

동북아 지역 협력으로서의 한중해양경계획정: 이어도 문제를 중심으로*

박창건**, 김지예***

목 차	
I. 들어가는 말	VI. 한중해양경계획정에서 이어도 주변 수역의 관할권 문제
II. 동북아 지역 협력으로서의 전략적 위상	V. 동북아 해양 발전을 위한 이어도의 다면적 협력 전략
III. 한중어업협정에서의 해양경계획정 논의 과정	VI. 맺음말

| 논문요약 |

본 연구는 동북아 지역 협력으로서의 한중해양경계획정이 어떠한 형태로 전개되고 있는지를 조명하는 것이다. 논쟁의 초점은 한중해양경계획정의 협상 과정에서 나타난 이어도 주변 수역의 관할권 문제에 대한 양국의 정치적 입장을 살펴보는 것이다. 이를 위해 본 연구는 한국과 중국 간의 해양경계 획정에 있어서 한중어업협정이 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석하고, 해양경계획정의 원칙을 둘러싼 양국의 상반된 주장을 선행연구의 분석을 통해 검토하고 있다. 이어도 주변 수역의 관할권 문제는 한중해양경계를 획정함에 있어서 국제해양레짐의 적용 방식, 동중국해의 특수한 지정학적 환경, 전략적 협력 동반자 관계의 정치적 관계 등에서 양국의 입장 차이를 실증적으로 파악할 수 있다. 특히 본 연구에서는 이어도가 제도화된 협동을 통한 해양 협력 전략의 구축, 지정학적 측면에서의 군사적 요충지, 해양과학 협력

* 본 연구는 2013년 11월 2일 계명대학교에서 개최된 동아시아일본학회&동북아시아 문화학회 추계연합국제학술회의에서 발표된 논문을 수정·보완하여 발전시킨 것이다.

** 제1저자. 국민대학교 일본학연구소 연구교수.

*** 공동저자. 경남대학교 정치외교학과 박사과정.

을 위한 기지로서의 가치라는 정치적 의미를 도출하고 있다. 결과적으로 본 연구는 한중해양경계획정에서 이어도 문제를 재검토하여 양국의 갈등과 대립을 효율적으로 관리할 수 있는 동북아 지역 협력의 구상을 발전시키는데 초점을 맞추고자 한다.

▪ 주제어: 동북아, 한중해양경계획정, 이어도, 관할권, 배타적 경제수역

I. 들어가는 말

본 연구는 동북아 지역 협력이라는 관점에서 한중해양경계획정이 어떠한 형태로 전개되고 있는지를 조명하는 것이다. 논쟁의 초점은 한중해양경계획정의 협상 과정에서 나타난 이어도(離於島)¹⁾ 주변 수역의 관할권 문제에 대한 양국의 정치적 입장을 살펴보는 것이다. 이어도는 해저 자원 개발을 위한 경제적 가치와 해상 교통로 확보를 위한 군사적 가치가 높게 평가되고 있기 때문에 동북아 지역에서 뜨거운 감자로 부상하고 있다. 이런 의미에서 본 연구는 이어도의 정치적 의미를 분석하고, 그 현재적 유효성과 잠재적 한계에 대한 논의를 전개하고자 한다. 이는 동북아 지역의 평화와 협력 체제의 구축과 한중해양경계획정의 효율적인 해결 모색에 기여할 수 있을 것이라고 생각된다.

해양법협약 제121조 1항에 의하면, ‘도서는 만조 시에 수면위에 있고, 바다로 둘러싼 자연적으로 형성된 육지지역이다’라고 규정하고 있다. 이 협약에서의 섬의 개념에는 두 가지 중요한 의미가 포함되고 있다. 첫째, 도서로서의 지위를 인정받기 위해서는 그것이 자연적으로 형성된 육지 지역이어야 한다는 점이다. 둘째, 만조 시에도 수면 위에 돌출하고 있어야 한다는 점이다. 이런 의미에서 이어도는 1년에 몇 차례를 제외하고 수

1) 이어도의 해도상의 명칭은 ‘소코트라 바위(Socotra Rock)’라고 불리는데, 이는 1900년 영국 상선인 Socotra호가 이 암초에 의해 좌초한 것에서 비롯되었다. 이어도는 ‘파랑도(波浪島)’라고도 불리고 있으며, 한국 최남단 도서인 마라도로부터 제주도 남서쪽 149km에 위치한 남북 1,800m, 동서 1,400m의 타원형 수중암초이다. 주변해역 수심은 평균 50m이고, 암초 정상 수심은 최간조시에 4.6m이다.

면 밑에 잠겨 있는 암초이기 때문에 ‘유엔해양법협약’ 또는 ‘해양법’상 ‘도서’로써의 국제법적 지위를 인정받지 못하고 있다. 따라서 이어도는 한중 해양경계획정에서 영유권보다 관할권 문제에 양국이 초점을 맞추어 영역성을 배제한 기능적 접근을 중시하는 것이 현명할 것이다(Johnston 1988, 12-14).

한중어업협정²⁾ 내용에는 이어도와 관련된 명확한 규정이 없고, 이어도는 ‘한중공동조업수역’내에 위치하고 있다. 한중어업협정 제92조에 의하면, 한중공동조업수역은 ‘양국 간 별도의 합의가 없는 한 현행조업 질서가 유지되는 수역’이라고 명시되어 있다. 따라서 이 수역은 한국과 중국만이 조업 할 수 있는 곳으로 양국의 허가 없이는 제3국의 조업이 불가능하다. 한국과 중국 사이의 바다는 280여 해리 밖에 되지 않아 양국이 동시에 200해리의 배타적 경제수역(EEZ: Exclusive Economic Zone)을 주장할 수 없는 상황이다. 그 경계에 위치하고 있는 이어도는 양국의 EEZ이 중첩되고 있기 때문에 해양경계획정에 있어서 서로 다른 목소리로 낼 수 있는 이유이기도 하다.

한국은 서로 마주보고 있거나 또는 인접하고 있는 해안을 갖는 국가 간에 있어서, 경계획정 원칙의 하나로 경계를 기선상의 가장 가까운 점에서 동일한 거리에 있는 중간선으로 하는 ‘중간선의 원칙(median line principle)’을 주장하고 있다. 반면에 중국은 육지 영토의 전부가 중국 영해이원으로 자연 연장되어 대륙변계 외연까지 뻗어나간 해저 구역의 해저와 그 하층토로 EEZ을 규정하고 ‘육지 영토의 자연적 연장’에 기초한 대륙붕 개념을 채택하고 있다.³⁾ 이는 이어도를 접하고 있는 해안선의 길

2) 한중어업협정은 1993년 12월부터 본격적으로 실무회담에 착수하여, 2000년 8월에 서명되고, 2001년 6월 30일에 발효되었다. 이 협정은 전문 및 16개조의 본문과 2개의 부속서, 그리고 양해각서로 구성되어 있다. 기본적인 목적을 담은 전문은 ① 해양생물자원의 보존과 합리적인 이용, ② 정상적인 어업 질서의 유지, ③ 어업분야 상호협력 강화 등을 표방하고 있다.

3) 1998년 2월 6일에 제정한 배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률에 따르면, 중국은 주변국과의 경계획정에 대해서 EEZ이나 대륙붕이 중첩된다고 주장되는 경우 ‘국제법 기초 위에서 공평원칙에 따라 합의를 하여 경계선을 획정’하도록 규정하고 있다. 이처럼 중국은 대륙붕에 대해서는 자연적 연장 개념을 강조하면서도 EEZ과 대륙붕의 경계획정에서는 모두 공평원칙 즉, ‘형평의 원칙(equitable principles)’을 준수하는 입장을 취하고 있다.

이와 인구가 많은 국가가 더 넓은 영역을 차지해야 한다는 논리를 담고 있다. 중국이 주장하는 ‘형평의 원칙’은 주로 인접국간의 해양경계를 정할 때 이용되며 한국과 중국의 경우인 대항국에는 적용하기가 어렵다. 이러한 입장의 차이가 한중해양경계획정을 위해 수차례의 실무자 회담을 개최하였음에도 불구하고 현재까지 협상이 미완성의 형태로 남아 있는 주된 원인이다.

2012년 3월, 한중 양국 정상은 이어도 문제 해결을 위해 EEZ 경계획정 협상을 신속히 추진하기로 합의했다. 이는 이어도 주변 수역의 관할권 확보가 동북아 지역의 안정과 발전뿐만 아니라 양국의 지속적인 협력과 발전을 위해서도 도움이 된다고 판단되기 때문이다. 이에 한국과 중국은 ‘전략적 협력 동반자 관계’에 걸맞게 양국의 실질적인 우호 관계를 한층 더 발전시키려는 노력을 기울이고 있다(외교통상부 2010). 특히 2008년 한국의 이명박 대통령과 중국의 후진타오(胡錦濤) 주석은 양국의 전략적 협력 동반자 관계를 유지하면서 향후 서로 협력하여 동북아 지역에서의 신뢰 구축과 경제 협력을 적극 추진해 나가기로 약속했다. 2013년 6월 27일 박근혜 대통령과 시진핑(習近平) 중국 주석의 정상회담에서 한국과 중국의 전략적 협력 동반자 관계의 내실화를 위해 정치·안보 분야의 전략적 소통 강화, 경제·사회 분야 협력 확대, 양국민간 다양한 형태의 교류 촉진, 인문유대 강화 활동을 적극 추진해 나가기로 하였다. 그럼에도 불구하고 한중 국교 수교 20주년이 지나고 양국의 새로운 지도자들의 한중 미래비전 공동성명을 채택한 현 시점에서 이어도 문제가 양국의 외교적 마찰을 일으키는 잠재적인 요인으로 작용하고 있다.

이러한 상황적 맥락에서 본 연구는 다음과 같이 논의를 전개하고자 한다. 먼저 제Ⅱ장은 동북아 지역의 평화와 협력 체제 구축이란 관점에서 양국의 이어도 문제를 설명하기 위해 고려해야 할 변인을 제시한다. 제Ⅲ장은 한중해양경계획정 협상 과정을 논의한다. 제Ⅳ장은 한중해양경계획정에서 초래되는 이어도 주변 수역의 관할권 문제를 분석하고자 한다. 제Ⅴ장은 동북아 해양 발전으로서 이어도의 전략적 위상을 실증적으로 살펴보고자 한다. 마지막 제Ⅵ장은 결론이다.

II. 동북아 지역 협력으로서의 전략적 위상

동북아 지역의 해양 분쟁은 무인도를 둘러싼 한·중·일 3국의 영유권 주장에서 비롯되고 있으며, 이 때 발생하는 대부분의 문제는 도서 그 자체 보다는 그 도서 주변 수역의 해양자원의 가치와 전략적 위상 때문에 갈등과 대립이 증폭되고 있다. 이러한 현상은 도서의 영유권과 관할권에 대한 국제법이 모호한 점과 이를 둘러싼 각국의 치열한 논쟁이 민족주의를 기반으로 한 해양자원 확보를 강조함으로써 원만한 해결을 모색하는데 어려움을 한층 더하고 있다. 동북아 지역의 도서 분쟁의 주요 사례는 러일 간의 쿠릴 열도/북방영토 문제⁴⁾, 중일 간의 다오위다오(釣魚島)/센카쿠열도(尖閣列島) 문제, 한일 간의 독도(獨島)/다케시마(竹島) 문제 등이 존재하며, 이 모든 사례는 일본 제국주의 정책에서 파생된 영유권 문제가 현재화된 모습으로 촉발된 것이다(진창수(편) 2007; 孫崎 享 2011). 여기에서 주목할 것은 1938년 일본의 식민지 통치기에 이어도를 조사하였고, 이곳에 기지의 건설을 구상했지만 태평양 전쟁으로 무산된 바 있다는 점이다(국립해양조사연구원 2004).

한중해양경계획정을 둘러싼 이어도 주변 수역의 관할권 문제에 관한 기존의 선행연구들은 첫째, 영토 보호 목적에 기반 한 지리학적 고찰에 대한 연구(李明春 2007; 高之國·張海文 2007; 송대성 2010), 둘째, 자국의 실리를 위한 교섭의 현황과 해법 모색에 초점을 맞춘 연구(김선표 2012, 진형남 2012), 셋째, 법리적 성격의 규명을 통한 협상의 명분을 강화하는 내용에 대한 연구(이석용 2007; 김영구 2008; 김부찬 2012) 등으로 정리할 수 있다. 하지만 이러한 선행 연구는 한중해양경계획정 연구로서의 가치와 의미는 충분하지만 자료의 선별과 고증, 해석의 차이에 따라 객관성이 결여되어 논리의 전개와 결론이 다르게 나타나는 경우도 있음을 부인할 수 없다. 더욱이 기존의 논의들은 이어도 주변 수역의 관할권 문제를 둘러싼 연구자들의 담론 구조가 애국주의에 편승되어 한 국가의 국익 차원을 넘어 동북아 지역의 해양 분쟁을 촉발시키는 이론적 기반을 제공하

4) 러일 간의 쿠릴 열도/북방영토 문제는 하보미아(齒舞), 시코탄(色丹), 구나시리(國後), 에토로후(擇捉)로 불리는 4개 도서의 영유권 분쟁 사례이다.

는 경향이 있다. 이와 같은 문제를 보완하기 위해 여기에서는 동북아 지역 협력이라는 관점에서 한중해양경계획정을 둘러싼 이어도 주변 수역의 관할권 문제를 명확하게 이해하기 위해 고려해야 할 정치동태적 변수들의 분석이 요구된다.

첫째는 자구에 의한 정치적 협의의 부재이다. 중일 양국은 국제해양레짐의 원칙과 기준에 따라 원만한 합의에 의해 그 경계를 획정해야 한다.⁵⁾ 이러한 합의는 한국과 중국 간의 관할 수역 범위의 기준이 되는 기선을 어디로 정할 것인지에 관한 문제가 가장 핵심적인 사항이다. 왜냐하면 한중해양경계획정은 국가 간의 관할권을 가르는 중대한 문제이고 그에 따른 양국의 이해관계 조정에 입장 차이를 드러내고 있기 때문에 현재까지 미완성의 상태로 표류하고 있다(남종호 2012, 21). 더욱이 EEZ와 관련된 양국의 국내법을 중심으로 살펴보면, 한국은 ‘합의’와 ‘중간선’은 있고 ‘형평’이라는 자구는 없지만, 중국은 ‘합의’와 ‘형평’은 있으나 ‘중간선’이라는 ‘자구’가 없다는 점이 대조적으로 나타나고 있다(강효백 2009, 100). 이는 한국과 중국이 유엔해양법협약(UNCLOS: The United Nations Convention on the Law of The Sea) 제74조가 규정한 대로 국제법을 기초로 한 합의에 의한 경계선 획정을 목표로 삼고, 양국이 원만한 결과를 도출하기 위한 자구의 방법을 모색할 것을 주문하고 있다.

둘째는 언론 보도의 부정확성과 편향성이다. 이어도 문제에 대한 한중 양국의 언론 보도는 정확하고 공정한 정보의 제공 없이 ‘영유권’과 ‘관할권’을 혼동하여 기사화시키며, 민족주의 정서를 자극하여 단호하고 강경한 대응 정책을 정부에게 호소하는 방식을 취하고 있다. 예컨대 지린(吉林)대학 왕성(王生)교수는 ‘쑤옌자오에 잠재되어 있는 문제는 한국 민족주의 정서 고조와 매체들의 대대적인 기사화’라고 지적하면서 중국은 이론 연구와 대응 전략을 사전에 대비해야 한다고 역설하고 있다(『경향신문』, 2012년 3월 13일). 이러한 ‘단호’ 혹은 ‘강경’한 대응을 조장하는 양국의 언론 보도는 한중 양국의 외교관계와 민간 교류뿐만 아니라 동북아 지역 정세를 불안하게 만드는 영해 분쟁을 촉발시키는 요인으로 작용하고 있다. 허재철(2012, 96-97)의 분석에 의하면, 한국의 『경향신문』과

5) 유엔해양법협약 제74조 1항 참조.

중국의 『環球時報(환치우스빠오)』만이 비교적 균형 잡힌 보도를 통해 양국이 평화적이고 합리적인 해결 방법을 모색할 것을 주문하고 있지만, 그 이외의 대부분의 양국 언론은 이어도를 영유권 문제로 오도하고, 문제의 본질을 왜곡시켜 한중 관계를 극한 대립으로 치닫게 만드는 경향도 있음을 지적하고 있다. 따라서 이어도 주변 수역의 관할권 문제에 균형 있게 접근하기 위해서는 편파적이고 감정적인 대응보다는 지속적인 관찰과 냉정하고 객관적인 언론 보도가 필요하다.

셋째는 전략적 위상에 대한 접근의 방식이 다르다. 한국은 이어도를 제주도 생활사가 반영된 인문사회학적 지식 내지 통섭의 공간으로 인식하고, 이어도 주변 수역을 동북아 공동 번영의 장으로 인식하여 지속적이고 실효적인 관리를 통해 해양과학기지를 평화적으로 이용할 것을 전략적으로 내세우고 있다. 이를 위해 사이버 외교사절단 반크는 국제사회에 이어도에 한국의 해양과학기지가 건설되었음을 홍보하는 동시에, 동북아 지역의 ‘평화와 미래를 향한 나침반’이라는 상징성을 강조하고 있다(반크 2012). 반면 중국은 이어도의 군사전략적 가치의 중요성을 인식하고 한국의 주장을 반박하는 논리의 개발에 주력하고 있다. 중국은 한국의 해양과학기지가 공공 서비스와 과학 연구를 명분으로 내세우고 있지만 정치적 의도가 담겨 있는 구조물이라는 입장을 견지하고 있다. 특히 중국의 인민해방군 산하 난징육군지휘학원 작전지휘교육연구실 소속의 천자광(陳家光)은 ‘쑤옌자오(蘇岩礁)⁶⁾가 중국 대륙붕에 있고, 200해리 EEZ 내에 있기 때문에 타국이 이를 점령하는 것은 중국의 영토 주권 침범하는 것’이라는 주장을 지대공미사일 연구기관인 창핑(長峰)그룹에서 발간되는 『軍事文摘』이라는 월간지 3월호를 통해 밝히고 있다(陳家光 2007).

6) 이어도의 중국 명칭이다.

Ⅲ. 한중어업협정에서의 해양경계획정 논의 과정

동북아는 국가 간 해양경계획정이 복잡한 곳 중의 하나로 해양관할권에 대한 합의가 어려운 지역으로 인식되고 있다. 여기에서 ‘해양경계획정’이란 국제법에 기초하여 다수의 국가가 권리와 관할권을 주장한 해역과 해저구역이 공해 또는 심해저에 의해 나누어지지 않고 중복하는 경우에 상호 경계를 정하는 것으로 정의한다(김석균 2009, 225). 일반적으로 해양경계획정은 해역에 대한 제반 권리의 소재 및 유무를 판단하는 문제로 영유권과 관할권이 논쟁의 핵심이 된다. 영유권은 소유의 발생, 유지와 관련해서 현재 어느 일방에게 귀속되는가를 판단하는 문제이고, 관할권은 EEZ을 비롯한 12해리 영해 이외의 지역에 대한 해양 이용과 관련된 배타적 권리에 관한 문제이다. 그 권리를 설정하는 출발점이 기점(base point) 및 기선(base line)으로부터 시작되기 때문에 EEZ을 선포하는 경우에는 그 경계획정은 엄격한 국제해양법의 규범적 기준에 따라야 한다. <그림 1>은 동북아 지역의 해양경계와 관할 해역을 보여주고 있다.

<그림 1> 동북아 지역의 해양경계와 관할 해역



* 출처: 『매일경제』, 2012년 9월 21일.

한중어업협정은 한국과 중국 사이에서만 적용되는 ‘양자협정’이다(이상철 2006, 23). 한중어업협정 제1조에 의하면, 이 협정이 적용되는 수역(협정수역)은 대한민국의 EEZ과 중화인민공화국의 EEZ으로 규정하고 있다.⁷⁾ 이는 ‘어업’에 관한 사항만 적용되고, 양자 간의 조약으로서 한국과 중국 양국에 한정하여 그 효력이 미치며, 양국의 EEZ에 적용되는 협정이라는 것을 의미한다. 여기에서 EEZ 경계는 양국의 합의 전까지 해양경계에 대한 각국의 해양법적 입장을 그대로 유지하고, 단지 어업에 관한 사항만 규제하기로 한 이른바 ‘잠정협정’의 형식을 채택했다고 할 수 있다(해양수산부 2002, 121). 이는 양국의 EEZ 전체를 범위 대상으로 적용하고 있기 때문에 한국과 중국 간에 200해리가 중첩되는 서해와 동중국해 일부 수역뿐만 아니라 동해와 남해에 있는 한국 EEZ에도 적용된다는 것을 의미한다. 국제해양법협약이 인정하는 EEZ은 각 국가의 연안 바깥 200해리까지로 규정하고 있는 점을 고려할 때 한국과 중국 사이에 있는 서해/황해의 수역이 최대 280해리에 불과하다는 것이 관할권 설정의 제약이 되고 있다.

여기에서 주목할 것은 한중어업협정의 지향점이 양국이 마주보는 서해/황해뿐만 아니라 한국의 동해, 중국의 동중국해 및 남중국해에도 적용되고 있다는 점이다. 이것은 서해/황해가 한국과 중국이 주장하는 EEZ이 중첩된다는 것을 의미하고 있다. UNCLOS 제74조 1항에 의하면, 두 나라의 EEZ이 중첩될 경우 양국의 합의에 의하여 경계를 획정하되 공평하게 해결하도록 함을 권고하고 있다. 이러한 법리적 해석으로 한중 EEZ 중첩 문제를 해결하기 위해 오랜 기간 동안의 협상을 진행해 오고 있지만 아직까지 EEZ의 경계획정을 공평하게 결론을 내리지 못하고 있는 실정이다(성재호·이창열 2010, 91).

한중 EEZ의 가장 커다란 걸림돌은 해양경계 수역획정이다. 이는 한 번 획정된 수역은 기한이 없이 영구적으로 지속되기 때문에 해양경계 수역

7) 실무교섭 당시 중국 측은 한국어선이 이 협정의 체결로 동중국해 남부 또는 남중국해에서 조업할 수 있는 점을 우려하여 협정의 적용 대상수역을 ‘양국의 연안이 마주보고 있는 영해이원(領海以遠)의 EEZ’으로 하여 서해 및 동중국해의 일부 수역에 한정하기를 희망한 바 있다. 하지만 한국 측이 한일어업협정의 선례와 한중어업협정도 이른바 EEZ체제에 부응하여 체결되어야 한다는 의견을 제시하여 적용 대상 수역의 범위를 양국의 EEZ 전체로 하는 것에 합의하였다.

획정의 주요한 지표로 활용되고 있다. 한국과 중국 사이의 해양경계 수역 획정은 어업협정상상의 ‘잠정조치수역’, ‘과도수역’, ‘현행유지수역’도 협정이 지리적으로 적용되는 수역이므로 EEZ에 포함된다. 아직까지 양국 간의 해양경계가 합의되지 않은 상황이기 때문에 한국의 EEZ인지 중국의 EEZ인지를 정확히 규정 할 수 없는 것이 현실이다. 이러한 이유로 양국은 협정수역을 몇 개로 나누어 조업을 하기로 협의하고 있다. 이와 같은 한중 간 수역 구분은 어업질서를 유지하기 위하여 편의적으로 나눈 것이지, 그 자체가 해양경계는 아니라는 것을 의미한다. 특히 연안 쪽 수역은 연안국이 관리하는 EEZ 어업제도가 적용되지만, ‘잠정조치수역’이나 ‘현행조업유지수역’에서는 EEZ 어업제도의 실시가 유보되고 어업협정에서 정하는 대로 관리하는 수역이다(박용현 2006, 387).

한국은 1996년 1월29일 UNCLOS을 비준하고 이와 관련된 ‘배타적 경제수역법’을 1996년 8월8일 공포했다. 한국의 EEZ는 협약의 규정에 맞추어 기선으로부터 200해리의 선까지 이르는 수역 중 한국의 영해를 제외한 수역으로 정하고 있다.⁸⁾ 한국과 관계국간의 EEZ의 경계는 국제법을 기초로 관계국과의 합의에 따라 획정한다.⁹⁾ 이러한 법리적 해석으로 한국은 해양경계획정을 중간선¹⁰⁾ 원칙에 따르므로 이어도가 한국의 EEZ에 속한다는 확고한 입장을 취하고 있다. 게다가 한국은 이어도가 1952년에 선포한 ‘어업자원보호선’ 내측에 있으며, 1970년에 제정한 ‘해저광물자원개발법’상의 제4광구에 속하기 때문에 1993년 해양과학기지 건설은 법적으로 전혀 하자가 없다는 입장을 표명하고 있다. 이와 관련하여 한국은 마라도 남쪽 동중국해 대륙붕에 대한 권리를 인정해 달라는 요청서를 UN에 제출하여 한국의 대륙붕 권한 인정에 대해 국제사회에 공식적인 입장을 밝히기도 하였다(『매일경제』, 2012년 12월 27일. 한국은 제주도 강정마을에 해군기지를 건설하여 이어도에서 발생하는 만약의 사태에 대비하고자 한다. 지난 4월 19일 해양수산부에서 ‘내년 상반기 중 “해양영

8) 배타적 경제수역법 제2조 1항 참조.

9) 배타적 경제수역법 제2조 2항 참조.

10) 그 선상의 각 지점으로부터 대한민국의 기선상의 가장 가까운 점까지의 직선거리와 관계국의 기선상의 가장 가까운 점까지의 직선거리가 같게 되는 선을 말한다.

토관리법”을 만들어 영해와 EEZ 관리를 강화할 것”이라고 밝혔다. 5월 8일 윤진숙 해양수산부 장관은 ‘이어도에 연구원들을 365일 상주시킬 계획’이라고 발언했다(『조선일보』, 2013년 7월 21일).

반면 중국은 전통적으로 황해 해저 퇴적층이 있는 범위까지 중국의 대륙붕이라고 간주하고, 황해와 동중국해 대륙붕의 대부분에 대해 그 관할권을 주장하고 있다. 이는 해저 지질학적 요소와 해안선의 길이 등에 대한 비례적 기준, 이른바 ‘실트 라인 이론(Silt Line Theory)’에 근거를 두고 있다(Lee 2003, 15). 그 결과 중국 정부는 대륙붕 경계획정 문제에 관해서 대항하고 있거나 인접하고 있는 연안국 간의 대륙붕 경계는 그 당사자국들이 대등한 입장에서 협의를 통하여 결정하여야 한다는 공식 입장을 취하고 있다(Ma 1984, 54). 중국은 1998년 6월 26일, ‘배타적 경제수역 및 대륙붕법’을 제정하여 자국의 EEZ 범위를 200해리로 규정함으로써 이어도까지 그 관할수역에 포함시키고 있다.¹¹⁾ 이어도는 동중국해 북부의 수면 아래에 있는 암초이며 제주도 서남쪽 이어도에서 이루어지는 한국의 행동은 아무런 법률적 효력이 없다고 주장하고 있다. 특히 중국은 한중어업협정에서 이어도 주변 수역에 대해서 한국의 EEZ는 물론 과도수역과 잠정조치수역의 경계 이남에 위치시켜 대륙붕이나 EEZ에 걸친 관할권 행사와 관련하여 한국과 대등한 입장을 확보하려는 전략적 의도가 담겨져 있다. 중국은 정부뿐만 아니라 여러 민간차원에서도 이어도에 대한 영유권을 주장하는 움직임이 활발하다. 2006년 왕젠싱(王建興)이 주도하여 이어도 문제에 대한 중국인들의 대한 관심을 촉구하고, 한국대사관에 항의서한을 보내기도 하였다. 또한 선박을 보내 암초에 ‘중국령’이라고 새겨진 동패와 석비를 세울 계획까지 내놓았다. 그는 중국 정부가 이어도에 해양과학기지를 건설한 것에 대해 한국 정부에 적극적으로 항의하지 않고 있다고 비판하고, 중국 언론에 대해서도 이어도 분쟁에 대한 사실을 기사화하지 않는다고 비판하기도 하였다. 이러한 활동으로 인해 300여명의 사람들이 뜻을 함께 하여 ‘쑤옌자오보위협회(中華保衛蘇岩礁協會)’라는

11) 중국 정부는 이어도가 자국의 영해 기점인 퉁타오(童島: Tung Tao)로부터 133해리 떨어져 있다는 공식적 입장을 내세워 아직까지 한중 간 최종적인 해양경계획정이 이루어지지 않고 있음을 근거로 자국의 관할권 내지 관할 수역 내에 포함시키기 위한 논의를 강화하고 있다.

단체를 공식단체화 하였다(『서울신문』, 2012년 2월 12일).

이처럼 이어도 주변 수역의 관할권에 관한 양국의 입장 차이는 그 해석에 따라 다르게 적용될 수 있다. 반 다이크(Van Dyke 2003, 34-35)는 한국의 입장에서 자연연장 기준이 해양경계획정에 있어서 결정적 요인이 아니라는 점과 1985년 이후 국제해양 분쟁 판례에서 대륙붕의 자연연장 기준보다는 등거리선과 중간선 원칙이 더 적절하다는 판결의 사례가 많기 때문에 중간선 원칙을 적용하여 이어도 주변 수역의 관할권을 주장하도록 권고하고 있다. 반면 주(Zhu 2006)는 중국의 입장에서 대륙붕의 자연연장 원칙이 동중국해 해양경계획정으로 타당하다는 점을 강조하면서 이어도 주변 수역의 공동 관할권을 국가전략으로 채택할 것을 주장하고 있다. 이러한 논리적 근거는 한중 양국의 EEZ 경계획정을 위한 협의 과정에서 각국의 정치적 입장이 반영되어 나타나고 있다. 아래의 <표 1>은 한국과 중국의 EEZ 경계획정 협의 과정을 정리한 것이다.

<표 1> 한중 EEZ 경계획정 협의 과정

회의 명칭	개최일	회담 장소	주요 내용 및 결과
제1차 한중 EEZ 경계획정 회담	1997.02.24.	서울	해양경계획정 원칙 및 EEZ 시행 문제 협의
제2차 한중 EEZ 경계획정 회담	1997.06.25. ~ 1997.06.26.	상하이	해양경계획정 원칙 문제 논의
제3차 한중 EEZ 경계획정 회담	1997.12.01.	서울	해양경계획정 원칙 문제 및 EEZ 시행 문제 협의
제4차 한중 EEZ 경계획정 회담	1999.05.27. ~ 1999.05.28.	서울	해양경계획정 원칙 문제 협의
제5차 한중 조약국장 회담 및 EEZ 경계획정 회담	2000.03.09. ~ 2000.03.10.	베이징	동북아 평화적인 해양 질서 구축 방안 논의, 국제기구 진출 시 협조 방안 협의, EEZ 중북해역 경계선 획정 원칙 및 제반 고려 요소 협의

제6차 한중 조약국장 회담 및 EEZ 경계획정 회담	2001.05.08. ~ 2001.05.09.	서울	해양경계획정 원칙 문제 협의
제7차 한중 EEZ 경계획정 회담	2002.06.20. ~ 2002.06.21.	베이징	해양경계획정 원칙 문제 협의
제8차 한중 EEZ 경계획정 회담	2003.10.07. ~ 2003.10.08.	제주	해양경계획정 원칙 문제 논의
제9차 한중 EEZ 경계획정 회담	2004.12.15. ~ 2004.12.16.,	베이징	해양경계획정 원칙 문제 구체적 논의
제10차 한중 EEZ 경계획정 회담	2005.12.05. ~ 2005.12.06.	서울	서해/황해에서의 해양경계획정 문제, 양국 간 해양 관련 관심 사항 및 기타 국제법 논의
제11차 한중 EEZ 경계획정 회담	2006.12.06. ~ 2006.12.07.	베이징	해양경계획정 문제와 국제법 분야 협의, 해양 경계 획정에 대한 구체적 사안 논의 위해 전 문가 회의 개최 합의
제12차 한중 EEZ 경계획정 회담	2007.12.14.	제주	서해 해양경계획정 교섭 가속화, 해양 안전 및 해적행위 방지 협력, 한중 간 형사 사법 분야 협력, 양자·다자 조약 체결 동향
제13차 한중 EEZ 경계획정 회담	2008.07.04.	칭다오	서해/황해 해양경계 조기 획정, 해양 과학 조사 등 해양법 문제 논의
제14차 한중 EEZ 경계획정 회담 및 조약국장 회담	2008.12.12.	부산	해양경계 조기 획정 가속화 방안 협의, 국제법 문제, 해적 문제 의견 교환

출처: 외교통상부(2012, 253-278)와 한국과 중국의 주요 언론 자료들을 정리하여 필자가 작성.

VI. 한중해양경계획정에서 이어도 주변 수역의 관할권 문제

이어도는 섬이 아닌 바다 속 암초이다. 2006년 12월, 한중해양경계획정 회담에서 양국은 이어도는 수중 암초이므로 양국 간의 영토 분쟁이 없음을 천명했다. 이명박 대통령은 ‘이어도 문제는 영토 분쟁의 대상이 아니다’라는 점을 근본적으로 이해하면서 한중 간 예민한 문제이므로 신속히 해양경계획정을 해야 한다고 밝힌 바 있다(『경향신문』, 2012년 3월 13일). 그럼에도 불구하고 2012년 3월 3일, 중국의 국가해양국장인 류츠구이(劉賜貴)가 전국인민대표대회 개막을 앞두고 <신화통신(新華通訊)>과의 인터뷰에서 ‘쑤옌자오(蘇岩礁)는 중국 관할 해역에 있으며, 감시선과 항공기 정치 순찰 범위에도 포함된다’고 발언하여 이어도 문제를 영토 분쟁으로 확산시키는 양상을 보였다. 이에 대한 한국의 여론이 부정적으로 확산되자 중국 외교부 대변인 류웨이민(劉爲民)이 ‘쑤옌자오는 중국과 한국의 EEZ에 위치해 있고, 이것은 섬이 아니라 수중 암초인 만큼 영토 분쟁의 대상이 아니라는 점’을 공식적으로 밝혔다(中華人民共和國 外交部 2012).

비록 한국과 중국이 해양경계획정에서 이어도 문제를 외교적 합의에 의해 해결해야 한다는 공통된 인식을 갖고 있지만 해양경계획정의 원칙에는 이견을 보이고 있다는 사실을 부인할 수 없다. 이는 한중 간 해양경계를 획정함에 있어서 ‘중간선 원칙’과 ‘형평의 원칙’이라는 각각의 기본 입장을 강하게 고수하고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 일국사적 관점에서 국내 정치적 역학관계와 민족주의적 의식을 부추기는 양국의 언론 보도¹²⁾는 외교적 합의에 의한 이어도 문제 해결을 더욱 힘들게 만들고 있다(허재철 2012). 이에 따라 미완성의 한중해양경계획정 과정에서 이어도

12) 2012년 3월 4일자 『北京日報』는 ‘중국의 국가해양국 소속 해양 감시 선박, 항공기의 순항 범위가 쑤옌자오, 다오위다오, 황옌자오 및 남사군도 내의 모든 관할 해역을 포함’한다고 소개했고, 이에 대항하여 2012년 3월 10일자 『조선일보』는 ‘중국이 울 들어 한국의 EEZ 내에 속해 있는 이어도 영유권에 대한 주장을 강도를 점차 높이고 있음’을 소개했다.

문제는 언제든지 분출될 수 있는 활화산과 같은 갈등과 분쟁의 요인으로 작용할 수 있을 것이다. 따라서 여기에서는 한중해양경계획정에서 이어도 주변 수역의 관할권이 어떠한 문제를 내포하고 있는지를 살펴보고자 한다.

첫째는 국제해양레짐의 측면에서 이어도 주변 수역의 관할권 문제이다. 국제해양레짐은 해상에서 발생하는 문제를 해결하기 위해서 관련 국가들 사이에 합의된 국제 제도, 규칙이라고 규정할 수 있다. UNCLOS는 해양 문제에 관한 가장 권위 있는 국제레짐이다(박창진 2011, 170-175). 이에 1996년 한·중·일 3국은 UNCLOS에 가입을 하고, 동북아 지역의 영해에서 협력과 상호 신뢰 구축을 위해 노력하고 있다. 하지만 한·중·일 3국은 공유하고 있는 해양에서 최대한의 EEZ 확보를 위하여 자국에 유리한 원칙과 근거로 해양 경계선을 획정하고 있다. 이는 한·중·일 3국 해양 협력의 가장 큰 걸림돌인 EEZ가 겹치는 수역에 각국이 영유권을 주장하는 도서가 위치하고 있기 때문이다. 해양경계획정이 중첩되는 경우, 연안국은 이해관계가 첨예하게 대립되기 때문에 경계획정에서 원만한 합의를 이루기가 쉽지 않다. UNCLOS에서 수중 암초는 어떠한 해양 수역도 영유할 수 없으며 EEZ 경계획정을 위한 기선의 기점으로도 사용할 수 없도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 연안국은 가치 없는 암초로 방치했던 곳에 인공 구조물을 설치하여 섬이라는 해양법적 지위를 얻으려는 노력을 경주하고 있다.¹³⁾ 따라서 해양경계획정에서 섬과 암초의 구별은 매우 중요하다.¹⁴⁾ 게다가 국제해양레짐은 EEZ 경계획정의 기선 설정 방식에서도 다양한 해석의 차이를 보이고 있다. 이는 연안국이 경쟁적

13) UNCLOS의 연안국의 권리는 다음과 같다. 연안국은 EEZ내에서 인공 도서, 시설 및 구조물 설치에 관한 관할권을 가질 수 있으며(UNCLOS 제59조 제1항), 인공 도서 시설 및 구조물에 관해 관세·세정·안전과 출입국 관리법령에 관한 관할권도 가질 수 있다(UNCLOS 제60조 2항). 또한 연안국은 인공도서, 시설 및 구조물의 안전을 보장하기 위하여 적절한 조치를 취할 수 있는 안전 수역을 이들 주위에 설정할 수가 있다(UNCLOS 제60조 4항). 이러한 안전 수역은 인공 도서, 시설 및 구조물의 성격, 기능 등을 합리적으로 고려하여 그 목적을 보장하도록 설정되어야 하며 그 폭은 500m를 초과할 수 없다(UNCLOS 제60조 5항).

14) 국제해양법 제121조 3항은 '사람의 거주나 독자적인 경제활동을 지탱할 수 없는 암석(rocks)'이라고 포괄적으로 규정하고 있다. 이러한 국제해양법의 포괄성, 모호함이 관련 국가 간의 갈등의 소지를 일으키고 있다고 할 수 있다.

으로 바다의 영역 표시에 나서면서 자국에 유리한 방향으로 해양법을 해석하고, 섬인지 암초인지, 섬이라면 그 섬 주변 수역의 관할권이 누구에게 있는지를 놓고 갈등이 격화되어 심지어 분쟁으로까지 치닫는 경향이 있다. 이러한 이유로 국제해양레짐에서도 이어도 주변 수역의 관할권을 놓고 한중 간 서로 다른 입장을 보이고 있기 때문에 양국 정부는 한중해양경계획정을 위해 2012년까지 22차례의 협상을 벌여 왔지만 아직 이렇다 할 합의를 도출하지 못하고 있는 것이다.

둘째는 동중국해라는 지역적 측면에서 이어도 주변 수역의 관할권 문제이다. 동중국해는 한·중·일 3국 사이에 어족자원과 해양 생태계 보존 문제뿐만 아니라 천연자원 매장지가 발견된 이후 인접국들의 최대 관심지가 되고 있다. 특히 1969년 ‘에머리 보고서(Emer Report)’¹⁵⁾가 발표된 이래, 한·중·일 3국은 동중국해의 해양자원 갈등이 도서의 관할권 문제로 확산되어 국가 미래 전략과 국익을 최대화 하려는 입장을 나타내고 있다. 실제로 1980년 유전이 확인되면서 한·중·일 3국 사이에 해양경계획정을 놓고 이견을 보이고 있다. 예컨대 중국은 대륙붕의 자연 연장론에 따라 350해리 이내 범위에 속한 오키나와 해구가 중국 대륙 끝 외부 모서리를 경계 짓기 때문에 이 해구의 축이 중국과 일본 두 나라의 대륙붕 경계를 확정하는 선이라고 주장한다. 반면 한국은 중첩 수역에 대해서는 중국과는 중간선 원칙을 적용하고, 동중국해에서는 자연 연장론을 적용하고 있는데, 오키나와 해구는 한국과 중국의 대륙 끝 모서리를 경계 짓기 때문에 중간선 원칙을 적용할 수 없는 특수한 사항을 가지고 있다고 주장한다. 하지만 일본은 오키나와 해구는 일본 대륙 끝 모서리에서 우연히 생긴 해저이며, 대륙붕 경계는 중간선 원칙으로 확정되어야 한다고 주장하고 있다(Valencia 2007, 147-148). 이러한 한·중·일 3국의 입장 차이에도 불구하고 중국과 일본은 2004년 10월부터 한국을 배제하고 자원 개발을 중심 의제로 하는 ‘동지나해 등에 관한 중일 협의’를 공식적으로 발족시

15) 에머리 보고서는 1968년 유엔아시아극동경제위원회(UNECAFE: U.N. Economic Commission for Asia and the Far East) 산하에 발족된 아시아원해지역광물자원 위원회(CCOP: Committee for the Cooperation of Joint Prospecting for Mineral Resources in Asian Offshore Areas)의 서해와 동중국해 지질조사팀의 대표학자 K. O. Emery가 ‘동지나해에 세계에서 가장 많은 석유 천연가스가 매장되어 있을 가능성이 있다’는 내용을 발표했다.

켜 동중국해에서 에너지 자원의 공동개발을 위한 협조적 경쟁을 대안으로 선택하고 있다(최청호 2007, 225-228). 하지만 동중국해의 해양경계획정은 관련국들 간의 합의가 쉽지 않을 것으로 예상되고 있다. 그 근거는 동중국해가 엄청난 미개발 해저자원의 보고라는 점, UNCLOS의 EEZ과 대륙붕 규정이 실제 중첩되고 있다는 점, 연안국들 사이의 EEZ이 400해리에 미치지 못함으로써 서로 겹치는 수역이라는 점이라 할 수 있다. 이러한 근거는 동중국해에서 이어도 수역을 둘러싼 한중 간의 관할권 문제와도 직결되어 있다.

셋째는 한중 전략적 협력 동반자 관계라는 측면에서 이어도 주변 수역의 관할권 문제이다. 2008년 5월, 이명박 대통령의 중국 방문에 이어 그 해 8월, 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석이 한국을 방문하면서 양국 정상들 간의 상호 방문과 긴밀한 상호 협력 체제를 전략적 협력 동반자 관계로 발전시키기 시작했다. 여기에서 ‘전략적 협력 동반자 관계’란 공통 이익이 있는 영역에서는 서로 간의 협력을 광범위하게 확대한다는 것을 의미한다(이태환 2010, 128). 한중 양국이 전략적 협력 동반자 관계로 발전함에 따라 그 협력의 범위가 더욱 확대되고, 이어도 주변 수역의 관할권 등과 같은 전략적 성격의 문제에 대해서도 상호 의논하고 협의할 수 있다는 점을 간접적으로 밝히고 있다. 이처럼 전략적 협력 동반자 관계는 양국이 특정 이슈에 대해 갈등과 대립에 직면했을 때 적극적인 소통과 협력을 유도하는 정책적 공조를 지향하는 것이다. 중국의 장롄구이(張璉瑰) 중앙당교 교수는 이어도 주변 수역의 관할권 문제를 둘러싼 한국과 중국의 입장 차이가 ‘냉전적 사고에서 비롯된 잠복기의 갈등 요인’으로 설명하고, 이를 극복하고 양국의 관계를 발전시키기 위해서는 지속적인 정책적 소통을 유지해야 함을 강조했다(『SBS CNBC』, 2012년 8월 24일). 따라서 이어도 주변 수역의 관할권 문제를 둘러싼 한중 양국의 사실성과 법리상 원칙에 대한 입장 차이는 양국이 지향하는 ‘전략적 협력 동반자 관계’를 어떠한 형태로 제도적인 협의와 정책적 채널을 발전시켜 나아갈 것인가라는 물음과도 직결되어 있다. 바꾸어 말하면, 이어도의 관할권 문제는 한중 관계에만 국한된 것이 아니라 동북아 지역의 안정과 평화에도 밀접한 관련성이 있기 때문에 양국의 전략적 사고가 소탐대실(小

貪大失)보다는 사소취대(捨小取大)의 입장을 취하면서 전략적 협력 동반자 관계를 발전시켜 나아가려는 노력이 절실히 요구된다.

V. 동북아 해양 발전을 위한 이어도의 다면적 협력 전략

해양은 무역과 물류의 중심, 해저 에너지·광물자원 및 수산자원의 제공, 해양과학기술 개발, 해양 안보 등 지속적 발전을 위한 전략의 공간이라 할 수 있다. 해양을 이용한 생산 가치는 활용도에 따라 엄청난 양의 국익 창출이 가능하다. 이미 해양 강국인 미국, 캐나다, 영국 등과 같은 국가는 해양의 중요성과 잠재력을 국가 발전의 원동력으로 여기고 다양한 해양 발전 전략을 추진해 오고 있다(정항석 2007, 47). 동북아 지역에서도 해양 자원의 확보와 경제적 이익과 안보에 연계되는 해양 발전 전략의 추진 과정에서 한·중·일 3국의 이해관계가 상충하고 있다. 예컨대 한국과 일본 사이에는 독도(獨島)/다케시마(竹島), 중국과 일본 사이에는 다오위다오(釣魚島)/센카쿠열도(尖閣列島), 한국과 중국 사이에는 이어도(離於島)/쑤옌자오(蘇岩礁) 등의 주변 수역을 둘러싼 영유권 및 관할권 문제가 대표적인 사례이다. 이처럼 동북아 해양 발전 전략은 해양의 부가가치가 높아지면서 국가 간 관계가 해저 자원의 확보와 해양 개발을 통한 국익의 확대를 위한 협력과 동시에 갈등이 촉발되는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 의미에서 한국과 중국 사이의 뜨거운 감자로 부상하고 있는 이어도 주변 수역의 관할권 문제가 어떠한 전략적 위상을 내포하고 있는지 살펴보고자 한다.

첫째는 동북아 지역의 제도화된 협동을 통한 해양주권 협력 전략을 구축하고 있다. 해양의 가치가 자원 고갈, 지구 환경 문제를 해결할 수 있는 돌파구로 부상되면서 연안국은 영해 확장을 위해 보이지 않는 전쟁을 펼치고 있다. 동북아 어업에 관한 수산자원 문제를 해결하기 위해 한·중·일 3국은 국가 간의 어업협정을 체결하고 있지만, 해양경계획정에서 명확

한 협의를 이루지 못한 채 잠정적 타결 방식으로 협상을 하고 있다. UNCLOS에 따르면, 동북아 해역은 연안국 간의 거리가 그 어느 곳도 400해리를 넘지 못하고, EEZ의 중복수역이 발생하며, 각 국의 이해관계가 첨예하게 다르기 때문에 단일 원칙을 적용하여 경계획정을 하는 것이 힘든 현실이다(김태완 2007, 111). 특히 이어도 주변 수역은 생물자원과 해저광물자원의 가치가 재평가됨으로서 원만한 합의에 의한 한중해양경계획정이 될 가능성이 멀어지고 있다. UNCLOS 제56조에 의하면, 연안국은 200해리 EEZ 범위에서 해양자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리를 목적으로 하는 '주권적 권리(sovereign right)'¹⁶⁾를 부여받고 있다. 동시에 UNCLOS 제63조에 의하면, 연안국은 자원의 보존과 개발을 조정하고 보장하는데 필요한 적절한 조치에 당사국들이 합의하도록 노력해야 한다는 의무를 부과하고 있다(이용희 2009, 42). 따라서 한국과 중국은 UNCLOS 당사국으로서 해양자원의 보존 및 관리를 위하여 상호 협력을 강화해야 할 의무가 있고, 이를 이행해야 할 책임이 있다. 이를 위해 한중 양국은 이어도 주변 수역의 자원에 대한 효율적인 이용을 위하여 일방적인 행위 보다는 제도화된 협동을 통한 동북아 해양주권 협력 전략을 추진해 나가야 할 것이다. 왜냐하면 동북아 지역에서 해양을 둘러싼 국가 간의 외교적 분쟁은 오히려 국력 낭비가 될 수 있기 때문이다.

둘째는 동북아 지역의 군사전략적 요충지로서 안보군사 협력 전략을 구축해야 한다. 한·중·일 3국이 위치한 동중국해는 해상 수송과 군사 안보상의 요충지이다. 동중국해는 해상교통의 요충지에 위치하고 있기 때문에 한·중·일 3국은 이 지역의 안전한 해상 수송로 확보를 위해 타국과의 협력을 강화하고 있다(조동호·최재선·김경신·김민수·이주하 2008, 18). 중국의 입장에서 볼 때, 이어도는 인근해역을 거치지 않고 칭다오(靑島)에 있는 중국 북해 함대와 상하이에 있는 중국 동해 함대가 태평양으로 진출할 수 있는 해상 통로이다(馬英傑·田其雲, 2006, 259). 이는 중국이 미국과 일본의 해군력을 견제할 수 있으며 러시아 해군이 태평양으로

16) 국가가 갖는 주권 자체는 아니지만 국가인 이상 주권에 부수하여 인정되는 여러 권리를 말한다. 특히 해양법에서 연안국이 대륙붕 및 EEZ에 대해서 갖는 권리는 천연자원의 개발·이용 등 경제적 목적에 한정된 범위 내에서의 주권적 권리(sovereign right)라고 규정되어 있다.

의 진출도 견제할 수 있는 전략적 요충지로 인식하고 있다(『한국일보』, 2006년 12월 10일). 한국의 입장에서 살펴보면, 이어도는 일본과 중국과의 도서 영유권 문제, 해양경계획정 문제, 해상교통로 문제 등과 같은 잠재적인 분쟁의 요인이며, 지정학적·전략적 요충지로 인식되고 있다. 이처럼 이어도는 한·중·일 3국의 영해가 서로 맞닿은 곳에 위치하여 지정학적 가치가 높게 평가되고 있다. 태평양으로 오가는 바다 중앙에 위치하고 있어 해상교통의 요충지로서 항로를 확보하는 차원에서도 중요한 위치에 있을 뿐만 아니라 이어도 주변 수역은 주변국의 군함이 통과하는 항로이자 주요 군사 활동을 펼칠 수 있는 군사전략적 가치도 매우 높은 곳이다. 동북아 지역의 안정과 평화를 위해 한중 양국은 이어도에 대한 인식의 변화와 미래 해양 자원에 대한 분쟁 가능성에 대비할 수 있는 제도화된 협력 체제가 절실히 요구된다. 왜냐하면 한국과 중국이 미합의된 이어도 주변 수역의 경계획정을 두고 양국 분쟁이 본격화 된다면, 외교적·안보적·경제적 손실이 엄청나다는 것은 자명한 사실이기 때문이다(『한겨레신문』, 2011년 8월 26일).

셋째는 동북아 지역의 해양과학 협력 전략을 구축할 수 있는 환경을 제공하고 있다(심재설 2012). 이어도에 대한 과학적 조사를 처음 시도한 것은 1951년 한국 해군과 한국 산악회 공동 팀에 의해 착수되었으며, 1992년 중국이 정밀 측량을 실시하였다.¹⁷⁾ 한국의 이어도 해양과학기지는 1995년 당시 과학기술부 산하 한국해양연구원이 현장조사를 본격적으로 시행하고, 2003년 6월부터 관리·운영하기 시작했다. 이러한 이어도의 해양과학기지는 최첨단 해양 기상 환경 관측체계를 갖추고 기상 예보, 지구 환경 문제, 해상교통 안전, 해난 재해 방지 등의 연구에 활용된다. 뿐만 아니라 태풍 예보의 정확도를 높여주고, 재해를 예방하는데 유용하고, 북서태평양 지역의 기후 변화와 해양 환경 특성을 파악·예보하는데 중요한 연구 자료를 생산하는 등 해양과학의 협력 기반의 발전에 기여하고 있다(이어도연구회 2011). 비록 한국의 해양과학기지는 한중어업협정에서의 중간 수역에 건설했기 때문에 중국으로부터 기지 건설의 중단을 요구하

17) 흥미롭게도 1938년 일본은 이어도에 연구기지 건설을 계획하기 위해 조사하였지만, 태평양 전쟁의 발발로 무산되었다는 기록이 남아 있다.

는 강한 항의와 해양감시용 비행기를 동원하여 수차례 감시 받기도 하였지만(『동아일보』, 2012년 3월 11일), 해양과학기지에서 생산되는 관측 자료가 한·중·일 3국 간의 국제적 공유 및 활용 등 평화적 목적으로 사용되고 있다는 점은 그 명분을 강화시키는데 도움이 되고 있다. 이러한 점은 중국의 해양 발전 전략에서 강조하고 있는 ‘경제사회의 지속 발전 가능성’을 기반으로 한 과학기술 정책적 교류의 중시라는 방향성과도 일치한다(段烽軍 2012). 따라서 이어도의 해양과학기지를 영유권 문제와 연계시키는 것보다는 동북아 지역의 해양 생태계와 해양 자원을 보전, 해양환경을 위한 정책적 차원의 협력의 장으로 보는 시각이 절실히 필요하다. 이어도 종합해양과학기지는 국제사회에서 동북아 지역을 해양과학 협력 설비를 발전시킬 수 있는 환경을 제도적으로 마련해주는 토대를 제공하고 있다.

VI. 맺음말

본 연구는 한국과 중국의 해양경계획정이 원만하게 이루어지지 않는다는 것에서 파생된 이어도 주변 수역의 관할권 문제와 관련하여 양국의 정치적 입장과 동북아 지역협력으로서의 이어도 문제에 대해 논의하였다. 이어도 주변 수역의 해양 자원의 가치와 지정학적 중요성이 알려지면서 한국과 중국은 이어도를 동북아 해양 협력 전략의 주요한 기점으로 인식하고 이해관계가 충돌되는 양상을 보이고 있다. 특히 한중 양국은 이어도 주변 수역의 관할권 문제에 대한 자구의 노력이 없기 때문에 원만한 협의에 의한 해결이 어려운 것이 현실이다. 따라서 본 연구에서는 일국사적 관점을 넘어서 국제해양레짐의 재편과 연동하여 동북아 지역 협력으로서 이어도의 전략적 위상을 한중 양국이 효율적 관할권과 해양자원의 배분을 통해 합리적인 해양경계획정에 고려해야 할 변인들의 분석에 주안점을 두었다.

이어도 문제로 통증을 앓고 있는 한국과 중국은 14차례의 해양경계획정 회담에 결론을 내리지 못하고 있다. 앞서 기술하였듯이 이어도는 영유

권의 문제가 아닌 관할권의 문제라는 점에서 한중해양경계획정의 합의가 우선적으로 해결되어야 한다. 한중 간 해양경계획정에 있어 중요한 쟁점은 등거리 원칙이나, 형평성의 원칙이나이다. 엄격하게 말해서 동북아 지역의 해양경계획정 문제를 둘러싸고 한국은 일본에 대해서는 ‘육지의 자연 연장론’에 입각하여 한국의 대륙붕이 오키나와와 그 해구까지 연장된다는 주장을 하는 한편, 중국에 대해서는 ‘중간선 경계의 원칙’을 적용하여 이어도를 포함한 동중국해 대륙붕 절반의 관할권을 주장하고 있다. 이와 같이 동북아 지역의 해양경계획정에 대해 한국의 기준이 이중적인 입장을 취하고 있는 것은 제3국의 판단이 불리하게 작용할 수 있는 결정적인 요인이라고 말할 수 있다.

흥미롭게도 한중 양국은 동북아 지역 협력으로 이어도의 전략적 위상을 기능적·실리적 측면에 각인하여 대립보다 협력적 행위를 정착시키기 위해 노력하고 있다는 점이다. 이는 양국이 이어도가 영토 분쟁의 대상이 아니라 주변 수역의 관할권 문제를 둘러싼 협의가 남아 있음을 공식적으로 밝히고 있다는 사실에서 알 수 있다. 비록 동북아 지역에서 발생하고 있는 영유권 문제가 관련 당사국 간의 새로운 관계 구도를 형성하고 있지만, 역내의 제도화된 협동 체제를 발전시키고 있다는 사실은 부인할 수 없다. 예컨대 중국과 일본은 다오위다오(釣魚島)/센카쿠열도(尖閣列島)의 주변 수역에 대해 2008년 중일공동개발구역을 설정하여 잠정적인 공동개발을 통해 양국의 충돌이나 갈등을 예방하고자 하였다. 하지만 최근 다오위다오/센카쿠 열도를 둘러싼 중국과 일본의 갈등은 전투기 출격, 해양감시선 진입 등과 같은 군사적 시위로 긴장감이 최고조에 이르고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해서 중일 양국정부는 전향적으로 대화 채널을 가동하여 갈등 해소를 위한 노력으로 동북아 해양 협력이란 틀을 제도적으로 발전시켜 나가야 할 것이다. 이는 동북아 해양 협력을 제도화된 협동 체제로 유도하는 실마리를 제공할 수 있는 계기가 될 것이다.

2008년 제14차 공식회담 이후, 비정기적으로 2012년까지 22회 개최한 해양경계획정 회담에서 맺지 못한 결실이 앞으로 개최 될 양국의 해양경계획정 회담에서는 한중 간 원만한 합의를 도출하여 동북아 지역의 새로운 국제해양 질서를 구축해야 할 것이다. 무엇보다도 동북아 지역의 자원

의 취약점을 해결하기 위해서는 이어도 자원의 공동 관리, 탐사가 상당한 경제적 이익을 가져다 줄 것이다. 이는 에너지 자원, 수산 자원, 환경 문제가 개선되면서 한국과 중국의 국가 경쟁력을 한층 강화시켜 줄 수 있을 것이다. 또한 이어도의 지정학적 위치를 활용한다면 동북아 지역의 새로운 국제해양 질서가 형성되어 주변국들에 대한 방어외교가 강화될 것이다. 이는 한국과 중국의 해양에서의 국제적 지위가 격상되는 성과를 낼 수 있음이 틀림없다. 분명한 것은 한국과 중국에게 이어도는 동북아 지역의 발전과 통합의 유기체 역할을 할 수 있다는 것이다.

| 참고문헌 |

- 강효백(2009). “한중해양 경계획정 문제: 이어도를 중심으로.” 『한국동북 아논총』, 제14권, 제1호.
- 김부찬(2012). “한중해양경계획정과 ‘이어도’의 국제법적 평가.” 2012년 4월 17일 (사)녹색성장해양포럼이 주최한 <한중해양경계획정과 이어도> 학술대회의 발표 논문.
- 김석균(2009). “국제 판례를 통해 본 해양경계획정의 원칙에 관한 소고.” 『해사법연구』, 제21권, 제1호.
- 김선표(2012). “한중간 해양경계획정 교섭현황과 이어도 문제.” 2012년 4월 17일 (사)녹색성장해양포럼이 주최한 <한중해양경계획정과 이어도> 학술대회의 발표 논문.
- 김영구(2008). 『이어도 문제의 해양법적 해결방법』, 서울: 동북아역사재단.
- 김태완(2007). “유엔해양법협약 레짐과 동아시아 갈등.” 『국제정치연구』, 제10권, 제1호.
- 남중호(2012). “중·일 양국의 조어도열도 영유권분쟁과 이어도문제.” 『한중사회과학연구』, 제23권.
- 박용현(2006). “한·중어업협정상 새로운 어업수역체제에 관한 연구.” 『법학연구』, 제22권.
- 박창건(2011). “국제해양레짐의 변화에서 한일대륙붕협정의 재조명: 동(북)아시아의 미시-지역주의 관점으로.” 『한국정치학회보』, 제45권, 제1호.
- 반크(2012). “이어도, 아시아 평화의 나침반.” 『통일한국』, 제5권.
- 송성대(2010). “한·중 간 이어도해영유권분쟁에 관한 지리학적 고찰.” 『대한지리학회지』, 제45권, 제3호.
- 성재호·이창열(2010). “해양경계획정을 위한 특별한 상황의 검토.” 『국제법평론』, 제32권.
- 심재설(2012). “이어도 종합과학기지의 가치와 역할.” 2012년 4월 17일 (사)녹색성장해양포럼이 주최한 <한중해양경계획정과 이어도>

학술대회의 발표 논문.

- 외교통상부(2012). 『중국개황 2012』. 서울: 외교통상부.
- 이상철(2006). “한중어업협정.” 『법제논단』, 제1권, 제1호.
- 이석용(2007). “우리나라와 중국간 해양경계획정.” 『국제법학논총』, 제52권, 제2호.
- 이어도연구회(2011). 『이어도 바로알기』. 서울: 선인출판사.
- 이용희(2009). “이어도 주변수역 자원 관리제도의 현황 및 개선방향.” 『경희법학』, 제44권, 제3호.
- 이태환(2010). “한·중 전략적 협력 동반자: 평가와 전망.” 『세종정책연구』. 제6권, 제2호.
- 조동호·최재선·김경신·김민수·이주하(2008). 『동북아 주요국의 해양 관할권 확대 전략과 우리나라 대응방안』. 서울: 한국해양수산개발원.
- 진창수(편)(2007). 『동북아 영토분쟁과 일본의 외교정책』. 성남: 세종연구소.
- 진행남(2012). “이어도 문제의 현황과 해결방안 모색.” 『JPI 정책포럼』. 제96호.
- 정항석(2007). “21세기 동북아 해양문제와 한국의 해양 정책 방향: 해양자원 관리와 주변국과의 어업 문제를 중심으로.” 『정치정보연구』. 제10권, 제1호.
- 최청호(2007). “동아시아 지역주의 부상에 따른 중-일 관계: 협조적 경쟁을 향하여.” 『21세기정치학회보』. 제17권, 제1호.
- 허재철(2012). “동북아 해양 귀속권 분쟁 보도와 지역안보: 한·중·일 신문의 독도, 이어도, 조어도에 대한 보도를 중심으로.” 『사회과학논집』. 제43권, 제2호.
- 해양수산부(2002). 『한-중어업관계의 전개와 협력체제구축에 관한 연구』. 부산: 부경대학교.
- 段烽軍(2012). “中國の海洋開發戰略: 經濟社會の持續可能性を求めて.” 『外交』. 13.
- 孫崎享(2011). 『日本の國境問題: 尖閣·竹島·北方領土』. 東京: ちくま新書.
- 高之國(2007). “關於蘇岩礁和‘沖之島’的思慮.” 『國際海洋發展趨勢研究』.

- 北京: 海軍出版社.
- 高之國·張海文(2007). “關於韓國,日本經驗蘇岩礁和“沖之島”礁對我形成戰略威脅的思想和建設.” 『海洋國策研究文集』. 北京: 國家海洋局 海洋發展戰略研究所.
- 李明春(2007). 『海洋權益 中國崛起』. 北京: 海軍出版社.
- 馬英傑·田其雲(2006). 『海洋資源法律研究』. 青島: 中國海洋大學出版社.
- 陳家光(2007). “蘇岩礁: 正在被南韓‘蠶食’的中國藍色國土.” 『軍事文摘』. 3月.
- Johnston, Douglas M.(1988). *The Theory and History of Ocean Boundary-Making*. Kingston: McGill-queen's University Press.
- Lee, Keun-Gwan(2003). “Toward an equitable resolution of maritime delimitation disputes in East Asia: from historical and critical perspective.” JSIL International Symposium on [Unity in Diversity: Asian Perspective on International Law in the 21st Century]. October 11~12. Nagoya University.
- Ma, Ying-Jeou(1984). *Legal problems of seabed boundary delimitation in the East China Sea*. Occasional Papers/Reprints Series in Contemporary Asia Studies. Vol. 62. No. 3. Baltimore: School of Law, University of Maryland.
- Valencia, Mark J.(2007). “The East Asian sea dispute: claims, issues and possible solutions.” *Asian Perspective*. Vol. 31. No. 1.
- Van Dyke, Jon M.(2003). “The Republic of Korea's maritime boundaries.” *The International Journal of Marine and Coastal Law*. Vol. 18. No. 4.
- 국립해양조사(2004).
<http://ieodo.khoa.go.kr/basic/content/content.asp?sgrp=N03&siteCmsCd=CM0006&topCmsCd=CM2001&cmsCd=CM2004&pnum=2&cnum=1>. (2013년 4월 9일 검색).

외교통상부(2010).

http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=9795&seqno=327099&c=&t=&tableName=TYPE_DATABOARD&px=&dc=&wc=&du=&vu=&iu=&du. (2013년 3월 29일 검색)

中華人民共和國 外交部(2012).

http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/fyrbt_611275/t913202.shtml. (2013년 3월 29일 검색)

Zhu, Fenglan(2006).

<http://yataisuo.cass.cn/English/Articles/showcontent.asp?id=793>. (2013년 3월 30일 검색)

| 논문투고일 : 2013년 11월 13일 |

| 논문심사일 : 2013년 11월 00일 |

| 게재확정일 : 2013년 12월 16일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 20, No. 3 (2013)

**The Korea-China Maritime Borderline
Demarcation as a Cooperation of Northeast
Asian Region:
Focus on the *Ieodo***

Chang-Gun Park

(Kookmin Univ.)

Ji-Ye Kim

(Kyungnam Univ.)

This paper try to illuminate what forms does the Korea-China maritime borderline demarcation as a cooperation of Northeast Asian region unfold. The focus of this argument is examining political stances of the two countries in relation to the jurisdiction issue of *Ieodo* appeared in the negotiation process of Korea-China maritime borderline demarcation. To do so, this paper is analyzing how the Korea-China fisheries agreement affects in maritime borderline demarcation between Korea-China and is reviewing opposing arguments of the two countries through preceding research analysis around the principle of maritime borderline demarcation. In the Korea-China maritime borderline demarcation, the jurisdiction issue of *Ieodo* could be figured out the difference of opinions between the two countries from application-methods of international ocean regimes, the specific geopolitical environment of the East China sea and a political solution of the mutual strategic cooperative relationship empirically. Particularly, in this study, as a cooperation of Northeast Asia region,

the strategic status of *Ieodo* by institutionalized collaboration is derived from political implications as the base for construction offshore development strategy, geopolitical military strategic point, and cooperation in marine science. As a result, this research is focusing on developing the idea of cooperation in the Northeast Asia by re-examining the strategic status of *Ieodo* so as to supervise conflicts and confrontations of the two countries effectively in the Korea-China maritime borderline demarcation.

Key words: Northeast Asia, the Korea-China Maritime Borderline Demarcation, *Ieodo*, Jurisdiction, EEZ