 개발 문제, 그리고 환경문제를 가능한 한 분리하여 접근하되, 이러한 각론에서의 협력을 바탕으로 궁극적으로는 해양문제 전반에 관한 상생의 다자간 컨센서스를 이끌어 내는 것이다. 이는 동북아시아 지역에서 팽배한 공격적 민족주의를 순화시켜 궁극적으로 동북아 지역 전체의 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 영역에서의 상생과 공영의 기반을 다지는데 기여할 것이다.

참고문헌

- 강창구. 2005. 「동북아 해양환경보전을 위하여 NOWPAP 활동은 어떻게 이루어지고 있는가」. 11월 22일. <http://www.unep.or.kr/board.php?BID=board07&GID=root&mode=view&adminmode=&UID=336>(검색일: 2011. 3. 31).
- 김선표·홍성걸·신영태·이형기. 2000. 『유엔해양법협약 이후 새로운 공해어업질서의 법적 성격 연구』. 서울: 한국해양수산개발원.
- 김영구. 2004. 『한국과 바다의 국제법』. 서울: 21세기 북스.
- 김용환. 2007. 『독도 인근해역 경계 획정의 국제법적 쟁점 및 대응방안』. 서울: 한국해양수산개발원.
- 김태완. 2007. 「유엔 해압법 협약 레짐과 동아시아 갈등: 원인과 해결방안」. 『국제정치 연구』 10권 1호 pp. 107-122.
- 김현수. 1999. 「동북아에서의 EEZ 경계 획정 및 암석 도서의 처리에 관한 연구」. 『해양전략』 104권. pp. 69-113.
- 신창현. 1997. 『한중일의 해양 경계 획정 문제: UN해양법협약과 신해양질서의 관점에서』. 서울: 국제문제조사연구소.
- 이영희. 2009. 「한중일, 환경 분야 협력 강화」. 이투데이. 6월 14일자. <http://www.e-today.co.kr/news/section/newsview.php?TM=news&SM=0301&idxno=234622> (검색일: 2011. 3. 31).
- 이용인. 2009. 「오키나와해구까지 한국 대륙붕...정부 예비 정보 유엔에 제출」. 한겨레신문. 5월 12일자. http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/354540.html(검색일: 2011. 3. 31).
- 이은호. 2004. 「환경의 국제정치와 동북아 환경협력」. 이은호 편. 『현대국제정치의 이해』.

- 서울: 오름. pp. 409-435.
- 정갑용. 2006. 『중·일간 동중국해 대륙붕 분쟁과 우리의 정책방향』. 서울: 한국해양수산개발원.
- 정문섭. 2008. 「동북아시아 지역의 해양분쟁과 그 함의」. 『아시아연구』 11권 2호. pp. 135-162.
- 정필수·이홍동·류정곤. 2002. 『지속가능한 개발을 위한 동북아 해양정책 비교연구』. 서울: 한국해양수산개발원.
- 조동준. 2010. 「인류공동의 유산의 국제제도화 과정: 심해저 관리를 중심으로」. 『국제정치논총』 50권 4호. pp. 127-158.
- 최수정·김정택. 2002. 『반폐쇄해(semi-enclosed sea)의 해양오염 방지를 위한 국가관할권 적용방안 연구: 황해의 경우를 중심으로』. 서울: 한국해양수산개발원.
- 한택환. 2003. 「환경」. 안충영·이창재(편). 『동북아 경제협력: 통합의 첫걸음』. 서울: 박영사. pp. 106-134.
- Aggarwal, Vinod K. 1998. "Reconciling Multiple Institutions: Bargaining, Linkages, and Nesting." In Vinod K. Aggarwal. ed. *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting*, Ithaca, NY: Cornell University Press. pp. 1-31.
- Andresen, Steinar. 1989. "The Environmental North Sea Regime: A Successful Regional Approach?" in Elisabeth M. Borgese and Norton Ginsburg. eds. *Ocean Yearbook* 8. Chicago, IL: University of Chicago Press. pp. 378-401.
- Bong, Yongshik D. 2002. *Flashpoints at Sea? Legitimization Strategy and East Asian Island Disputes*. Ph.D. Dissertation in Political Science. Philadelphia: University of Pennsylvania.
- Chircop, Aldo E. 1989. "Participation in Marine Regionalism: An Appraisal in a Mediterranean Context." In Elisabeth M. Borgese and Norton Ginsburg. eds. *Ocean Yearbook* 8. Chicago, IL: University of Chicago Press. pp. 402-416.
- Donaldson, John and Alison Williams. 2005. "Understanding Maritime Jurisdictional Disputes: The East China Sea and Beyond." *Journal of International Affairs* 59(1). pp. 135-156.
- Groves, Hurst. 2005. "Offshore Oil and Gas Resource: Economics, Politics and the Rule of Law in the Nigeria-São Tomé e Príncipe Joint Development Zone." *Journal of International Affairs* 59(1). pp. 81-96.
- Gunes, Sule. 2011. "Legal Status of Enclosed and Semi-Enclosed Seas." <http://www.emecs.or.jp/emecs2001/abstracts/page/5/5-011.htm> (검색일: 2011. 3. 31).
- Gupta, Sourabh. 2010. "China-Japan Trawler Incident: Japan's Unwise--and Borderline Illegal--Detention of the Chinese Skipper." *East Asia Forum*. September 30. <http://www.eastasiaforum.org/2010/09/30/china-japan-trawler-incident-japans-unwise-and-borderline-illegal-detention-of-the-chinese-skipper/> (검색일: 2011. 3. 31).
- Haas, Peter M. 1991. "Save the Seas: UNEP's Regional Seas Program and the

- Coordination of Regional Pollution Control Efforts.” In Elisabeth M. Borgese and Norton Ginsburg. eds. *Ocean Yearbook* 9. Chicago, IL: University of Chicago Press. pp. 188-212.
- Hardin, Garrett. 1968. “The Tragedy of the Commons.” *Science* 162. pp. 1243-1248.
- Kajimura, Hideki. 1997. “The Question of Takeshima/Tokdo.” *Korea Observer* 28(3). pp. 423-475.
- Kim, Sun Pyo. 2004. *Maritime Delimitation and Interim Arrangements in Northeast Asia*. The Hague/London/New York: Martinus Nijhoff Publishers.
- Koo, Min Gyo. 2009. *Island Disputes and Maritime Regime Building in East Asia: Between a Rock and a Hard Place*. New York: Springer.
- Koo, Min Gyo. 2010. “Between a Rock and a Hard Place: The Future of the East Asian Maritime Order.” *EAI Issue Briefing*, No. MASI 2010-08, December 27. http://www.eai.or.kr/data/bbs/eng_report/2010122814501165.pdf (검색일: 2011. 3. 31).
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Moon, Chung-in and Chaesung Chun. 2003. “Sovereignty: Dominance of the Westphalian Concept and Implications for Regional Security.” In Muthiah Alagappa. ed. *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*. Stanford, CA: Stanford University Press. pp. 106-137.
- NOWPAP. 2011(a). “UNEP Regional Seas Program.” <http://www.nowpap.org/> (검색일: 2011. 3. 31).
- NOWPAP. 2011(b). “NOWPAP History.” <http://www.nowpap.org/> (검색일: 2011. 3. 31)
- Oxman, Bernad H. 1994/95. “International Maritime Boundaries: Political, Strategic, and Historical Considerations.” *University of Miami Inter-American Law Review* 26(2). pp. 243-295.
- Park, Choon-ho. 1983(a). “Fishing under Troubled Waters: The Northeast Asia Fisheries Controversy.” In Choon-ho Park. ed. *East Asia and the Law of the Sea*, Seoul: Seoul National University Press. pp. 51-100.
- Park, Choon-ho. 1983(b). “The Sino-Japanese-Korean Sea Resources Controversy and the Hypothesis of a 200-mile Economic Zone.” In Choon-ho Park. ed. *East Asia and the Law of the Sea*. Seoul: Seoul National University Press. pp. 101-123.
- Park, Choon-ho. 1983(c). “South Korea and the Law of the Sea.” In Choon-ho Park. ed. *East Asia and the Law of the Sea*, Seoul: Seoul National University Press. pp. 139-160.
- Park, Choon-ho. 1983(d). “Joint Development of Mineral Resources in Disputed Waters: The Case of Japan and South Korea in the East China Sea.” In Choon-ho Park. ed. *East Asia and the Law of the Sea*, Seoul: Seoul National

- University Press. pp. 125-138.
- Pilling, David. 2010. "Why China and Japan Are Oceans Apart." *Financial Times*. November 10. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/6e1b773c-ed03-11df-9912-00144feab49a.html#axzz1QOcvoW8t> (검색일: 2011. 3. 31).
- Saunders, Phillip. 2001. "Maritime Regional Cooperation: Theory and Principles." in Mark J. Valencia ed. *Maritime Regime Building: Lessons Learned and Their Relevance for Northeast Asia*. The Hague/London/New York: Martinus Nijhoff Publishers. pp. 1-16.
- Wikipedia. 2011. "Xihu Trough." http://en.wikipedia.org/wiki/Xihu_Trough (검색일: 2011. 3. 31).
- Zou, Keyuan. 2005. *Law of the Sea in East Asia: Issues and Prospects*. New York, NY: Routledge.

Sustainable Maritime Regime Building in Northeast Asia: Lessons from South Korea's Maritime Policy

Min Gyo Koo

Assistant Professor, Graduate School of Public Administration
Seoul National University

This study examines South Korea's maritime policy in light of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and then explores the possibility of building sustainable maritime regime in Northeast Asia. This study argues that we first need to separate multi-layered maritime issues—consisting of competing sovereignty claims, fisheries, sea-bed marine resources, and environmental problems—as much as possible. It also maintains that we draw multilateral consensus from bilateral and minilateral cooperation in each issue area. Maritime regime building is an essentially political process to resolve interstate differences over sovereignty, marine resources, and maritime boundaries. At the same time, it involves a highly normative dimension to the extent that participating countries must integrate their claims into broader international norms by going beyond narrow national interests. As a result, coastal states in Northeast Asia must decide on the extent to which they will harmonize their unilateral, bilateral, and minilateral efforts with global maritime regime that revolves around the UNCLOS. The extensive confrontation over maritime and territorial issues across the region in recent years indicates that multilateral efforts at building sustainable maritime order in Northeast Asia can no longer be delayed.

Key Words: Northeast Asia, United Nations Convention on the Law of the Sea, maritime order, delimitation, exclusive economic zone, continental shelf, joint development zone