

국제해양질서 변화에 따른 대응방안

A Study on Building Maritime Strategy for
Changing Global Maritime Order

2017. 12.

김원희·백인기·최지현·김주형·김민·정유민



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

보고서 집필 내역

〈연구책임자〉

김원희 : 제1장~제5장

〈연구진〉

백인기 : 제3장 제8절

최지현 : 제3장 제3절, 제4절, 제5절

김주형 : 제2장 제3절, 제3장 제9절, 제10절

김 민 : 제2장 제3절, 제3장 제6절, 제7절 제10절

정유만 : 제2장 제3절, 제3장 제2절

대한민국은 대륙과 해양이 교차하는 반도 국가이다. 삼면이 바다로 둘러싸여 있는 우리나라는 국토 면적의 약 4.4배에 달하는 관할해역(443,000km²)을 보유하고 있으며, 수산, 해운, 항만, 조선 등 해양관련 산업이 GDP 총액의 약 8%를 점유하고 있다. 원양어업과 양식업 등 수산업은 1970년 이후 한국 경제성장의 견인차 역할을 하였으며, 1980년대 초반 이후 연안국의 200해리 배타적경제수역 선포, 공해 조업규제의 확대 등으로 어려운 환경에서도 현재까지 해양산업의 중요한 부분을 담당하고 있다.

또 한국의 수출입화물 99.6%가 해상을 통해 운송되고 있기 때문에 항만과 해운 산업의 발전은 대외무역 의존도가 높은 한국 경제를 뒷받침하는 근간을 이루고 있다. 최근에는 해양과학기술의 발전으로 해양바이오, 해양에너지, 해양광물 등 새로운 산업 군이 출현하고 있어, 앞으로 해양을 어떻게 이용하고 개발할 것인가에 한국 경제의 미래가 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

해양의 중요성과 함께 국가들의 해양활동이 유엔해양법협약과 관련 국제규범에 따라 규율된다는 점에 주목할 필요가 있다. 유엔해양법협약은 1994년에 발효하였고, 2016년 현재 당사국의 수가 168개국으로 늘어남에 따라 명실 공히 해양의 헌법으로서 국제해양질서를 규율하고 있다. 1994년에 채택된 심해저 관련 이행협정과 공해어업협정 역시 유엔해양법협약의 내용을 수정 보완함으로써 국제해양질서의 일부를 이루고 있다. 또한 유엔해양법협약의 채택과 함께 설립된 대륙붕한계위원회, 국제해저기구, 국제해양법재판소도 각각 국가들의 대륙붕한계의 확정, 심해저 자원의 개발과 이용, 해양분쟁의 사법적 해결이라는 임무를 충실히 수행함으로써 해양에서의 법의 지배 구현에 기여하고 있다.

한국은 1996년 유엔해양법협약을 비준하면서 영해법을 개정하고 배타적경제수역 법을 제정하는 등 필요한 입법조치를 하였고 이때부터 국제해양법질서에 본격적으로 동참하게 되었다. 유엔해양법협약에 가입한 이후에도 한국은 대한해협과 제주해협에서의 통항, 일본 및 중국과의 어업협정 체결 및 해양경제계획문제, 200해리 밖의 대륙붕의 외측한계 설정, 심해저 자원의 개발, 해양환경의 보호 등 다양한 해양법 문제에 대응하기 위해 유엔해양법협약에 따른 국내입법과 국가실행을 추진해왔다.

이 연구는 우리나라가 가지고 있는 국제해양법 및 해양정책 관련 10대 현안

과제를 제시하여 분석하고, 변화하는 국제해양질서에 대응하기 위해 우리가 취해야 할 정책대안을 제시하였다. 이 연구에서는 일본, 중국, 말레이시아, 싱가포르 등 우리와 비슷한 상황에 처한 국가들이 어떻게 해양법정책 대응을 위해 노력하고 있는지를 비교적으로 검토하고, 우리나라의 해양법정책 관련 연구기관들의 현황과 한계점을 발견하여 이를 극복하기 위한 방안을 제시하고자 노력하였다. 이 연구에서 제시한 국제해양법정책 현안과제와 국립해양법정책연구소 설립을 위한 3단계 방안은 향후 우리나라 해양법정책의 대응방안 수립에 긴요하게 활용될 것이라 기대한다. 또한 10대 해양법정책 현안과제를 분석하면서 검토하고 제시한 정책방향은 관련 부처들의 국정과제와 정책과제로서 대비될 것으로 기대한다.

이 연구의 책임을 맡은 정책동향연구본부의 김원희 전문연구원과 연구진의 노고에 깊은 감사를 표한다. 끝으로 이 보고서의 감리를 맡아 적절한 지적과 조언으로 완성도를 높여주신 김성귀 전 한국해양수산개발원장님과 이 보고서가 출판되기까지 도움을 주신 모든 분들께 감사드린다.

2017년 12월
한국해양수산개발원
원 장 양 창 호



요 약 · i

제1장

서 론 · 1

제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 목적	3
제3절 선행연구의 검토 및 본 연구의 차별성	4
1. 선행연구의 검토	4
2. 선행연구와의 차별성	7

제2장

국제해양법질서의 변화와 과제 · 9

제1절 국제해양법질서의 변화	9
1. 동아시아와 해양의 중요성	9
3. 해군력 증강	17
4. 해적행위와 해양테러리즘	21
5. 동아시아 해양정세 진단 및 전망	25
제2절 국제해양법의 발전과 해양질서에 대한 영향	27
1. 유엔해양법협약의 발효와 해양관할권 경쟁	27
2. 동아시아 해양영토 분쟁과 해양경계획정 분쟁	30
3. 한반도 주변 수역에서의 해양분쟁과 유엔해양법협약	34
4. 유엔해양법협약 체제의 발전과 과제	36

제3절 주요 국가의 해양법정책 대응 동향	39
1. 중국	39
2. 일본	43
3. 말레이시아	47
4. 싱가포르	50
제4절 국제해양법질서의 변화에 따른 과제	53
1. 동아시아 해양영토 분쟁과 과제	53
2. 비전통 안보 관련 해양안보의 중요성 증가	54
3. 해양질서 변화와 국제해양법의 발전에 따른 과제	55
4. 한국의 주요 해양법정책 이슈의 진단과 대응체계 수립	55

제3장

우리나라의 해양법정책 현안과제 · 57

제1절 해양영토 수호	57
1. 배경 및 경과	57
2. 현안문제	57
3. 해양법정책과제	58
제2절 동해 명칭 병기	61
1. 배경 및 경과	61
2. 현안문제	65
3. 해양법정책과제	65
제3절 해양경계획정	66
1. 배경 및 경과	66
2. 현안문제	67
3. 해양법정책과제	69

제4절 대륙붕 공동개발	70
1. 한일 대륙붕 공동개발 협정	70
2. 중일 대륙붕 공동개발협정	72
제5절 한반도 주변 수역의 해양안보	73
1. 해상법집행과 불법어업 단속	73
2. 방공식별구역(Air Defense Identification Zone)	79
3. 해적 및 해상강도 퇴치	82
제6절 해양자원의 개발과 이용	85
1. 공해어업자원 개발	85
2. 심해저 광물 자원 개발	88
제7절 해양환경의 보호	92
1. 국가관할권 이원 해양생물다양성	92
2. 해양쓰레기	94
제8절 극지연구와 극지활동	97
1. 극지연구	97
2. 극지활동	98
3. 우리나라의 극지정책	100
제9절 남북 해양협력	105
1. 남북한 해양 관리 거버넌스	105
2. 서해 5도 주변해역의 평화적 관리	107
3. 나진항 나진선봉경제특구 개발	111
4. 북한 선박의 우리 해역 통항	114
제10절 글로벌 해양거버넌스 대응	116
1. 국제 해양협력과 경쟁	116
2. 기후변화와 해양협력	119
3. 남중국해 해양분쟁	122

제4장

국제해양법 자문 및 정책지원 체계 구축의 필요성과 로드맵 · 130

제1절 국제해양법 자문 및 정책지원 체계 구축의 필요성	130
1. 국제해양법 현안의 복합적 성격과 법률자문 수요 증가	130
2. 해양법정책 관련 국책연구기관 현황과 문제점	132
3. 상시적인 해양법정책 자문 및 정책지원 체계의 수립 필요성	138
4. 민감한 해양법정책 현안의 대외비 자문 수행	139
5. 해양법정책의 조율 및 거시적 정책방향 설정	140
제2절 국립해양법정책연구소 설립을 위한 단계적 방안	141
1. 1단계: 국제해양법정책 연구협의체 구성	141
2. 2단계: 해양법정책 연구협의체의 자원 및 인력 확보	141
3. 3단계: 국립해양법정책연구소의 설립	142
제3절 국립해양법정책연구소의 기능과 역할	143
1. 해양법정책 국제동향 분석 및 정보제공	143
2. 최신 국제해양법의 발전을 반영한 정책자문 및 지원 체계 구축	144
3. 국제해양 안보 상황 변화와 위협에 따른 해양정책 대응방안의 제시	146

제5장

결론 및 정책제언 · 148



참고문헌 · 150

〈표 1-1〉 주요 선행연구 현황.....	6
〈표 1-2〉 본 연구와 선행연구와의 차별성.....	8
〈표 2-1〉 지역별 해적행위 발생 현황.....	23
〈표 2-2〉 동아시아 주요 해양영토분쟁 지역.....	33
〈표 2-3〉 한중일 3국의 해양관할권	34
〈표 2-4〉 CIL 주요 연구분야.....	51
〈표 3-1〉 영국과 미국의 주요 지도 제작사의 주력 지도집 연도별 동해 지명 표기 변화.....	61
〈표 3-2〉 한국이 가입 또는 가입 추진 중인 지역수산물기구 및 수산정책·규범 위원회...	86
〈표 3-3〉 우리나라 극지활동 역사.....	99
〈표 3-4〉 신경제지도 구상 3대 벨트.....	113

» 그림목차

〈그림 2-1〉 국가별 배타적경제수역의 범위.....	28
〈그림 2-2〉 일본의 200해리 밖 대륙붕에 대한 대륙붕한계위원회의 권고.....	29
〈그림 2-3〉 우리나라의 동중국해 대륙붕 외측한계 정보 제출 수역.....	30
〈그림 2-4〉 CIMA 조직도.....	41
〈그림 2-5〉 해양정책연구소 조직도.....	45
〈그림 2-6〉 말라카 해협.....	49
〈그림 3-1〉 중국과 주변해양.....	68
〈그림 3-2〉 나선경제특구.....	112
〈그림 3-3〉 남중국해 상 원유와 LNG 수송 경로.....	123
〈그림 4-1〉 동북아역사재단 조직도.....	133
〈그림 4-2〉 한국해양과학기술원 조직도.....	134
〈그림 4-3〉 한국해양수산개발원 조직도.....	137
〈그림 4-4〉 국립해양법정책연구소 설립 로드맵.....	143

요약

국제해양질서 변화에 따른 대응방안

1. 연구의 목적

- 해양을 둘러싼 국제정세의 변화와 국제해양법 체계의 발전에 대응하기 위해 종합적이고 상시적인 해양법 연구 및 정책자문 체계를 수립하기 위한 로드맵을 구축하는 것임

2. 연구의 배경 및 특징

1) 연구의 배경

- 1994년 유엔해양법협약의 발효 후 20년 이상의 시간이 지나면서 국제해양 질서는 유엔해양법협약 체제를 중심으로 구축되어 왔음
- 유엔해양법협약에 따라 설립된 대륙붕한계위원회, 국제심해저기구, 국제해양법재판소 등의 국제기구들이 매우 활발하게 활동함으로써 해양에서의 법의 지배 구현에 크게 기여하고 있음
- 그럼에도 불구하고 국가들의 해양자원과 해양관할권 확보 경쟁은 더욱 치열해지고 있으며, 유엔해양법협약에서 명확하게 규정하지 못하고 해석상의 다툼이 남아 있는 해양법 문제들을 둘러싸고 국가들 간의 갈등과 분쟁이 계속되고 있음
- 우리나라도 독도와 대륙붕 등 해양영토 주권 수호를 둘러싼 주변국과의 갈등이 계속되고 있으며, 경계획정이 이루어지지 않은 한반도 주변 수역에서 어업 문제, 해양자원 개발, 해양과학조사, 해양환경 보호 등 민감한 해양법 정책 현안문제들을 가지고 있음
- 이에 따라 한·중, 한·일 해양경계획정 협상 대응, 한·중, 한·일 어업협정의 운영과 적용, 동중국해 대륙붕 확장 문제 등 한반도 주변해역에 대한 관찰

권 확보와 행사를 위한 종합적이고 상시적인 대응체계를 강화할 필요가 있음

2) 연구의 특징

- 본 연구는 기존 연구와 달리 국제해양법에 대한 충분한 고려와 검토를 바탕으로 우리나라의 중대한 국익이 걸려 있는 해양현안에 대한 대응방안을 검토하고자 하였음
- 본 연구는 선행연구들을 반영하여 국제해양질서가 변화되고 있는 배경, 원인, 주요 행위자들에 대한 연구를 다루면서도 그에 따라 우리나라가 직면하고 있는 해양법정책 현안문제들을 집중적으로 제시하고 현안문제들에 대응하기 위해 우리나라가 수립해야 할 해양법정책 로드맵을 제시하고자 하였음

〈표〉 본 연구와 선행연구와의 차별성

구분	선행연구의 한계	본 연구의 차별성
연구목적	- 국제정치적 시각에 입각한 국제해양질서 변화에 관한 외교정책의 분석과 정책제언 제시	- 해양법협약 발효 이후 해양에서의 법의 지배 정착과 해양분쟁의 사법적 해결 증가에 따른 해양법에 기반한 해양질서 변화에 대한 대응방안 마련
연구대상	- 국제정치, 해양안보, 국제해양법 등 분야별로 연구대상이 한정적임	- 우리나라의 국익이 걸려 있는 해양현안들을 연구 영역에 한정하지 않고 종합적이고 포괄적으로 검토
연구내용	- 미국과 중국 등 국제해양질서에 변화를 가져오는 주요 행위자들의 활동과 정책변화를 중심으로 연구	- 국제해양질서 변화에 따라 우리나라가 직면하게 된 해양법정책 현안과제들을 중점적으로 연구하고 이에 대한 대응방안 수립을 위한 로드맵 제시

- 선행연구는 연구대상과 연구의 범위를 불가피하게 국제정치, 해양안보, 해양법 등 특정 분야로 한정된 측면이 있다. 본 연구는 국제해양질서 변화에 따른 대응방안을 수립하기 위한 해양법정책 자문 및 지원체계를 위한 로드맵 작성을 위한 것이므로 연구대상을 특정 분야로 한정하지 않고 우리나라의 국익이 걸려 있는 해양법정책 현안에 대해 포괄적이고 종합적인 접근을 시도하였다는 점에서 선행연구와 차별성을 가짐

- 본 연구는 우리나라가 직면한 10대 해양법정책과제를 정하여 배경, 문제점, 과제를 중심으로 살펴보고, 그러한 해양법정책과제를 완수하기 위해 국립해양법정책연구소의 설립을 대안으로 제시하고 단계적인 설립방안을 제시하였음

3. 연구 결과

1) 연구 결과 요약

- 동아시아 지역에서 해양을 둘러싼 정치, 경제, 안보, 사회적 측면에서의 국익 확보 경쟁은 시간이 갈수록 치열해지고 있음
 - 해양관할권 확보를 위한 해양분쟁이 심화되고 있으며 역내 국가들이 매우 적극적인 해양전략을 수립하고 이행하고 있음
 - 중국의 부상과 해양굴기 정책이 본격적으로 추진되면서 미국, 일본 등을 비롯한 주변 국가들의 해군력 증강과 군비경쟁이 가속화되고 있음
- 국제사회에서 유엔해양법협약 체제가 성공적으로 정착되었으며, 어업자원, 대륙붕과 대륙붕 자원, 심해저 개발을 둘러싼 국가들 간의 분쟁과 경쟁이 국제재판을 통해서 해결되는 경향이 뚜렷하게 나타남
- 중국, 일본, 말레이시아, 싱가포르 등 주요 해양국가들은 국제해양질서의 변화와 국제해양법의 발전에 대응하기 위해 해양법과 해양정책에 관한 연구, 자문, 정책지원을 수행하는 기구를 설립하여 운영하고 있음
- 우리나라의 해양법정책 10대 현안과제를 선정하여 배경, 현안문제, 해양법정책과제를 분석하고 그에 따른 해양법정책 관련 자문 및 정책지원 수요와 대응방안을 검토하였음
 - 10대 해양법정책 현안과제로는 해양영토 주권 수호, 동해명칭 표기, 해양경계획정, 대륙붕 공동개발, 한반도 주변수역의 해양안보, 해양자원의 개발과 이용, 해양환경의 보호, 극지 연구, 남북 해양협력, 글로벌 해양거버넌스 대응을 선정하였음
- 국제해양질서의 변화와 국제해양법 체제의 발전에 따라 우리나라의 국익을

수호하고 해양법정책을 수립 시행하기 위해 국립해양법정책연구소를 단계적으로 수립하는 방안을 제시하였음

- 국립해양법정책연구소를 설립하기 위한 3단계를 (1) 기존 해양법정책 관련 연구기관들 간의 해양법정책 연구협의체의 구성, (2) 해양법정책 연구협의체의 연구인력 및 예산 확보, (3) 국립해양법정책연구소 설립으로 제시하였음

2) 정책적 기여

- 우리나라의 10대 해양법정책 현안과제들을 분석하고 그에 따라 필요한 해양법정책 관련 전문가 자문 및 정책지원 수료를 제시함으로써 해양법정책의 거시적 방향과 긴급히 대응이 필요한 정책과제들을 제시
- 해양법정책 현안과제들이 가지고 있는 복합적이고 전문적인 성격과 중장기적 대응방안의 필요성을 분석하고, 해양법정책 관련 기존 연구기관들의 장단점을 감안하여 국립해양법정책연구소 설립 방안을 정책적 대안으로 제시
- 본 연구를 통해 우리나라의 해양법정책과제들의 중요성과 대응 필요성을 검토하고 중장기 정책방향을 도출함으로써 신정부 국정과제의 이행을 위한 계획 수립 및 대안 마련에 활용

Executive Summary

Countermeasures following the Changes of International Maritime Order

1. Purpose

- The purpose of this study is to establish a roadmap of a comprehensive and regular framework for studying the maritime laws and policy consultation. Such a framework will be able to respond to the changes of international situations surrounding oceans and the development of international maritime laws.

2. Background and features

1) Background of the study

- As more than twenty years have passed since the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) took effect in 1994, the international maritime order has established centering on the framework of UNCLOS.
- International organizations such as the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), the International Seabed Authority (ISA) and the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS) have been established in accordance with UNCLOS. These organizations are actively conducting their activities,

contributing to the realization of law and order in oceans.

- However, countries are engaging in a fiercer competition over securing maritime resources and maritime jurisdictions. Conflicts and disputes among countries persist in maritime issues which have not been clearly defined by UNCLOS, being left with disputes over interpretation.
- Korea has also continued to have conflicts with neighboring countries over sovereignty of maritime territory such as Dok-do and the continental shelf. In addition, sensitive policy issues in the matter of maritime laws are still left in and around sea areas surrounding the Korean Peninsula, especially where maritime boundaries have not been established. Such critical issues include conducting fishing activities, development of marine resources, marine scientific research, and protection of marine environments.
- Therefore, it is necessary to strengthen a comprehensive and regular countermeasure system to secure jurisdiction while exercising relevant rights over sea areas surrounding the Korean Peninsula. This system will be able to deal with negotiations on the operation and application of Korea-China and Korea-Japan fishery agreements and the extension of the continental shelf in the East China Sea etc.

2) Features

- This study differentiates itself from other studies through abundant reviews and consideration on international maritime laws. Based on this, the study aims to take a look at countermeasures for maritime issues on which Korea's major

national interest is at stake.

- Having reflected the results of preceding studies, this study also covers research on the backgrounds, causes of changing international maritime order as well as major actors. Then, the study focuses on suggesting major current issues of maritime laws with which South Korea is facing. And it intends to present a roadmap for policy on maritime laws in order to respond to those issues.

Characteristics	Limitation of preceding studies	Distinctiveness of this study
Purpose of the study	– Analysis of diplomatic policy on the changes of international maritime order from the perspective of international politics and suggesting policy measures	– After UNCLOS took effect, the maritime sector has witnessed that the rule of law has settled down while legal resolution of maritime disputes has increased. Therefore, the study aims to prepare countermeasures following the changes of maritime order based on maritime laws.
Subject of the study	– Subjects of research have been limited by sectors such as international politics, maritime security and international maritime laws etc.	– Not only limiting current maritime issues on which Korea's national interest is at stake as the subject, this study also has conducted a comprehensive review
Contents	– Focusing on activities and policy changes of major global actors who will bring changes to the international maritime order such as the US and China	– Concentrating on current issues of policy with regards to maritime laws with which Korea is facing following the changes of international maritime order, and suggesting a roadmap for countermeasures

- The subjects and scope of preceding literatures have inevitably limited to specific areas, such as international politics, maritime security, and maritime laws etc. The purpose of this study is to

establish a roadmap of consultation and support systems for policy on maritime laws in order to prepare countermeasures following the changes of international maritime order. Therefore, the subject of this study is not limited to certain areas. Rather, this study differentiates itself from other studies by taking a comprehensive and integrated approach to current issues of policy relevant to maritime laws on which Korea's national interest is at stake.

- Having designated 10 major tasks relevant to policy on maritime laws that Korea is facing, this study looks at its backgrounds, problems and tasks. Then it suggests the establishment of the Korea Institute for International Maritime Policy as a countermeasure to accomplish these tasks, presenting phased measures for the establishment.

3. Results

1) Summary

- Countries in East Asia are engaging in an increasingly fierce competition surrounding oceans to secure national interest from the perspectives of politics, economy, security and society etc.
- Maritime disputes are intensifying to secure maritime jurisdictions thereby regional countries are establishing and implementing aggressive maritime strategies.
- China has emerged into the global stage, pushing ahead with the policy of "China's Rise through Oceans". Following this move, neighboring countries, such as the US and Japan etc. are accelerating their competition on reinforcing navy as well as arms

race.

- The framework under the UNCLOS has successfully settled down in the international community. Therefore, there is an increasingly clear tendency that countries are resolving conflicts and competition through international courts, such issues like fishery resources, the continental shelf and continental shelf resources and deep sea development.
- Major maritime countries including China, Japan, Malaysia and Singapore have established and operated an organization carrying out research, consultation and policy support for maritime laws and maritime policies. In doing so, these countries aim to respond to the changes of international maritime order and the development international maritime laws.
- Having designated 10 major tasks for Korea's policy on maritime laws, this study analyzed their backgrounds, current issues, and tasks. Then, the demand for relevant consultation, policy supports and countermeasures are reviewed.
- The 10 major tasks for Korea's policy on maritime laws include as follows; protection of the sovereignty over maritime territories, marking of the East Sea, delimitation of maritime boundaries, joint development of the continental shelf, development and use of marine resources, protection of marine environment, research of polar regions, South Korea-North Korea maritime cooperation, and response to global maritime governance
- The study suggests phased measures to establish the Korea Institute for International Maritime Policy to protect our national interest as well as to establish and implement policy with regards to maritime laws following the changes of international maritime

order and the development of framework for international maritime laws.

- Three phases for establishing the Korea Institute for International Maritime Policy are suggested as follows: (1) organizing a research consultation organization among existing research institutions relevant to policy on maritime laws, (2) securing researchers and the budget for research consultation institutes on maritime law policy, and (3) establishing the Korea Institute for International Maritime Policy.

2) Policy contribution

- Based on the analysis of 10 major current tasks of Korea's policy on maritime laws, this study suggests necessary expert consultations and policy supports relevant to the policy on maritime laws. By doing so, it presents a long-term direction of policy on maritime laws as well as policy tasks, which require immediate response.
- The study analyzed the necessity of complex and specialized features and mid-to-long term countermeasures of current tasks of policy on maritime laws. Then, considering the merits and demerits of existing research institutions relevant to policy on maritime laws, this study suggests the establishment of Korea Institute for International Maritime Policy as a policy measures.
- This study reviews the importance of tasks relevant to Korea's policy on maritime laws, while studying the necessity for response. By presenting a mid-to-long term policy direction, it can be used to establish plans for implementing national agendas of the new administration and to come up with measures.

제1장

서론 ≪

제1절 연구의 배경

해양을 둘러싼 자원개발 경쟁과 국제적 갈등이 심화됨에 따라 국제해양법에 기초한 포괄적인 해양법정책 수립과 상시적인 대응체제 마련의 필요성이 대두되고 있다. 아시아 태평양 지역은 역내 국가들 간의 활발한 경제협력과 교류 증진에도 불구하고 해양영토와 해양자원에 관한 분쟁으로 인한 긴장상태가 유지되고 있다. 동중국해에서는 불법어업 문제, 중국의 방공식별구역 선포, 중국과 일본 간의 댜오위다오/센카쿠 영토분쟁, 200해리 이원 대륙붕 한계 설정 등 해양자원 개발과 해양안보를 둘러싼 갈등이 계속되고 있다. 남중국해에서도 중국과 동남아 이해관계국들 간의 해양영토 갈등이 고조되고 있으며, 중국의 해양굴기 정책과 미국의 항행의 자유 정책이 충돌하면서 해상 운송로의 차단이나 해상 안전에 대한 위협이 증가하고 있다.

1994년 유엔해양법협약이 발효한지 20년 이상의 시간이 지나면서 국제해양 질서는 유엔해양법협약 체제를 중심으로 구축되어 왔다. 유엔해양법협약에 따라 설립된 대륙붕한계위원회, 국제심해저기구, 국제해양법재판소 등의 국제기구들이 매우 활발하게 활동함으로써 해양에서의 법의 지배 구현에 크게 기여하고 있다. 협상 과정에서 많은 진통을 겪었던 해양법협약상의 강제적 분쟁해결절차가 비교적 순조롭게 작동하면서 많은 국가들이 중요한 국익이 걸려 있는 해양분쟁을 국제해양법재판소¹⁾와 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판²⁾에 회부하여 평

1) 국제해양법재판소는 2017년 11월 기준 총 25건의 사건을 접수하였고 그 중에서 23건에 대한 판결을 내린 바 있다. <https://www.itlos.org/en/cases/list-of-cases/> (2017.11.15. 방문)

2) 유엔해양법협약 제7부속서에 따른 중재재판은 2017년 11월 기준 총 12건이 회부된 바 있으며 그 중 11건에 대해 중재판정이 내려진 바 있다. <https://pca-cpa.org/en/services/arbitration-services/unclos/> (2017.11.15. 방문)

화적으로 해결해 나가고 있다.

그럼에도 불구하고 국가들의 해양자원과 해양관할권 확보 경쟁은 더욱 치열해지고 있다. 유엔해양법협약에서 명확하게 규정하지 못하고 해석상의 다툼이 남아 있는 해양법 문제들을 둘러싸고 국가들 간의 갈등과 분쟁이 계속되고 있다. 한편 자연환경의 변화와 해양과학기술의 발전으로 새롭게 등장하고 있는 해양법 문제도 증가하고 있다. 심해저 개발의 현실화와 이익 공유, 국가관할권 이외의 해양자원에 관한 규범력 있는 문서 채택 협상, 기후변화와 해양법 문제 등 국제사회의 공통의 이익에 해당하는 해양현안들이 대두되면서 국가들의 해양협력과 평화로운 해양 이용 또한 중요한 과제로 제기되고 있다.

우리나라는 육지의 삼면이 바다로 둘러싸여 있으며 이웃 국가인 일본 및 중국과 다양한 해양협력 및 해양갈등 요인을 가지고 있다. 한반도 주변 수역은 이웃 국가들과 마주보고 있는 해양의 넓이가 400해리를 넘지 않기 때문에 유엔해양법협약에 따라 해양경계획정을 해야 하는 상황이다. 최종적인 해양경계획정이 이루어지기 전에 한국은 각각 일본 및 중국과 어업협정을 체결하여 어업 관할권과 어족자원의 보존 문제를 규율하고 있다. 하지만 경계획정이 이루어지지 않은 한반도 주변 수역에서 어업 문제 이외의 해양자원 개발, 해양과학조사, 해양환경 보호 등에 관해서는 관계국들 간의 권리의무의 범위가 명확하지 않아 해양분쟁이 발생할 가능성이 상존하고 있다.

이에 따라 한·중, 한·일 해양경계획정 협상 대응, 한·중, 한·일 어업협정의 운영과 적용, 동중국해 대륙붕 확장 문제 등 한반도 주변해역에 대한 관할권 확보와 행사를 위한 종합적이고 상시적인 대응체계를 강화할 필요가 있다. 중국 어선의 불법어업 단속과 집행관할권 행사나 국제수산기구와 관련 국제규범의 국내적 이행 등 우리 국민들의 실생활에 영향을 미치는 해양수산 정책에 관한 해양법 자문 수요도 늘어나고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 국제해저기구(ISA), 국제해사기구(IMO), 국제수로기구(IHO) 등 해양 관련 국제기구에서 채택되고 있는 조약이나 국제문서들이 우리나라의 해양수산업에 미치는 영향을 상시적으로 관찰하고, 그러한 국제규범의 국내적 이행을 체계적으로 지원하기 위한 정책지원 체계를 마련할 필요가 있다.

이밖에도 우리나라의 해양관할권 확보와 국익 수호가 걸려 있는 독도 문제, 동해표기 문제, 불법어업, 서해 NLL, 심해저, 공해, BBNJ, 북극해, 해양환경 보호 등 해양법정책 문제에 관한 상시적이고 체계적인 자문 및 정책지원 체계의 수립 필요성이 대두되고 있다.

제2절 연구의 목적

본 연구의 목적은 해양을 둘러싼 국제정세의 변화와 국제해양법 체계의 발전에 대응하기 위해 종합적이고 상시적인 해양법 연구 및 정책자문 체계를 수립하기 위한 로드맵을 구축하는 것이다. 해양법정책 연구 및 정책자문 체계에 관한 연구는 다음과 같은 세 가지 목적을 수행하기 위한 것이다.

첫째, 국제해양질서의 변화에 따른 국가적 해양법정책 수립과 대응방안을 마련해야 한다. 유엔해양법협약 체제가 안착하고 해양법협약상 강제적 분쟁해결제도에 따라 해양분쟁이 국제재판을 통해 해결되는 사례가 증가하고 있다. 국가들이 해양에서 갈등을 겪는 사례가 증가함에 따라 변화하는 국제해양질서에 대응하기 위해 상시적인 해양법정책 자문체계를 수립할 필요가 있다. 또한 파리 기후변화 협정의 체결과 해양환경의 보호, 국가관할권 이원의 해역에 관한 법적 구속력 있는 문서의 채택을 위한 협상 등 새롭게 등장하는 국제해양법 규범 형성과정에서 한국의 입장을 체계적으로 정리하여 표명하고 우리나라의 국익이 국제규범 형성과정에 반영될 수 있도록 해양법정책 연구와 정책지원을 동시에 추진할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다.

둘째, 현행 해양법정책 연구 및 자문체제의 한계를 극복하기 위한 종합적인 법률자문 및 정책지원 토대를 마련해야 한다. 현재 우리나라의 해양법정책 연구 및 자문체계는 다소 분산적이고 중복적으로 이루어지는 해양영토문제 연구, 해양경제계획 관련 체계적인 법률자문 및 정책지원 부족, 심해저 및 대륙붕 전문가 부재, 어업협정 및 국제수산규범 대응 필요, 새로운 해양안보 위협요인에 대한 사전 대응기반 미비 등을 한계점으로 지적할 수 있다.

향후 더욱 거세질 해양수산 분야의 국제법 수요와 이를 지탱해 줄 전문인력 양성을 뒷받침할 수 있는 종합적인 해양법정책 지원체계의 수립 방안을 고려할 필요가 있다. 대내외적으로 해양법 및 해양정책 전문가 수요가 증대하고 있는 반면에 법학전문대학원제도 도입과 해양산업 불황 등의 여파로 국제법 및 해양법 전공자 수가 급격히 감소하고 있어 해양법정책 분야의 전문가 양성과 지원체계의 마련이 절실한 상황이다. 본 연구에서는 이러한 현재의 해양법정책 연구 및 자문체제의 한계를 고려하여 이에 대비하기 위한 국립 해양법규범 연구소 설립을 위한 구체적 방안을 검토하고자 한다.

셋째, 국제해양질서 변화에 따라 우리나라의 실정에 맞는 대응방안을 수립하기 위해 단계별 로드맵을 구축할 필요가 있다. 영국이나 미국을 비롯한 전통적인 해양강국뿐만 아니라 중국, 말레이시아, 싱가포르와 같이 우리나라와 경제수준과 해양권의 구조가 유사한 국가들의 해양법정책 기구와 연구기관들의 사례를 조사하여 우리나라의 실정에 맞는 해양법정책 연구 및 자문체제를 수립하고자 한다. 본 연구에서는 현재 우리나라의 경제력, 해양수산업 발전단계, 정치구조, 법체계, 정부부처 직제 등을 고려하여 종합적인 해양법정책 자문 및 정책지원 체제를 구축하기 위한 단계별 계획을 수립하고자 한다.

제3절 선행연구의 검토 및 본 연구의 차별성

1. 선행연구의 검토

본 연구의 목적과 같이 해양법과 해양정책을 연계하여 해양법정책 연구 및 정책지원의 현황과 문제점을 본격적으로 다룬 선행연구는 많지 않다. 일반적으로 해양법과 해양정책은 별개의 분야로 다루어져 왔으며 이를 종합적으로 고려한 선행연구는 부족한 실정이다. 다만 최근 중국이 해양굴기 정책을 적극적으로 실시하고 동아시아 해양에서 미국과 중국의 해양력 경쟁이 가시화되면서 이로 인해 파생되는 국제법과 국제정치 문제에 관한 논의와 우리나라의 대응방안에 관

한 연구들이 이루어지고 있다.

우리나라의 해양법과 해양정책에 관한 선행연구로는 윤석준의 『한국 해양전략 현안과 발전(2011)』을 들 수 있다. 이 연구는 북한의 군사도발에 직면한 대한민국 해군이 향후 첨단 해군력을 건설하기 위해 어떠한 해양전략을 수립할 것인가의 방안에 대해 검토한 것이다. 이 연구는 우리나라가 남북 분단에 의해 “전략적 섬나라(strategic island)”의 지정학적 특성을 갖고 있다고 지적하면서 우리나라의 미래지향적 해양전략에 대한 정책제언을 제시하고 있다. 이 책에서 제시한 중견국(middle power)으로서의 미래지향적인 해양전략과 글로벌 차원의 안보 및 평화에 기여하는 해군력 건설은 향후 우리나라의 해양안보전략 수립에 중요한 방향을 제시하였다. 다만 우리나라가 직면한 많은 해양안보 이슈들은 유엔해양법협약과 관습국제법에 따라 규율되는 군함의 통항문제, 선박에 대한 임검과 검색, 해협 통항 등을 포함하고 있기 때문에 해양법에 대한 충분한 고려와 검토가 이루어지지 못한 부분은 한계점이라고 할 수 있다.

해양질서와 우리나라의 해양정책에 대해서는 먼저 구민교 교수의 “지속가능한 동북아시아 해양질서의 모색: 우리나라의 해양정책과 그 정책적 함의를 중심으로(2011)”을 들 수 있다. 이 논문에서는 유엔해양법협약에 따른 해양관할권의 핵심 규범과 논쟁에 기반을 둔 동북아시아의 해양질서 구축 방안과 여러 가지 정책제언이 제시되었다. 다만 이 논문에서 제시된 정책제언은 도서분쟁에 대한 동결 선언, 해양자원에 대한 공동개발구역 설정, 잠정 중간선에 입각한 해양경제계획, 다자간 협력체제 구축 등 매우 장기적인 관점에서 고위급 정치지도자들 간의 외교적 타협을 통해서만 가능한 방안들이라는 한계점이 있다. 우리나라의 중대한 국익이 걸려 있는 해양법정책 현안문제들에 대해 즉각적으로 대응할 수 있는 상시적이고 체계적인 정책지원 및 자문 체계의 마련에 대한 정책제언에 대한 연구가 없다는 것은 본 연구의 한계점이라고 할 수 있다.

미중 간 해상 충돌에 관해서는 박창건 교수의 “미중 간 해양질서 충돌에 따른 일본의 해양 전략(2016)”을 주요 선행연구로 들 수 있다. 박창건 교수는 이 논문에서 새로운 해양입국의 실현을 주장하고 있는 일본의 해양전략을 파악하기 위해 미중 간 해양질서 충돌에 따라 전개되고 있는 일본의 해양전략을 검토하였다. 박창건 교수는 2013년 일본 각료회의에서 결정된 신해양기본계획의 내용을

분석하고, 구체적인 일본의 해양전략을 해양의 지속가능한 발전과 종합적 관리, 해양자원의 개발 이용 및 보전, 해양에서 안전의 확보로 나누어 분석하였다. 이 논문은 변화하는 해양질서에 대응하기 위한 일본의 해양전략을 잘 분석하고 있으며 우리나라의 해양법정책을 수립하는 데 많은 참고가 될 것으로 보인다.

국제해양질서 변화와 우리나라의 대응방안에 관해서는 구민교 교수의 “국제해양질서 변화와 우리나라의 대응전략 (2017)”을 들 수 있다. 이 논문은 미국의 패권에 의해 유지되어 온 동아시아 해양질서가 중국의 부상으로 인해 어떻게 변화되었는지를 검토하고 해상교통로를 둘러싼 미중 간 해양력 경쟁에 관한 우리나라의 정책적 함의를 도출하였다. 또한 이 논문은 동아시아 해양안보 이슈를 중국의 해양굴기와 새로운 힘의 균형 등장으로 파악하고 미국과 중국이 각자 대응하고 있는 해양전략을 살펴보고 있다. 이를 통해 한국의 해양전략으로서 영유권 문제와 해양경계획정 문제, 자원개발 문제, 해양환경 보호 문제를 각각 분리해서 접근하되 각론에서의 협력을 바탕으로 역내 해양문제 전반에 관한 다자간 컨센서스 또는 메타 레짐을 이끌어 낼 것을 제시하고 있다.

이 논문은 동아시아에서 전개되고 있는 해양안보 이슈를 잘 정리하고 그에 따른 한국의 정책방향 설정에 중요한 기여를 했다고 평가할 수 있다. 다만 개별 해양안보 이슈에 대한 상세한 분석이 충분히 이루어지지 못한 측면이 있고, 해양안보 이슈에 내재되어 있는 국제해양법 쟁점에 대한 검토와 분석이 제대로 이루어지지 못한 점을 한계로 지적할 수 있다.

〈표 1-1〉 주요 선행연구 현황

구분	연구제목 (연도)	연구목적	연구자(기관)
1	- 한국 해양전략 현안과 발전 (2011)	- 남북 분단에 의해 “전략적 섬나라 (strategic island)”의 지정학적 특성을 갖는 대한민국의 미래지향적 해양전략 모색	- 윤석준, 한국해양전략연구소
2	- 지속가능한 동북아시아 해양질서의 모색: 우리나라의 해양정책과 그 정책적 함의를 중심으로 (2011)	- 해양관할권의 핵심 규범과 논쟁에 기반을 둔 동북아시아의 새로운 해양질서 구축 가능성 모색	- 구민교, 서울대학교

구분	연구제목 (연도)	연구목적	연구자(기관)
3	- 미중간 해양질서 충돌에 따른 일본의 해양 전략 (2016)	- 해양에서의 미중 간 충돌을 둘러싼 일본의 새로운 해양전략의 검토	- 박창건, 국민대학교
4	- 국제해양질서 변화와 우리나라의 대응전략 (2017)	- 동아시아 해양분쟁의 전개과정을 검토하고 해상교통로를 둘러싼 미중 간의 해양력 경쟁에 관한 함의 도출	- 구민교, 서울대학교

2. 선행연구와의 차별성

본 연구는 국제해양질서 변화에 관한 선행연구들과 다음과 같은 차별성을 가지고 있다. 첫째, 선행연구들은 주로 국제정치적 관점에서 미중 간 해양경쟁으로 인한 국제해양질서 변화와 그에 따른 해양 관련 외교정책에 대한 정책제언을 제시하였다. 그러나 해양에 관한 국제질서와 국제관계는 다른 영역에 비하여 유엔해양법협약과 관련 국제조약들에 의한 법의 지배가 잘 작동하고 있는 분야이다. 최근에는 국가들 간의 해양분쟁이 많은 경우 유엔해양법협약에 따른 강제적 분쟁해결절차에 회부되어 사법적으로 해결되는 경향이 증가하고 있다. 따라서 해양문제를 규율하는 유엔해양법협약과 관습국제법에 대한 충분한 고려와 반영이 이루어지지 않으면 온전한 해양정책이나 해양전략을 수립하기 어렵다는 문제점이 있다. 본 연구는 기존 연구와 달리 국제해양법에 대한 충분한 고려와 검토를 바탕으로 우리나라의 중대한 국익이 걸려 있는 해양현안에 대한 대응방안을 검토하고자 하였다.

둘째, 선행연구들은 국제해양질서의 변화에 논의의 초점을 맞추고 미국과 중국 같은 해양질서를 정립해 가는 국가들의 활동을 중심으로 논의를 전개하였고 그에 대응한 우리나라의 대응방안이나 정책적 제언이 연구의 중심을 구성하지는 못하였다. 본 연구는 선행연구들을 반영하여 국제해양질서가 변화되고 있는 배경, 원인, 주요 행위자들에 대한 연구를 다루면서도 그에 따라 우리나라가 직면하고 있는 해양법정책 현안문제들을 집중적으로 제시하고 현안문제들에 대응하기 위해 우리나라가 수립해야 할 해양법정책 로드맵을 제시하고자 하였다. 따라서 본 연구의 차별성은 우리나라의 해양법정책 현안과제들의 배경, 문제점과

과제를 중점적으로 검토하고 그에 따른 우리나라의 대응방안 로드맵을 제시했다는 것이다.

셋째, 선행연구는 연구대상과 연구의 범위를 불가피하게 국제정치, 해양안보, 해양법 등 특정 분야로 한정된 측면이 있다. 본 연구는 국제해양질서 변화에 따른 대응방안을 수립하기 위한 해양법정책 자문 및 지원체계를 위한 로드맵 작성을 위한 것이므로 연구대상을 특정 분야로 한정하지 않고 우리나라의 국익이 걸려 있는 해양법정책 현안에 대해 포괄적이고 종합적인 접근을 시도하였다는 점에서 선행연구와 차별성을 가진다.

〈표 1-2〉 본 연구와 선행연구와의 차별성

구분	선행연구의 한계	본 연구의 차별성
연구목적	- 국제정치적 시각에 입각한 국제해양질서 변화에 관한 외교정책의 분석과 정책제언 제시	- 해양법협약 발효 이후 해양에서의 법의 지배 정착과 해양분쟁의 사법적 해결 증가에 따른 해양법에 기반한 해양질서 변화에 대한 대응 방안 마련
연구대상	- 국제정치, 해양안보, 국제해양법 등 분야별로 연구대상이 한정적임	- 우리나라의 국익이 걸려 있는 해양연한들을 연구 영역에 한정하지 않고 종합적이고 포괄적으로 검토
연구내용	- 미국과 중국 등 국제해양질서에 변화를 가져오는 주요 행위자들의 활동과 정책변화를 중심으로 연구	- 국제해양질서 변화에 따라 우리나라가 직면하게 된 해양법정책 현안과제들을 중점적으로 연구하고 이에 대한 대응방안 수립을 위한 로드맵 제시

제2장

국제해양법질서의 변화와 과제 <<

제1절 국제해양법질서의 변화

1. 동아시아와 해양의 중요성

해양은 지구 전체 면적의 71%를 차지하고 전 세계 인구의 약 75%는 해안에서 160km 이내 지역에 거주하고 있다.³⁾ 따라서 해양은 국가의 번영과 생존에 밀접하게 연계되어 있어 국익의 보호와 실현을 위해 해양에 관심을 기울일 수밖에 없다. 해양은 다양한 자원을 제공하는 근원 그 자체로서, 교역과 수송의 매개로서, 사상과 정보 전달의 매체로서, 지배력을 수호하고 넓히기 위한 수단으로서 국가들과 밀접히 연계되어 있다.⁴⁾ 정도의 차이가 있을 뿐 어느 국가든지 해양을 둘러싼 다양한 문제에 개입할 수밖에 없으며, 해양에서 나타나는 국가들의 상충과 조화는 국제관계에서 협력, 갈등, 분쟁의 원인이 되고 있다.

동아시아는 오호츠크 해, 동해, 황해, 동중국해, 남중국해 및 그 외곽을 둘러싸고 있는 서태평양이라는 광활한 해양지역을 포함하는 지역이다. 세계화에 의해 국제사회가 더욱 밀접하게 연계되는 현 상황에서 해양의 중요성은 정치, 경제, 안보, 사회 측면에서 더욱 증가하고 있는 실정이다.⁵⁾ 광활한 해역을 끼고 있는 동아시아 지역에서는 해양의 중요성이 더욱 극적으로 나타나고 있다.

경제적 측면에서도 해양은 동아시아 지역에서 중요한 위치를 점하고 있다. 해양의 경제적 중요성은 국제운송, 무역, 경제, 에너지, 자원 등 전반에 걸쳐있

3) 김하영, “동해 해양질서의 특징과 수산자원 관리의 한계,” 『한국정치연구』, 제22집 2호(2013), p. 101.

4) Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, 2nd edition (Abingdon: Routledge, 2009), pp. 22-23.

5) Sam J. Tangredi, "Globalization and Sea Power: Overview and Context," in Sam J. Tangredi (ed.), *Globalization and Maritime Power* (Honolulu: University of the Pacific, 2004), pp. 1-18.

다.⁶⁾ 대다수의 동아시아 국가들은 해양에 접하고 있으며, 또한 이들 중 상당수 국가에는 해양과 닿아 있는 긴 국경선이 존재한다. 지리적으로 동아시아를 아우를 수 있는 공통 경로는 해양이다. 이와 함께 역내 국가들의 연안에 도시와 공업지대가 분포해 있고 이를 중심으로 수출중심 경제구조를 채택하고 있다. 수출중심의 경제구조는 운송과 무역이라는 요소와 밀접하게 연계되어 있고 가격 효율성 측면에서 해상운송을 능가할 수단이 아직 나타나지 않았으며 국제무역의 90%가 해상운송에 의지하고 있다. 유엔무역개발회의(UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development)의 자료에 따르면 2010년에 세계적으로 해양 운송을 통해 수송된 물품의 양이 84억 톤으로, 이 중 아시아 지역이 차지하는 비중이 약 38%(31억 톤)에 이르러 세계최대의 물동량을 기록했다. 또한 대부분의 지역 국가들이 주요 35개 해양국 및 25개 해양교역국 리스트의 상위권에 자리매김하고 있다.⁷⁾ 이러한 사실을 고려할 때 역내에서 해상교통로와 무역로의 중요성은 더욱 확고해진다.

동아시아 국가들의 경제가 발전함에 따라 해양자원 개발의 중요성 역시 부각되고 있다. 지상자원의 고갈이 가시화되는 상황에 직면하면서 역내 국가들은 자원부족을 극복하고 자원 확보 노력을 위해 해양자원 보호와 개발에 심혈을 기울이고 있다. 동아시아 지역의 수산물 의존도는 다른 지역에 비해 상당히 높은 편이며, 2010년 기준으로 전 세계 소비량 128,000,000톤의 3분의 2가 아시아 지역에서 소비됐다.⁸⁾ 특히 한국은 1인당 연간 수산물 소비량이 58.4kg으로 주요 수산물 소비국 중 1위를 차지하고 있는 실정이다.⁹⁾ 각국은 수산자원의 개발과 보호를 위해 적극적으로 어업생산 확대를 도모하고 불법, 비보고, 비규제 어업 등을 감시하려는 노력을 기울이고 있다. 특히 경제성장과 함께 동아시아 지역의 에너지 소비가 지속적으로 상승될 것으로 예상되는 가운데 해상 유전과 천연가스 개발이 역내에서 중요한 의제로 떠오르고 있다. 중국과 일본의 분쟁 지

⁶⁾ Eric Grove, *The Future of Sea Power* (Annapolis: Naval Institute Press, 1990), p. 45.

⁷⁾ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Review of Maritime Transport 2010* (New York and Geneva: UNCTAD, 2012), pp. 7-8; *Review of Maritime Transport 2005*, pp. 33-49.

⁸⁾ 국립수산물과학원, 『2012 세계 수산업 동향』(부산: 국립수산물과학원, 2013), p. 3.

⁹⁾ “한국 1인당 연간 수산물 소비량 세계 1위,” 『한국경제』, 2017.02.12.

역인 조어도(셴카쿠 혹은 다오위다오)의 경우 정치, 군사적 중요성과 함께 경제적 잠재성 역시 분쟁의 원인 중 하나로 볼 수 있다.¹⁰⁾ 또한 해양을 통한 에너지 수송과 관련하여 해상교통로(SLOC: Sea Lines of Communications) 확보도 중요한 문제로 대두되고 있다. 에너지 수급과 관련하여 해상교통로의 확보에 우리나라의 중대한 국익이 걸려있다. 2015년 기준으로 소비 에너지의 95.8%를 해외 수입에 의존하고 있는 우리나라는 해외와 연결된 관선이 전무한 상황에서 에너지 수입은 전적으로 해양운송에 의존하고 있기 때문에 해상교통로의 확보는 국가안보에 직결되는 사안이다.¹¹⁾

동아시아 국가들의 상호관계는 지전략적(geo-strategic) 측면에서 해양과 밀접하게 연계되어 있다. 특히 동아시아 국제관계와 질서에 있어 가장 큰 영향력을 행사하고 있는 중국의 급격한 부상에 대한 미국과 일본의 대응은 역내 역학관계의 유동성을 증대시키고 있다. 탈냉전기 전략적 불확실성이 증대되는 상황에서 역내 국가들은 국익의 보호와 실현을 위해서 그리고 자국의 영향력 확대를 위해 노력하고 있으며 이러한 연유로 역내 역학관계의 대립적 양상이 증가하고 있는 실정이다. 동아시아의 지정학적 안보 경쟁의 가능성은 해양, 항공, 우주 그리고 사이버 공간이라는 지구적 공유지(global commons)를 둘러싸고 격화될 가능성이 그 어느 때 보다 높다.¹²⁾ 특히 각국의 적극적 해양전략과 해군력 증강, 도서영유권 분쟁, 해양경계획정 등과 같은 국가 중심적 해양분쟁과 해적행위, 해상테러리즘, 해상교통로(SLOC), 해양환경 보호, 재해대응과 같은 초국가적 관심을 요하는 다중심적(multi-centric) 성격의 해양안보 요인이 복합적으로 작용하여 역내 국가들의 해양에 대한 관심이 크게 높아지고 있다.¹³⁾

2. 역내 해양관할권 확보 경쟁 심화와 적극적 해양전략

10) 일본 측 추산에 따르면 약 945억 배럴 정도의 석유가 매장되어 있는 것으로 파악되고 있다. Selig S. Harrison (ed.), *Seabed Petroleum in Northeast Asia: Conflict or Cooperation?* (Washington D.C.: Woodrow Wilson International Centre for Scholars, 2005), p. 6.

11) 국가통계 포털, "100대 지표." http://kosis.kr/nsportalStats/nsportalStas_012Body.jsp?menuId=4 (검색일: 2015. 04. 07).

12) 이수형, "국제정치의 지형 변화와 동아시아 강대국 정치," 『동북아연구』 제27권 1호(2012), p. 43에서 재인용.

13) 박봉규·이승렬, "동아시아 해양안보와 국제협력: 양분화 이론을 중심으로," 『정치정보연구』, 제12권 2호(2009), pp. 101-113.

동아시아는 지정학적으로 해양적 특성이 뚜렷하여 다른 지역보다 국가들의 해양 의존성이 높은 편이며 지역질서의 변화와 해양의 연계성이 밀접하다.¹⁴⁾ 따라서 동아시아 지역에서 해양을 둘러싼 강대국들의 경쟁이 강하게 표출되고 있다. 특히 중국의 급격한 부상은 대립적 성격으로의 동아시아 해양질서 변화에 근본적 동인으로 작용하고 있다.

중국은 경제성장을 바탕으로 정치적 영향력 및 군사력 강화를 추진해오고 있으며, 중국의 대외적 입지는 지역적으로나 국제적으로 크게 향상되었다. 2008년 이후 중요한 정치적, 경제적 일정을 적극 활용하여 중국은 지역대국으로서의 지위 강화, 적극적이고 주도적인 다자외교 참여, 소프트파워 역량 강화를 추구하고 있다.¹⁵⁾ 급속한 경제성장으로 중국은 자신감을 축적하였고 점진적으로 단호한 대외정책을 구사하고 있다. 중국과 주변국 간 해양영토분쟁에 대한 중국의 단호한 정책과 공세적 태도는 그러한 대외정책이 투사되는 현상이다. 중국은 국가 핵심이익 수호와 연계하여 역내에서 미국을 배제하면서 영향력을 확산하려는 대외정책을 펼치고 있다.¹⁶⁾ 특히 중국은 9·11 테러 이후 아시아 지역에서 미국의 대외전략과 군사적 움직임이 중국에 대한 전략적 포위와 연계되어 있다고 인식하고 있다. 또한 일본의 대외정책과 군사력 강화 역시 중국에 대한 안보 위협으로 인식하고 있다.¹⁷⁾

1970년대 개방화 정책을 추진한 이래 지속적 발전과 영향력 확산을 추구함에 있어 중국에게 해양은 중요한 전략적 공간이다. 전통적으로 대륙세력으로 분류되던 중국에 있어 가장 심대한 전략적 위협이었던 러시아와의 국경분쟁 가능성이 1991년 협정과 2007년 추가협정으로 사라지면서 해양에 대한 중국 지도부의 관심은 더욱 강화되었다.¹⁸⁾ 후진타오 및 시진핑 시대 중국은 해양력 강화에

¹⁴⁾ Robyn Lim, *The Geopolitics of East Asia* (Abingdon: Routledge, 2005), p. 1.

¹⁵⁾ 이동률, "중국의 강대국화 외교전략과 과제," 『국방연구』, 제53권 3호(2010), pp. 2-3, 5-8.

¹⁶⁾ Min-hyung Kim, "Why Provoke? the Sino-US Competition in East Asia and North Korea's Strategic Choice," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 39, No. 7(2016), pp. 984-985.

¹⁷⁾ Jisi Wang, "China's Changing Role in Asia," In Kokubun Ryosei and Wang Jisi (eds), *The Rise of China and a Changing East Asian Order* (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2004), p. 16.

¹⁸⁾ Michael McDevitt & Frederic Vellci Jr., "The Evolution of the People's Liberation Army Navy," In Geoffrey Till and Patrick C. Bratton (eds), *Sea Power and the Asia-Pacific: The Triumph of Neptune?* (Abingdon: Routledge, 2012), p. 75.

모든 힘을 기울이고 있다. 2012년 11월에 개최된 제18차 중국공산당 대표대회를 통해 중국은 국가전략의 관점에서 해양을 매개로 권익 수호의 움직임에 보이기를 시작했다. 21세기 들어서 중국이 해양대국에서 해양강국으로 전환되어야 한다는 것을 강조한 당시 보고서는 해양강국의 개념이 해양의 개발, 이용, 보호 그리고 해양통제 등의 종합적 능력을 확보하는 측면에서의 해양발전이라는 국가전략으로 제고되고 있음을 시사하고 있다.¹⁹⁾

해양에 대한 중국의 인식과 관심 제고는 보다 공세적이고 적극적인 해양전략으로 표출되고 있다. 중국의 적극적 해양전략의 토대는 류화칭(劉華清) 제독의 구상에 기반하고 있다. 과거 소련해군의 고르시코프(Sergei Gorshikov)의 다층방어전략과 유사한 류화칭의 “근해적극방어(offshore active defense)” 전략은 해양에서 중국의 전략적 권역을 넓히려는 개념이다. 지리적 관점에서 섬들의 연결선인 도련선(島鍊線)을 기준으로 중국의 전략적 방어선을 설정하고 핵심이익 수호와 영향력 확산을 위해 설정한 방어선을 보다 원해지역으로 확장하는 것이 근해적극방어의 기본 목적이다. 중국은 설정된 방어선 내에서 적극적이고 공세적인 자세로 통제권을 확보하기 위한 전략을 구사하고 있다.²⁰⁾

중국의 적극적 해양전략은 최근 반접근(A2: anti-access, 이하 A2) 및 지역 거부(AD: area denial, 이하 AD) 개념에서 논의되고 있다. A2는 미국과 우방국의 전력이 전지(theater)로 배치되는 것을 지연시키거나 그들이 선호하는 지역보다 먼 지역에서 작전하도록 하여 중국이 설정한 방어선으로 미국의 전력이 투사되지 못하도록 하는 것이다. AD는 접근을 차단할 수 없는 지역에서 미국 및 우방국의 작전을 방해하면서 그들의 행동의 자유를 제한하려는 것을 의미한다.²¹⁾ 중국의 이러한 전략은 “미국의 대중 포위망을 타파함으로써 행동의 자유를 확보하고 영향력을 확장하는 기회로 활용하며, 궁극적으로는 미국 해군과 대등한 수준의 제해권을 장악하고 지역 내 군사력 균형을 유리하게 만들려는 일종

19) 양희철, “중국의 주요 해양정책에 관한 연구 동향 분석,” 『동서연구』, 제27권 2호(2015), pp. 157-158.

20) 박성용, “동북아시아 국가들의 적극적 해양전략과 해군력 증강,” 『통일전략』, 제13권 4호(2013), p. 137.

21) Ronald, O'Rourke, *Naval Modernization Implications for US Navy Capabilities-Background and Issues for Congress*, Report for Congress RL33513 (5 July 2013), p. 84; 남창희·왕유위, “미국의 공해전 투(AirSea Battle) 개념과 미일동맹,” 『한일군사문화연구』, 제14집(2012), p. 33.

의 지연전략”으로 볼 수 있다.²²⁾

미국은 중국의 영향력 확대에 대한 대응을 강화하고 있다. 우선 오바마 행정부는 미국의 리더십 회복을 위해 아시아에 적극적으로 개입한다는 의지를 표명하면서 소위 아시아 중시 정책을 천명하였다. 이러한 미국의 전략적 변화는 여러 요인으로 설명될 수 있으나 가장 근본적 동인은 중국의 영향력 확대와 군사력 강화에 대한 미국의 견제 강화이다. 역내 안보질서 관점에서 중국의 강화된 정치적 영향력과 군사력은 아시아 지역에서 미국의 영향력과 동맹국을 흔드는 요인이라고 볼 수 있다.²³⁾ 중국의 부상이 역내에 머물지 않고 궁극적으로 미국의 안보에 영향을 미칠 것으로 판단하면서 미국은 전략의 중점을 아시아-태평양 지역으로 옮겨 기존의 동맹국들과의 연대를 강화하고 새로운 파트너십 구축을 시도했다.²⁴⁾

대외정책 기조로 고립주의와 미국 우선주의를 내세웠던 트럼프 행정부가 어느 정도로 아시아 문제에 개입할지에 대해서는 논란이 있었다. 무엇보다도 대선 당시 오바마 행정부에 날선 비판을 가했던 트럼프가 오바마 행정부의 아시아 중시 기조를 어떤 식으로 변화시킬지가 관심사였다. 최근 트럼프 행정부의 행보로 볼 때 중국과의 경쟁과 북한 핵개발 문제가 중요한 외교 사안으로 등장하면서 아시아 문제에 대한 선택적 개입을 진행하고 있다. 중국 및 북핵 문제는 미국의 전략과 안보에 있어 후순위로 밀려나기 어려운 사안이기 때문이다. 따라서 오바마 행정부의 정책적 방향성을 부정하더라도 동아시아에서 미국의 개입은 상당한 수준으로 유지될 것으로 전망된다. 대선 기간 중 그리고 취임 이후 트럼프 대통령의 행보를 종합하면 미국은 강력한 군사력에 기반을 둔 미국의 리더십 제고를 선호하고 강압외교나 군사적 강압에 의한 해결방식을 선호할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 이는 대중국 견제에 있어서도 적용될 가능성이 높을 것으로 보인다.

22) 정호섭, “반(反)접근·지역거부 대 공·해 전투 개념: 미중 패권경쟁의 서막?” 『Strategy 21』, 제14권 2호(2011), p. 29.

23) John H. Maurer, "A Rising Naval Challenger in Asia: Lessons from Britain and Japan between the Wars," *Orbis*, Vol. 56, No. 4, (2012), p. 656.

24) US Department of Defense(DoD), *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington D.C.: DoD. 2012), p. 2.

지리적으로 동아시아 지역과 멀리 떨어져 있는 미국은 역내 전략적 균형을 유지하기 위해 해양력을 적극적으로 활용하고 있다. 미국의 해양 사용역량은 미국의 패권을 유지하기 위한 버팀목이기 때문에 중국의 의도와는 무관하게 해양에서 중국의 영향력이 확대될수록 동아시아 해양질서가 변화되고 있으며 미국의 동아시아 전략에 대한 중대한 도전요인이 되고 있다. 미국은 핵심이익으로 간주하는 “항행의 자유”가 중국의 해양굴기에 의해 침해될 것을 우려하고 있으며, 인도양-남중국해-동중국해-태평양으로 연결되는 해양공간에서의 항행의 자유 보호, 강압과 갈등의 저지, 국제법 및 국제기준 준수 등을 목표로 내세우며 중국을 견제하고자 노력하고 있다.²⁵⁾ 동아시아 해양안보와 관련하여 현 트럼프 행정부는 오바마 행정부가 구축했던 전략적 노선을 유지할 가능성이 높다. 현 행정부가 강조하는 미국 우선주의 기조에서 미국의 아시아에서 국익 확보의 우선 조건은 미국에 유리한 해양안보환경이며, 이를 위해서는 해양에서 중국의 부상을 견제할 수밖에 없다.

미국은 중국의 A2 및 AD 능력 확보에 대응해 아시아 지역으로의 접근을 보장하기 위한 전략을 추진하고 있다. 미국 해군·해병대·해안경비대가 합동으로 발간한 2015년 문건에서는 미국의 해양력에 대한 반접근·지역거부를 두드러진 군사적 도전으로 인식하고 이의 위협에 대처할 것을 주문하고 있다.²⁶⁾ 미국은 공해전투(ASB: Air-Sea Battle)와 “합동작전 접근개념(JOAC: Joint Operational Access Concept)”을 발전시키며 중국의 A2, AD에 대응하고 있다. 공해전투는 전방 지역으로 전개된 공군력과 해군력을 유기적이고 통합적으로 운용하는 것을 골자로 하고 있으며, 합동작전 접근개념은 작전상 접근을 확보하기 위한 다양한 기반 및 공격력 확보를 목표로 하고 있다. 최근 공해전투 개념은 여러 논의와 수용을 거쳐 “국제공역에서의 접근과 기동을 위한 합동 개념(JAM-GC: Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons)”으로 대체되었고,²⁷⁾ 여기에 미국 육군과 해병대의 역할이 증가된

²⁵⁾ 구민교, “미중 간 신 해양패권 경쟁: 해상교통로를 둘러싼 ‘점-선-면’ 경쟁을 중심으로,” 『국제지역연구』, 제25권 3호(2016), p. 58.

²⁶⁾ US Marine Corps, Navy, and Coast Guard, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* (Washington D.C.: USMC, USN and USCG, 2015).

“Multi Domain Battle” 개념이 더해지면서 미국은 중국의 능력에 대응해 보다 향상된 합동능력을 추구하는 모습을 보이고 있다.

한편 일본에게 중국의 부상은 전략적으로 매우 중요한 사안이다. 장기간의 경제침체를 벗어나는 중인 일본은 중국과의 경제적 관계가 매우 중요하지만 동시에 중국의 정치적 영향력 확대가 일본의 안보에 중대한 영향을 주는 것으로 인식하고 있다. 중국과의 관계에서 일본의 최근 행보를 종합하면 경제와 안보를 분리시키면서 안보문제에 좀 더 관심을 갖는 것으로 보인다. 2010년 조어도 문제로 인한 양국 관계의 급격한 냉각은 일본이 중국 위협론에 관심을 갖게 되는 계기였다. 기존 일본은 대중국 정책 기조로서 연성 헤지(soft hedge)에 기초한 협력적 관여(cooperative engagement)를 추구하였으나 최근에는 경성 헤지(hard hedge)를 토대로 한 경쟁적 관여(competitive engagement)를 추구하며 중국에 대응하고 있다. 일본의 전략은 군사력 강화, 중국과의 경제관계 축소, 미일동맹 강화 및 아시아 국가들과의 파트너십 증진 등과 같은 경성 균형(hard balancing)과 연성 균형(soft balancing) 모두를 포함하고 있다.²⁸⁾ 더구나 2014년에는 미국으로부터 집단적 자위권 행사를 용인 받으면서 동아시아 지역 안보를 위한 역할을 확대하고 있으며 중국에 대한 견제를 강화하고 있다.

지정학적 특성과 정치경제적 이유로 해상교통로에 대한 의존도가 높은 일본의 입장에서 중국의 영향력 강화는 미국이 주도권을 행사하는 역내 해양안보질서를 변화시키고 유사시 일본의 해상교통로에 위협을 가할 수 있는 중대 사안이다. 동중국해와 남중국해를 연결하는 조어도를 둘러싼 중국과의 갈등, 공세적인 중국의 해양전략과 해군력 증가 등은 일본의 안보에 사활이 걸린 사안이 되었다. 특히 태평양 지역에서 일본 열도를 넘어선 중국의 전략적 구상은 일본의 안보 불안을 크게 조장하고 있다. 최근 일본의 “방위계획대강 2013”에서는 종전의 “동적방위력”을 대신해 육해공 자산의 통합적 운용능력 강화와 고정적 지역

27) 남창희, “서태평양에서의 미중 세력 경쟁과 자위대의 역할 확대,” 『국방연구』, 제58권 4호(2015), pp. 37-40.

28) Tsuneo Watanabe, 2015. "Japan's Security Strategy toward the Rise of China: From a Friendship Paradigm to a Mix of Engagement and Hedging." *The Tokyo Foundation*, 6 April 2015, http://www.tokyofoundation.org/en/articles/2015/security-strategy-toward-rise-of-china#_ftn40 (방문일: 2017.11.15.)

배비가 아닌 각각 자위대의 기동적 배치에 중점을 두는 “통합기동방위력”을 내세우면서 전력 강화를 진행하고 있다. 이는 진화하고 있는 미국의 공해전투 개념에 부합하는 방향으로 일본의 군사전력을 발전시키고 있는 것으로 보인다.²⁹⁾ 탈냉전기 일본 해양전략의 기조는 지역적 및 국제적 차원에서 미국 주도의 해양안보질서를 지원하는 것이었으며,³⁰⁾ 이는 중국의 해양굴기를 견제하고자 하는 일본의 전략적 의도와도 일치한다.

3. 해군력 증강

탈냉전기 냉전 질서와 탈냉전 질서가 공존하여 불확실성이 증대되는 동아시아 안보환경에서 역내 국가들은 자국의 안보와 국익을 확보하고 전략적 대응력을 갖추기 위해 군사력을 증강시키고 있다. 이러한 군사력 강화가 중점적으로 이루어지고 있는 분야는 해군력과 공군력이다. 역내 해군력 증강은 과거 영국과 독일 사이의 해군군비경쟁과 유사하게 전개될 것이라 예측할 정도로 경쟁적이며 대립적으로 전개되고 있다.³¹⁾ 중국, 미국, 일본은 역내 해군력 증강을 양적으로나 질적으로 이끌고 있는 주체들이며 이외의 역내 국가들 역시 해군력 확충에 상당한 노력을 기울이고 있는 실정이다. 이하에서는 중국, 미국, 일본을 중심으로 해군력 증강 현황에 대해 살펴보고자 한다.

중국은 국제환경의 변화 속에서 국가 핵심이익을 지키기 위해 군사력을 가장 효과적인 수단으로 인식하고 있다.³²⁾ 이러한 중국의 인식을 토대로 중국은 수상전투함, 잠수함, 상륙함 등 해양군사력의 전 분야를 망라한 역량을 강화시키고 있으며, 이를 통해 A2/AD를 실행할 것으로 전망된다. 중국 해군은 1970년대 후반까지도 지상군의 보조적 역할이었던 연안해군 수준이었다. 1980년대부

29) 박영준, “일본 군사력 평가: ‘동적 방위력(dynamic defense force)’에서 ‘통합기동방위력’으로의 행보,” 『신아시아』, 제22권 2호(2015), pp. 61-86; 남창희, op. cit., pp. 45-55.

30) 박영준·박종득, “탈냉전기 일본의 해양전략 변화에 관한 연구: 미국 해양전략과의 상관관계를 중심으로,” 『일본군사문화연구』, 제6집(2008), pp. 126-127.

31) 자세한 논의는 다음 자료 참조. Geoffrey Till, “Maritime Strategy in a Globalizing World,” *Orbis*, Vol. 51, No. 4 (2007).

32) 박병철, “미·중 관계와 한미동맹: 변화와 지속성,” 『통일전략』, 제12권 3호(2012), p. 58.

터 발전을 시작한 중국 해군은 러시아로부터 무기와 기술을 도입하면서 현대화를 진행했고, 2000년대 들어서면서 해군력 발전에 더욱 박차를 가하고 있다. 총배수량을 기준으로 2000년에서 2012년 사이 잠수함은 약 31%, 수상함은 약 130%의 증가세를 보이고 있다.³³⁾ 중국은 2016년 한 해 동안 1,000톤 이상의 함정을 26척이나 건조하면서 해군력 증강의 추세가 더욱 강화되는 모습을 보이고 있다.³⁴⁾

중국의 해군력 확충에서 가장 관심을 모으는 것이 항공모함의 도입이다. 중국은 '9935계획'을 통해 1980년대부터 항공모함 관련 기술을 축적해왔다. 1985년 호주에서 폐기된 항모 멜버른(Melbourne)을 수입했으며 1998년과 2000년에 폐기된 항모 민스크(Minsk)와 키에프(Kiev)를 러시아로부터 수입했다. 여기에 더해 1998년 건조가 중단된 쿠즈네초프(Kuznetsov)급 항모 2번 함인 바르야크(Varyag)를 우크라이나로부터 들여왔다.³⁵⁾ 중국은 이때 들여온 바르야크를 개수해 배수량 67,000톤 급에 함재기 20-30여대를 운용할 수 있는 랴오닝(辽宁)을 2012년에 취역시켰다. 이에 더해 중국은 자체기술로 개발한 항공모함 산둥(山东)을 2017년 4월에 진수시켰다. 산둥은 랴오닝함의 설계를 기본으로 했기 때문에 외형상 유사해 보인다. 그러나 운용상의 문제점을 반영하여 개량한 것으로 랴오닝함보다 질적인 측면에서 강화된 것으로 보인다. 배수량 70,000톤에 함재기는 약 36대 정도를 운용할 수 있는 것으로 알려져 있으며 2019년에 실전 배치될 것으로 전망되고 있다.³⁶⁾ 일부 소식통에 따르면 세 번째 항공모함은 핵추진을 동력원으로 사용할 것이라고 예측되며, J-15 60대까지 탑재될 것으로 전해지고 있다.³⁷⁾ 여기에 더해 중국 해군은 2049년까지 항공모함 10척을 보유하기 위한 계획을 추진 중에 있다고 전해진다. 중국의 항공모함 건조 계획은 제1단계에서는 2척의 국산 항모를 건조하는 것으로 현재 시점이 여기에 해

33) Geoffrey Till, *Asia's Naval Expansion: An Arms Race in the Making?* (London: IISS, 2012), p. 35.

34) 최정현, "미 해군의 공세적 해양전략과 전투함대-마한으로의 회귀?", 『KIMS Periscope』, 제85호(2017.06.11.), p. 1, <http://file.kims.or.kr/peri85.pdf>.

35) Ian Storey & You Ji, "China's Aircraft Ambition Seeking Truth from Rumors," *Air Power Journal*, Vol. 1, No. 2 (2004), pp. 126-135.

36) "中, 자체 건조한 첫 항공모함 진수식," 『조선일보』, 2017.04.27.

37) "중국 세 번째 항공모함... '핵추진 동력' 가능성 제기," 『연합뉴스』, 2017.09.11.

당하며, 2단계에서는 보다 대형화되고 '전자식 사출장치'를 갖춘 항모를, 3단계에서는 2030년부터 핵 추진 항모를 건조하는 순서로 진행될 것으로 전망되고 있다.³⁸⁾

물론 중국의 항모는 미국의 항모와 견주어 아직까지 성능상 제약점이 많이 있다. 중국의 항모는 스키 점프대를 이용하여 함재기를 이함하고 있으며, 미국의 제럴드 포드(Gerald Ford)급에 장착된 것과 유사한 전자식 사출장치를 개발 중이라고 하나 이의 성능 역시 미국의 그것에 필적한다고 보기는 어렵다. 또한 중국의 함재기 J-15 역시 성능 면에서 F-35C 및 F/A-18F과 같은 미국 해군의 함재기에 견주기는 어려운 실정이다. 그러나 중국의 항모전단은 시간을 거듭할수록 약점과 한계점을 개선해가면서 발전할 수 있을 것이며 미국에 전면적 대응이 가능한 수준은 아니나 어느 정도 견제 가능한 수준으로 발전할 가능성이 매우 높다. 더구나 10척의 항공모함을 획득할 경우 미국을 제외하고 중국 해군의 항모전단을 견제할 해군력을 가지고 있는 아시아 국가는 존재하지 않게 될 것이다.

수상함 및 잠수함 전력 증강 역시 주목할 만하다. 1990년대 말 러시아로부터 도입한 소브레메니급 구축함을 시작으로 2000년대에 들어서면서 자국에서 생산한 Type 051B, 051C, 052B, 052C, 052D형 같은 구축함을 전력화시켜오고 있으며, 2017년에는 Type 055급 구축함을 진수했다. 이러한 구축함들을 통해 대수상 전투 및 대공방어 능력을 크게 제고시켰다. 이와 함께 중국의 잠수함 전력은 상(商, Type 093)급 공격원잠과 진(晋, Type 094)급 전략원잠이 배치 중에 있고, 잠대지 공격능력을 갖춘 Type 095 공격원잠과 Type 096 전략원잠 건조를 계획 중인 것으로 알려져 있다. 특히 진급 전략원잠은 중국이 해양에서 신뢰할만한 핵억지력을 처음으로 확보했다는 평가를 받고 있다.³⁹⁾

미국은 중국의 해양굴기를 견제하고 미국이 구축한 해양질서를 유지하기 위해 전 세계적 차원의 군사력 재배치와 동아시아 지역에서 해군력 강화를 추진하고 있다. 오바마 행정부 시절 아시아-태평양 지역의 안보 중요성을 인식하면서 2020년까지 미국 해군 전력의 60%를 태평양 지역으로 이동시키고 전력 재배치

³⁸⁾ “중국, 2049년까지 항모 10척 건조...미 해군과 맞먹는다,” 『연합뉴스』, 2017.11.21.

³⁹⁾ US DoD, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013* (Washington D.C.: DoD, 2013), pp. 6-7.

를 계획하였다. 이와 함께 2015년부터 동태평양 지역을 담당하는 미국 해군 제 3함대 전력의 일부를 서태평양 지역으로 전진 배치시키고 있다. 또한 태평양 함대에 최신에 전투전력 배치, 아시아 지역에 전지배치 가능한 전력 추가 확보 등을 추진하면서 현시(presence)를 강화시키고 있다. 미국의 전반적인 전력 축소에도 불구하고 아시아-태평양 지역의 잠수함과 수상함의 수는 증가했고, 방위비 축소 압박에도 해군 및 공군의 사업은 증액되고 있다.

미국 해군의 새로운 전력 확충 요소로 주목할 만한 것은 신형 항공모함과 구축함이다. 배수량 약 15,000톤의 줌월트(Zumwalt)급의 초도함이 2016년 취역하였다. 미국의 차기 수함함 전력의 전면적인 스텔스 설계, AGS 155mm 함포 탑재, 진보된 센서와 전투시스템으로 인해 현존하는 가장 강력한 수상전투함으로 평가받고 있다. 미국은 제럴드 포드(Gerald Ford)급 차세대 항공모함 3척을 2025년까지 배치할 계획이며, 현재 초도함이 진수되어 시험 평가 중이다. 샌디에고(San Diego)를 모항으로 하는 줌월트급 구축함과 동급 후속함을 한반도에 전진 배치시키자는 논의가 지속되고 있다. 신형 항공모함(Gerald Ford)급 역시 아시아-태평양 지역에 우선적으로 배치될 가능성이 높다. 특히 트럼프는 그의 선거 공약에서 강력한 군사력 재건에 대해 언급했고 현재 미국 해군이 보유하고 있는 274척의 함정을 350척으로 늘리고, 현재 24개 대대 수준인 해병대를 36개 대대로 증편할 필요가 있다고 밝혔다.⁴⁰⁾ 이러한 추세를 볼 때 당분간 미국의 해군력 증강을 지속될 것으로 전망된다.

일본은 대수상전 및 대잠전 능력 강화뿐만 아니라 북핵문제로 인해 탄도미사일 위협에 대응한 억지능력과 해양투사력 강화를 위해 현대화를 추진하고 있다. 수상함 전력으로 휴가급(16DDH)과 이즈모(22DDH)급 헬리콥터 구축함을 각각 2척씩 취역시켰으며 공교급과 아타고급 구축함은 각각 배수량 13,000톤과 19,500톤으로 경항공모함에 버금가는 크기이다. 또한 이들의 함교 및 상부 구조물이 한쪽으로 치우쳐 있고 비행갑판이 함수부터 함미까지 뻗어 있어 사실상

40) Alexander Gray & Peter Navarro, "Donald Trump's Peace through Strength Vision for the Asia-Pacific: How the Republican Nominee Will Rewrite America's Relationship with Asia," *Foreign Policy*, 7 November 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/>

헬리콥터모함이나 경항공모함에 가까운 구조적 특징을 보이고 있다. 개조와 보강을 통해 F-35와 같은 수직이착륙기의 이착함이 가능하다는 주장이 제기되어 사실상 경항공모함으로의 개장 가능성 여부에 대한 논란이 있다.⁴¹⁾ 이시스 구축함을 지원할 차세대 범용 구축함 '19DDH' 사업을 진행 중이다. 특히 휴가급과 이즈모급 잠수함 전력은 기존의 16척 체제에서 22척 체제로 강화했으며, P-3C 대잠초계기를 대체할 자국산 P-1 대잠초계기 도입을 2015년부터 시행 중이다. 이와 함께 도서지역 방위 강화를 위해 해병대 역할을 수행할 “수륙기동단”의 창설을 진행 중이다. 그러나 일본 해상자위대는 중국 해군에 비해 공격원잠, 전략원잠, 항공모함과 같은 전략적 자산과 해양세력투사 전력이 부족한 관계로 중국의 해군력에 대한 억제에는 제한이 따른다. 이를 만회하기 위해 일본은 미일 동맹 강화와 함께 미국의 군사전략에 호응할 수 있는 해군력 강화를 추진하고 있다.

당분간 중국이 막대한 자원을 동원해 원양에서 고강도 전투능력을 갖춘 해군력 강화에 집중할 가능성은 낮다고 볼 수 있다. 그렇지만 대만해협과 같은 중국의 주변 해양권역에서 대응개입(counter-intervention) 능력과 인도양과 같은 원양에서 중국에 유리한 전략적 상황이 조성되도록 영향을 미칠 수 있는 능력 증강에 지속적인 관심을 쏟을 것이다.⁴²⁾ 이는 중국의 국익을 위한 중국해군의 역할 확장이 지속적으로 추진된다는 것을 의미하며, 또한 해양을 둘러싼 미중 간의 경쟁이 동아시아 권역을 넘어설 가능성이 있음을 시사한다.

4. 해적행위와 해양테러리즘

지정학적으로 동아시아 해역은 태평양과 인도양을 연결하여 지역으로 전략적 중요성이 높고, 말라카(Malacca) 해협, 싱가포르(Singapore) 해협, 바시(Bashi) 해협과 같은 중요 요충지(choke point)가 포진하고 있어 세계 해운 물

41) Global Security Org. "DDH-183 Izumo 22DDH Class," <http://www.globalsecurity.org/military/world/japan/22ddh.htm>

42) Andrew S. Erickson, "Rising Tide, Dispersing Waves: Opportunities and Challenges for Chinese Sea power Development," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 37, No. 3 (2014), pp. 398-400.

동량의 상당 부분이 동아시아 해역을 지나고 있다. 실제로 세계 해운의 약 1/3 정도가 말라카 해협을 이용하고 있다.⁴³⁾ 따라서 경제적 성장을 위한 해양의존도가 높은 동아시아 역내 국가들은 해상교통로(SLOC: Sea Lanes of Communication) 안보에 관심을 가질 수밖에 없다. 역내 해상교통로에 가해지는 위협은 적대국으로부터의 위협과 같은 전통적인 국가중심적 위협과 해적행위(piracy and armed robbery)와 해상테러리즘(maritime terrorism)으로 요약될 수 있는 초국가적 위협으로 분류할 수 있다. 현 상황에서는 초국가적 위협이 보다 현시적이라 볼 수 있다.

유엔 해양법(UNCLOS) 제101조는 해적행위를 “a) 사유의 선박 또는 항공기의 승무원 또는 승객이 공해(公海) 또는 어느 국가의 관할권에도 속하지 않는 장소에서 선박, 항공기, 인원 또는 재산에 대해 사적 목적을 위하여 범행하는 불법적 폭력행위, 억류 또는 약탈행위; b) 당해 선박 또는 항공기가 해적 항공기 또는 선박이라는 사실을 주지하고 그 선박 또는 항공기의 활동에 자발적으로 참여하는 행위; c) a)와 b)에 규정된 행동을 선동하거나 고의적으로 조장하는 행위”로 규정하고 있다.⁴⁴⁾ 해적행위는 폭력을 동반하여 선박에 직접적인 피해를 가함으로써 선박의 안전한 항해를 저해할 뿐만 아니라 대체 항로 이용으로 촉발되는 수송시간 증가와 보험료 증가 그리고 이에 따른 운임 비용 증가 등을 유발함으로써 해양활동을 위축시킬 수 있다는 점에서 주목할 만하다. 최근 해적행위는 조직화, 고도화되고 있으며 기존의 생계형 해적행위에서 일종의 기업형 해적행위로 변하고 있다. 또한 증무장 및 통신장비 활용도 확대되고 있으며 활동범위도 원해로 확대되고 있는 실정이다.⁴⁵⁾

동아시아에서는 주로 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아, 베트남 등의 해역에서 해적행위가 발생하고 있다. 1990년대 말 이후 말라카 해협을 중심으로 해적행위가 급격히 증가하였으나 2000년대 중반부터 감소 추세를 보였다. 국제 해

43) "Malacca Strait Transits Grow 2% to Record in 2015, Boxships See Dip in H2." *Seatrade Maritime News*, 7 March 2016, <http://www.seatrade-maritime.com/news/asia/malacca-strait-transits-grow-2-to-record-in-2015-boxships-see-dip-in-h2.html>

44) United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*(1982), http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

45) 최영석, “해적행위 대응과 해상운송로 확보,” 『계간 해양수산』, 제1권(2011), p. 159.

사국(IMB: International Maritime Bureau)의 자료에 따르면 2005년 102건이었던 해적행위는 2009년 약 50%가 감소하여 45건을 기록했다.⁴⁶⁾ 그러나 <표 2>에서 보듯이 2010년대 들어서면서 다시 증가세를 보이고 있다. 2007년부터 맹위를 떨치던 소말리아 및 서아프리카의 해적행위는 최근 급격히 감소하는 추세를 보이고 있으나 극동 및 동남아를 포함한 동아시아 지역에서는 급증하는 추이를 보이고 있다. 2013년부터 동아시아는 해적행위 최다 발생지역으로 올라섰다. 다행스럽게도 2016년 역내 해적행위는 2015년에 비해 확연히 줄어든 모습을 보이고 있으나 여전히 최다 발생지역이다.

〈표 2-1〉 지역별 해적행위 발생 현황

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	합계
동남아	54	46	70	80	104	128	141	147	68	838
극동	11	23	44	23	7	13	8	31	16	176
인도	23	30	28	16	19	26	34	24	17	217
남미	14	37	40	25	17	18	5	8	27	191
아프리카	189	266	259	293	150	79	55	35	62	1388
기타	2	8	4	2	0	0	2	1	1	20

자료: 해양수산부 해적통계(2017년 기준) http://www.gicoms.go.kr/pirate/pirate_03.do

최근 동아시아에서 나타난 해적행위의 특징은 공해뿐만 아니라 영해에서도 빈번하게 발생하고 있다는 것이다. 또한 선박을 납치하거나 인명피해를 주는 경우보다 현금이나 원유를 포함한 선적물을 강탈하고 도주하는 경향을 보이며 집단을 구성한 조직범죄 형태로 발전하고 있다.⁴⁷⁾

해상테러리즘에 대해서는 다양한 정의가 내려지고 있으나 포괄적이고 간결한 정의에 따르면 “정치적 목적 하에 정부 혹은 단체에 직간접적으로 영향력을 행사할 의도로 선박, 승객이나 승무원, 선적물 혹은 항구에 대해 행해지는 불법적

⁴⁶⁾ International Chamber of Commerce (ICC)–International Maritime Bureau (IMB), *Piracy and Armed Robbery against Ships, Annual Report: 1st January–31st December 2009* (London: ICC–IMB, 2010), pp. 5–6.

⁴⁷⁾ 박응수, “동아시아 해양안보협력 발전방안,” 『한국정보통신학회논문지』, 제20권 8호(2016), p. 1602.

인 행위”가 해상테러리즘이라고 인지될 수 있다.⁴⁸⁾ 해상테러행위는 해적행위와 비슷한 형태로 오인될 수도 있으나 전자가 정치적(혹은 종교적) 동인에 의해 행해지는 반면 후자의 초점은 약탈이나 몸값으로부터 얻어지는 경제적 이익이라는 데서 분명한 차이가 있다. 해상테러조직도 경제적인 이유로 해적집단과 비슷한 범죄행위를 수행하긴 하나 이는 조직 운영을 재정적으로 뒷받침하고자 의도된 부차적인 행동으로 볼 수 있다.⁴⁹⁾

선박의 나포를 통한 자살공격, 좌초를 통한 좁은 수로나 해협 봉쇄, 항구 폭파, 수중 운송 수단을 통한 공격 등 다양한 형태의 해상테러리즘의 위협에 대해 논의되고 있다. 그러나 수중 운송 수단, 유조선이나 가스 수송선과 같은 대형선박의 탈취와 운용은 가능성이 높지 않다고 볼 수 있다. 대형 선박의 경우 기술적인 문제나 물류 관리상의 문제로 테러집단이 자살 공격용 무기로 이용하기에는 무리가 있다.⁵⁰⁾ 그러나 중·소형의 선박의 경우는 충분한 위협 가능성이 있다. 테러조직의 경우 재정상 이유나 기술부족으로 인해 경험적으로 검증된 방법을 이용하여 테러를 자행하기에 성공 확률이 높은 편이며,⁵¹⁾ 중·소형 선박이 대형 선박에 비해 탈취 및 관련 경험과 기술 습득이 용이하기 때문에 이러한 선박을 이용한 테러행위에 대해서는 우려가 제기될 수밖에 없다. 또한 필리핀이나 인도네시아의 사례에서 볼 수 있듯이 근해에서 선박을 폭파하는 형태로 해상테러를 행할 가능성이 높다.

해양활동과 연관된 지식이나 해양영역에서 공격을 가하기 위한 경험과 능력을 축적하는 데는 오랜 시간이 소요되기 때문에 동아시아에서 활동하는 모든 테러조직이 해양테러 수행 능력을 갖추고 있다고 보기는 어렵다. 아부사야프 그룹(Abu Sayyaf Group, ASG), 모로 이슬람 해방 전선(Moro Islamic

48) Catherine Zara Raymond, 2005. "Maritime Terrorism, A Risk Assessment: the Australian Example." *The Best of Times, The Worst of Times: Maritime Security in the Asia-Pacific* (Singapore: Institute of Defense and Strategic Studies, 2005), p. 181.

49) 박성용, "동북아 해양안보와 한국안보에의 함의," 『한국동북아논총』, 제15권 4호(2010), p. 119.

50) Martin Murphy, "Maritime Terrorism: The Threat in Context," *Jane's Intelligence Review*, Vol 18, No. 2 (2006), pp. 20-25.

51) Peter Chalk, *The Maritime Dimension of International Security: Terrorism, Piracy and Challenges for the United States* (Santa Monica, CA: RAND, 2008), pp. 19-20.

Liberation Front, MILF), 제마 이슬라미야(Jemaah Islamiyah) 등과 알카에다(Al-Qaeda)와 연계된 조직 등이 해상테러가 가능한 조직이라 인식할 수 있다. 그러나 해양테러가 가능한 조직의 제한적 수에도 불구하고 해양테러를 전수할 원천이 존재한다는 점에서 확산을 염려하지 않을 수 없다. 알케에다는 2000년 당시 미국 구축함을 두 번이나 공격하여 해상테러 수행 능력이 있다는 것을 입증한 상태에서, 2004년에 항구에 정박 중인 선박과 말라카 해협을 포함한 중요 요충 해협에서 공격을 계획했었다.⁵²⁾ 따라서 이와 연계된 조직들은 해상테러를 수행할 능력을 보유하고 있고 관련 기술과 경험의 전수가 가능하다고 추측할 수 있다. 그리고 2009년에 와해된 타밀 엘람 해방 호랑이(Liberation Tigers of Tamil Elam, LTTE) 역시 해상테러행위를 수행할 조직과 훈련 및 교육 그리고 복지를 위한 하부조직을 갖추고 있었다.⁵³⁾ 이와 함께 해양테러리즘 확산과 관련하여 해양활동의 경험과 능력을 갖춘 해적집단과 테러조직 사이의 연계에 대해서도 고려할 필요가 있다.

5. 동아시아 해양정세 진단 및 전망

동아시아 해양질서는 협력과 대립이 점철되어 있는 복잡한 양상을 보이고 있다. 해적행위와 해양테러리즘, 이에 따른 해상교통로 안보, 해양환경 문제 등 비전통적 안보도전 요인에 대응해서는 역내 국가들은 협력적 양상을 보이고 있다. 이러한 문제들에 대해 지역 국가들은 양자 간 및 다자간 협력을 통해 대응을 해 오고 있으며 문제해결을 위한 노력을 진전시키고 있다. 한일해상수색구조협정, 서태평양해군심포지움(Western Pacific Naval Symposium), 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum), 아시아해적퇴치협정(ReCAAP: Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery

⁵²⁾ National Institute for Defense Studies (NIDS), *East Asian Strategic Review 2005* (Tokyo: NIDS, 2005), p. 17.

⁵³⁾ Rohan Gunaratna, "The Threat to the Maritime Domain: How Real is the Terrorist Threat?" In Jeffrey H. Norwitz (ed.), *Armed Groups: Studies in National Security, Counterterrorism and Counterinsurgency* (Newport, RI: US Naval War College, 2008), pp. 77-78.

against Ships in Asia), 아태안보협력이사회(CSCAP: Council for the Security Cooperation in Asia-Pacific) 등 정부(Track One) 및 비정부(Track Two)차원의 논의와 조치들을 통하여 광범위한 협력을 추진 중이다. 특히 해적행위, 해상테러리즘, 해상범죄 등의 분야에 초점을 맞춘 각국의 노력은 지역 해양질서 안정에 상당한 기여를 해온 것도 사실이다. 또한 인도네시아와 일본을 강타했던 지진해일(쓰나미)과 같은 재해나 해양환경 변화에 대한 각국의 관심이 고조됨에 따라 협력 가능성이 더욱 증대되고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 역내 해양정세는 대립적 양상에 더욱 영향을 받는 모습을 보이고 있다. 지정학적 요인에 의해 해양의 지역안보에서의 중요성이 높은 만큼 역내 각국은 해양문제에 민감한 모습을 보이고 있다. 또한 동아시아 전반에 걸쳐 냉전적 질서와 탈냉전적 질서가 공존하고 있어 전략적 불확실성이 큰 만큼 자국의 국익을 위해 적극적인 대외정책을 구사하면 이는 각국의 대립적 양상과 귀결되는 실정이다. 무엇보다도 중국, 미국, 일본 사이 동아시아 해양패권을 둘러싼 경쟁은 대립의 강도를 강화시키는 요인이다. 지역 해양패권을 둘러싼 미·중, 미·일간의 라이벌 관계는 이들의 이익을 포괄할 수 있는 합의점이 도출되지 않는 한 더욱 심화될 것이란 예상이 가능하며, 이는 동아시아 해양질서의 유동성을 더욱 강화시키는 요인으로 작용할 것이다. 이들 국가들을 중심으로 역내 국가들은 적극적이고 공세적인 해양전략을 상정해 실행에 옮기고 있으며, 역내 해군력 증강은 이러한 각국의 전략적 이해와 맞물려 적극적으로 추진되고 있다. 이러한 추세가 지속된다면 동아시아 전반에서 전면적 해군군비경쟁이라는 우려할 만한 상황이 연출될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

군사적 대립의 강화와 함께 자국이 부합하는 해양규범력을 확정시키려는 노력도 역내 갈등적 상황을 연출하는 요인으로 볼 수 있다. 아이러니하게도 유엔 해양법협약에 비준하지 않은 미국이 해양규범력과 관련하여 중국에 대한 공세적인 자세를 취하고 있으며, 중국 역시 비타협적인 자세를 견지하며 자국에 유리한 규범력을 확정짓기 위한 노력을 지속하고 있는 실정이다.

대립적이고 경쟁적 분위기가 깊어짐에 따라 각국의 상호간 불신과 적대감이 표출되고 있다. 이러한 양상을 극적으로 보여주는 사안이 도서영유권분쟁이다. 역내 도서영유권 분쟁은 관련국들의 정치, 외교, 경제, 역사, 전략의 민감한 의

제들을 포함하고 있으며 강대국 간 전략적 라이벌 관계를 반영하고 있다. 또한 다른 정치적 및 안보적 사안이 촉발되도록 촉매제 역할을 하고 있으며, 이렇게 불거진 문제는 다시 도서영유권분쟁에 영향을 미치는 악순환이 반복되고 있다. 예를 들어 조어도 문제는 중국의 부상에 따른 미국과 일본의 전략적 대응을 함축적으로 반영하고 있다. 또한 분쟁을 구실삼아 중국과 일본의 상대방에 대해 전략적으로 군사적 대응을 강화하고 있으며, 양국의 배타적 민족주의를 한층 강화시키는 계기로 작용하고 있다. 영토 문제를 둘러싼 사안들의 부정적 영향력이 증가하면서 중일은 조어도 문제를 둘러싸고 한 층 더 공세적이고 자세를 견지하게 된다.

역내 해양정세의 대립적이며 경쟁적 분위기가 협력을 위한 노력을 압도하고 있는 실정이다. 더구나 협력과 대립의 양상이 분리되어 움직이고 있기 때문에 해양협력을 위한 조치들의 확대를 통한 대립적 분위기 해소가 어려운 상황이며, 이를 가능케 하는 국제적 차원의 제도적 장치들이 동아시아에는 미흡한 상황이다. 따라서 동아시아에서 대립적이며 갈등적 양상이 전통적인 해양안보 문제들을 중심으로 심화될 가능성이 높고, 이는 동아시아 안보질서 전반에 불안정한 영향력을 강화시키는 것으로 연결될 것이다.

제2절 국제해양법의 발전과 해양질서에 대한 영향

1. 유엔해양법협약의 발효와 해양관할권 경쟁

1994년 유엔해양법협약이 발효함에 따라 연안국은 영해에 국한되었었던 해양관할권을 200해리 배타적경제수역(EEZ)까지 행사할 수 있게 되었다. 인접 국가들이나 마주보고 있는 국가들 간의 바다의 폭이 400해리를 넘지 않는 경우에는 배타적경제수역과 대륙붕의 경계를 획정해야 한다. 또한 해양법협약 제76조에 따라 연안국의 대륙붕계가 200해리 밖까지 연장되는 경우에는 200해리 밖의 대륙붕에 관한 정보를 대륙붕한계위원회에 제출하여 외측한계를 설정할 수 있다. 해양법협약 당사국들은 자국의 대륙붕 외측한계를 연장하기 위해 노력하고 있다.

〈그림 2-1〉 국가별 배타적경제수역의 범위



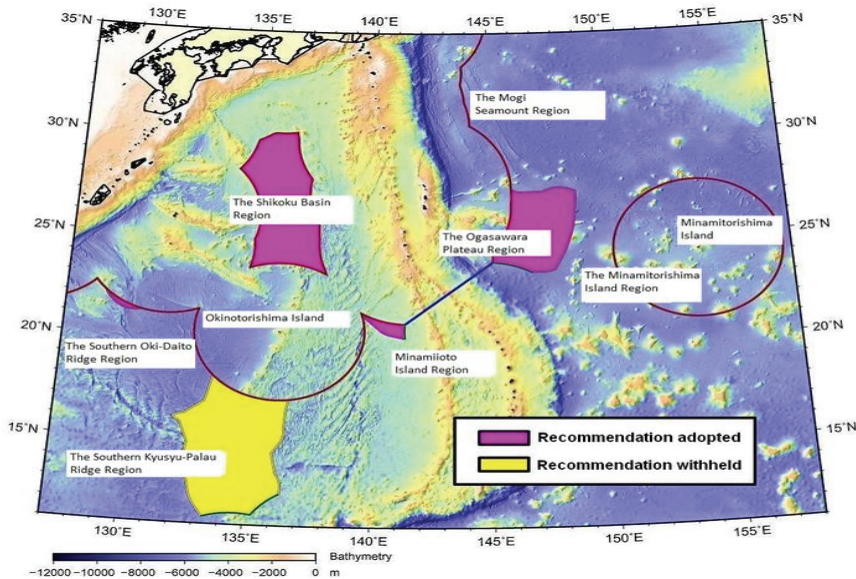
자료: <http://td-architects.eu/projects/show/exclusive-economic-zone/#> (방문일: 2017.11.15.)

한편 해양법협약은 심해저를 인류공동의 유산으로 선포하고, 심해저 개발과 개발이익 공유에 관한 제도를 규정함에 따라 보다 해양자원의 이용과 개발에 관한 국가들의 경쟁이 본격화되었다. 약 150개 연안국이 배타적경제수역을 선포하면서 세계 해양의 36%, 주요어장의 90%, 석유매장량의 90%가 연안국의 주권적 권리와 관할권 행사 대상이 되었다.

한반도 주변 수역에서의 해양자원 개발을 위한 경쟁도 본격화되고 있다. 2008년 11월 12일 일본은 7개 해역에서 200해리 밖 대륙붕의 외측한계를 설정하기 위해 대륙붕 정보를 대륙붕한계위원회(CLCS)에 제출하였다. 일본의 대륙붕 정보 제출에 대해서는 총 4개국이 구상서를 제출한 바 있다. 미국과 팔라우는 일본의 200해리 밖 대륙붕과 중첩될 수 있는 대륙붕을 가진 국가들로서 대륙붕한계위원회가 권고를 채택하는 것에 반대하지는 않았지만 200해리 밖 대륙붕의 경계획정 문제가 있음을 지적하였다. 한편 한국과 중국은 일본의 200해리 밖 대륙붕과 중첩되는 대륙붕을 갖고 있는 것은 아니지만 일본의 오키노도리는 해양법협약 제121조 제3항의 암석이기 때문에 대륙붕을 생성할 수 없기 때문에 대륙붕한계위원회가 큐슈-팔라우해령 지역에 대한 정보제출을 검토할 수

없다고 이의를 제기하였다. 대륙붕한계위원회는 2012년 4월 19일 일본이 신청한 7개 해역 중 6개 지역의 200해리 밖 대륙붕 정보에 대해 권고를 채택하였지만, 한국과 중국이 이의를 제기한 큐슈-팔라우해령에 대해서는 권고를 보류하는 결정을 내렸다. 따라서 일본이 큐슈-팔라우해령에 대한 대륙붕한계위원회의 권고를 얻기 위해서는 오키노도리의 법적 지위에 관해 이의를 제기한 중국 및 한국과 협의를 통해 그 분쟁을 해결해야 한다.

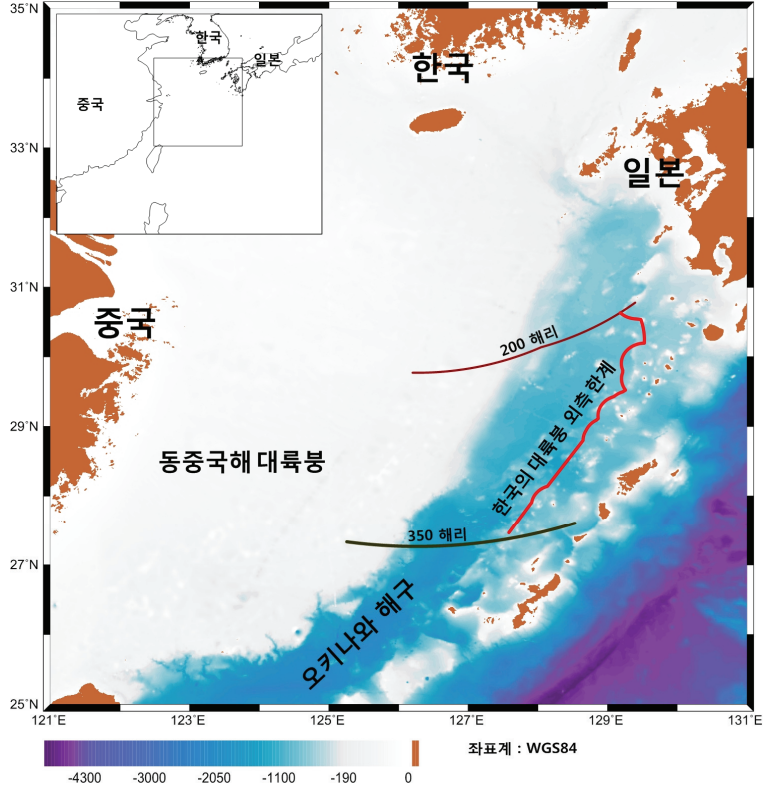
〈그림 2-2〉 일본의 200해리 밖 대륙붕에 대한 대륙붕한계위원회의 권고



자료: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/dai9/siryou4.pdf> (방문일: 2017.11.15.)

한편 우리나라와 중국도 2012년 12월에 각각 동중국해 지역의 200해리 밖 대륙붕 정보를 대륙붕한계위원회에 제출하였다. 우리나라는 2012년 정식정보를 제출함으로써 동중국해에서 한국의 권원이 미치는 대륙붕 외측한계는 육지영토의 자연적 연장에 따라 오키나와 해구까지 뻗어나간다는 입장을 밝혔다. 그러나 일본이 우리나라와 중국의 대륙붕 정보 신청에 대해 이의를 제기함으로써 2017년 10월 현재까지 우리나라와 중국의 대륙붕 외측한계에 관한 권고가 보류된 상황이다.

〈그림 2-3〉 우리나라의 동중국해 대륙붕 외측한계 정보 제출 수역



자료: 외교부 보도자료, 동중국해 200해리 밖 대륙붕에 대한 우리나라의 권리 천명 (방문일: 2012.12.27.)

2. 동아시아 해양영토 분쟁과 해양경계획정 분쟁

동아시아가 지정학적으로 해양적 특징이 두드러지고 역내 대부분의 국가들이 직간접적으로 해양영토 분쟁에 얽혀있다는 점에서 해양영토 분쟁과 해양경계획정은 지역안보에 영향을 미치는 주요 요인이 되고 있다. 또한 해양영토 확보와 항행의 자유를 둘러싼 미국과 중국 간의 갈등이 표면화되었고 동아시아 해양안보와 지역 국가들에게도 중대한 영향을 주게 되었다. 해양영토와 해양경계획정을 둘러싸고 점증하는 대립적 양상에는 강대국들의 전략적 관심과 이익이 교차

하고 있다. 이는 역내 해양안보환경의 전략적 불확실성을 가중시키고 관련국들의 관계를 냉각시켜 지역안보질서 전반에 부정적 영향력을 작용하는 기제로 작용하고 있다.

한편 1994년 발효된 유엔해양법협약은 해양영토에 대한 인식을 크게 제고시키는 계기였다. 여기에 탈냉전기에 접어들면서 기존의 이념적, 진영적 이익 대신 영토주권, 경제이익 등이 우선시 되는 추세를 보이고 있다. 이러한 상황에서 동아시아 국가들 사이에 해양영토와 해양관할권에 대한 관심이 크게 높아졌다. 해양영토 관련 대립은 더욱 첨예해지고 있는데, 그 강도 역시 이전의 정치, 외교적 갈등 수준을 넘어 군사적 대립 가능성이 높아지고 있다.

일반적으로 영토는 한 국가의 주권과 밀접하게 연계되어 있고 영토가 가지는 정치적, 경제적, 전략적 가치 등이 국가이익과 밀접하게 결부되어 있다. 이러한 사안의 민감성으로 인해 분쟁 당사자 상호간에 상대국의 요구를 감내하거나 자국의 영유권 주장을 양보하기 어렵다. 결국 분쟁당사국들은 분쟁영토에 대해 강경 발언과 직접적인 주장을 펴는 경우가 많지만 협상을 시도할 때 나타날 불이익과 국내 여론의 비판을 의식하기 때문에 영토분쟁이라는 민감한 사안을 협상 테이블로 가져가기가 어렵다.⁵⁴⁾ 사안의 민감성으로 인해 국제재판소라는 제3자의 개입을 원하지 않는다는 점과 영토분쟁에 휘말린 타국에 대해 우리의 주장을 강제시킬 혹은 타국의 주장을 우리에게 강제하는 제3자적 권위가 강력하지 않다는 점도 영토문제의 해결 가능성을 낮추게 된다. 이러한 상황에서 영토분쟁이 지속되면 자력을 이용한 해결방안을 고려하여 상대국에 군사적 수단을 통한 위협이나 해결을 모색하게 될 가능성이 높아지게 되는 것이다.

많은 경험적 연구는 영토문제가 전쟁 가능성에 영향을 미치는 주요 요인들 중에 하나라는 것을 보여주고 있다.⁵⁵⁾ 세네세와 바스케즈(Paul D. Senese and John A. Vasquez)는 전쟁 가능성을 높이는 여러 변수들의 상호작용 결과 전쟁

⁵⁴⁾ Seong-yong Park, "The Development of the Republic of Korea Navy in a Changing National Defense and Northeast Asian Security Environment," Ph.D Thesis (Salford, UK: University of Salford, 2009), p. 119.

⁵⁵⁾ 영토문제와 전쟁의 가능성에 관한 논의들을 정리한 다음 자료를 참조. M. Gilber, "Bordering on Peace: Democracy, Territorial Issues, and Conflict," *International Studies Quarterly*, vol.51, issue3 (2007), pp. 509-510.

발발 가능성이 높아진다는 연구를 행하였고 이러한 과정의 첫 번째 단계로 영토 분쟁 유무를 꼽았다. 영토분쟁으로 라이벌 관계가 나타나고 이에 대한 대응은 군사동맹이나 군비증강으로 연계되어 전쟁발발 가능성이 높아진다는 것이다.⁵⁶⁾

현재 동아시아 역내 대부분의 국가들이 도서영유권 문제에 직간접적으로 개입되어 있다. 역내 주요 도서분쟁으로는 스프래틀리 제도(Spratly Islands)에 대한 중국, 대만, 말레이시아, 베트남, 필리핀 간의 분쟁, 파라셀 제도(Paracel Islands)에 대한 중국, 대만, 베트남, 필리핀 간의 분쟁, 스카버러 숯(Scarborough Shoal)에 대한 중국과 필리핀 간의 분쟁, 쿠릴열도(Kuril Islands)에 대한 러시아와 일본의 분쟁, 조어도(Diaoyu Islands/Senkaku Islands)에 대한 중국, 대만과 일본의 분쟁 등이 있다. 동아시아 지역의 전해상에 도서영유권 분쟁이 진행 중이라고 해도 과언이 아니다.

각국의 경제적, 군사적, 정치적 이유가 얹혀있는 도서 영유권 분쟁은 역사적 문제와 배타적 민족주의까지 더해져 대립의 격렬도가 높아지고 있는 실정이다. 역내 도서영유권 분쟁은 각국의 전략적 라이벌 관계를 조장하고 군사력 증강의 구실로 작용하며, 국가들 간의 안정되고 제도화된 상호관계를 저해하는 요인이 된다.⁵⁷⁾ 도서영유권 문제는 다른 안보요인과 상호영향을 미치며 역내 해양안보를 저해하는 악순환 고리를 형성하고 있다. 동아시아 지역 해상영토분쟁 현황을 요약하면 <표 2-2>와 같다.

⁵⁶⁾ 자세한 논의는 다음 자료를 참조. Paul Senese and John Vasquez, *The Steps to War: An Empirical Study* (Princeton: Princeton University Press, 2007).

⁵⁷⁾ David C. Kang, "The Security of Northeast Asia," *Pacific Focus*, Vol. 29, No. 1 (April 2009), p. 2.

〈표 2-2〉 동아시아 주요 해양영토분쟁 지역

영토분쟁지역	분쟁당사국	실효지배국
스프래틀리 제도 (Spratly Islands)	대만, 말레이시아, 베트남, 중국, 필리핀	섬16개 포함 55개 점령 지형물 중 필리핀(10), 대만(2), 베트남(26), 말레이시아(9), 중국(8) 실효 지배
파라셀 제도 (Paracel Islands)	대만, 베트남, 중국, 필리핀	중국
동사군도 (Pratas Reef)	대만, 중국	대만
스카버러 숏 (Scarborough Shoal)	중국, 필리핀	필리핀
펑호제도	대만, 중국	대만
조어도	대만, 중국, 일본	일본
남쿠릴열도 (북방영토)	러시아, 일본	러시아

자료: Duk-ki Kim, *Naval Strategy in Northeast Asia: Geo-strategic Goals, Policies and Prospects* (London: Frank Cass, 2000), p. 50; Spratly Islands 자료는 이원우, 「다자안보협력의 한계와 제약: 아세안지역 안보포럼(ARF) 중심으로」(파주: 한국학술정보, 2009), pp. 198-202 참조.

도서영유권 문제와 함께 동아시아에서는 배타적경제수역과 대륙붕의 경계획정 역시 주요한 논쟁적 문제이다. 동아시아 해역은 반폐쇄해(semi-enclosed sea)인 경우가 많고 그 안에 기점으로 선택할 만한 섬들이 많이 존재하기 때문에 경계획정 시 중복되는 지역이 나타나게 되고 결국 국가 간의 합의나 협정이 필요하게 된다. 1980년대 초반 배타적경제수역이 도입되면서 해상경계를 긋는 문제가 불거지기 시작했고 여전히 진행 중인 곳이 대부분이다. 이어도 근해를 둘러싼 한·중·일 간의 갈등이나 도서영유권과 맞물려 진행되고 있는 남중국해의 경계선 획정 등이 그 예이다. 해양경계획정 분쟁에 관한 합의가 도출된 사례는 1974년에 체결된 한·일 대륙붕 협정에 따른 북부대륙붕 경계선이나 1986년과 1990년에 러시아와 북한 간에 체결된 대륙붕과 배타적경제수역에 관한 협정과 같이 소수에 불과하다. 이러한 해양경계선의 부재와 그에 따른 국가 간의 분쟁은 역내 긴장관계를 높이고 더 나아가 무력이 개입된 형태의 분쟁으로 연결될 소지를 증가시키고 있다. 또한 해양관할권의 중첩으로 인한 경계미획정 수역의 존재는 그 지역의 해양환경 관리와 해양자원 개발에 중대한 장애요인으로 작용하고 있다.⁵⁸⁾

3. 한반도 주변 수역에서의 해양분쟁과 유엔해양법협약

한반도 주변 수역에서의 해양관할권 확보 경쟁과 해양경계획정의 필요성 대두도 유엔해양법협약의 발효가 가져온 중대한 해양질서의 변화 상황이다. 한국, 중국, 일본 등 동북아 국가 간 바다의 폭이 400해리 미만이기 때문에 각국의 배타적경제수역과 대륙붕이 중첩되고 있어 관련국들은 해양경계획정에 관한 합의에 도달해야 할 의무가 있다. 또한 중첩수역에서 각국의 해양관할권 행사의 내용과 범위가 불분명한 경우가 많아 이와 관련된 외교적 갈등 또한 잠재적으로 남아 있다.

〈표 2-3〉 한중일 3국의 해양관할권

구분	한국	일본	중국
유엔해양법협약 비준	1996.1.29	1996.6.20	1996.6.7
심해저 이행협정 비준	1996.1.29	1996.6.20	1996.6.7
영해	12해리 (일부지역: 3해리)	12해리 (일부지역: 3해리)	12해리
접속수역	24해리	24해리	24해리
배타적경제수역 선포	1996.9.10	1996.7.20	1998.6.26
직선기선 설정	1978.4.30	1997.1.1	1996.5.15

자료: 저자 작성

한반도 주변 수역에는 해양법과 해양정책에 관한 다양한 현안문제들이 산적해 있다. 우선 일본은 독도 주권에 대한 도발을 멈추지 않고 있다. 일본은 최근 초중고 사회과 교과서에 독도에 대한 기술을 확대하고 우리나라의 독도에 점유를 불법점거라고 규정하는 등 역사왜곡을 강화하고 있다. 2015년 4월 6일, 문부과학성의 검정을 통과한 중학교 사회과 교과서 18종(지리 4종, 역사 8종, 공민 6종) 중 15종(83.3%)이 독도를 일본 고유영토로 표기하고, 13종(72.2%)이 한국이 불법 점거하고 있다고 기술하고 있다. 더욱이 일본은 독도뿐만 아니라

58) Jin-Hyun Paik, 'Maritime Security in East Asia: Major Issues and Regional Responses', *Journal of International and Area Studies*, vol. 12, no. 2 (2005), p. 18.

중국과 영유권 문제 등으로 갈등을 빚고 있는 조어도에서의 해상경비를 강화하고 오키노도리를 기점으로 한 200해리 밖 대륙붕 확보를 위해 노력하고 있다.

또한 우리나라는 일본과 어업협정, 대륙붕 공동개발, 해양경제계획 등 여러 가지 해양 현안을 가지고 있다. 일본 정부는 “정당하게 영유권을 갖고 있는 영토보전에 적극 나선다”는 논리로 주변국과의 해양영토 분쟁 확산을 추진하고 있다. 2013년 4월 26일 일본 정부는 제2기 해양기본계획(2013-2017년도)을 각의 결정하고, ‘바다의 보호를 받는 국가’에서 ‘바다를 지키는 국가’로의 변신을 주창하는 등 적극적 해양정책을 표방하고 있다. 이를 위해 일본의 영해 및 EEZ 등의 안전 확보를 도모하기 위해 해상보안청 및 해상자위대 체제 강화, 능력 향상, 관제부처 간의 연계 강화 등을 구체적으로 시행하고 있다. 또한 국경나도의 보전 및 진흥 등에 대처함과 동시에 국제해양질서 확립을 위한 대책을 추진하고 있다.

중국은 동중국해 및 남중국해에서의 공세적인 해양활동을 펼치고 있으며 이로 인해 주변국과의 해상에서의 갈등이 고조되고 있다. 중국은 2013년에 동중국해 부근에서 일본과 분쟁중인 조어도 상공을 포함하는 방공식별구역을 일방적으로 선포함으로써 동북아에서의 해양안보 관련 긴장이 고조되었다. 이를 기회로 한국은 일본 및 중국과 협의하여 기존의 방공식별구역을 확장하였고, 한중일 3국 간에 방공식별구역이 중첩되는 상황이 발생하였다. 최근 전 세계적인 주목을 끈 사건은 필리핀이 중국과의 남중국해 분쟁을 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판에 회부한 것이었다. 중국은 해양굴기를 정책목표로 설정하고 남중국해의 해양지형들에서 대규모의 인공섬 건설과 간척사업을 실시하였고, 이에 근거하여 매우 공세적인 해양관할권 확대를 시도하고 있다. 이러한 중국의 일방적 해양활동에 대항하여 필리핀은 2013년 유엔해양법협약 제7부속서에 따라 중재재판을 제기한 것이다.

2016년 7월 중재재판소는 비교적 신속하게 필리핀이 청구한 사항들을 대부분 인용함으로써 필리핀 측의 승소 판정을 내렸다.⁵⁹⁾ 하지만 중재재판 결과가 나오기 직전에 필리핀에서는 친 중국 성향의 두테르테 정부가 집권하였고, 승소

⁵⁹⁾ The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China), Award on the Merits, 12 July 2016.

판정 이후에 중국에게 적극적으로 판정의 이행을 요구하지 않고 중국과의 양자 협상을 통해 중재재판에서 문제되었던 어업분쟁과 해양관할권 갈등을 풀어가고 있다. 다른 남중국해 이해관계국들도 중국과 필리핀의 양자 협상 경과를 관찰하고 있으며 미국과 중국 간에 균형외교를 추구하며 남중국해에서 자국의 국익을 극대화하기 위한 정책을 추진하고 있다.

미국은 남중국해 분쟁에 대해 직간접적으로 개입하고 있으며, 남중국해 분쟁에 대한 한국의 입장 표명을 요청한 바 있다. 미국은 남중국해에서 항행의 자유에 관한 중대한 이해관계를 가지고 있음을 근거로 중국의 공세적인 해양관할권 확대에 대한 자제를 요청하며 남중국해 분쟁의 평화적 해결을 요구하고 있다. 미국 국무부의 고위 관료는 비공식 석상에서 중견국가로서 한국이 남중국해 분쟁에 대한 목소리를 내줄 것을 요청한 바 있으며, 중국이 간척한 해양지형 주변 해역에 대한 순찰 및 통항 강행 의사를 표명하였다.

그동안 우리나라는 중국과 일본이라는 강대국과의 해양현안에 집중적으로 매달리다보니 남중국해나 북극해 등과 같이 우리나라의 국익에 직간접적으로 영향을 줄 수 있는 해양법정책 문제에 대해서까지 충분한 대비책을 마련하지 못한 측면이 있다. 우리나라가 직접 분쟁당사국이 아니더라도 에너지 자원을 비롯한 국가경제의 근간이 되는 해상운송로에 영향을 줄 수 있는 해양분쟁에 대해서는 우리나라의 국제법적 입장과 유사시 대응방안을 마련해 둘 필요가 있을 것이다.

4. 유엔해양법협약 체제의 발전과 과제

1982년 유엔해양법협약이 채택된 후 약 35년이 지난 현재 유엔해양법협약 체제는 국제사회에서 법의 지배의 정착과 해양분쟁의 평화적 해결에 크게 기여한 것으로 평가된다.⁶⁰⁾ 다만 제정 당시로부터 약 35년이 지난 현재 시점에서 유엔해양법협약에 규정된 복잡하고 다양한 사항들 중 개정이 필요하거나 국가들이 새로운 합의를 도출해야 하는 해양법 현안문제들이 등장하고 있다. 유엔해

⁶⁰⁾ Jill Barrett and Richard Barnes, *Law of the Sea: UNCLOS as a Living Treaty* (British Institute of International and Comparative Law, 2016), pp 15-36.

양법협약은 개정 절차가 매우 까다롭게 되어 있어 현실적으로 조약의 개정이 이루어지기 어렵기 때문에, 새로운 법적 규율이 필요한 사항에 대해 별도의 조약을 체결하거나 해양법협약과 국가실행을 일치시킴에 있어서 외교적 협상과 국제기구의 활동을 주된 수단으로 이용할 가능성이 높다. 해양법협약의 규정들 중 특정한 유형의 변화가 적절한지 여부는 관련된 실체적 쟁점과 연관되어 있기 때문에 협약의 규정들을 항목별로 나누고 구별하여 접근할 필요가 있다.

첫째, 해양법협약을 체결할 때 미리 예상할 수 없거나 다룰 수 없는 상황이나 사태를 위한 규정이 있다. EEZ에서 충돌되는 권리들에 대해 관한 해양법협약 제59조는 권리와 관할권의 귀속이 불완전하다는 것을 인정하고 그로 인한 마찰이 발생할 경우 당사자의 이익과 국제사회 전체의 이익의 중요성을 각각 고려하면서 형평에 입각하여 모든 관련 상황에 비추어 해결되어야 한다고 규정하고 있다. 이러한 유형의 규정은 규범적으로 일반화하기 어렵기 때문에 임시적 협상을 통해 발전시키고 협상이 실패하면 사법적 해결을 하게 된다. 이러한 규정에 대한 사법적 지침은 장래의 분쟁을 예방하는 데 도움이 될 수 있으므로 이에 관한 국제재판소의 판결이 내려지면 판결 내용과 법적 함의를 면밀히 분석하고 우리나라에 대한 시사점을 도출하여 그에 따라 우리나라의 해양법정책을 조정해 가야 할 것이다.

둘째, 유엔해양법협약의 조약문을 협상하면서 쉽게 합의에 도달할 수 없었던 문제들을 의도적으로 개방적으로 남겨둔 규정들이 있다. 해양법협약은 군함의 무해통항권 문제에 대해 모호한 태도를 취한 1958년 영해협약의 규정과 마찬가지로 명확한 기준을 제시하지 못하였다. 해양법협약이 발효되기 전 1989년에 미국과 소련은 “무해통항에 관한 국제법 규칙의 통일적 수락에 관한 공동성명서”를 발표함으로써 군함의 무해통항권은 아무런 제약 없이 일반적으로 인정된다는 입장을 밝힌 바 있다. 그러나 일부 국가들은 군함의 무해통항권을 인정하되 영해통항에 관한 연안국의 법령을 준수해야 한다는 취지의 해양법협약 제30조에 근거하여 외국 군함에 대해서도 사전통고나 허가를 요구하는 등 무해통항권에 대한 사실상의 제한조치를 취하기도 한다. 이와 같이 국가들 간에 대립되는 입장 차이를 해소하지 못하고 미해결 상태로 남겨둔 해양법협약 규정들에 관해서는 문제되는 해양법정책 이슈에 관한 국가실행을 조사하고, 이에 관한 관습국

제법의 성립 여부에 대한 검토를 통해 우리나라의 해양법정책을 수립할 필요가 있다.

셋째, 해양법협약을 채택하기 위한 협상이 1970년 초에 시작되었고 약 10년에 걸친 협상 끝에 1982년 협약문이 채택되었기 때문에 일부 규정들은 과학기술의 발전이나 국제법의 발전으로 인해 쓸모없거나 시대에 뒤지게 된 규정들이 있다. 가령 추적권에 관해 규율하고 있는 해양법협약 제111조 제4항은 추적을 시작하기 위해서는 시각이나 음향 정선신호가 외국선박이 보거나 들을 수 있는 거리에서 발신되어야 한다고 규정하고 있으나, 현재 통신장비나 시설의 발전으로 인해 추적의 시작을 알릴 수 있는 방법은 매우 다양해지고 있어 이 규정을 해석할 때에는 현대적인 기술발전 상황과 관련 IMO 협약들이 고려되어야 할 것이다. 최근 Arctic Sunrise 중재사건의 중재재판소 역시 해양법협약 제111조 제4항을 해석함에 있어 현대의 기술 사용을 고려해서 대상과 목적에 비추어 해석되어야 한다고 판단하면서, VHF 라디오 메시지를 통한 정선 신호도 제111조 제4항의 요건을 충족한 것이라고 판단한 바 있다.⁶¹⁾

넷째, 유엔해양법협약에서 국가들의 권리와 의무에 관해 규정을 하고 있으나 그 내용이 충분하지 못하거나 추상적으로 규정되어 있어 해석과 적용상의 다름이 생길 수 있는 규정들이 있다. 가령 선박의 국적에 관한 해양법협약 제91조는 특정 선박의 국적이 인정되기 위해서는 그 국가와 선박 간에 “진정한 유대(genuine link)”가 있어야 한다고 규정하고 있으나 진정한 유대의 의미가 무엇인지에 대해서는 아무런 언급이 없다. 또한 배타적경제수역과 대륙붕을 가질 수 있는 섬과 그렇지 못한 암석을 구별하기 위해 인간의 거주가능성과 독자적 경제활동이라는 두 가지 기준을 규정하고 있는 해양법협약 제121조도 그러한 예라고 할 수 있다. 협약 제121조 제3항에서 규정한 두 가지 기준의 법적 의미에 대해서 그동안 국제재판소는 가급적 직접적인 판결을 내리기를 회피하여 왔고 국제법 학계에서도 통일된 견해를 찾기가 어려웠다. 이에 관하여 남중국해 중재사건의 중재재판소는 해양법협약 제121조 제3항에 규정된 인간의 거주가능성과 독자적 경제활동을 해석하기 위해 협약의 협상과정, 준비문서, 국가실행 등을 면밀히 검토하여 일정한 법적 기준을 제시한 바 있다.⁶²⁾

⁶¹⁾ Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia), Award on the Merits, 14 August 2015, paras. 259–260.

이와 같이 불충분한 규정들로 인해 해석과 적용상의 다툼이 발생할 수 있는 해양법 현안문제들에 대해서는 최근 국제판례와 국가실행에 대한 검토를 통해 우리나라의 법적 입장을 미리 정립해 두어야 할 필요가 있다. 또한 해당 해양법 협약 규정에 관련된 해양법정책을 수립하고 시행할 때 관련 사안을 시뮬레이션하고 문제될 수 있는 상황들에 대처할 수 있는 매뉴얼 등을 마련해야 할 것이다.

유엔해양법협약의 결함, 모호성, 불완전성이 해양법협약 체제의 변화를 촉진시킬 수 있고 해양법협약의 일체성을 해할 가능성도 있겠지만, 모든 변화가 반드시 부정적으로 작용하는 것은 아니다. 해양법협약에서 합의가 가능하지 않았던 영역과 지나치게 상세하고 기술적인 규정이라서 포괄적인 성격의 협약에 규정하는 것이 부적절했던 경우를 구별할 필요가 있다. 이러한 구별이 중요한 이유는 합의가 가능하지 않았던 영역에 대한 변화는 해양법협약에 내재하는 정치적 타협을 깨뜨릴 실질적 위험성이 있기 때문이다. 반면에 후자처럼 지나치게 기술적인 규정이라서 부적절했던 경우에는 그러한 내용을 해양법으로 발전시키더라도 해양법협약에 규정된 기준 이내라면 반드시 협약의 일체성을 저해하는 것은 아니라고 할 수 있다.

제3절 주요 국가의 해양법정책 대응 동향

1. 중국

1) 정부기관

(1) 해양법정책 수립 관련 정부기관

국가해양국(國家海洋局, State Oceanic Administration)은 중국의 종합 해

⁶²⁾ The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China), Award on the Merits, 12 July 2016, paras. 475-553.

양관리기구이다. 1964년 최초로 설립된 국가해양국은 현재까지 여러 차례의 조직개편을 통해 중국의 종합 해양관리기구로 거듭났는데, 설립 초기에는 해군 산하에 소속 되었지만 1980년 개편을 통해 국무원 소속의 국가 과학기술위원회로, 1998년 개편을 통해서는 국토자원부의 관리 하에 소속되어 있다.⁶³⁾ 국가해양국이 지금과 같은 체제로 재편된 것은 2013년 3월 16일, 전국인민대표대회를 통해 제7차 국무원 기구 개혁 방안이 통과된 이후, 시진핑 지도부가 ‘국무원 조직개편 및 기능전환 방안’을 토대로 종합적인 해양관리 업무를 수행하는 국가해양국에 대한 전면적인 조직개편을 단행한 것으로부터 시작되었다.⁶⁴⁾

또한, 이 개편 과정을 통해 국가해양국의 관리를 받고公安부에게 업무 지도를 받는 ‘중국해경국’이 신설되었고, 해양업무에 대한 총괄적 관리와 조정 강화를 위해 ‘국가해양위원회’가 신설되었다. 국가해양위원회에는 당 중앙, 국무원, 중앙군사위원회 등의 최고위급 관료들이 배치되었고, 구체적인 업무는 국가해양국이 담당하게 하였다.⁶⁵⁾ 특히 주목해야 할 것은 중국해경국의 신설이다. 중국 정부는 해경국의 신설을 통해 현재 벌어지고 있는 영유권 분쟁을 중국에 유리한 쪽으로 타개해 나가기 위해 해역 감시활동을 강화하고 이를 통해 해양대국을 건설하려고 하고 있다. 2013년 조직 개편은 해양행정과 해양법 집행 시스템의 일원화를 통한 역량 결집 및 중국 해경국의 창설이 실질적인 목적이었다고 할 수 있다.⁶⁶⁾

(2) 주요활동

국가해양국은 해양과 관련된 전반적인 업무를 수행하고 있다. 해양개발 전략 및 해양개발, 해양환경 보호, 해양경제 발전, 섬과 무인도 개발 및 활용 계획 등의 전반적인 계획을 추진하며 해양업무에 대한 포괄적인 조정 메커니즘의 개선을 추진하고 있다. 또한, 중국 관할 수역 내에서의 밀수, 불법 이민, 마약 밀매 등의 범죄 행위에 관한 법집행활동도 실시하고 있으며 해양에 관한 협상 및 외

63) 안슬기, “중국 해양관리기구 재편: 국가해양국 조직개혁 사례를 중심으로”, 『신아세아』 제24권 3호, 2017, p. 94.

64) 안슬기, 앞의 글, p. 94.

65) 안슬기, 앞의 글, p. 95.

66) 강신석, “2013년 중국 해양관리기구 조직개편의 함의”, 『한국해양경찰학회보』 제3권 제2호, 2013, p. 25

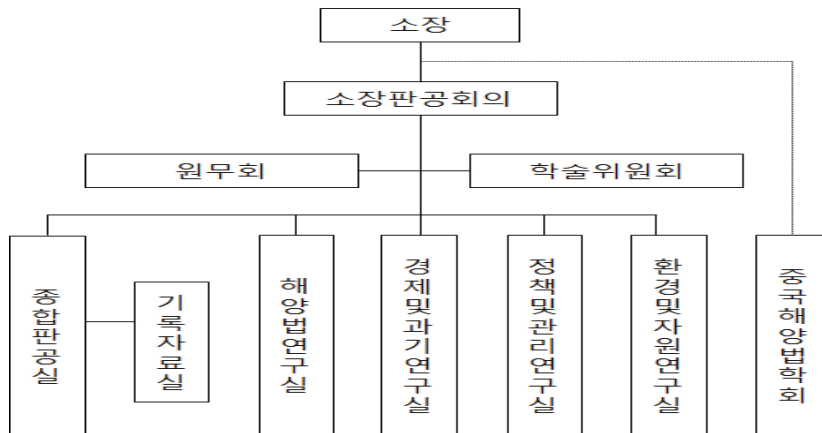
교문제의 해결을 위한 국제교류와 협력 수행, 해양환경 보호와 오염물질 배출 제어 시스템의 수립, 해양개발과 환경영향 평가의 감독 등 해양생태계 보호에 관한 주요 업무도 담당하고 있다.⁶⁷⁾

2) 연구기관

(1) 해양발전전략연구소의 현황

해양발전전략연구소(China Institute for Marine Affairs, 이하 CIMA)는 1987년 설립된 국가해양국 산하의 연구기관으로 해양정책과 법률, 경제와 권익을 연구하는 전문기관이다. 현재는 해양법·권익연구실, 해양정책·관리연구실, 해양경제·과학기술연구실, 해양환경·자원연구실, 종합사무실 및 중국해양법학회사무국으로 구성되어 운영되고 있다. CIMA의 부소장을 역임했던 가오 지 구오(高之國) 박사는 현재 국제해양법재판소 재판관직을 수행하고 있다.

〈그림 2-4〉 CIMA 조직도



자료 : CIMA 홈페이지 <http://www.cima.gov.cn/> (방문일: 2017.11.28.)

⁶⁷⁾ 해양관리국 홈페이지, http://www.soa.gov.cn/zwgk/bjgk/jgzz/201212/t20121201_16732.html (2017년 12월 18일 방문).

(2) 해양발전전략연구소의 주요활동

CIMA는 국가해양국 산하의 연구기관으로서 국가 해양전략 및 해양정책 등과 관련된 연구를 수행하고 이를 통해 해양전략과 해양정책 수립에 참여하고 있다. 구체적으로는, 해양권익과 안보, 법률, 정책, 경제와 자원환경 등의 분야에서 전략적인 중장기 연구를 수행하며 국제해양법 이론과 실천 및 동향 연구를 통해 해양법체제 구축과 법의 시행을 위한 대책을 수립하고 이와 관련된 정책을 제안하는 역할을 수행한다. 또한, 해양경제획정 및 도서 분쟁, 자원개발 등 해양권익 수호와 관련된 문제의 연구를 수행하며 해양경제발전 전략과 이론을 도출해 내고 이를 실천할 수 있는 방법을 연구한다. 뿐만 아니라, 해양의 과학기술 발전 전략과 정책을 연구하며 해양과학기술 발전 계획을 수립한다. 이 외에도 해양관리, 해양개발 및 해양환경 보호, 해역 사용과 연안 및 도서개발 보호 정책 연구, 국내외 해양자원 개발과 생태환경 보호, 해양재해 방제정책 연구를 수행하고 있다.

대표적인 연구 성과물로는 중국 해양 21세기 의정서, 중국 해양산업의 발전, 전국 해양경제발전 계획 강요, 하이난 해양경제발전 계획, 해역·해양경제획정 연구, EEZ 및 대륙붕 정책 지도집, 해양국책연구논문집, 매년 발간되는 중국해양발전보고 등이 있다.

(3) 해양법정책에 대한 기여

CIMA의 세부 조직에는 해양법·권익연구실과 해양정책·관리연구실이 있는데 각 연구실은 해양법과 정책을 연구하여 중국 해양법정책 수립에 기여하고 있다. 각 연구실이 수행하는 연구에 대해서 자세하게 살펴보면, 먼저, 해양법·권익연구실에서는 해양권익 관련법과 정책에 대해 연구한다. 또한 연구뿐만 아니라 관련 외교협상에도 참여하는 등 실무적인 업무도 함께 담당하고 있다. 이 외에도 해양경제획정과 도서분쟁 및 해양법협약, 국제해양사무 정책에 대해서 연구한다. 이외에도 해양법정책에 관한 국제 교류 업무와 연안 도서 관할해역 관련 법과 정책에 대해서도 연구한다.

해양정책·관리연구실에서는 국내의 해양정책에 대한 연구, 국제동향 조사,

주요국의 해양정책 연구를 수행한다. 이 외에도 해양 사무 종합조정 연구 및 실무, 해양관리 및 운영체제의 관리, 해역 사용 연안 도서의 개발과 보호, 해양국 정자문보고서의 작성 등의 업무를 담당하고 있다.

2. 일본

1) 정부기관

(1) 해양법정책 수립 관련 정부기관

종합해양정책본부는 2007년 해양기본법이 제정된 이후 각 부처에 산재해 있던 해양정책 기능을 통합하여 해양에 관한 시책을 ‘종합적이고 계획적으로 추진’하기 위해 설치된 기관으로 내각총리대신이 본부장을 맡고 있다. 2007년 설치 이후 2010년 4월에는 일본 경제인단체연합회가 종합해양정책본부에 해양 관련 예산 총괄, 해양산업 진흥 등 해양입국 성장기반 구축을 권고했다. 2010년 6월에는 7개의 성장분야와 21개 국가전략 프로젝트로 구성된 일본의 국가전략 프로젝트인 「신성장전략」이 제정되었는데 그중 일본 경제를 부흥시킬 주요 부문으로 해양이 선정됨으로써 새로운 프런티어 분야로 자리잡게 되었다.

(2) 주요활동

2017년 종합해양정책본부는 네 차례의 참여회의(제33차~제36차) 및 제16회 정책본부 회의를 개최하였다. 특히 3월 30일에는 참여회의에서 작성한 의견서가 본부장인 총리대신에게 전달되었고 이 의견서는 4월 7일에 개최된 제16회 정책 본부 회의에서 2018년도 제3차 해양 기본계획 수립을 위한 기초로서 검토될 예정이다.

참여회의 의견서는 5가지 주요 내용으로 이루어져 있다. 첫째, 신해양 산업의 부흥과 창출에 관한 의견, 둘째, 해역의 이용 촉진 등에 관한 의견, 셋째, 해양 관측강화에 대한 의견, 넷째, 연안역의 종합적 환경관리에 대한 의견, 다섯째,

차기해양기본계획의 정책에 있어서의 기본적인 사고방식에 관한 의견이다.

신해양산업의 부흥과 창출에 관한 의견에는 일본 정부가 새로운 에너지원으로 기대하고 있는 메탄 하이드레이트 및 해저열수광상의 상업화를 상정한 상세한 목표가 포함되었다. 또한 해양산업육성과 지원 방법, 해양재생가능에너지의 도입촉진책, 이산화탄소 포집 및 저장(CCS)의 실용화를 목표로 한 현상 및 과제, 전망 등에 대한 검토의견이 포함되었다.

해역 이용의 촉진 등에 관해서는 일본의 해양권익을 어떻게 확보해 나갈 것인가라는 문제의식 하에 어업, 자원개발 등 해양에서의 구체적인 활동에 중점을 맞춘 논의들이 언급되었다. 해양관측강화에 대한 의견에서는 해양관측망은 글로벌한 해양문제에 공헌할 수 있는 것뿐만 아니라 일본의 권익 확보나 국민의 생명, 재산을 지키는 데에도 중요한 역할을 하는 국가의 재산이라는 문제의식 하에 해양과학, 수산, 방화, 산업계 등의 다양한 관계자들이 모여 해양관측(觀測)강화에 대해 나눈 의견들이 포함되었다. 특히, 해양관측 분야와 우주와의 연계에 대한 검토 결과가 포함되었다.

연안역의 종합적 환경관리에 관해서는 연안역의 지속적인 이용을 목표로 실제 연안역 현장의 사례를 분석하여 문제에 맞는 대응의 확충, 확대 방안, 국가나 지방자치단체가 해야 할 역할 등에 관한 검토가 이루어졌다. 나아가 이를 토대로 한 연안역 환경관리의 종합적 대응에 관한 의견이 포함되었다.

차기 해양기본계획 책정(策定)에 관한 기본적인 사고방식에 관해서는 정부의 차기 해양 기본계획 수립에 앞서, 해양정책 시행에 관련된 주요 사항을 심의하고 이를 토대로 종합해양정책 본부장(아베 내각총리대신)에게 의견을 제안할 것이라는 참여회의의 역할을 밝혔다. 또한, 향후 해양정책 관련 대응 시에는 유관 기관과의 협력을 강화하면서도 그 중심은 종합해양정책본부가 되어야 한다고 제안하였다.

위 보고서를 토대로 한 4월 16일의 회의에서 아베 총리대신은 “차기 해양기본계획에서는 해양의 안전보장을 폭넓게 다루고, 영해경비, 치안확보, 재해대책 등의 문제의 대처를 강화할 것이다. 해상보안체제의 강화뿐만 아니라 다양한 위협과 위험을 조기 발견할 수 있는 해양상황파악(MDA)체제의 확립, 국경이도의 보전과 관리에 만전을 기할 것이다. 에너지·자원의 안정적인 보급 확보를

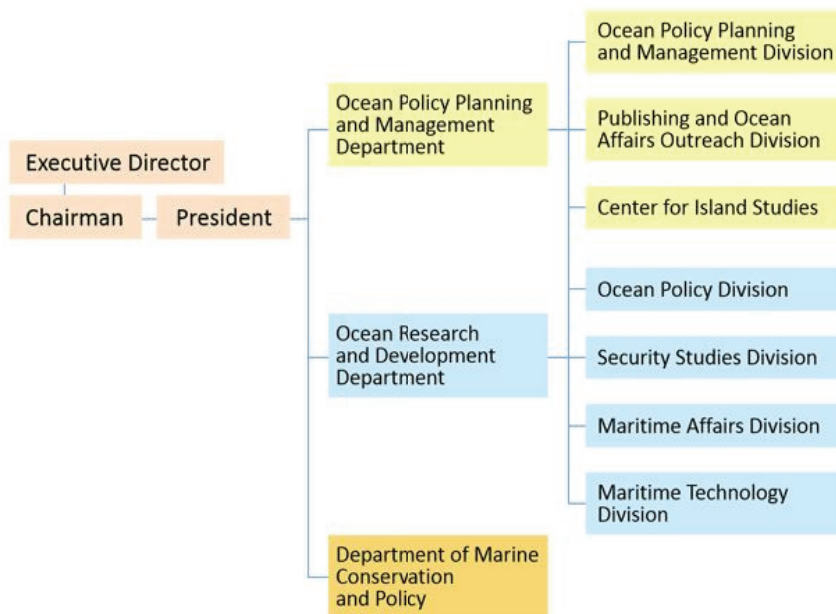
위하여 메탄하이드레이트 등의 해양자원개발 상업화를 추진함과 동시에 해양환경의 보전이나 인재육성에도 힘쓸 것이다”라고 발언했다.

2) 연구기관

(1) 해양정책연구소의 현황

일본은 민간 단체인 해양정책연구소가 해양안보 대응 체계를 대폭 강화하고, 해양안보에 대응할 수 있는 연구를 진행하고 있다. 해양정책연구소는 전신인 ‘해양정책연구재단’의 활동을 이어받아 설립되었으며 “인류와 해양의 공생”을 목표로 설립되었다. 일본 해양정책연구소는 실제로 일본의 ‘해양입국’을 위한 해양정책연구, 정책제언, 정보 발신 등을 실시하는 싱크탱크로 활동하고 있다.

〈그림 2-5〉 해양정책연구소 조직도



자료: <https://www.spf.org/opri/profile/organization/> (2017.11.15. 방문)

(2) 해양정책연구소의 주요활동

최근 해양정책연구소는 각종 세미나 개최, 발행물 발간, 해양백서 발간 등 적극적인 활동을 벌이고 있다. 2017년 1월에는 ‘국가 관할권 외 구역의 해양생물 다양성 보전 및 지속가능한 이용과 해양법의 미래’라는 테마로 국제 심포지엄을 개최하였고, 7월에는 ‘혼란이 가중되고 있는 국제정세와 우리나라의 선택(일본 해상방위의 나아갈 길)’이라는 제목의 제4회 해양안전보장에 관한 심포지엄을 개최하였다. 이 외에도 해양정책연구소는 연구소 자체 해양포럼을 꾸준히 개최하고 있으며 2017년에는 선박평형수 관리 조약문제, 해양자원 보존 문제, 해양 산성화 문제, 일본의 해양 정책, 일본의 산호초 생태 보존문제, 블루카본 문제 등의 다양한 주제로 주기적인 포럼을 개최하고 있다. 특히 4월에는 ‘우리 나라의 해양정책의 현황과 앞으로의 과제’라는 주제로 제141회 해양 포럼을 개최하였다.

또한 해양정책연구소는 2017년 해양백서를 발간하였다. 금년에 발간된 해양백서는 크게 1부, 2부, 3부로 나뉘어져 있으며 1부에서는 ‘본격적으로 시작되고 있는 해양에 대한 세계와 일본의 대응책’이라는 주제로 지속가능한 개발을 위한 2030 아젠다의 전개, 제22회 기후변동조약 체결국 회의에서 논의된 내용, 국가관할권외 구역의 해양생물다양성(BBNJ)에 관한 최신 동향을 파악하고, 최근 일본에서 실행하고 있는 해양정책에 대해 알아보는 것을 통해 일본을 포함한 세계의 해양정책 동향에 대해 다루었다. 해양백서 2부에서는 일본 및 세계가 해양 문제에 관하여 최근 1년 동안 어떠한 움직임을 보였는지 일지 형식으로 정리하였으며 3부에서는 1부 및 2부에서 다룬 사건 및 활동에 관한 자료를 게재하였다.

(3) 해양법정책에 대한 기여

해양정책연구소는 2007년 해양기본법 제정에 주도적 역할을 한 이후 해양 거버넌스에 관한 국제회의에 적극적으로 참여하고 해양기본법이 정한 기본시책의 구체화 및 이행을 위한 활동을 적극적으로 전개하고 있다. 또한 각종 세미나 개

최, 자체 발행물 발간, 해양백서의 발간 등을 통해 해양법정책에 관하여 활발한 활동을 벌이고 있다. 특히 해양정책연구소가 2004년부터 매년 발간하고 있는 해양백서는 일본 국내외의 해양에 관한 여러 가지 활동을 종합적으로 분석하고 정책방향을 제시하고 있다.

3. 말레이시아

1) 정부기관

독립적으로 해양을 관장하는 부처가 구성되어 있지 않으며, 말레이시아 외교부 내 해사국이, 교통부 내 해상운송부서가 설치되어 있다. 외교부 내 해사국에서는 해양경계획정, 남중국해, 해양안보 등 해양 관련 제반 의제를 다루고 있다.⁶⁸⁾ 교통부 내 해양국이 설치되어 있으며, 항만, 해양안전, 해양경제, 선박면허, 런던 주재 국제회의 및 해양 담당관 등 6개 부서로 구성되어 있다.⁶⁹⁾ 이 중 해양 담당관은 IMO의 업무와 관련된 사안에서 말레이시아의 국익을 보호하는 업무를 담당하고 있다.

2) 말레이시아 해양연구소(MIMA)

(1) 조직

말레이시아의 대표적인 해양 연구기관으로는 말레이시아 해양연구소(The Maritime Institute of Malaysia, MIMA)⁷⁰⁾가 있다. MIMA는 1965년 회사법(Corporate Act 1965)에 따라 이사회를 구성하여, 자본금 없는 기관으로 설립되었고 정부로부터 자금을 지원받아 운영되고 있다. 해양 관련 국책연구소로서,

⁶⁸⁾ 말레이시아 외교부, http://www.kln.gov.my/web/guest/maritim_affairs(2017.11.17. 방문).

⁶⁹⁾ 말레이시아 외교부, <http://www.mot.gov.my/en/about-mot/divisions-units/maritime-division>(2017.11.17. 방문).

⁷⁰⁾ MIMA 홈페이지 <http://www.mima.gov.my/index.php>(2017.11.17. 방문).

국가, 지역, 국제적인 해양 관련 사안에 대해서 전반적인 기관에 자문을 제공한다. 특히 말라카 해협과 남중국해에 대한 국제적인 논의에서 자국 해양관련 국가기관들의 업무에 조력한다.

(2) 주요활동

MIMA는 다섯 개의 연구부서로 구성되어 있다. 첫 번째는 해양법 정책센터(Center for Ocean Law and Policy, OLAP)이다. 해양법정책센터에서는 말레이시아 정부에서 세우는 해양법 및 해양정책에 전반적인 지원을 하고 있다. 적시에 실효적인 자문과 정책 대안들을 제공하고 자국의 해양에 대한 권한과 이해를 넓히기 위한 연구도 진행한다.

아울러, 해양법과 해사법에 관한 인식을 높이기 위해 관계자들을 대상으로 세미나, 워크숍, 콘퍼런스 등을 개최한다. 주요 연구 분야는 해양 거버넌스, 국경 분쟁, 해양경계획정 분쟁, 해양환경보호, 해양분쟁 해결절차, 해상 수송, 해상 보험을 포함한 해양에 관한 현안이 되는 분야를 모두 포함한다.

두 번째는 해양안보·외교센터(Center for Maritime Security and Diplomacy, MSD)이다. 스프래틀리 제도가 있는 남중국해는 말레이시아에 있어서도 안보와 밀접하게 관련이 있는 해역으로, 군비 경쟁과 지역의 불안정성에 대해서도 연구를 수행한다. 비전통 안보로서 테러리즘, 해적, 인신매매, 불법 마약·무기 거래 등도 연구의 범위에 포함되어 있다. 그리고 지역의 주요 권력 관계와 무력 특히 해상에서의 군비에 대한 연구도 수행한다.

세 번째는 연안 및 해양환경 연구센터(Center for Coastal and Maritime Environment, CMER)이다. 말레이시아의 해안과 연안에는 해양생물자원이 다양하고, 해양생태계가 잘 유지되고 있으며, 자연자원과 해양 생물의 서식처가 잘 보존되어 있다. 따라서 말레이시아 정부의 입장에서는 이러한 상황을 잘 유지하여 지속가능한 개발로 연결시키는 것이 최우선 정책과제이다. 연안 및 해양환경 연구센터에서는 이러한 필요를 바탕으로 다양한 연구를 통해 해양생태계의 지속가능한 관리에 대한 정책제안을 한다. 연구의 범위에는 해양생태계 보호, 해양자원의 개발, 해양오염, 해안선 관리, 해양생물다양성 보호, 친환경 선박 활동

등이 포함되어 있다. 또한 관계자와 대중을 상대로 해양과 환경보호에 대한 인식을 증진시키기 위해 세미나, 워크숍, 콘퍼런스 등을 지속적으로 개최한다.

네 번째는 말라카 해협 연구센터(Center for Straits of MALACCA, SOM)이다. 말라카 해협은 말레이 반도와 인도네시아 수마트라 섬 사이에 있는 약 805km 길이의 해협으로 인도양과 태평양을 잇는 중요한 항로이다. 특히 인도, 중국, 일본, 한국과 아세안 같은 주요 국가들을 이어주는 해협이기도 하다. 따라서 말라카 해협은 말레이시아에 있어 경제적·전략적으로 중요한 해역이기 때문에 별도의 센터에서 정책 수립 및 시행에 관한 연구를 수행하고 있다. SOM은 말라카 해협의 해양환경, 지속가능한 성장, 항행 안전, 안보와 효율적인 관리와 제어에 대한 연구를 수행하고 있다. 또한 말라카 해협과 관련된 콘퍼런스를 개최하고 다양한 서적을 발간하는 등 해협의 중요성을 알리고 확대하는 데 공헌하고 있다.

〈그림 2-6〉 말라카 해협



자료: <http://www.economist.com/node/2752802> (2017.11.15. 방문)

마지막으로 해양경제·산업 연구센터(Center for Maritime Economics and Industries, MEI)이다. MEI는 말레이시아의 해양경제와 해양산업의 경쟁력을 진작하기 위한 연구를 수행하고 있다. 특히 해양 무역, 해상 수송 등 해양경제의 요소와 역학관계에 대한 이해를 높이기 위해 노력하고 있다.

(3) 해양법정책에 대한 기여

MIMA는 말레이시아의 해양과 관련된 다양한 의제를 다루고 국익을 보호하기 위한 중요한 연구를 수행하고 있다. 이를 위해 ‘지속가능한 변화를 위한 바다’를 모토로 채택하고, 즉각적이고 시의성 있는 해양법 정책 제안을 하고 있다. MIMA는 말레이시아 국방부가 UN에 해군을 파견하는 데 대해서도 자문을 진행하고 있으며, 국립재난관리원과 연계하여 ‘해양에서의 위험 감소’에 참여함으로써, 재난관리원의 활동 청사진을 제공했다. 2016년에는 P&I 말레이시아를 설립하여 해양산업과 활동에 직접 관련이 있는 주주들이 모여 솔루션 제공자로서의 역할을 하는 유한회사로 전문가들과 상업적 위험에 대비한 정책을 제공하는 역할을 하고 있다.

4. 싱가포르

1) 정부기관⁷¹⁾

싱가포르의 해양법정책 중심기관은 외교부이며, 별도의 해양법정책기관이 존재하지 않는다. 싱가포르 외교부는 지속가능한 개발, 기후변화, 소도서국과 같은 해양법과 관련한 업무를 수행하고 있으며, 이외에도 국제테러의 대응 및 핵비확산, 국제 평화 유지활동 등을 소관 업무로 담당하고 있다.

유관 기관으로는 1996년 교통부 산하 항만청(Port of Singapore Authority)에 의해 설립된 싱가포르 해사·항만청(Maritime and Port Authority of

⁷¹⁾ 싱가포르 외교부, https://www.mfa.gov.sg/content/mfa/international_issues/small_states.html#

Singapore, MPA)이 있다. MPA는 싱가포르를 전 세계 항만 중심지로 육성하고 전략적인 해사 발전 추진을 위하여 활동하고 있다.^{72) 73)}

2) 연구기관⁷⁴⁾

싱가포르의 해양법정책 연구는 싱가포르 국립대학교 산하의 싱가포르 국제법 센터(Center for International Law, CIL)를 중심으로 진행되고 있다. CIL은 2008년 싱가포르와 말레이시아 간 영토분쟁 사건을 계기로, 아시아-태평양 지역의 국제법 전문성과 역량 강화 증진을 목표로 2009년 정부 주도로 설립되었다. 현재 센터 소속 연구 인력은 총 50명이며, 이외에도 전·현직 ICJ, ITLOS 재판관과 전 세계 유수의 학자 및 정부 관료들을 센터 자문 위원으로 두고 있다.

CIL의 중점 연구 분야는 1) 해양법정책, 2) ASEAN 법정책, 3) 국제투자법정책, 4) 국제분쟁해결, 5) 핵관련 법정책이며, 이외에도 남중국해 분쟁, 해양환경, 해저케이블, 극지연구 등 싱가포르 국익에 직접적인 영향을 미치는 연구사업을 수행 중이다. 또한 CIL 홈페이지에는 국제법과 관련한 다양한 참고자료 및 ASEAN 지역 문서 데이터베이스가 구축되어 있다.

〈표 2-4〉 CIL 주요 연구분야

구분	중점 연구분야
해양법·정책	글로벌 거버넌스
	지역 거버넌스
	해사안전
ASEAN 법·정책	법정책을 통한 아세안 국가 통합 계획
	아세안 시장 통합 연구
	국가의 변형과 아세안
	아세안과 아시아-태평양 지역

⁷²⁾ 싱가포르 해사·항만청, <https://www.mpa.gov.sg/web/portal/home/about-mpa>

⁷³⁾ 국제신문, <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0200&key=20171113.22016004239>

⁷⁴⁾ 싱가포르 국제법센터, <https://cil.nus.edu.sg/>

구분	중점 연구분야
국제투자 법·정책	아세안과 지역 안보의 변형
	아세안 지역 논의
	국제투자조약 및 국내 거버넌스
	기술지원 및 역량강화
	국제조약분쟁의 회피와 관리
국제분쟁해결	국제투자조약 및 국제경제거버넌스
	국제조약에 대한 분쟁해결 메커니즘
	국가를 포함한 분쟁해결방법으로서 조정
	투자자와 국가 간 분쟁 해결 조사
	Practice Fellowship Scheme
핵 관련 법·정책	싱가포르 국제 중재 아카데미

자료: <https://cil.nus.edu.sg/> (2017.11.15. 방문)

특히 CIL의 해양법정책 연구팀에서는 ‘글로벌 거버넌스 연구’에서 경계획정문제, BBNJ, 해양법 판례, 기후변화와 해양법, 심해저, IMO와 선박규제, 해양환경, 연안 활동, 해저케이블 문제를 다루고 있다. ‘지역 거버넌스 연구’로는 북극, 동남아시아 해양환경, 남중국해 분쟁, 말라카 해협과 싱가포르 해협 문제를 연구하고 있으며, ‘해사안전’ 분야에서는 군사활동과 미국의 항행의 자유 훈련, 해적과 국제해사범죄 연구를 진행하고 있다.

CIL은 각 연구분야의 성과물로서 매년 단행본을 출간하고 있다. 대표적인 성과물로는 「남중국해 분쟁과 해양법」, 「새로운 해양법 체제에서 나타난 항행의 제한」, 「아세안 지역의 해적과 국제해사범죄: 전망과 협력」, 「아세안 지역의 경제 커뮤니티: 개념적 접근 방식으로」, 「국제투자자와 식량안보: 아시아 지역 공동의 식량 안보 연구」등이 있다.

제4절 국제해양법질서의 변화에 따른 과제

1. 동아시아 해양영토 분쟁과 과제

동아시아의 영토분쟁 대부분은 육지영토에 대한 분쟁이 아니라 도서의 영유권을 둘러싼 분쟁으로 이루어져 있다. 러시아와 일본 간 쿠릴열도 분쟁, 중국과 일본 간 조어도 분쟁, 남중국해 도서분쟁 등 동아시아 지역의 영토분쟁이 대부분 해양에서 발생하고 있다. 특히 중국이 해양굴기 정책을 적극적으로 시행함에 따라 동중국해에서 방공식별구역을 일방적으로 선포하고 남중국해의 작은 해양지형에서 간척활동이나 대규모 인공섬을 건설함으로써 군사적 충돌 가능성이 고조되고 있다. 동아시아의 도서 영유권 분쟁은 해양자원이나 해양관할권 확보라는 경제적 측면뿐만 아니라 제국주의 국가들의 식민지배로부터의 주권과 국가 정체성의 회복이라는 역사적이고 정치적인 측면의 함의를 가지고 있다.

따라서 동아시아 지역의 해양영토 분쟁을 해결해 나가기 위해서는 각 분쟁 사례가 가지고 있는 역사적 배경과 특수성을 정확히 이해하고 분쟁당사국들이 취하고 있는 국제법적 입장과 정치적 태도를 지속적으로 연구할 필요가 있다. 매우 민감한 국제분쟁 중 하나인 영토분쟁이 단기간 내에 해결될 것을 기대하기는 어렵지만 각 영토분쟁 사례가 가지고 있는 역사, 국제법, 국제정치 쟁점들을 하나씩 풀어나감으로써 평화적인 해양영토분쟁의 해결 실마리를 찾는 것이 중요한 과제로 대두되고 있다.

한편 배타적경제수역과 대륙붕의 경계획정을 둘러싼 국가들 간의 외교적 협상과 최종적인 해양경계획정 이전 권원 중첩수역에서의 권리행사와 의무이행 문제도 해양영토 분쟁의 한 축을 이루고 있다. 최근 아시아 국가들도 해양경계 획정 분쟁을 국제재판소에 회부하여 해결하는 사례가 증가하고 있다. 미얀마와 방글라데시는 벵골만에서의 양국 간 해양경계분쟁을 국제해양법재판소에 회부하였고 2012년 국제해양법재판소 판결에 의하여 해양경계선을 획정하게 되었다. 인도와 방글라데시도 해양경계분쟁을 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판에 회부하였고, 2014년 내려진 중재판정을 통해 해양경계선을 획정할 수 있었다.

한국은 이웃국가인 중국 및 일본과 해양경계획정을 위해 외교적인 협상과 노력을 지속하고 있으며 잠정적인 약정으로서 어업협정을 각각 체결하여 운영하고 있다. 하지만 어업문제 이외에 해양권원이 중첩되는 수역에서 국가들이 행사할 수 있는 해양관할권의 범위와 한계에 대해서는 명확한 국제법적 규율이 없는 상황이기 때문에 이로 인한 분쟁이 격화되지 않도록 예방하고 관리하는 방안을 강구할 필요가 있다.

2. 비전통 안보 관련 해양안보의 중요성 증가

전통적 군사안보에서 종합안보(comprehensive security)로 안보 개념이 변화하면서 비전통적 안보(soft security)의 중요성 증가와 함께 해양의 중요성이 증가하고 있다. 전통적 군사 안보인 경성안보(hard security)에 대응한 새로운 안보를 연성안보(soft security)로 보지만, 이러한 구분이 점차 모호해지는 경향이 있다. 향후에도 비전통적 안보 문제의 대부분은 해양에서 발생될 것으로 예상되며, 해양은 매우 다양한 갈등요인들을 내포하고 있다.

특히 도서 영유권 문제, 해양경계획정, 해상 안전과 항행의 자유, 어업 문제, 해양자원 개발, 해적과 난민 문제, 통상 마찰, 기국주의 관할 문제 등이 중요한 해양법 현안문제이다. 2012년 조어도 인근 수역에서 일본이 중국어선을 나포하고 조어도를 국유화한 조치에 대한 대응으로 중국은 희토류 수출금지, 엄격한 수입통관절차, 양자 회담 취소 등 강경 조치를 발동한 바 있다. 해양영토 분쟁이 양국 간의 통상분쟁으로까지 확장되었던 것이다.

또한 이탈리아의 유조선 Enrica Lexie 호에 탑승한 무장 군인이 접근하는 인도 어선을 해적선으로 오인하여 총격을 가함으로써 인도 어민들이 사망한 사건이 발생하였고 이 분쟁이 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판에 회부되기도 하였다. 해적과 해상강도에 대한 무력대응의 문제 역시 경성안보와 연성안보가 혼합된 문제로서 안전하고 신속한 항행을 보장하기 위해 국가들이 함께 풀어가야 할 과제이다.

앞으로 위와 같은 해양문제들을 어떻게 관리하고 대응하느냐에 따라 한국의

국가안보에 중대한 영향을 미칠 것이고 각 해양현안에 대한 대응매뉴얼과 상시적인 해양법정책 자문 체계의 구축이 필요하다.

3. 해양질서 변화와 국제해양법의 발전에 따른 과제

유엔해양법협약의 발효 후 해양경계는 보이지 않는 국경 역할을 하며, 이로 인해 주변국과의 대립이 격화되고 국가들은 이러한 해양관할권 확대에 사활을 걸고 있다. 해양법협약 체제가 국제사회에서 안착됨에 따라 그동안 관습국제법으로 규율되던 해양문제들이 방대한 양의 해양법협약 조문들에 의해 구체적으로 규율됨으로써 해양에서 국가들의 권리 및 의무의 범위와 내용이 명확해졌다. 다만 여전히 해양법협약에서 해결하지 못하여 국가들 간의 견해대립이 있는 여러 가지 법적 문제점들이 남아 있고 해양관할권 확대 조치를 둘러싼 분쟁을 심화시키는 원인이 되고 있다. 따라서 유엔해양법협약 체제에서 해결하지 못하고 국가들 간의 분쟁의 여지가 있는 다양한 해양법 문제들에 대해서 일관성 있는 해양법정책을 수립하고 시행할 필요가 있다.

유엔해양법협약의 가장 큰 특징 중 하나는 분쟁당사국의 관할합의가 없더라도 분쟁의 당사국의 일방적 제소에 의하여 해양법협약의 해석과 적용에 관한 분쟁을 해양법협약상의 강제절차에 회부할 수 있다는 점이다. 20세기 초반 이후 지금까지 국제재판소에 제기된 해양경계 도서 관련 총 45개 사건(국제사법재판소 20건, 중재재판소 23건, 국제해양법재판소 2건-잠정조치 포함) 중 1990년대 냉전종식과 해양법협약 발효 후 제기된 사건이 24건으로 전체의 과반을 차지한다. 국가들 간에 발생한 해양분쟁을 국제재판을 통해 해결하는 사례가 증가함에 따라 해양분쟁에 관한 국제재판의 동향을 상시적으로 파악하고 국제재판을 통해 해결되는 해양분쟁 사례들을 면밀히 분석하고 검토하여 해양법정책을 수립할 필요가 있다.

4. 한국의 주요 해양법정책 이슈의 진단과 대응체계 수립

한국은 이웃국가인 중국, 일본, 북한 등과 복잡다단한 해양분쟁을 가지고 있

다. 한반도 주변 수역에서 영구적인 해양경계가 합의되지 않는 이상 주변국들과의 해양영토 또는 해양관할권 문제로 충돌할 가능성이 있고, 동북아시아 해역에서의 어족자원 보호와 해양환경 보호를 위해 상호협력해야 할 필요성 또한 높다. 따라서 한국이 직면하고 있는 주요 해양법정책 이슈들을 파악하여 정책적 차원에서만의 대응이 아닌 국제해양질서의 변화와 해양법의 발전에 단단히 뿌리박은 해양법정책의 수립과 시행이 시급하다. 본 보고서에서는 해양주권 수호, 동해명칭 표기, 해양경계획정, 대륙붕 공동개발, 어업협정 관리, 해양안보, 해양자원의 개발과 이용, 해양환경 보호, 극지연구와 극지활동, 남북한 해양협력, 글로벌 거버넌스 등의 해양법정책 이슈에 대응하기 위한 단계적 로드맵을 수립하고 이를 실현하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

제3장

우리나라의 해양법정책 현안과제 <<

제1절 해양영토 수호

1. 배경 및 경과

일본은 우리나라의 영토인 독도에 대한 영유권 주장을 굽히지 않고 공세적인 정책과 활동을 취하고 있으며, 최근에는 일본 내에서의 대국민 홍보와 왜곡된 역사교육을 강화함으로써 우리의 독도 주권을 훼손하고 있다. 독도에 대해서는 대한민국이 행사해 온 계속적이고 평화적인 국가공권력의 행사를 안정적으로 유지하고 일본의 도발에 대해서는 단호하게 대응하는 방안을 장기적으로 마련할 필요가 있다. 무력의 위협과 사용을 금지한 유엔 헌장 체제에서 일본이 무력으로 독도를 탈취하는 것은 국제사회의 안전과 평화를 침해하는 침략행위에 해당되기 때문에 현실적으로 일본이 독도에 대해 취할 수 있는 주권 도발행위는 국제재판 회부를 계속 고집하거나 국내외에서의 독도에 대한 영유권 주장을 홍보하는 행위들이 될 것이다.

2. 현안문제

독도 영유권 문제를 국제재판에 회부하는 것은 우리나라의 동의 없이 불가한 상황이나, 해양법협약상의 강제절차에 따른 일방적 제소를 통해 ‘법의 지배를 따르지 않는 한국’의 이미지 실추 전략, 각료급 회담 제의를 통한 독도 문제화 시도 등에 대한 장기적 대응방안을 마련해야 한다. 평화 시에는 독도문제와 일본과의 타분야 교류는 분리하는 투트랙 정책을 추진하고 불필요한 국제법적인 문제가 발생되지 않도록 유의해야 한다.

‘평화적이고 지속적인 실효적 점유의 완전한 정착’을 위해 일본의 대외활동에 대응하는 수준의 국제적 홍보활동을 전개하고, 국내법에 의한 민간활동, 자원이용, 환경관리, 과학조사, 학술활동 등의 조치를 단계적으로 강화할 필요가 있다. 더불어 일본 내 양심세력과 연대강화, 중국·러시아·대만 등 일본과 영토분쟁이 있는 국가와의 협력을 비공식적으로 확대해나갈 필요가 있다.

한편 일본 안보법제 도입이 독도 문제에 미치는 영향을 분석하고 그 결과에 따라 대응방안을 마련해야 한다. 한반도 주변의 새로운 안보환경을 고려한 한반도 위기 시 독도수호 전략을 점검하고 상세한 매뉴얼을 구비하여 언제든지 독도수호 작전을 실시할 수 있도록 대비해야 한다. 일본 안보법제 정비는 한반도 유사시 또는 이에 준하는 상황을 빌미로 집단적 자위권행사와 본토 방위 차원에서 해역에서 군사적 행동을 할 수 있는 가능성을 열어 두고 있으므로 이러한 변화가 독도에 미치는 영향을 검토해야 한다. 또한 중국의 나진진출 본격화, 러시아의 남진정책 등으로 인해 독도 및 동해에 미칠 수 있는 경제적, 안보적 영향에 대한 분석도 필요하다.

이러한 동해권의 안보 환경 변화 등에 따른 대응방안 마련을 위해 해양 및 안보관련 연구기관 간 정례협의회를 운영하고 공동연구사업을 통해 대응 방안을 마련할 필요가 있다. 해양수산부는 2016년부터 해군, 해양경찰과 합동으로 해양안보 회의를 개최하고 있으며, 해양안보 전략과 협력방안을 모색하고 있다. 민간의 참여가 제한되어 있는 상황이나 해수부 주도의 해양안보 회의에서 독도 주권 수호에 관한 구체적인 매뉴얼과 유사시 작전 계획도 논의되어야 할 필요가 있다.

3. 해양법정책과제

1) 독도 관련 사료의 지속적 발굴과 영문화 추진

독도의 영유권을 입증하기 위해 오랜 기간 사료 및 고지도를 조사하고 그에 대한 연구가 이루어졌지만 현재까지 공개된 사료 중에 결정적으로 독도에 대한 직접적인 국가공권력 행사를 뒷받침하는 사료나 지도를 특정하기 어려운 상황

이다. 다른 영유권 문제와 마찬가지로 어느 한 국가가 명확하게 국가공권력을 행사한 자료와 증거를 발견하기 어려운 상황에서 우리나라의 독도 주권에 대한 일본의 도발이 계속되고 있다.

우리나라가 독도에 대해 직접적으로 공권력을 행사한 사료와 지도 등을 계속 발굴하고 연구하는 것도 중요하지만, 독도가 일본의 영역이 아니라는 인식을 담고 있는 일본의 공식 문서에 대한 조사와 발굴이 오히려 더 중요하다. 일반적으로 영유권 갈등에서는 해당 영토에 대해 자국이 주권을 갖지 않는다는 점을 인정한 문서, 즉 국내 소송법상 자백에 해당하는 문서가 법적으로 매우 높은 증명력을 부여받는 경향이 있다. 따라서 일본 정부가 공식 문서를 통해 독도에 대해 주권을 갖지 않는다는 사실을 표명한 것이 있다면 이를 적극적으로 발굴하고 연구하여 그 문서의 공적 성격, 출처의 중립성, 증명력을 밝혀야 할 것이다. 또한 이러한 연구를 바탕으로 일본의 영토가 아니었다는 점을 입증하는 문서들을 영어 또는 프랑스어로 번역하여 해외 전문가들에게도 알리는 활동도 함께 진행되어야 할 것이다.

2) 독도 관련 학제간 연구의 증진

독도를 둘러싼 양국 간의 갈등이 표면화된 이후 한국에서는 독도에 관한 수많은 연구가 이루어졌다. 특히 역사학계를 중심으로 독도의 영유권을 증명할 수 있는 사료와 고지도 등에 대한 연구는 계속 진행되고 있으며 많은 사료와 고지도들을 발굴하고 그에 대한 해제와 해석 작업을 수행하고 있다. 다만 그러한 다양하고 풍부한 역사학계의 연구성과를 국제법적 기준에서 평가하고 그러한 사료와 지도들의 가치를 객관적으로 평가하고 분류하는 학제간 연구를 증진해야 할 필요가 있다.

그동안 한국 사회에서는 독도 영유권과 직접적인 연관성이 없거나 이미 공개되었던 지도나 사료임에도 처음 발견된 것처럼 언론을 통해 보도됨으로써 불필요한 혼란과 국가역량의 낭비를 초래하기도 하였다. 물론 아직도 한국의 독도 영유권을 직접적으로 입증할 수 있는 사료나 증거가 충분하지 않은 실정이므로 역사학계와 지리학계의 지속적인 연구가 필요하지만 현재까지 진행된 연구성과

에 대해 우리나라의 입장이 아닌 제3자의 객관적 시각에서 냉철하게 그 가치와 증명력에 대해 평가하고 이를 분류하는 학제간 연구를 증진해야 할 필요가 있다.

3) 독도 연구, 사업 및 홍보의 효율적 수행을 위한 상시적 조정기구의 필요

우리나라의 외교부, 해양수산부, 교육부를 비롯한 정부부처뿐만 아니라 다양한 국가 연구기관들과 민간 연구기관들이 막대한 예산을 들여 독도에 대한 일련의 도발을 막고 우리의 주권을 수호할 수 있는 많은 연구사업, 행사개최, 홍보 활동 등을 실시하고 있다. 중앙 정부부처는 각 소관법령에 따라 독도와 관련된 대내외적 업무를 충실히 수행하고 있으며, 외교부와 해수부를 비롯한 그 밖의 정부부처들 간의 업무분장이 비교적 명확하게 이루어져 있다.

다만 국내연구기관들이 독도와 관련하여 수행하고 있는 여러 학술 및 홍보 활동에 불필요한 중복이나 낭비가 없는지 점검하고 보다 효과적인 독도연구 및 홍보활동을 위한 방안을 강구해야 한다. 독도에 관한 국가연구기관들 간에는 비교적 명확하게 업무분담이 이루어져 있다. 가령 동북아역사재단의 독도연구소는 독도 관련 역사문제를 주로 연구하고, 한국해양과학기술원의 독도올림픽 연구센터는 독도 주변 해양생태계와 생물다양성 등의 해양과학적 연구를 수행하고 있으며, 한국해양수산개발원의 독도연구센터는 국제해양법적 관점에서 독도 관련 인문사회 정책 전반에 관한 연구를 수행하고 있다. 각 기관들 간의 연구주제와 범위가 분리되어 있으나 불가피하게 중복적으로 실시되고 있는 연구사업과 홍보 활동이 있다면 이를 조정하여 효과적인 정책수립과 실시가 이루어지도록 상시적인 조정기구나 메커니즘을 구축할 필요가 있다.

제2절 동해 명칭 병기

1. 배경 및 경과

우리 정부는 1992년부터 국제무대에서 동해의 명칭 문제를 제기하고, 동해가 일본해와 병기되도록 하기 위해 본격적인 활동을 시작하였다.⁷⁵⁾ 그 이전에도 일본해라는 명칭에 대해 이의를 제기하거나 한국 공식문서에 동해로 표기하는 등의 조치를 취하였으나 국제사회를 대상으로 교섭을 시작한 것은 1991년 9월 17일 유엔 가입이 그 계기가 되었다.⁷⁶⁾ 1992년 우리 정부는 제6차 유엔 지명 표준화회의(UN Conference on the Standardization of Geographical Names, 이하 UNCSGN)에 참석하여 최초로 동해 표기에 대한 문제를 제기하였다. 당시 유엔 차석대사인 소병용 대사가 동해수역의 일본해(Sea of Japan) 단독표기에 문제를 제기하고⁷⁷⁾, 동해수역 명칭의 변천 과정, Tong-Hae (East Sea) 이름의 정당성 등에 관해 설명한 뒤, 이 수역의 명칭은 UNCSGN의 관련 결의에 따라 관련국 간의 협의를 통해 결정되어야 함을 주장했다. 북한 역시 일본해라는 명칭이 식민지의 유산이라고 주장하면서 동해 표기 문제에 관해 협의할 의사가 있음을 표명했다. 이에 대해 일본은 ‘SEA OF JAPAN’이라는 명칭이 이미 세계적으로 널리 사용되어 온 이름이며, 새로운 이름을 도입할 경우 혼란을 불러일으키게 되어 지명표준화의 목적에 부합되지 않는다고 주장했다.

〈표 3-1〉 영국과 미국의 주요 지도 제작사의 주력 지도집 연도별 동해 지명 표기 변화

출판사	지도집명	연도	ed.	소축척지도 (세계지도)	대축척지도 (동아시아지도)
Harper Collins	World Atlas: Illustrated Edition	2003	1st	Sea of Japan	Sea of Japan (East Sea)
		2005	2nd	Sea of Japan	Sea of Japan (East Sea)
		2007	3rd	Sea of Japan	Sea of Japan (East Sea)

⁷⁵⁾ 유익상, “동해표기 확산 어디까지 와 있나”, 『독도연구저널』, 제32호 (2015), p. 3.

⁷⁶⁾ 앞의 글, p. 3.

⁷⁷⁾ Item 10 .Features beyond a single sovereignty: (b) Features common to two or more nations

출판사	지도집명	연도	ed.	소축척지도 (세계지도)	대축척지도 (동아시아지도)
DK	World Atlas	2000	2nd	Sea of Japan	Sea of Japan
		2003	3rd	Sea of Japan	Sea of Japan
		2005	4th	Sea of Japan (East Sea)	Sea of Japan (East Sea)
		2010	8th	Sea of Japan (East Sea)	Sea of Japan (East Sea)
Philip's	Universal Atlas of the World	2003		Sea of Japan	Sea of Japan (East Sea)
		2005		Sea of Japan (East Sea) or Sea of Japan	Sea of Japan (East Sea)
		2010		Sea of Japan (East Sea) or Sea of Japan	Sea of Japan (East Sea)
Oxford	Atlas of the World	2000	8th	Sea of Japan	Sea of Japan
		2004	12th	Sea of Japan	Sea of Japan (East Sea)
		2006	13th	Sea of Japan (East Sea) or Sea of Japan	Sea of Japan (East Sea)
		2010	17th	Sea of Japan (East Sea) or Sea of Japan	Sea of Japan (East Sea)
The Times Books	Atlas of the World	1999	10th	Sea of Japan	Sea of Japan
		2003	11th	Sea of Japan (East Sea) or Sea of Japan	Sea of Japan (East Sea)
		2007	12th	Sea of Japan (East Sea) or Sea of Japan	Sea of Japan (East Sea)
National Geographic	Atlas of the World	1999	7th	Sea of Japan	Sea of Japan
		2005	8th	Sea of Japan (East Sea)	Sea of Japan (East Sea)
		2011	9th	Sea of Japan (East Sea)	Sea of Japan (East Sea)
Rand McNally	New International Atlas	1999		Sea of Japan	Sea of Japan or Nihon-Kai
	World Atlas	2005		Sea of Japan	Sea of Japan (East Sea) or Sea of Japan
		2009		Sea of Japan	Sea of Japan (East Sea)
Hammond	World Atlas	2000	3rd	Sea of Japan	Sea of Japan
		2003	4th	Sea of Japan	Sea of Japan
		2008	5th	Sea of Japan	Sea of Japan

자료: 최충남, “미국 및 유럽 지도의 동해 표기 분석”, 『독도연구저널』, 제32호, 2015, p. 38

20여 년에 걸친 우리 정부의 노력은 세계 주요 지도집들과 교과서들, 각종 미디어, 간행물에서 일본해와 동해가 병기되는 쾌거를 이루어 냈는데, 특히 영국과 미국 등의 영어권 국가들의 동해 병기 비율이 높아졌다⁷⁸⁾ 영어권 국가들의 지도집 및 교과서의 지명 표기가 비영어권 국가들의 지명 표기에 미치는 영향력을 생각해 본다면 이는 매우 고무적인 변화라고 평가할 수 있다.

위의 표를 통해 알 수 있듯이, 미국과 영국의 주요 지도집에서는 2003년에서 2005년 사이 이후 동해 병기 비율이 크게 늘어났으며, 한번 동해 병기가 이루어진 뒤에는 그 기조가 변함없이 유지되어 오고 있다. 특히 주목해야 할 부분은 Harper Collins사와 The TIMES사의 동해 병기이다. Harper Collins사의 지도집은 세계은행과 유엔 등이 사용할 만큼 그 권위를 인정받고 있는데 Harper Collins사의 지명표기는 기본적으로는 영국의 지명 관련 위원회의 결정을 따르지만, 지명에 대한 분쟁이 있는 지역에 한해서는 기존 지명과 대체 지명을 함께 사용한다.⁷⁹⁾ 그렇기 때문에 이 회사의 지도에는 동해의 기존 지명인 ‘Sea of Japan’과 ‘East Sea’가 함께 쓰인다. The TIMES사는 영국 런던의 주요 일간신문사로 유명한데 이 회사의 지도집은 다른 회사나 국가들의 지도집 출판에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문에 이 회사의 동해 병기는 큰 의미를 가진다고 할 수 있다.⁸⁰⁾ 다만 Hammond사에서 출판되는 World Atlas에는 여전히 ‘Sea of Japan’이 단독으로 사용되고 있다.

현재 동해 병기에 대한 논의는 UNCSGN과 국제수로기구(International Hydrographic Organization, 이하 IHO)에서 꾸준히 진행되고 있다. UNCSGN은 1948년 유엔 경제사회 이사회 회의에서 지도제작상의 지명표준화 문제가 대두되면서부터 시작되었다. 1955년에 제1차 아시아·태평양지역 지도 학회가 개최되고 이후 유엔지명표준화회의의 창설을 위한 유엔 경제사회 이사회 회의 결의안이 채택되었다. 이렇게 하여 1967년 9월에는 제1차 UNCSGN이 제네바에서 개최되었고 1차 회의에는 54개국 111명의 대표단이 참석했다. 이후, 1972년 제2차 회의에서 임시 전문가 그룹이 유엔지명전문가그룹(United

78) 최종남, “미국 및 유럽 지도의 동해 표기 분석”, 『독도연구저널』, 제 32호, 2015, p.28.

79) 앞의 글, p. 29.

80) 앞의 글, p. 30.

Nations Group of Experts on Geographical Names, 이하 UNGEGN)으로 상설화되고 UNCSGN의 의제 설정 및 결의안 이행 등의 업무를 담당하게 되었다.

이렇게 조직된 UNCSGN은 매 5년마다 회의가 개최되며 각 국가별, 국제사회의 지명 표준화 및 정보의 국제사회 전파 증진, 비 로마자 언어체계의 로마자와 전환을 위한 통일된 시스템 채택을 목적으로 활동하고 있다.

IHO는 해상의 교통로인 수로를 안전하게 이용할 수 있도록 하기 위해 설립되었다. 해도 및 해양문서의 개선을 통한 항해의 편의와 안전을 도모하고 있으며 이와 관련하여 지명의 표준화 문제도 함께 다루고 있다.⁸¹⁾ 주목해야 할 점은, 동해가 일본해로 불리게 된 계기가 IHO에서 발간한 ‘해양과 바다의 경계’라는 Special Publication No.23(이하, S-23)에서 일본해라는 명칭을 사용하게 된 것 때문으로 추측된다는 점이다.⁸²⁾ S-23은 1929년 초판이 발행되었고 1953년에 제3판이 발행되었는데 현재까지도 제3판이 개정되지 않고 있으며 초판에서부터 일본해를 사용하고 있다.

UNCSGN과 IHO는 각각 지명의 표준화와 관련된 결의를 채택하고 있는데 대표적인 결의가 UNCSGN의 결의 III/20과 IHO의 결의 A4.2.6이다.⁸³⁾ UNCSGN의 결의 III/20은 단일주권 이원 지형(features beyond a single sovereignty)의 명칭에 대해 다루고 있다.⁸⁴⁾ 1977년의 제3차 회의에서 채택된 이 결의안은 2개국 이상의 주권 하에 있거나 2개국 이상으로 분할되어 있는 지형의 명칭에 대해 해당 지형을 나눠 가진 국가들이 합의를 통해 단일명칭을 정하도록 권고하고 있으며 만약 그러한 것이 불가능할 경우에는 각 국가들이 사용하고 있는 명칭이 수락되도록 권고하고 있다.⁸⁵⁾ IHO의 결의 A4.2.6은 2개 이상의 국가들이 만, 해협, 수로, 군도 등과 같은 지형을 서로 다른 명칭으로 공유하고 있는 상황에서는 해당 국가들이 해당 지형의 단일 명칭 합의를 위해 서로 노력해야 한다고 권고하고 있다.⁸⁶⁾

81) 박찬호, “동해표기의 국제법적 고찰-UNCSGN과 IHO결의를 중심으로”, 『독도연구저널』, 제 32호, 2015, p.18.

82) 앞의 글, p. 15.

83) 앞의 글, p. 19.

84) 앞의 글, p. 17.

85) 앞의 글, p. 17.

86) 앞의 글, p. 18.

2. 현안문제

2017년 8월 8일부터 17일까지 뉴욕 유엔본부에서 제11차 UNCSCGN회의가 개최되었다. 회의에서 우리 정부의 대표단은 의제 17(단독주권 하에 있지 않은 지형물) 및 의제 7(지명관련 국제회의)에서 동해 병기의 정당성을 설명했다. 또한, III/20결의에 따라 관련 국가의 합의가 불가능한 상황에서는 동해 병기가 합리적인 해결책이라는 기존의 입장을 그대로 고수하며 앞으로 개최될 IHO 비공개 협의 등 양자 및 다자 협의를 통한 문제 해결의 의지를 적극적으로 피력하였다. 이에 대해 일본 측은 일본해(Sea of Japan)가 국제적으로 확립된 유일한 명칭이라는 기존의 입장을 계속 반복했다. 또한, 이번 회의에서는 기존의 UNCSCGN을 UNGEGN에 통합시키는 지명 표준화 관련 유엔에서의 협의체제 개편에 대해서도 논의하였다. 이번 회의에서도 우리 정부의 대표단은 동해 표기 문제를 적극적으로 제기하고 참가국들의 이해를 제고하는 성과를 거두었으나 다른 국가 간의 지명 분쟁, 섬의 법적 정의 문제 등 여타 정치적 성격의 현안과 함께 동해 표기 문제가 계속 제기되고 있다. 향후에 UNCSCGN과 IHO의 다자 포럼에서 진행되는 논의에서 우리나라의 동해 병기 입장을 어떻게 효과적으로 관철시킬 것인가가 주요 과제이다.

3. 해양법정책과제

제11차 UNCSCGN에서는 지명표준화 회의체의 효율성 강화를 위해 UNCSCGN을 UNGEGN에 통합시키는 결의안이 논의되었다. 이 결의안이 유엔 경제사회이사회에서 최종적으로 채택되면 새로운 UNGEGN 체제가 시작될 것이고, 2019년부터는 매 2년마다 새로운 UNGEGN회의가 개최될 예정이다. 우리는 이 신 체제의 도입에 맞추어서 2년 주기로 개최되는 회의에서 동해 표기 문제를 지속적으로 논의할 수 있도록 준비할 필요가 있다. 또한, 동해 표기 문제를 제기한 당사국들 간의 장기간에 걸친 논의로 다른 국가들의 피로감이 누적되어 있고 이는 동해 표기 문제에 부정적인 인상을 줄 수 있기 때문에 신

UNGEGN 체제가 시작된다면 의장단의 방한 초청 등을 통해 동해 표기 문제 확산을 위한 우호적인 요건을 조성할 필요가 있다.

제3절 해양경계획정

1. 배경 및 경과

우리나라와 해양경계를 획정해야 하는 국가는 현재로서는 중국과 일본이다. 통일 이후 경계획정 문제는 현재 북한이 중국과 러시아와 체결한 경계획정이 있다면 그 해양경계선의 승계 문제가 있다.

일단 한·중은 황해의 경계획정과 관련하여 1996년부터 2008년까지 14차례의 경계획정 회담을 하였으나 진전이 없다가, 2014년 7월 한·중 양국이 정상회담을 통해 “양국 간 해양경계를 획정하는 것이 양국관계의 장기적이고 안정적인 발전과 해양협력을 추진해 나가는 데 있어 매우 중요하다는 점을 재확인하고, 2015년에 해양경계획정 협상을 가동”하기로 합의하였다. 중국과 우리나라는 14차례에 걸친 국장급 회담에도 불구하고 양자 사이 이견을 전혀 좁히지 못하고 있었다.

한일 간의 해양경계획정은 독도 문제 등으로 실질적 협상 담보 상태이며, 당분간 협상의 성과가 나오기는 어려운 상태이다. 다만 한일 양국은 지난 1978년 대한해협 상의 해저 경계를 획정한 바 있다.⁸⁷⁾ 동중국해는 해저 자원의 부존 가능성이 높은 해역이며, 한·중·일 3국의 관할권 주장이 중첩하는 수역이다. 현재 중국은 우리나라와 일본 사이 공동개발구역(제7광구)까지도 자신의 관할 수역이라고 주장하고 있다. 한일 양국이 체결한 한일 대륙붕 공동개발협정의 대상 해역에 대해서 중국도 자신의 해양관할권을 주장하고 있는 해역이기 때문에 3국

⁸⁷⁾ 한일 양국에 인접한 대륙붕 북부지역의 경계확정에 관한 협정. 이 협정은 영어만이 원문이다. 정식 명칭은 다음과 같다. Agreement between the Republic of Korea and Japan concerning Establishment of Boundary in the Northern Part of Continental Shelf adjacent to the two Countries’.

의 이익이 침해하게 대립되어 있는 해역이다.

2. 현안문제

경계획정의 방식과 관련하여서도 한국과 중국 일본은 상호 차이를 보이고 있다. 우리나라의 기본적인 견해는 중국과의 경계획정에 있어서 중간선 원칙을 주장하고 있는 것으로 알려져 있다.⁸⁸⁾ 유엔해양법협약 제74조와 제83조가 규정하고 있는 EEZ와 대륙붕의 경계획정 원칙을 한-중 간에 적용하면 소위 ‘관련사정’으로 고려할 만한 요소들이 없기 때문에 잠정선인 중간선이 두 국가 사이 경계선이 된다고 주장하는 것이다. 다시 말해 국제 판례를 통해서 채택되고 있는 경계획정의 방식으로 3단계 방법론-잠정선 등거리선 획정(사안에 따라 각의 이등분선), 관련사정의 고려, 반비례성 테스트-에 따를 때 첫 번째 단계 이후 특별히 고려할 관련사정이 없기 때문에 중간선이 경계획정선이 된다고 주장하고 있는 것이다. 한편, 우리나라의 배타적경제수역법은 주변국과의 경계획정은 ‘국제법을 기초로 관계국과의 합의’에 의한다고 하면서도, ‘별도의 합의가 없는 경우 대한민국과 관계국의 중간선 외측의 수역’에서는 권리를 행사하지 않는다고 규정하고 있다.

중국은 형평의 원칙에 따라 경계를 획정할 것을 주장하고 있다. 이는 여러 학자들이나 관리들의 성명이나 발표를 통해서 확인할 수 있는 바이다. 유엔해양법협약은 EEZ와 대륙붕의 경계획정과 관련하여 “공평한 해결에 이르기 위하여, 국제사법재판소규정 제38조에 언급된 국제법을 기초로 하는 합의”에 따라 경계를 획정할 것을 규정하고 있다(협약 제74조 제1항, 제83조 제1항). 이를 근거로 중국은 형평의 원칙을 해양경계획정 원칙이라고 주장하고 있는 것으로 보인다.

이러한 주장은 국제 판례가 추구한 3단계 방법론을 무력화하기 위한 것으로 판단된다. 중국은 잠정적 등거리선이 해양 경계획정 과정에서 사용되지 않도록 하기 위하여 형평의 원칙을 주장하고 있는 것으로 판단된다.

⁸⁸⁾ 학자들이 우리나라가 중간선을 주장하고 있다고 이야기하고 있으나, 정부가 우리나라의 기본입장을 공표한 적은 없다. 이러한 연유로 우리나라의 기본입장이 중간선 입장이라는 것은 옳지 않다는 주장이다.

〈그림 3-1〉 중국과 주변해양



자료 : <https://www.economist.com/news/special-report/21631792-trade-depends-order-sea-keep-ing-it-far-straightforward-your-rules-or>(방문일: 2017.12.21.)

지도에서 알 수 있는 바와 같이 중국의 경우 주변에 한국, 일본, 대만, 아세안 소속 국가들로 둘러싸여 있어 큰 육지영토의 크기에도 불구하고 온전하게 200 해리가 되는 해역을 확보하지 못하고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 잠정적 등거리선이 경계획정을 위한 출발선이 될 경우에는 중국이 생각하고 있는 해양 관할권이 턱없이 줄어들 우려가 있다. 이러한 점 때문에 중국은 해양경계획정과 관련하여 형평의 원칙을 주장하고 있는 것으로 판단된다. 또한 가장 해역이 넓은 남중국해에서는 아세안 소속 국가들을 상대로 '9단선'을 주장하고 있다.

3. 해양법정책과제

우리나라는 우선 중국과의 해양 경계획정을 회담을 성공적으로 이끌어 가야 한다. 중국은 중간선보다 더 많은 해양 영역을 요구할 것이며, 형평의 원칙을 적용해야 하는 이유로 해안선의 길이, 인구, 어업 의존도, 중국 내륙에서 유입된 토사로 형성된 퇴적층(Silt line), 육지 영토의 자연 연장, 경제규모 등을 근거로 제시할 것으로 파악된다. 중국이 중간선을 넘어선 영역까지 자신의 해역이라고 주장하는 상황을 염두에 둔 협상전략을 마련해야 한다.

일본과의 해양경계획정은 일단 위로는 독도에 대한 기점 문제와 영유권 문제가 있기 때문에 이 부분을 먼저 해결해야 한다. 아래로는 한일 대륙붕공동개발 협정 문제와 연결되어 있으며 이 해역의 경계획정은 공동개발협정과 연동되어 있다. 배타적경제수역의 경우 일단 어업문제와 관련하여서는 한일 어업협정을 통하여 관리되고 있는 상황이다. 다만 최종 경계획정을 하게 될 경우 어업협정 문제를 어떻게 정리할 것인지에 대해서도 전략을 세울 필요가 있다.

장기적으로는 통일 이후 북한이 체결한 해양경계획정을 어떻게 처리할 것인지 문제도 준비해야 한다. 물론 북한이 체결한 해양경계획정 협정 자체의 존재 여부도 불투명하다. 러시아와의 사이에서는 이미 소련 시절에 영해(1985년)⁸⁹⁾ 및 배타적경제수역 및 대륙붕의 경계획정(1986년)⁹⁰⁾ 완료된 것으로 보고되고 있다. 따라서 통일 이후 이러한 해양경계획정의 효력을 어떻게 판단하고 이어 받을 것인지에 대한 검토가 필요하다.

⁸⁹⁾ Agreement between the Union of the Soviet Socialist Republics and on the Delimitation of the Soviet-Korean National Border <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILE/S/RUS.htm>(2017년 12월 21일 방문).

⁹⁰⁾ Agreement between the Union of Soviet Socialist Republics and the Democratic People's Republic of Korea on the Delimitation of the Economic Zone and the Continental Shelf <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/RUS.htm>. (2017년 12월 21일 방문)

제4절 대륙붕 공동개발

1. 한일 대륙붕 공동개발 협정

1) 배경 및 경과

한일 대륙붕 공동개발 시도는 일본 측의 거부로 현재 본격적인 개발이 이뤄지지 못하고 있다. 현재로서는 우리나라가 선제적으로 조치를 취하지 않는 이상, 한일 대륙붕 공동개발협정이⁹¹⁾ 종료될 것으로 예상되는 2028년까지 한일 간의 협력을 통한 공동개발을 기대하기 어려운 상황이다. 2028년에 공동개발협정이 종료하게 되면 현재로서는 일본이 전체 공동개발구역에 대해서 중간선을 기준으로 경계획정을 주장할 가능성이 매우 크며, 이 경우 공동개발구역의 대부분이 일본의 수역으로 획정될 가능성을 배제할 수 없다.

2012년 한국과 중국은 해당 수역(제7광구가 존재하는 수역)에 대해서 대륙붕 한계위원회에 대륙붕연장을 신청하였으나 2013년 대륙붕한계위원회는 심사를 보류하는 결정을 내렸다. 협약에 따라 200해리 너머까지 대륙붕 한계를 설정하려는 연안국은 관련 정보 자료를 유엔 대륙붕한계위원회(Commission on the Limits of Continental Shelf, CLCS)에 제출할 의무를 부담한다. 이에 따라, 우리나라는 한·일 공동 개발구역(JDZ) 남측한계선을 외측한계로 설정한 ‘예비정보’를 2009년 5월 12일 유엔에 우선 제출하고, 향후 ‘적절한 시기’에 정식정보를 제출하겠다는 점을 ‘예비정보’에 명기하였다. 이후 2012년 12월 26일 대륙붕한계에 관한 ‘정식정보’를 대륙붕한계위원회에 제출하였다. 하지만 2013년에 열린 대륙붕한계위원회 제32차 회기에서 12월 26일 유엔해양법협약에 따라 정부가 유엔에 제출한 우리 측 대륙붕한계 정식정보에 대해 아래 요지로 동 위원회 앞 발표를 실시하였다. 하지만 위원회는 일본이 항의한 사실을 지적하며,

91) 협정의 정식명칭 ‘Agreement between the Republic of Korea and Japan concerning Joint Development of the Southern Part of Continental Shelf adjacent to the two Countries’. 한글 명칭은 ‘대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정’ (이하 한일 대륙붕 공동개발 협정). 이 협정문은 영어가 정본인 조약이며, 한글어 본은 번역본일 뿐이 정본은 아니다.

해당 문제에 관한 판단을 연기하기로 결정하였다.⁹²⁾ 중국 역시 동중국해에서 대륙붕 연장 신청을 하였으나, 조어도 영유권 분쟁을 이유로 든 일본의 반대로 심사 소위원회 구성이 보류되었다.⁹³⁾

2) 현안문제

가장 큰 문제는 일본이 우리나라의 공동개발 이행 주장에 대응을 하지 않고 있다는 점이다. 협정 체결 이후 국제판례가 중간선을 중시하는 방향으로 형성되어 나가자 일본은 굳이 대부분의 수역이 가상 중간선을 기준으로 자국 측 해역에 존재하고 있는 대륙붕 공동개발구역에 대해서 이를 적극적으로 개발하지 않는 것이 자국에 유리하다고 판단한 것으로 보인다. 2028년 이후 종료되면 자국의 해역이 될 가능성이 높기 때문에 현 단계에서 굳이 한국과 함께 개발할 필요가 없다는 판단인 것으로 보인다. 이러한 상황에서 우리로서는 일본이 한일 대륙붕 공동개발협정을 이행할 수 있는 방안을 찾는 것이 최대의 현안 과제이다.

3) 해양법 정책과제

2018년이 되면 한일 대륙붕 공동개발 협정 종료(2028년)가 10년 정도 남게 된다. 이러한 상황에서 현재 공동개발은 담보 상태에 있어 한일 대륙붕 공동개발을 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다. 더 나아가 2028년 종료 이후 한일 대륙붕 공동개발을 어떻게 할지에 대해서도 검토해야 한다. 이는 최종적으로는 한일 양국의 동중국해 해양 경계획정 전략과도 연관되어 있다.

더 나아가 이 문제는 중국의 동중국해 관할권 주장과도 연관되어 있다. 중국 역시 향후 더욱 강화된 형태로 이 해역에 관한 주권적 권리 및 배타적 관할권을 주장할 것으로 예상된다. 중국이 계속해서 한일 대륙붕 공동개발구역에 대한 관

⁹²⁾ UN doc. CLCS/80 (2013) Progress of work in the Commission on the Limits of the Continental Shelf, 2013, pp.14-15.

⁹³⁾ (Japan) Communication dated 28 December 2012, CLCS 홈페이지
http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/chn63_12/jpn_re_chn_28_12_2012.pdf

할권을 주장할 경우 한일이 이 문제를 어떻게 해결해 나갈 것인지에 대해서도 검토해야 한다.

2. 중일 대륙붕 공동개발협정

1) 배경 및 경과

동중국해의 석유 자원의 존재는 중일 간의 동중국해 해역에서 관할권 분쟁을 야기하였다. 동시에 중국과 일본은 1972년 관계 정상화 이후 상호 간의 협력을 증진시켜야 된다는 공감대가 있었으며 해양에서 자원개발을 위한 협력 역시 추진하였다. 1978년 6월 당시 중국 부수상이었던 주은래는 북경을 방문한 일본 경제계에 “근대화 길을 걷고 있는 중국은 외국에서 기술도입을 통해 공동개발을 하며, 석유가스 개발 역시 이러한 방식을 도입하고자 한다. ... 일본과의 공동개발이 바람직하다고 생각되며, 이는 일본과의 제1차 회담이라고 생각해도 좋다”고 하였다.⁹⁴⁾

중일은 2004년부터 2008년까지 총 11차례의 해양경계획정 및 공동개발 문제에 대해서 협상을 하였으며, 2008년 동중국해 자원의 공동개발 내용을 담은 합의문을 발표하였다.⁹⁵⁾ 이 합의문에 따르면 중일 양국은 해양 경계획정 문제의 해결 전에 과도기적 입장에서 양국의 법적 입장을 저해하지 않는다는 조건에서 협력하기로 합의하고, 일정 수역을 공동개발구역으로 지정한다고 하였다.⁹⁶⁾

94) 일본 아사히 신문, 1978년 7월 21일. 양희철, ‘중일 동중국해 자원 개발 합의의 법적 해석과 우리나라의 대응방안’ 「대한국제법학회논총」제57권 제1호 (2012.3), p. 29 재인용.

95) 양희철, 앞의 글, p.32.

96) 일본 외교부 홈페이지 참조. <http://www.mofa.go.jp/files/000091726.pdf>. (2017년 12월 21일 방문)

좌표

북위 29도 31분 동경 125도 53분 30초

북위 29도 49분, 동경 125도 53분 30초

북위 30도 04분, 동경 126도 03분 45초

북위 30도 00분, 동경 126도 10분 23초

북위 30도 00분, 동경 126도 20분 00초

북위 29도 55분, 동경 126도 26분 00초

북위 29도 31분, 동경 126도 26분 00초

또한 각국의 국내법 절차에 따라서 공동개발에 관한 양자 협정을 체결하도록 노력한다고 합의하였다.⁹⁷⁾

2) 현안문제

이러한 합의에도 불구하고 2012년 일본이 댜오위다오/센카쿠를 국유화하는 조치를 취하자 중국이 강력 반발하였고, 중일 사이 관계는 급속도로 악화되었다. 이로 인하여 댜오위다오/센카쿠에 대한 분쟁이 중일 사이에 격화되었고, 동중국해 공동개발을 위한 후속 조치에 대한 협의도 그 영향을 받아 아직까지 아무런 성과가 없는 상황이다.

3) 해양법 정책과제

중일 공동개발 이행 여부는 우리나라와는 직접적인 관련성은 크지 않은 상황이다. 하지만 중일의 공동개발구역이 한일 대륙붕 공동개발구역과 상당히 가깝게 설정되어 있다는 점에서 지속적인 경과 관찰이 필요한 문제이다.

제5절 한반도 주변 수역의 해양안보

1. 해상법집행과 불법어업 단속

유엔해양법협약의 발효와 국제적 정세의 변화로 인해 새로운 해양질서가 확립되어 가고 있다. 특히 동아시아에서는 해양영토분쟁과 해양경계획정 등과 함께 해적행위, 해양테러리즘, 해양범죄 등에 대해서도 적절한 대응이 요구되면서 해상법집행 능력의 확립이 각국의 관심사로 대두되고 있다. 남중국해 및 동중국해 등에서 영토분쟁을 벌이고 있는 중국의 경우 2020년까지 기본 해사법을 마

97) 앞의 주 참조.

련하고 해상법집행 능력을 강화하면서 해양이익 보호와 중국의 해상에서 항행의 자유 및 안전 유지를 위해 모든 수단을 이용할 것이라고 강조했다.⁹⁸⁾

국내에서는 수산자원 감소와 불법어업의 증가에 따른 어업질서 변화와 이에 따른 구조조정 과정에서 발생하는 사회적 갈등이 증가하였으며, 해양이용 인구의 확대에 따라 해양문화환경 조성과 각종 해상사고 방지를 위한 국민적 욕구가 증가하고 있는 추세이다. 또한 해상범죄의 광역화, 기동화, 다국적화가 가속화되고 주변국으로부터 밀입국 및 밀수 등 국제성 범죄가 증가하는 등 해양에서의 범죄 대응에 적극적으로 대처해야할 필요성이 높아지고 있다.⁹⁹⁾ 해상에서의 국익을 지키기 위해서 해양질서의 확립과 유지가 필요하며 그에 따른 적절한 해상법집행이 반드시 요구된다.

해양질서 유지를 위해서 내수, 영해, 접속수역, 배타적경제수역 등을 포함하는 관할 수역에서 국제법 및 관련 국내법의 위반에 대해 단속 및 법집행조치를 행할 수 있으며 이는 권한이 있는 국가기관에 의해 이루어진다. 한국의 경우 대표적으로 해양경찰, 선박관리 감독기관, 어업관리감독 기관, 해군 등 다양한 기관을 통해 이루어지고 있다.

한국의 해양질서 확립과 해상법집행과 관련하여 가장 화두가 되고 있는 것이 외국선박에 의한 불법어업이다. 불법어업이란 용어는 1990년 8월 1일 “수산업법” 개정에서 처음으로 사용되었고 법률을 위반하여 처벌의 대상이 되는 어업행위를 지칭한다.¹⁰⁰⁾ 즉 손해의 발생여부와 관계없이 “수산업법,” “원양산업발전법,” “기르는어업법,” “어업자원보호법,” 등 국내 수산 및 해양법체계 규정을 위반하는 어업행위는 불법어업으로 간주된다.¹⁰¹⁾ 불법어업의 유형으로는 허가받은 어선이 허가받은 내용과 다른 어구 및 어법으로 어업 행위를 하는 경우, 조업구역 및 조업기간 위반, 국내 원양어선이 다른 국가의 국기를 게양하고 행하는 위장 불법어업 등이 있다.¹⁰²⁾

98) 연합뉴스, “중국, 해상 법집행 능력 강화...5년내 해사법 마련,” 『연합뉴스』, 2016년 3월 6일 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/03/06/02000000000AKR20160306031500074.HTML>

99) 노호래, “해양범죄의 유형분석과 대응방안,” 『한국공안행정학회보』, 제42호(2011), p. 12.

100) 정봉규·최정호·임석원, “불법어업에 대한 해상집행기관의 역할 및 방향-중국어선의 불법어업을 중심으로-,” 『수산해양교육연구』, 제26권 4호(2014), p. 771.

101) 이종근, “불법어업단속제도에 관한 연구,” 『수산해양교육연구』, 제22권 3호(2010), p. 306.

불법어업에 대한 적절한 단속은 국내의 해상법집행에 따른 적절한 해양질서 확립과 함께 수산자원의 보호와 이용에도 중요하다. 또한 유엔해양법협약은 배타적경제수역 내에서 연안국의 수산자원 보존과 이용에 관한 주권적 권리의 행사를 규정하고 있어 국제적 차원의 해양질서 확립과도 연계된다. 이와 함께 식량안보와도 직결되는 문제이다. 불법어업은 수산업에 있어 절대 자원량을 감소시켜 어획단위당 비용을 증가시키게 된다. 더구나 수산자원량이 낮은 상태에서 어획량 및 어획노획량이 과다할 경우는 회복 불가능한 수준으로 수산자원량이 감소하게 된다.¹⁰³⁾ 특히 수산물의 소비가 높은 한국의 경우 수자원 보호와 적절한 이용은 중요성이 높다고 할 수 있다.

불법어업과 관련하여 단속 및 관리 주체는 크게 해양경찰, 해양수산부 어업관리단, 해군 등으로 볼 수 있다. 우선 해양경찰은 외국어선 단속, 어업자원보호, 해상치안을 목적으로 1953년 창설되었다. 정부조직에 따라 직제의 변화를 겪다가 최근 세월호 문제로 2014년 국민안전처의 하부조직인 해양경비안전본부로 개편되었었고, 다시 2017년 해양수산부의 외청인 해양경찰청으로 독립되었다. 주요 임무는 경비구난, 해상교통의 안전관리, 해양환경보전, 해상치안, 해양오염방재, 국제교류협력 등이다.¹⁰⁴⁾

어업관리단은 해양수산부 소속 기관으로 특별사법경찰관을 포함하는 어업감독공무원들이 육상 및 해상의 어업지도 및 관리를 담당하며, 어업협정에 의해 한국의 배타적경제수역에서 조업활동을 하는 외국 어선들도 어업관리단의 관리 대상으로 포함된다.¹⁰⁵⁾ 어업관리단 소속 공무원은 불법어업 방지 등을 위하여 어장, 어선 등에 출입하여 필요한 서류를 보고 질문할 수 있고, 불법어업에 사용된 어선의 정선이나 회항을 명할 권한이 있고, 불법으로 채취, 포획한 수산자원을 방류할 수 있으며, 감독상 필요할 경우 어선에 승선할 수 있다.¹⁰⁶⁾

마지막으로 유엔해양법협약을 비롯한 국제법 및 관련 국내법에 준거하여 해

102) 정봉규·최정호·임석원, 위의 글, p. 772.

103) 이광남·정진호, “중국어선 불법어업에 따른 수산부문 손실 추정,” 『수산경영론집』, 제45권 2호(2014), p. 75.

104) 남완우·송혜진, “국내해양관할권에서의 중국어선 불법어업 규제를 위한 국제 기준과 대응에 관한 연구,” 『한국경제연구』, 제16권 1호(2017), p. 63.

105) 정봉규·최정호·임석원, 위의 글, p. 780.

106) 남완우·송혜진, 위의 글, pp. 63-64.

군도 권한이 있는 주체이다. 안보 개념이 확대되는 만큼 해군 역시 불법어업 관리와 같은 임무를 수행해야 하는 추세를 맞이하고 있다. 다만 해군의 일차적 임무는 군사적 차원의 국가안보를 책임지는 것이고, 사법경찰권을 가지고 있는 다른 공공기관 불법조업에 대한 일차적 책임을 다하고 있기 때문에 해군의 역할은 보조적인 역할로 한정될 수밖에 없다.¹⁰⁷⁾

현재 불법어업을 행하는 주체는 국내어선과 외국어선으로 크게 대별할 수 있다. 그 중에서 외국 국적의 어선으로 한국에 크게 문제가 되고 있는 것은 중국 어선의 불법조업이다. 1994년 유엔해양법협약 발효에 따라 한국은 1996년, 중국은 1998년에 각각 배타적경제수역제도를 도입하였다. 그러나 한중 양국의 배타적경제수역의 거리가 400해리를 넘지 않고 280해리 정도이기 때문에 양국의 해양권원이 중첩되는 수역의 경계획정이 필요하게 되었다. 이에 따라 양국은 2000년 어업협정을 체결하여 어업질서를 확립하였다. 이후 한중 양국은 협정의 기본정신을 토대로 협정수역에서 양국어선의 조업질서 유지와 자원의 공동이용을 위하여 많은 노력을 해왔으며, 그 결과 안정적인 어업질서체제로 전환하였다고 할 수 있다. 또한 2010년부터 한중 잠정조치수역에서 자원의 효율적 관리를 위한 조사가 이뤄지고 있고, 2012년 9월부터는 자망 등 일부 업종에 대해 어구 실명제가 도입되며, 2013년부터는 양국 배타적경제수역 내 입어 허가착수와 어획할당량이 같아지는 등량등척이 시행되는 등 자원관리를 위한 노력이 기울어져 왔다.¹⁰⁸⁾

하지만 여전히 한국 배타적경제수역 내에서 중국 어선의 집단적이고 조직적인 불법조업이 계속되고 있다. 한국 정부로부터 조업 허가를 받은 중국어선은 연간 1,600척 정도였으며 2017년 한중어업협정에서는 1,500척으로 축소되었다. 그러나 북방한계선 및 배타적경제수역 인근에 출몰한 중국어선은 2015년도에 10만 척을 넘어섰으며,¹⁰⁹⁾ 중국어선의 불법조업이 폭력화, 조직화되는 양상을 보이고 있어 그 심각성을 더하고 있다. 중국 불법조업에 대응해 단속하던 공

107) 김부찬, “중국 불법어선 단속 및 대응에 있어서 해군의 역할과 한계,” 『서울국제법연구』, 제21권 2호 (2014), pp. 147-148.

108) 한국해양수산개발원, 『중국 불법어업 대응방안 연구』, 농림수산식품부 정책연구보고서(2012), p. 3.

109) “해경 vs 中어선..불법조업 1만 척 출몰하면 8척 나포,” 『SBS뉴스』, 2016년 10월 11일.

무원들의 인명사고 다수 발생하였고, 급기야 2016년에는 단속 중이던 해양경찰의 고속단정이 중국어선의 충돌로 침몰하는 사건까지 발생하였다. 이러한 중국어선의 불법어업으로 인한 손실은 경제적 수산자원 감소, 미래수산자원 감소, 해양환경오염 발생, 부설어구 훼손, 안전조업 저해, 단속투입노력 증대, 수산부문 고용 감소 등으로 볼 수 있으며, 이 중 직접적 수산자원 감소는 약 67.5만 톤으로 연간 평균 손실금액은 1조 3천억 원으로 추정된다는 연구가 존재한다.¹¹⁰⁾

중국어선의 불법조업의 원인은 환경적, 사회·경제적, 정치적 측면에서 논의해 볼 수 있다. 첫째, 환경적 요인이다. 1970년대 덩샤오핑의 개방정책이 실시된 이래 중국은 급격한 경제성장을 이어오고 있다. 경제특구 지정과 대규모 공업단지 조성은 주로 해안지역을 중심으로 나타났고 각종 산업폐기물로 인한 오염으로 인해 중국 연해의 어획량은 급격히 감소했다. 중국의 연안지역은 어장으로서의 기능을 완전히 상실한 수준까지 도달했다. 결국 중국어선이 어로행위를 위해서는 한중간 해상 경계선까지 진출해야 하는 상황이다.¹¹¹⁾

둘째, 사회·경제적 요인으로 중국 국내 수산물 수요가 급증하고 있는 것도 불법어업의 이유이다. 수산물에 있어 중국은 세계 생산의 약 1/3 정도를 차지하는 생산대국이지만 중국 국내 수요증가를 따라잡지 못하고 있는 실정이다. 더구나 삶의 질 향상에 따른 식생활 변화로 인해 주변국으로부터 고급어종을 수입하고 있다. 경제적 성장에 따른 수산물 수요 증가는 수산물 가격의 증가를 가져왔고 이는 어업의 경제적 수익 증가 요인이 되었다. 이는 불법조업의 유인으로 작용하고 있다.¹¹²⁾

셋째, 정치적 요인으로 중국의 국력신장과 어선세력의 급성장이다. 중국과 해양경계를 맞대고 있는 한국, 일본, 베트남, 필리핀에서 불법어업을 행하는 중국어선을 단속할 경우 이에 대해 중국은 강압적인 방식으로 대응을 하고 있다.¹¹³⁾ 결국 중국 당국의 이러한 자세는 중국어선들의 국외에서의 불법어업을 일정 부

110) 이광남·정진호, “중국어선 불법어업에 따른 수산부문 손실 추정,” 『수산경영론집』, 제45권 2호 (2014), pp. 75-82.

111) 신상철, “중국어선 불법조업에 대한 대응방안 연구,” 『해사법연구』, 제25권 3호 (2013), pp. 221-222.

112) 위의 글, p. 217, p. 222.

113) 위의 글, p. 233.

분 용인하겠다는 시그널을 줄 수 있다. 이와 함께 중국 국내 정치적 측면으로 중국 당국의 연안에 대한 관리강화 역시 불법어업에의 하나의 원인으로 볼 수 있다. 중국 당국은 수산자원의 고갈 심화를 방지하고 어업관리를 강화하고 있다. 예를 들어 1995년 동중국해를 대상으로 했던 휴어제는 남중국해와 양쯔강 수역으로까지 그 영역이 확대되었다.¹¹⁴⁾ 이러한 상황에서 휴어제 기간 동안 중국어선들은 중국과 해양경계를 맞대고 있는 다른 국가의 배타적경제수역에서의 어로행위에 기댈 수밖에 없는 실정이다.

이렇듯 중국의 해양오염, 중국의 수산물 소비 증가, 정치적 원인 등으로 중국 어선의 한국에서의 불법어업은 지속될 것으로 예상되며, 이에 따른 적절한 대응이 필요할 것이다.

무엇보다도 중국어선의 불법어업 규제를 위해서는 한중 양국 정부의 협력이 절대적으로 필요하다. 특히 중국 정부의 계도 및 단속을 통해 중국어선들이 한국의 어업 관련법을 준수하고 불법조업을 자제하도록 하는 것이 근본적 해결법이다. 그러나 중국의 대응은 한국의 적법하고 정당한 법집행에 대해서도 강압적 항의 등을 통해 대응하고 있다. 따라서 중국에 대한 한국의 외교적 노력이 좀 더 강화되어야 할 것이다. 다음으로 단속 능력을 강화시켜야 한다. 중국어선의 입어 규모에 비해 단속 능력과 인원 부족한 것이 현실이며 해당 기관은 이의 확충을 위해 노력해야 한다. 지속적으로 인원과 장비를 보강하며 단속을 위해 지속적인 전략과 전술을 개발해야 할 것이다. 이와 함께 단속을 위한 지속적인 교육이 필요할 것으로 보인다. 다음으로 단속 기관 간 업무협조 강화나 필요한 경우 업무를 한 기관으로 일원화할 필요가 있다. 불법어업 관리와 관련하여 일차적 주체인 해경과 어업관리단의 업무협력 체제가 미흡한 것이 사실이다.¹¹⁵⁾ 양 기관의 업무협력을 강화하기 위한 수단과 조치가 강구되어야 할 것이며, 만약 업무의 효율성 차원에서 필요할 경우 단속 업무를 한 기관으로 일원화할 필요가 있을 것이다. 마지막으로 정보력을 강화할 필요가 있다. 중국어선의 불법조업이 갈수록 조직화, 계획화되고 있으며, 반복적인 학습효과로 지능화되어가고 있는

114) 이정삼·류정곤·기해경, “중국어선의 북한 동해수역 입어 동향과 대응방향,” 『수산경영론집』, 제48권 3호 (2017), p. 66에서 재인용

115) 위의 글, p. 147.

실정이다. 또한 한국의 단속 강화에 대응해 이들의 대응 역시 진화하고 있는 실정이다. 그러나 불법조업 현황 및 분포, 불법행위의 정보 등에 대한 정보 확보 및 데이터베이스화가 부족한 실정이며 이에 대한 대책이 필요할 것이다.¹¹⁶⁾

2. 방공식별구역(Air Defense Identification Zone)

방공식별구역이란 “국가안전보장 목적상 항공기의 용이한 식별, 위치 확인 및 통제가 요구되는 지상 및 해상의 일정한 공역”을 의미한다.¹¹⁷⁾ 한국의 경우 국방부장관이 방공식별구역을 설정하여 관리하며, 구역의 설정 및 변경에 관하여 필요한 사항은 대통령령에 의해 정하도록 되어있다.¹¹⁸⁾

방공식별구역은 제2차 세계대전 당시 미국에 의해 도입된 이래 냉전시대 소련의 위협으로부터 안전을 확보하기 위하여 설정되었다. 1950년 1951년 미국과 캐나다는 대서양과 태평양 지역에 방공식별구역을 설정하였고, 모든 외국 항공기는 해당 구역에 진입하기 전에 통보하고 허가를 얻도록 하였다.¹¹⁹⁾

방공식별구역은 영공의 외곽, 배타적경제수역, 또는 공해 상공에 설정하는 구역으로 한 국가의 영토에 해당하는 영공과는 구별된다. 영공이 아니므로 외국 군용기의 무단 비행이 금지되지는 않으나, 자국 안보에 위협이 될 경우 퇴각을 요청하거나 격추할 수 있다고 사전에 국제사회에 선포해 놓은 구역이다.¹²⁰⁾ 국제법상 ‘자위권’에 근거하여 일방적으로 선포되는 방공식별구역은 관련한 국제법적 규정이 존재하지는 않기 때문에 이를 금지하거나 통제할 수 있는 국제적 규범이 존재하지 않는다. 방공식별구역에 대해서는 크게 항행의 자유 위반이라는 주장과 국제법위반행위가 아니라는 주장이 존재하고 있으나,¹²¹⁾ 현재 세계

116) 정봉규·최정호·임석원(2014), p. 783

117) 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』 제2조 3항.

118) 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』 제9조 1항 및 2항.

119) 양희철, “중국 ADIZ의 국제법적 해석과 동북아 안보에서의 함의,” 『국제법학회논총』, 제59권 4호 (2014), p. 169.

120) 김한택, “동중국해 방공식별구역에 관한 국제법연구,” 『강원법학』, 제44권 (2015), p. 71.

121) 자세한 논의는 다음 자료를 참조. Elizabeth Cuadra, “Air Defense Identification Zones: Creeping Jurisdiction in the Airspace,” *Virginia Journal of International Law*, Vol. 18 (1978); Peter A. Dutton, “Caelum Liberum: Air Defense Identification Zones outside Sovereign Airspace,” *The American Journal of Int*

20여 개 국가에서 운용하고 있으며 그 적용과 운용이 일관적이지 않고 국가별로 상이하기 때문에 선불리 일반화하여 새로운 국제법을 제정하기는 어렵다고 볼 수 있다.¹²²⁾

방공식별구역은 특별한 기준을 가지고 있기보다는 특정 국가의 안보상의 이유로 자유롭게 설정되고 있기 때문에 근접한 국가 사이에 회정을 둘러싸고 마찰이 나타날 수 있다. 특히 영토분쟁이 진행 중인 경우 구역 설정을 둘러싸고 국가 간 대립이 더욱 첨예하게 나타날 수밖에 없다.¹²³⁾

2013년 11월 23일 중국은 동중국해에 방공식별구역을 선포하였다. 중국은 이에 대해 자위권적 차원에서 필요한 행위라고 강조하면서 특정 국가를 목표로 한 행위는 아니라고 부연하였다. 그러나 중국의 방공식별구역 안에는 중국과 일본 사이 분쟁 중인 조어도를 포함할 뿐만 아니라 한국의 이어도 및 한국, 중국, 일본의 해양경계획정과 관련하여 논란 중인 지역을 모두 포함하였다. 방공식별구역 선포에 대한 당시 중국의 의도는 크게 5가지로 논의할 수 있을 것이다.¹²⁴⁾

첫째, 유엔해양법협약 제58조 1항 및 3항, 그리고 제301조에 대한 해석에만 의존하지 않고 다른 정당화 방안을 국가 관행에서 찾을 결과로 볼 수 있다. 둘째, 일본의 조어도 영유권을 무력화하고 이를 분쟁화하여 중국의 주장을 강요하고자 하는 것이다. 셋째, 일본을 대상으로 큐슈 서부 해안에 대한 통제력 확장과, 이어도에 대한 한국의 관할권 주장에 제동을 걸기 위한 것이다. 넷째, 중국의 서태평양으로의 해양출구를 확보하고 동중국해 지역의 해양에 대한 지배를 강화하기 위한 장기적인 포석으로 볼 수 있다. 다섯째, 오바마 행정부 시절 채택된 아시아 중시 전략에 대응한 A2/AD의 실질적 조치로 볼 수 있다. 결국 조어도 분쟁을 포함하여 중국의 해양권익을 보장하고 주변국에 대응하기 위한 군사력 증강과 병행하여 해양관할구역 경계와 일치된 동중국해 방공식별구역을 설정한 것으로 볼 수 있다.¹²⁵⁾

ernational Law, Vol. 103, No. 4 (2009).

122) 이주은, “방공식별구역 확장에 따른 영유권 분쟁 대응방안 연구,” 『군사논단』, 제88호(2016), p. 96.

123) 위의 글, p. 93.

124) 김동수·정명석·홍성표, “중국의 해양전략과 연계한 중국방공식별구역(CADIZ) 운영 분석과 우리의 대응방안,” 『항공우주시스템공학회지』, 제11권 2호 (2017), pp. 38-39.

125) 위의 글, p. 38.

중국의 동중국해 방공식별구역과 관련하여 동아시아 해양안보에는 다음과 같은 영향을 고려할 수 있을 것이다. 우선 방공식별구역은 역내 각국의 '행동-반응'의 과정을 촉매하면서 동아시아 해양안보 전반에 대립적 양상과 갈등을 전면적으로 강화시킬 것이다. 기본적으로 중국의 방공식별구역 선포에 대해 주변국들은 즉각적으로 대응을 펼쳤다. 미국은 중국의 조치에 우려를 표명했고 현상 변경을 위한 불안정화 시도로 오해와 오산의 위협을 증대시킬 것이라고 대응했다. 이와 함께 폭격기 2대를 중국에 통보하지 않고 중국이 설정한 방공식별구역에 전개하여 무력시위를 전개했다.¹²⁶⁾ 일본 역시 현상 변경을 위한 중국의 방공식별구역 선포에 우려를 표명하고 상황을 악화시키고 동중국해에서 의도하지 않은 결과를 야기할 수 있다고 대응했다.¹²⁷⁾ 중국이 방공식별구역을 선포한 이후 한국은 즉각적으로 이어도, 홍도, 마라도를 포함하여 방공식별구역을 확장하는 조치를 단행했다. 더구나 중국은 남중국해에서 방공식별구역 선포를 준비 중인 것으로 전해지고 있다.¹²⁸⁾ 차후 이러한 현상 변경을 위한 조치에 대해 현상 유지를 위한 압박이 강해질 것이며 방공식별구역과 관련한 이슈는 촉매제 역할을 하면서 각국의 긴장을 강화시키는 역할을 할 것이다.

다음으로 해양영토분쟁을 강화시키는 빌미를 제공할 것이다. 상기 논의한 바와 같이 방공식별구역의 설정은 각국이 상정한 해양전략과 그 궤를 같이하고 있다. 특히 중국의 동중국해 방공식별구역 선포와 향후 가능성 있는 남중국해 방공식별구역 선포는 중국의 핵심이익의 하나로 논의되는 해양영토분쟁과 관련이 높다. 방공식별구역의 선포는 해양영토분쟁에서 상대방의 위치를 약화시키고 자국의 영향력을 강화시키는 실질적 조치로서의 역할을 하고 있다.

마지막으로 우발적 군사충돌 가능성이 높아질 것이다. 각국의 방공식별구역이 중첩되는 지역에서 제3군이 어느 국가의 허가를 받아야 하는지에 대한 문제가 발생할 수 있고, 또한 서로 자국의 구역임을 내세워 사전 통보 없이 비행할 경

126) 박창권, "방공식별구역 문제와 지역 해양분쟁의 안보적 시사점," 『주간국방논단』, 제1496호, 2014년 1월 6일, p. 2-3; US Department of State, "Statement on the East China Sea Air Defense Identification Zone," November 23, 2013; US Department of Defense, "Statement of Secretary of Defense Chuck Hagel on the East China Sea Air Defense Identification Zone," November 23, 2013.

127) 박창권, 위의 글, p. 2.

128) "중국, 남중국해에도 방공식별구역 선포 준비," 『경향신문』, 2016년 6월 1일.

우 군사적 충돌 가능성이 높아질 수 있다. 중국의 동중국해 방공식별구역 선언 이후 중일 중첩지역에서 중국군 작전기와 일본 항공자위대의 작전기가 대치해 양국 간 항의 사태가 발생했다.¹²⁹⁾ 현재 동아시아에 우발적 충돌 방지 혹은 교전 규칙과 관련된 협약이나 국제적 레짐이 주목할 만하게 활성화되어 있지 않은 상황에서 중첩된 방공식별구역에서의 군사적 대치는 실질적 충돌로 비화될 가능성을 높이는 요인이다.

3. 해적 및 해상강도 퇴치

오늘날 해상교통로에 가해지는 가장 주목할 만한 위협 중 하나는 해적행위와 해상 강도(piracy and armed robbery)이다. 1970년대부터 부활한 해적행위는 1990년대 말부터 해양의 안전과 질서를 교란하는 주요한 요인으로 자리매김하고 있다. 예를 들어 2011년 기준으로 매년 소말리아 해적에 의한 경제적 피해는 약 13조 원으로 추산되었다.¹³⁰⁾ 선박들이 해적이 발호하는 소말리아·아덴만 해역을 피하기 위해 수에즈 운하를 통과하는 대신 희망봉으로 우회하는 경우 운송비용이 크게 증가한다. 대체항로의 거리는 3,500마일, 항해기간은 12~15일 정도가 더 소요되고 하루에 2~3만 달러의 추가비용이 들어간다. 우회하는 비용은 2011년 기준으로 4억 8천~6억 8천만 달러에 달했다.¹³¹⁾

상기 논의한 바와 같이 동아시아, 특히 동남아시아 해역은 해적행위의 주요 무대가 되고 있으며 한동안 통제가 되는 기미를 보였으나 최근 다시 상승세를 보이고 있는 실정이다. 동남아 해역에서 해적행위가 다시 증가하고 해적 중심지로 부활하는 원인은 다음과 같이 5가지로 논의할 수 있을 것이다. 첫째, 연안 거주민이 생계를 위해 옛날부터 해적행위를 이어온 전통을 들 수 있다. 둘째,

129) 최병학, “이어도 상공 중첩 방공식별구역이 해양관할권에 미치는 영향과 한국공군의 공역관리 대응전략,” 『한국군사학논총』, 제5집 1권 (2016), p. 9.

130) ““해적 피해액 매년 13조..선주협회, 사태 심각성 알린다,” 『이데일리』, 2011년 2월 28일, http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=01984406596155112&mediaCodeNo=257.

131) 김석균, “해적 및 해양테러 등 해상불법행위 대응을 위한 사설무장보안요원 승선에 대한 고찰,” 한국정치학회·인하대학교 국제관계연구소·한국해양정책학회 공동학술회의 발표문(인하대학교, 2017년 11월 3일), p. 34.

동남아시아 해역은 복잡한 해안지형과 좁은 수로로 인해 해적들이 은신하고 도주하기 좋은 지형적 여건이다. 셋째, 해적행위는 아부 샤야프 (Abu Sayyaf), 제마 이슬라미야(Jemaah Islamiya) 등 이슬람 반군 세력들의 자금 공급원이 되고 있다. 넷째, 광대한 수역의 안전을 확보할 수 있는 연안국의 치안력이 매우 부족하다. 다섯째, 어려워진 경제여건과 느슨해진 해적 대응을 틈타 해적행위가 늘고 있다.¹³²⁾

이와 함께 소말리아 해역을 포함한 아프리카 지역 역시 해적행위로 세계의 이목을 집중시켜왔다. 2000년대 중반 이후부터 발생이 급격히 증가했으며 아프리카 지역의 해적행위는 2008년부터 2016년까지 누적 건수로 1388건을 기록하여 전 세계적으로 1위를 기록했다.¹³³⁾ 그러나 2012년부터 해적행위 피해 사례가 급격히 감소하였고 이는 소말리아 해역에서 다국적 대응을 통한 해적퇴치 노력에 의한 것이다. 반면 최근 나이지리아 해역을 중심으로 한 서부 아프리카 지역의 해적행위는 아프리카 해적 발생 건수의 대다수를 차지하고 있는 실정이다.

한국의 경우 2011년 삼호 주얼리호가 소말리아 해적에게 납치당한 사례를 제외하고는 상대적으로 해적행위로 크게 피해를 보지 않았다. 그러나 한국의 해상교통로를 고려할 경우 해적으로부터의 피해 가능성은 상존하고 있다. 한국의 해상교통로는 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 시베리아와 아메리카 대륙을 연결하는 북방항로이다. 둘째는 일본의 주요 산업거점과 항구를 연결하는 한-일 항로이다. 셋째는 중국과 연결되는 한-중 항로로 중국이 한국의 최대 무역 파트너인 것을 감안하면 그 중요성이 점차 커지고 있다. 네번째는 남방항로로 동남아시아, 중동, 유럽 그리고 아프리카를 연결하는 다양한 경로로 구성되어있으며 국제적으로 중요한 말라카 해협, 싱가포르 해협, 페르시아만, 아덴만, 수에즈 운하 등을 거쳐서 뻗어있다. 원자재나 원유의 대부분을 남방항로를 통해 수송하기 때문에 한국에게는 매우 중요한 항로이다.¹³⁴⁾ 한국의 남방항로는 주요 해적 출몰 해역을 포함하고 있기 때문에 해적행위로부터 피해 예방 및 해적 퇴치에 관심을 기울일 수밖에 없다.

132) 위의 글, p. 32.

133) 해양수산부 해적통계(2017년 기준), http://www.gicoms.go.kr/pirate/pirate_03.do.

134) 박성용, “동북아 해양안보와 한국안보에의 함의,” 『한국동북아논총』, 제15집 4호(2010), p. 131.

해적 퇴치를 위해 역내 국가를 포함한 많은 국가들이 국제적 협력을 통해 노력하고 있으며 어느 정도의 성과를 거두어 왔다. 소말리아 및 아덴만 해적과 관련하여 2008년 다국적으로 구성된 “제150 합동임무대(Combined Task Force 150)” 구성하여 해상감시지역(maritime security patrol area)을 설정하여 해적 및 해상범죄에 대응하고 있다.¹³⁵⁾ 주요 참가국들로 미국, 영국, 덴마크, 스페인, 호주, 싱가포르 등이 있다. 한국, 일본, 중국도 각각 소함대(flotilla)를 파견하여 소말리아 해역 및 아덴만 인근을 통과하는 선박을 보호하고 있다. 이러한 결과로 아프리카에서의 해적행위는 눈에 띄게 감소하였다.

동아시아에서 주목할 만한 노력으로 2004년 아시아의 16개 국가를 주축으로 출범한 “아시아해적퇴치협정(ReCAAP: Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia)”을 들 수 있다. 아시아해적퇴치협정은 유엔해양법협약을 근간으로 하여 아시아지역에서 해적 및 해상 무장강도 범죄의 방지 및 진압을 위한 국제협력의 증진을 위한 이행 방안이다.¹³⁶⁾ 특히 본 협정은 해적행위 등의 정보를 각 회원국에 신속히 전달하여 해적발생 연안국이 해적 퇴치에 적극적으로 나서게 할 수 있는 정보공유센터(ICS: Information Sharing Center)를 포함하고 있다.¹³⁷⁾ 동남아 해역에서 주요 해적 출몰 연안 국가인 인도네시아와 말레이시아가 협정에 비준하지 않았다는 점이 한계로 지적되고 있으나 이들 국가는 해적행위 근절을 위해 자구적 노력을 기울이고 있다. 예를 들어 말레이시아는 2005년 해안경비대를 창설하여 말라카해협에서의 해적관련 조사와 해상법집행을 시행하고 있다.

또한 이들 국가는 2006년 싱가포르를 포함하여 “말라카해협정찰(Malacca Strait Patrol)”이라는 별도의 대해적 레짐을 구성하여 운영하고 있다. 현재 태국이 참가하여 총 4개국으로 운영되고 있으며 해상정찰(MSSP: Malacca Strait Sea Patrols)과 합동공중정찰(EiS: Eyes-in-the Sky)을 포함하는 실질적인 조

¹³⁵⁾ “Combined Task Force 150 Thwarts Criminal Activities,” United States Africa Command, 28 September 2008, <http://www.africom.mil/media-room/article/6315/combined-task-force-150-thwarts-criminal-activities> (2017.11.15. 방문)

¹³⁶⁾ 오공균, “아시아지역해적방지협력협정과 해적 퇴치 국제공조체제의 발전 방향,” 『해양한국』, 2003년 11월호, p. 44.

¹³⁷⁾ “About ReCAAP ISC,” ReCAAP, <http://www.recaap.org/AboutReCAAPISC.aspx> (2017.11.15. 방문)

치가 운영되고 있다.¹³⁸⁾

이와 함께 비공식적 논의나 연구 그룹(working group)을 통해 안보 문제 해결책을 제시해온 “아시아-태평양 안보협력 이사회(CSCAP: Council for the Security Cooperation in Asia-Pacific)”나 아세안 지역안보 포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)도 해적이나 해상테러리즘과 같은 주요 해양 문제를 토의 의제로 선택하고 있다. 이러한 국제적 협력과 레짐을 통해 동아시아 해양 질서 확립에 기여하고 있다. 다만 이러한 해적 퇴치 노력에도 불구하고 최근 동남아시아 해적행위가 다시 증가하는 양상을 보였던 만큼 이들 협력의 문제점을 확인하여 개선할 필요가 있다. 또한 필요할 경우 기존의 협력을 대체할 새로운 협력의 지향점을 고려하는 것도 해적행위에 대한 지속적 관심과 관리를 유지하는 하나의 방편이 될 것이다.

제6절 해양자원의 개발과 이용

1. 공해어업자원 개발

1) 배경 및 경과

공해상 어로의 자유는 1982년 유엔해양법협약에 의해 인정되고 있으며, 구체적인 내용은 이행협정인 1995년 유엔공해어업협정¹³⁹⁾, 1993년 공해조업선박의 국제적 보존관리조치 준수를 촉진하기 위한 협정(이하, FAO 준수협정)¹⁴⁰⁾, 1995년 책임 있는 수산업 규범¹⁴¹⁾ 등과 같은 법적 문서를 통하여 보완·발전해

¹³⁸⁾ “Malacca Strait Patrols,” Oceans beyond Piracy, <http://oceansbeyondpiracy.org/matrix/malacca-strait-patrols> (2017.11.15. 방문).

¹³⁹⁾ The UN Agreement for the Implementation of the Provisions of the UN 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

¹⁴⁰⁾ Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas,

나가는 단계에 있다.

공해어업규범들은 별개의 문서로 존재하지만 상호 긴밀한 연관성을 가지고 있으며, 지역수산기구(RFMOs : Regional Fisheries Management Organizations)를 통하여 각 공해 어업규범을 효율적으로 이행, 준수하고 있다. 최근에는 원양 어업의 확대 및 어족자원 고갈로 인해 전통적인 공해상 어로의 자유에 대한 공해어업규범이 강화되고 있는 추세이다.

2016년 6월 5일 제정된 국제식량농업기구(FAO)의 불법·비보고·비규제 어업(IUU Fishing) 예방·방지·근절을 위한 항만국 조치협정¹⁴²⁾도 이 일환에 있다고 볼 수 있다. 동 협정은 항만국의 타국 선박에 대한 불법·비보고·비규제 어업을 규제하기 위한 목적으로 채택된 것으로, 전통적인 공해상 어로의 자유의 변화를 보여주는 실례로 제시될 수 있다.

우리나라는 현재 1982년 유엔해양법협약, 1993년 FAO 이행협정, 1995년 유엔공해어업협정의 당사국이며, 18개의 지역수산기구 및 4개의 수산정책·규범 위원회에 가입하였다.

〈표 3-2〉 한국이 가입 또는 가입 추진 중인 지역수산기구 및 수산정책·규범 위원회

	기구(회의)명	가입일	본부	회원국	협약목적
수산정책 · 규범 (4)	FAO 수산위원회	'65.12	로마	미국 등 192개국	수산물권 국제규범 수립
	UN (수산결의안, 해양법 결의 등)	'91.9	뉴욕	미국 등 193개국	어업관리 규범 마련
	OECD 수산위원회	'96.12	파리	OECD회원국 28개국	주요 수산이슈의 경제적 분석
	APEC 해양수산실무그룹	'91.3	싱가포르	APEC 21개국	해양수산자원관리 방안 논의

¹⁴¹⁾ Code of Conduct for Responsible Fisheries

¹⁴²⁾ Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing

	기구(회의)명	가입일	본부	회원국	협약목적
지역수산기구	참치기구(5)				
	대서양참치보존위원회 (ICCAT)	'70.8	마드리드	스페인 등 48개국	대서양 참치자원 보존 및 이용
	인도양참치위원회 (IOTC)	'96.3	세이셸	호주 등 32개국	인도양 참치자원 보존이용
	남방참다랑어보존위원회 (CCSBT)	'01.10	캔버라	일본 등 5개국	남방 참치자원 보존관리
	중서부태평양수산위원회 (WCPFC)	'04.11	미크로네시아	호주 등 26개국	태평양수역 참치자원 보존관리
	전미열대다랑어위원회 (IATTC)	'05.12	라호아	미국 등 15개국	동부태평양 참치자원 보존관리
	비참치기구(13)				
	국제포경위원회 (IWC)	'78.12	캠브리지	일본 등 88개국	고래자원 보존관리, 상업포경
	남극해양생물보존위 (CCAMLR)	'85.4	호바트	칠레 등 24개국	남극해양생물자원 보존관리
	중부베링공해명태협약 (CCBSP)	'95.12	시애틀	미국 등 6개국	중부베링해 명태 보존관리
	북태평양소하성어류위 (NPAFC)	'03.5	밴쿠버	캐나다 등 5개국	연어자원 보존관리
	북서대서양수산위 (NAFO)	'93.12	캐나다	캐나다 등 12개국	북서대서양수역 수산자원 관리
	중동대서양수산기구 (CECAF)	'74.1	로마	일본 등 32개국	중동대서양수역 수산자원 관리
	중서대서양수산기구 (WECAFC)	'74.1	로마	이태리 등 33개국	중서대서양수역 수산자원 관리
	남동대서양수산기구 (SEAFO)	'11.4	나미비아	앙골라 등 5개국	남동대서양 수산자원 최적이용
	남태평양수산관리기구 (SPRFMO)	'12.4	뉴질랜드	뉴지, 칠레 등 12개국	저층어업 및 비참치어종 관리
	아시아태평양수산위 (APFIC)	'50.1	방콕	호주 등 20개국	수산정책 수립 및 이행지원
	북태평양 해양과학기구 (PICES)	'92.3	캐나다	미국 등 6개국	해양생물 및 환경 과학적 연구
	남인도양수산협정 (SIOFA)	가입 추진	미 정	호주, 뉴질랜드 5개국	남인도양 수산자원 보존관리
	북태평양수산위원회 (NPFC)	가입 추진	동경	일본, 미국 등 7개국	저층어업 및 비참치어종 관리

자료: 한국해양수산개발원(편), 『대한민국의 해양법실행』, 2017, p. 291

2) 현안문제

우리나라는 1960년대부터 원양어업을 통하여 수산자원을 확보하여 왔으며 현재 원양 어업 강국의 위치에 있다. 그러나 불법조업 관행으로 인해 2013년 EU가 예비불법어업국으로 지정한 바 있다. 원양산업발전법과 같은 국내법의 제·개정을 통하여 최종적으로는 불법어업국 지정이 해제되었으나 우리나라의 원양어선들이 세계 도처에서 조업 중이므로 동일한 문제가 재발할 수 있다. 뿐만 아니라 전통적인 공해상 어로의 자유에 제한을 가하고 있는 일련의 국제협정과 지역수산기구의 조치들은 우리나라에게 직접적인 영향을 미치기 때문에 원양어선들의 조업이 위축될 가능성이 상당하다. 따라서 우리나라는 빠른 시일 내에 IUU 어업 예방, 방지, 근절을 위한 이행법령을 마련하는 등 제도를 정비하여 원양산업 및 어업문제에 대한 구조적 개선을 시도해야 한다.

3) 해양법정책과제

우리나라는 원양어업의 주요 강국임에도 불구하고 IUU 어업규제를 위한 별도의 법률이 제정된 바 없으며, 다만 ‘배타적경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률’, ‘수산업법’, ‘수산자원관리법’, ‘수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률’, ‘야생동물 보호 및 관리에 관한 법률’ 및 ‘원양산업발전법’에서 이를 개별적으로 다루고 있다. 특히 최근 발효한 FAO 항만국 협정의 국내 입법화가 필요하고, 위에서 언급한 국내 법률의 적용범위 및 관련 내용들이 별개로 규정되어 있다는 점을 감안하여 볼 때 이를 포괄할 수 있는 별도의 입법이 필요하다.

2. 심해저 광물 자원 개발

1) 배경 및 경과

전 세계 국가들은 미래 자원 고갈에 대비하여 해외 각지의 해저광상에서 자원

을 탐사하고 개발권 확보에 주력하고 있다. 우리나라 또한 현재까지 태평양 공해상 망간단괴 독점광구(1994), 인도양 공해상 해저열수광상 독점광구(2014년 6월), 서태평양 공해상 마젤란 해저산 지역의 망간각 독점탐사광구(2016년 7월)를 포함한 심해저 광구 3개와 통가 EEZ 해저열수광상 독점광구(2008), 피지 EEZ 해저열수광상 독점광구(2011)와 같은 국가의 관할권에 있는 2개의 독점광구를 확보하는 등 심해저 자원 개발을 가속화하고 있다.

심해저 광물자원의 개발을 위한 심해저 제도는 1982년 유엔해양법협약 제11부와 1994년 이행협정에 의해 주로 규정되어 있으며, 심해저 광물자원을 탐사하고 개발하는 활동을 규율하고 있다. 심해저 활동은 국제해저기구(International Seabed Authority, ISA)에 의해 관리·감독되고 있으며 유엔해양법협약이 동 기구의 설립협정의 역할을 하며 심해저와 그 자원에 관한 권한과 임무를 부여하였다. 모든 유엔해양법협약 당사국들은 ISA의 회원국이 된다.

ISA가 제정한 심해저 활동 관련 규칙으로는 2000년 망간단괴 탐사규칙(Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area), 2010년 해저열수광상 탐사규칙(Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Sulphides in the Area), 2012년 망간각에 대한 탐사규칙(Regulations on Prospecting and Exploration for Cobalt-Rich Crusts)이 있으며, 현재 망간단괴 개발 중심으로 광업개발 규칙(Regulation for the Exploitation of mineral resources in the Area) 제정이 논의되고 있다. 탐사규칙을 통해 각 국가들은 광구를 신청하게 되고, 최종적으로 ISA 총회에서 승인을 얻어 광구를 확보하게 된다. 따라서 ISA 의사결정 또한 광구확보에 있어 중요한 역할을 담당한다.

우리나라는 1996년 처음 ISA에 진출한 이래로 이사국의 지위를 유지하여 ISA 의사결정 과정에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 1996년 처음 E그룹 이사국으로 진출하였으며, 2009년에는 B그룹 이사국으로 지위가 격상되어, 2014년부터 인도, 프랑스, 독일, 벨기에로 구성된 B그룹 이사국으로 선출되어 2018년까지 활동할 예정이다. 심해저기구 이사국의 지위를 유지함으로써 향후 우리나라의 심해저 광구 확보에 기여할 것으로 예상된다.

2) 현안문제

현재 심해저 광물자원 개발과 관련하여 논의될 수 있는 문제는 세 가지를 들 수가 있다. 첫 번째로는 각 광상별 추가 광구 확보의 문제를 들 수 있다. 현재 우리나라가 채굴을 맡고 있는 심해저 광구 탐사면적은 2016년 3000km², 2017년 4000km²에 달하며 2020년 9250km²로 확대될 예정이다.¹⁴³⁾ 심해저 광구인 망간단괴, 해저열수광상, 망간각 광구를 모두 확보하여 심해저 자원별 광상을 모두 확보하였으나 각 광상에서의 추가 광구 확보라는 과제가 남아 있다.¹⁴⁴⁾

다음 문제로는 심해저 광물자원 개발을 위한 국내법 제도의 신설 필요성이다. 이는 세 가지 측면에서 접근을 필요로 한다. 첫째, 현재 심해저 광물자원 개발을 위한 유사 국내 법령으로 해외자원개발 사업법이 있다. 그러나 이는 국가관할권 이원 수역인 심해저가 아닌 타국의 관할 수역을 적용대상으로 삼고 있다는 점에서 심해저 자원 개발 및 관련 사업을 규율할 수 있는 국내법 규정은 현재 없다고 볼 수 있다.

둘째, 수역별 법적 지위의 차이에 따른 규율을 위한 국내입법이 필요하다. 현재 심해저 자원에 대한 국제사회의 접근은 ISA 관할 하에 있는 국가관할권 외측 해역 상의 심해저와 과거에는 ISA가 관리·감독하였으나 유엔해양법협약 제 76조에 의거하여 연안국의 대륙붕으로 확장된 지역을 구별하여 규율하고 있다. 물론 전자는 해양법협약 제11부 및 1994년 이행협정에 의해 규율되고 후자는 동 협약 제82조에 의해 규율된다는 점에서 법적 지위의 차이가 있으나 공통적으로 ISA에서의 논의를 중심으로 이익 분배가 이루어질 것이다. 따라서 우리나라는 이 양자를 포괄하는 형태의 입법을 필요로 한다.

셋째, 2011년 국제해양법재판소의 해저분쟁재판부가 만장일치로 채택한 심해저활동과 관련한 보증국의 의무와 책임에 대한 권고적 의견을 반영한 국내 입법이 필요하다. 물론 이 사건에서의 ITLOS 판결은 법적 구속력 없는 권고적 의견에 불과하다. 그러나 심해저 활동이 해양환경에 미치는 영향과 이에 대한 보증

143) 해양수산부, 『2017 주요업무추진계획』, 2017, p. 52.

144) 한국해양수산개발원(편), 『대한민국의 해양법실행』, 2017, pp. 354-356.

국의 책임과 의무가 강화되는 현 상황을 반영하여 볼 때, 이를 반영한 국내 입법이 시급히 진행되어야 할 것이다.¹⁴⁵⁾

3) 해양법정책과제

심해저 광물자원 개발을 위한 국내입법을 위하여 우리나라는 현재 심해저광물자원개발법을 논의 중에 있다. 「심해저활동 관리 및 지원에 관한 법률」은 2017년 8월 11일 입법예고 된 바 있으며, “심해저 자원에 대한 정의와 기본계획, 심해저활동에 대한 지원근거, 지도감독규정, 해양환경보호의무 내용규정 등 향후 심해저자원개발사업이 상업화될 경우를 대비한 체계적 사업추진체계 마련과 국제협약상의 의무이행을 위한 국내법적인 근거를 마련하기 위함”을 제정 이유로 들고 있다. 또한 우리나라의 심해저 활동에 관해 필요한 사항을 규정하기 위하여 유엔해양법협약에 따라 이행하는 것을 제정 이유로 들고 있다.¹⁴⁶⁾

입법예고에 따르면 심해저활동 관리 및 지원에 관한 법률은 총 6개의 장(총칙, 심해저활동기본계획, 심해저활동의 허가, 보칙, 벌칙), 28개 조문, 부칙으로 구성되어 있으며, 주로 심해저 자원개발과 관련된 관리 및 지원에 필요한 사항을 중심으로 규정되어 있다. 따라서 심해저 활동에 기인한 해양환경 오염과 관련된 내용은 별도의 장이 아닌 제5장 보칙에서 규정되어 있고 국가나 심해저사업자에게 심해저 활동 보전을 위한 구체적인 의무를 규정하지 않았다.

최근 자원 개발과 관련된 국제적 경향은 개발의 탐사·관리뿐만 아니라 개발활동에 기인한 환경오염에 대한 규제 및 보전을 위한 조치를 중요시하고 있다. 국제해양법재판소는 심해저에서의 보증국의 책임과 의무에 관한 권고적 의견에서 심해저 환경 보호와 관련된 내용을 판시한 바 있다. 따라서 국제해양법재판소의 권고적 의견을 반영하여, 해양환경과 관련된 조항을 별도의 장에서 규정하고 이에 필요한 환경보호와 관련한 의무를 규정해야 할 필요가 있다.

145) 앞의 책, pp. 356~358.

146) 해양수산부, 『심해저활동 관리 및 지원에 관한 법률 제정(안) 입법예고』, 2017.8, p. 1.

제7절 해양환경의 보호

1. 국가관할권 이원 해양생물다양성

1) 배경 및 경과

2017년 7월 21일, 국가관할권 이원 해양생물다양성(Biodiversity Beyond National Jurisdiction, BBNJ)의 보전 및 지속가능한 이용을 위한 법적 구속력이 있는 국제문서 성안을 위한 준비위원회의 최종 권고문이 채택되었다.

준비위원회는 최종 권고문을 만장일치로 채택하는 것에 합의하였으나, 국가 간 견해 대립으로 구체적인 내용 형성에는 이르지 못하였다. 다만 2011년 실무그룹회의는 일괄타결방식(package deal)으로 논의하기로 한 네 가지 구성요소인 i) 해양유전자원(marine genetic resources, MGR), ii) 지역기반관리수단(area-based management tools, ABMTs), iii) 환경영향평가(environmental impact assessments, EIAs), iv) 역량강화 및 해양기술 이전(capacity-building & transfer of marine technology, CB&TT)에서 논의할 구성요소(element)만을 정하였다. 해당 권고문은 제72차 유엔총회에 제출될 예정이며, 이를 기반으로 총회에서는 2018년 개시되는 정부 간 회의의 개최를 통해 유엔해양법협약 하에서 법적 구속력 있는 국제문서의 구체적인 내용 성안 작업에 착수할 예정이다.

국제사회는 2002년 지속가능한 개발을 위한 세계정상회의(World Summit on Sustainable Development)를 계기로 국가관할권 이원 지역의 해양생물다양성 보전 및 지속가능한 이용에 관한 논의를 시작하였다. 이후 유엔은 2004년 총회 결의(A/Res/59/24)를 통하여 유엔실무그룹회의(ad hoc open-ended informal working group)를 설치하였고 이를 중심으로 BBNJ에 대한 새로운 국제법체제 형성에 대한 논의를 시작하였다.

2006년 2월 제1차 실무그룹회의가 개최된 이후 2015년 제9차 회의가 마무리되기까지, 동 회의에서는 해양유전자원에서부터 지역기반관리도구, 해양보호

구역, 해양과학조사, 환경영향평가, 역량강화 및 해양기술이전 등 BBNJ에 대한 포괄적인 논의를 진행하였다.

이후 유엔총회 결의 69/292(2015)에 의해 유엔해양법협약 하에서 법적 구속력 있는 국제문서 초안에 관한 실질적인 권고를 위하여 준비위원회가 설립되었다. 준비위원회는 지난 2년간 1차 회의(2016년 3월 28일~4월 8일), 2차 회의(2016년 8월 26일~9월 9일), 3차 회의(2017년 3월 27일~4월 7일), 4차 회의(2017년 7월 10일 ~7월 21일)를 모두 미국 뉴욕 유엔본부에서 개최하였으며, 각 국 대표, 국제기구 및 비정부기구 등 다양한 분야의 참가자들로 구성된 회의를 실시하였다. 네 번의 회의 성과를 반영하여 준비위원회가 제출한 것이 이번 권고문이다.

2) 현안문제

BBNJ의 보전과 지속가능한 이용 문제 해결을 위해 아홉 차례의 실무그룹회의와 네 차례의 준비위원회가 개최되었다. 그러나 아직도 초기 단계의 논의에 머물러 있고 논의해야 할 대상은 산적해 있다. 가장 큰 이유로는 개발도상국과 선진국으로 대변되는 양 진영 간의 대결구도가 쉽게 와해되지 않고 있으며, 국가 간 합의점을 도출하기 위한 명확한 기준이 마련되지 않았기 때문이다. 다수를 점한 개발도상국들은 새로운 국제문서 형성을 위한 강한 의지를 표명하였고 결국 개발도상국과 선진국의 대립구도가 고착됨으로써 합의점 도출에 난항을 겪고 있다.

3) 해양법정책과제

개발도상국과 선진국으로 대변되는 양 진영 간 견해 차이는 좁혀지지 않고 있지만 제4차 준비위원회의 논의 결과, 향후 유엔해양법협약 하에서 법적 구속력 있는 국제문서 성안에는 개발도상국과 선진국이 합의하였다. 따라서 우리나라는 현재까지 도출된 논의결과와 관련 협약 등을 면밀하게 분석하여 우리나라 국익에 도움이 되는 방향으로 협상 포지션을 설정하여야 한다.

우리나라는 기존의 해양법 질서의 수혜국으로서 미국·일본과 같은 해양선진국과 동일한 진영에 있다. 우리나라의 정부대표단은 지난 제4차 준비위원회 회의에서 “새롭게 채택될 법문서가 기존의 관련 법문서를 저해해서는 안 된다(should not undermine)”는 점을 강조한 바 있다.¹⁴⁷⁾

현재 유엔해양법협약은 심해저와 그 광물자원에 대해서 인류공동유산 개념을 적용하고 있다. 즉 유엔해양법협약의 기본정신에 따르면 BBNJ의 논의 대상인 심해저 생물유전자원에 인류공동유산 개념을 적용할 수 없는 것이다.

결론적으로 우리나라는 심해저 생물유전자원에 인류공동유산원칙을 확대적용하지 않는 것이 유엔해양법협약의 기본정신에 입각한 것이며, 이를 따를 경우 기존의 국가의 권리 의무 간 균형을 급격히 변경하지 않아 국제해양법질서의 안정성 측면에서 바람직하다는 내용을 포함하여 협상전략을 세울 수 있다. 이러한 입장을 유지하여 BBNJ에 대한 논의가 법적 구속력 있는 문서로 채택되더라도 최소한도로 영향을 받는 방안을 고려하여 향후 개최될 정부 간 회의에 참가해야 할 것이다.

2. 해양쓰레기

1) 배경 및 경과

2017년 7월, 독일 함부르크에서 열린 G20 정상회담에서는 해양쓰레기 문제 해결을 위한 ‘G20 해양쓰레기 실행계획(G20 Action Plan on Marine Litter)’이 채택되었다. 실행계획 전문에서는 ‘인류의 건강과 해양 및 연안지역의 생태계를 보존하기 위하여 해양쓰레기를 방지하고 감소시키기 위한 행동의 긴급한 필요를 인식하여 동 계획을 채택하였다’고 밝혔다. 이처럼 국제사회는 해양쓰레기에 대한 문제를 인식하고 있으며 대응이 시급하다는 점에 공감대를 형성하였다.

해양쓰레기의 심각성은 이미 2016년 유엔사무총장보고서에서도 언급된 바 있다. 본 보고서에 따르면 268,940톤에 상당하는 최고 5.25조의 플라스틱 잔

¹⁴⁷⁾ IISD Reporting Services, Earth Negotiations Bulletin : PreCom 4 Final, Vol.25 No.141, 2017, p. 3

여물이 해양을 부유하고 있다는 사실을 밝혔다. 문제는 이 수치에 해변이나 해저에 쌓인 플라스틱이나, 해빙에 갇힌 플라스틱 또는 미생물에 의해 분해된 플라스틱은 포함되지 않는다는 것이다. 또한 플라스틱의 특성상 환경 친화적으로 분해되기 어려운 내구성과 저항성을 지니고 있고, 전 세계 플라스틱 생산량의 지속적인 증가 및 새로운 산업의 발전을 감안하여 볼 때, 해양쓰레기의 양은 계속적으로 증가하여 2050년에는 해양에서 플라스틱의 양이 어류의 양보다 더 많아질 것이라는 연구가 제시되기도 하였다.¹⁴⁸⁾

이러한 논의를 바탕으로 2017년 12월 4일~6일 열리는 유엔환경총회(UN Environment Assembly)에서는 해양플라스틱 및 미세플라스틱 규제를 위한 국제규범 제정에 대해 논의할 예정이며 이후, 유엔환경계획(UN Environment Program)에서 협약 제정 작업을 수행할 예정이다.¹⁴⁹⁾

2) 현안문제

해양쓰레기의 기원은 다양하며, 육지와 해양에서 주로 발생한다. 해양쓰레기의 80퍼센트는 육지에서 발생하며, 육상 기인 해양쓰레기는 한 해에 480만~1270만 톤 정도로 추산된다. 따라서 육상 기인 오염원이 해양환경에 미치는 영향이 상당하며, 이를 감소하기 위한 노력이 절실히 필요하다.

우리나라는 해양쓰레기 문제에 대처하기 위하여 다양한 법제도를 마련해왔다. 해양환경관리법에 따라 해양쓰레기 관리 기본계획을 수립하여 해양쓰레기 문제에 대응하고 있다. 관련 법률로서는 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률, 마린나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률, 수산업법, 수산업·어촌 발전 기본법, 수산업협동조합법, 수산업협동조합의 구조개선에 관한 법률, 어장관리법, 어촌·어항법, 연안관리법, 항만공사법, 항만법, 항만운송사업법, 해양생태계의 보전 및 관한 법률을 두고 있다. 해양쓰레기에 관한 관련 법령이 많지만 해양쓰레기 오염원의 상당수를 차지하는 육상기인 오염원에 대응하기 위한 실질적인 규제

¹⁴⁸⁾ UN General Assembly, *Oceans and the Law of the Sea: Report of the Secretary-General, Seventy-first session, 22 March 2016, A/71/74*, paras 3-4.

¹⁴⁹⁾ IISD reporting services, <http://enb.iisd.org/unepr3-unea3/>

법령은 미비하다고 볼 수 있다.

뿐만 아니라 해양쓰레기의 특성상 해류, 산업 방류와 유출, 허리케인, 홍수, 쓰나미와 같은 다양한 요인이 결합하여 해양쓰레기 문제를 악화시킬 수 있다는 점에서, 이와 같은 문제를 포괄할 수 있는 국제적·지역적·국가적 대응이 필요하다.

3) 해양법 정책과제

우리나라는 현재 해양폐기물 등을 효과적, 친환경적으로 관리하기 위하여 2016년 1월부터 육상폐기물의 해양투기를 전면적으로 금지하고 있다.¹⁵⁰⁾ 하지만 환경오염 발생 시 초국경적인 피해를 발생시키는 해양의 특성상 한 국가의 노력만으로 해양환경 문제를 해결할 수 없다.

현재 해양쓰레기와 관련한 국제협약으로는 1972년 폐기물 및 그 밖의 물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 협약¹⁵¹⁾과 1996년 의정서¹⁵²⁾, 1973년 선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약과 1978년 의정서¹⁵³⁾, 1989년 유해폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약¹⁵⁴⁾, 잔류성 유기오염 물질에 관한 스톡홀름 협약¹⁵⁵⁾, 생물다양성협약¹⁵⁶⁾, 이동성 야생동물의 보전을

¹⁵⁰⁾ 해양수산부, 『2017 주요업무추진계획』, 2017, p.13

¹⁵¹⁾ 영문명은 Convention on the prevention of marine pollution by dumping of waste and other matter 1972이다. 1972년 12월 29일 채택, 1975년 8월 30일 발효되었다. 우리나라에서는 1994년 1월 20일 발효(조약 제1211호), 이후 1993년 개정된 협약이 우리나라에서 1994년 2월 20일 발효(고시 제237호)되었다

¹⁵²⁾ 영문명은 1996 protocol to the convention on the prevention of marine pollution by dumping of waste and other matter, 1972이다. 1996년 11월 7일 채택, 2006년 3월 24일 발효되었으며, 우리나라에서는 2009년 2월 21일 발효되었다.

¹⁵³⁾ 영문명은 The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, MARPOL 73/83이다. MARPOL 73/83은 6개의 부속서로 구성되어 있으며, 우리나라는 제1,2부속서는 1984년 10월 23일, 제3부속서는 1992년 7월 1일, 제4부속서는 2004년 2월 28일, 제5부속서는 1988년 12월 31일, 제6부속서는 2006년 7월 20일 발효되었다.

¹⁵⁴⁾ 영문명은 Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal이다. 1989년 3월 22일 채택, 1992년 5월 5일 발효. 우리나라에서는 1994년 5월 29일(조약 제1221호) 발효되었다.

¹⁵⁵⁾ 영문명은 Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants이다. 2001년 5월 22일 채택, 2004년 5월 17일 발효, 우리나라에서는 원조약을 4월 25일(조약 제1845호) 발효되었다.

¹⁵⁶⁾ 영문명은 Convention on Biological Diversity이다. 1992년 6월 5일 채택, 1993년 12월 29일 발효. 우리나라에서는 1995년 1월 1일(조약 제1264호) 발효되었다.

위한 협약¹⁵⁷⁾을 들 수 있다. 그러나 이동성 야생동물의 보전을 위한 협약처럼 아직 우리나라가 가입하지 않은 협약이 존재한다.

이동성 야생동물 보전을 위한 협약의 경우, 동 협약 가입을 통해 얻을 수 있는 이익은 제한적인 반면, 환경 보호를 위한 가입국의 활동은 절대적으로 필요하다. 그러나 현재 국제적 흐름이 해양쓰레기 감축 및 초국경적 환경문제 해결이라는 점을 감안한다면, 협약에 가입하여 범지구적 차원의 협력을 지향하고, 향후 해양쓰레기 발생 저감을 위한 국내적 이행방안 또한 마련되어야 한다.

제8절 극지연구와 극지활동

1. 극지연구

남극과 북극은 지구의 반대편에 위치하고 있으며 1년 내내 눈과 얼음에 뒤덮인 가혹한 자연환경으로 사람들의 접근이 거의 없던 지역이다. 북극지역에는 육지로 연결되어 빙하기에서 간빙기로 넘어가는 시기에 빙하기의 환경을 쫓아 이주해간 사람들이 혹독한 환경에 적응해서 살아왔다. 반면에 남극지역은 대양으로 분리된 지역으로 19세기 말에 이르기까지 사람의 접근조차 허용하지 않았으며 미지의 땅(Terra Australis Incognita)을 찾는 탐험가들만이 찾던 곳이었다.

북극이 주목받기 시작한 것은 대항해시대 스페인과 포르투갈이 세계의 바다를 양분하자 유럽의 후발국들은 아시아로 가는 새로운 항로를 찾기 위해 북동항로와 북서항로 개척에 나서면서부터이다. 이미 1500년대부터 본격적인 탐험이 시작되었고, 북극지역의 상품성이 뛰어난 모피, 대구, 고래 등은 서구열강의 북극지역 진출을 견인하는 중요한 역할을 하였다.

남극은 19세기 말에서 20세기 초 서구 열강들이 마지막 남은 미지의 땅을 정복하기 위해 각축을 벌이면서 주목을 받았다. 남극에 대한 연구는 제2차 세계대

¹⁵⁷⁾ 영문명은 Convention on the Conservation of Migratory of Wild Animals이다. Born협약은 1979년 6월 23일 채택, 1983년 1월 1일 발효. 우리나라는 미가입하였다.

전이 끝나고 남극에 대한 영유권을 주장하는 각국이 경쟁적으로 남극연구에 나서면서 본격화되었다. 1957~8년 국제 지구물리의 해(IGY)를 계기로, 1959년 남극의 영유권 주장을 동결하는 남극조약이 체결되었다.

한편 기후변화와 함께 풍부한 에너지광물자원 및 북극항로의 가능성 등으로 북극지역에 대한 관심이 더욱 고조되고 있다. 1996년 결성된 북극지역 국가 8개국과 북극원주민단체 6개가 참여하는 북극이사회가 북극문제를 국제적으로 해결하는 핵심 기구로서 활동하고 있으며, 북극의 연구와 북극지역의 지속가능한 개발을 위한 활동을 활발하게 진행하고 있다.

우리나라는 2002년 스발바르제도 니알슨에 다산과학기지를 설치하고 본격적인 북극연구를 시작하였으며, 2013년 5월에는 북극이사회 옵서버국가로 가입하여 가장 적극적인 옵서버 활동국가로 인정받을 만큼 활발한 연구활동과 북극관련 국가, 기관, 단체들과 지속적인 협력사업을 추진하고 있다.

남극은 현재 남극조약에 의해 자원개발이 금지되어 있다. 북극은 북극해 항로와 북극해 연안국의 관할에 속하는 풍부한 자원 등 경제적 중요성이 커지는 지역이다. 극지에서의 지구환경연구 및 국제적 협력 등 남극연구와 북극연구는 많은 부분에서 유사성을 지니고 있다. 따라서 세계 여러 나라의 대다수 극지연구소들이 남극연구와 북극연구를 병행하여 실시하고 있다. 극지는 미래를 향한 첨단연구 분야로서 선진 각국이 경쟁적으로 연구에 참여하고 있다.

2. 극지활동¹⁵⁸⁾

우리나라는 1978년 남빙양의 크릴어업 시험조업에 나서면서 극지와 관계를 맺기 시작했다. 남극조약 가입을 위해 1985년 한국남극관측 탐험을 실시하였고, 1986년 남극조약에 가입하였다. 1987년 남극세종과학기지 건설에 착수하여 1988년 기지를 완공하였다. 1989년에는 남극조약 협정당사국 지위를 획득하였다.

북극연구는 1994년 북극연구국가 모임이 주최한 북극탐사 참가를 계기로 시

¹⁵⁸⁾ 한국극지연구진흥회, 한국의 극지진출, <http://kosap.or.kr/advance/korea-adv> (2017.10.11. 방문)

작되었다. 1999년 중국 쇄빙선 설룡호에 승선하여 척치해와 베링해를 조사하였고, 2000년에는 국제북극과학위원회(IASC)에 옵서버 자격으로 참가하였다. 2001년에 한국북극과학위원회를 설립한 후, 2002년에 국제북극과학위원회에 가입하였으며, 같은 해 스발바르제도 니알슨에 다산과학기지를 건설하여 본격적인 북극연구를 시작하였다. 2009년에 아라온호를 건조하여 남극해 시험항해를 마친 후 2010년에는 북극해 연구항해를 수행하였다.

2013년에는 북극이사회 정식옵서버 자격을 획득하고, 같은 해 범정부 북극정책 기본계획을 수립하여, 북극이사회 국가 및 단체 그리고 관련국들과 활발한 활동을 벌이고 있다.

〈표 3-3〉 우리나라 극지활동 역사

연도	내용	세부내용
1978	남빙양조사 및 크릴 시험조업	1978.12.7.~1979.3.7 남북호 크릴 510톤 어획 귀환 1988년까지 총8회에 걸쳐 수산자원개발 시험조업
1985	남극관측탐험	1985.11.16.~12.10 한국해양소년단연맹 남극탐험 남극최고봉 빈슨 매시프(Vinson Massif) 등정 및 킹조지섬 조사
1986	남극조약가입	1986.11.28. 세계 33번째로 남극조약 가입
1988	세종과학기지 건설	1988.2.17. 남극 세종과학기지 준공. 세계 18번째 국가
1989	남극조약 협의당사국 자격 획득	1989.10.9 남극조약 협의당사국 자격 획득. 세계 23번째 국가
1994	남극점 도보 도달	1994.1.10. 산악인 허영호씨가 걸어서 남극점 도달
1994	북극탐사여행 참가	1994년 해양연구소는 북극연구국가 모임이 주최한 북극탐사 여행 참가
1995	남극최고봉 등정	1995.5.7. 산악인 허영호씨가 남극 최고봉 빈슨 매시프 등정에 성공
1999	중국 설룡호 이용 북극조사	1999년 중국 쇄빙선 설룡호에 한국 연구원이 승선 북극지역 척치해와 베링해 조사
2000	국제북극과학위원회 옵서버 자격 참가	2000년 4월 국제북극과학위원회(IASC)에 옵서버 자격 참가
2001	한국북극과학위원회 설립	2001년 10월 한국북극과학위원(KASCO) 창립
2002	국제북극과학위원회 가입	2002.4.25. 국제북극과학위원회 18번째 회원국 가입
2002	다산과학기지 건설	2002.4.29. 북극다산과학기지 건설
2002	한국극지연구위원회 창립	2002.6. 한국극지연구위원회(KONPOR) 창립
2004	남극점 도보 도달	2004.1.12. 박영석 대장을 포함한 남극원정대 5명 걸어서 남극점 도달
2007	남극최고봉 등정	2007.12.28. 산악인 엄홍길씨와 고인경씨가 남극최고봉 등정에 성공

연도	내용	세부내용
2009	쇄빙연구선 아라온호 건조	2009년 11월 건조완료, 인도명명식 개최. 아라온호는 연구활동과 보급지원 수행 2009년12월 아라온호 남극출항
2010	아라온호 북극 출항	2010.7. 쇄빙연구선 아라온호 북극 첫 출항
2013	북극이사회 정식옵서버	2013.5.15. 북극이사회(Arctic Council) 정식옵서버 지위 획득
2013	북극정책 기본계획 수립	2013.12. 범정부 북극정책 기본계획 발표
2014	장보고과학기지 건설	2014.2.12. 남극 장보고과학기지 준공
2015	북극아카데미 운영 개시	2015.7. 북극대학(UArctic)과 함께 북극아카데미 운영 매년 북극원주민 중심 북극국가 대학(원)생과 우리나라 대학(원)생 참여
2015	북극연구컨소시엄 창립	2015.11.3 북극연구컨소시엄(Korea Arctic Research Consortium) 창립
2016	북극협력주간 개최	2016.12.6.~9. 북극문제 논의의 새로운 장으로서 북극협력주간(APW) 개최

자료 : 한국극지진흥연구회(<http://kosap.or.kr/research/outline>, 방문일: 2017.11.28.)

3. 우리나라의 극지정책

1) 극지 환경과 국제동향

북극지역의 범위는 목적에 따라 다양하게 사용되고 있다. 통상적으로 백야가 나타나기 시작하는 북위 66° 33' 46.9" 북극권(北極圈, Arctic Circle) 이북지역을 지칭한다. 그 밖에도 수목한계선인 7월 평균 기온 10℃ 선 이북지역, IMO 북극수역(Arctic waters) 등 다양한 기준이 사용된다.

북극을 포함하는 북극지역의 중심에는 북극해가 자리잡고 있다. 북극해는 면적이 1,406만㎢이고 대부분 해빙에 덮여 있으며, 여름에는 해빙 면적이 줄어들고, 겨울에는 확장된다. 따라서 북극해 주변부의 해빙은 계절적인 변화가 심하다. 최근 기후변화로 북극해 여름철 해빙면적이 점차 감소되는 추세를 보이고 있다.

북극해는 대부분 연안국의 EEZ로 둘러싸여 있고, 북극해 중앙에 공해가 존재한다. 이러한 북극해 공해의 모양이 도넛의 구멍과 비슷하다고 해서 도넛홀(Doughnut Hole)이라 부르기도 한다. 최근 북극해 해빙이 녹을 경우, 북극해 공해에서 조업하는 문제를 두고 북극해 연안국들이 강력하게 반대하며, 조업금

지를 위한 협정 체결에 나서고 있다.

2008년 미국 지질조사국은 북극지역에 세계 미발견 석유의 13%, 천연가스 30%가 매장되어 있다고 발표하였다.¹⁵⁹⁾ 이를 계기로 북극자원개발에 대한 관심이 세계적으로 집중되었다. 특히 러시아는 야말 LNG프로젝트를 추진하면서 북극을 러시아의 새로운 희망으로 강조하고 있다.¹⁶⁰⁾

최근 기후변화로 인한 기온 상승으로 북극해 연안지역 영구동토층의 용해가 점차 증가하고 있어서 새로운 문제로 떠오르고 있다. 이산화탄소보다 몇 배 강력한 온실효과를 지닌 메탄이 대규모로 저장된 영구동토층의 용해는 지구온난화를 더욱 가속화시킬 것으로 예상되고 있다. 무엇보다 북극해 해수온도 상승은 대기온도 상승보다 영구동토층 용해에 더욱 광범위하고 치명적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

2014년 우크라이나 사태에 따른 러시아 경제제재로 세계경제는 급격히 위축되었다. 이에 따라 러시아를 제외한 대부분의 북극자원개발이 취소되고, 축소되었다. 2014년 후반기 6개월 사이에 석유가격이 급락하고, 자원가격이 덩달아 하락하면서 북극지역에서 추진되던 대규모 자원개발계획들이 잇달아 중단되었다. 아울러 러시아의 북극지역 군사력 증대로 북극권 국가들 간의 정치적 군사적 긴장이 높아졌다. 그러나 북극해공해조업금지 협정 추진 등 북극권 국가 공동의 이익과 관련된 분야에서는 상호 협력이 지속되고 있다.

세계경제의 위축에도 불구하고 러시아는 북극개발을 국가발전의 주요과제로 내세우면서 강력하게 추진하고 있다. 또한 북극개발과 함께 북극지역 군사기지의 대대적인 확충에 나서고 있다. 2017년 말에는 북극개발의 상징인 야말LNG 프로젝트에서 상업적 생산을 개시할 예정이다.¹⁶¹⁾

¹⁵⁹⁾ U.S. Geological Survey, "90 Billion Barrels of Oil and 1,670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic", 2008.7.23.

<https://archive.usgs.gov/archive/sites/www.usgs.gov/newsroom/article.asp-ID=1980.html> (검색일 : 2017.11.11.)

¹⁶⁰⁾ Oilprice.com, "Putin Says Russia Will Become World's Top LNG Producer" 2017.4.2. <https://oilprice.com/Energy/Natural-Gas/Putin-Says-Russia-Will-Become-Worlds-Top-LNG-Producer.html> (검색일 : 2017.10.20.)

¹⁶¹⁾ Gazprom, "Yamal Megaprojet", <http://www.gazprom.com/about/production/projects/mega-yamal/> (검색일: 2017.10.15.)

미국은 2009년 북극지역정책을 통해 안보, 자원개발, 북서항로에 대한 청사진을 제시하였다. 오바마 행정부는 환경보전과 원주민 문화적 전통보호를 골자로 하는 미래 북극 시추 규칙을 제정하면서 북극 해양자원 개발에 제동을 걸었다. 트럼프 행정부는 미국 우선 해양에너지 전략을 발표하여 이전 정부의 북극권 해양자원개발 규제들에 대한 재검토를 지시한 바 있다.

캐나다는 북극지역 영유권 강화, 사회경제 발전 촉진, 환경보호 및 지역자치권 보장 등의 전략목표를 수립한 바 있는데, 러시아의 북극지역 군사활동에 대응하고, 원주민 삶의 질 개선을 위한 정보통신 인프라 등 거주환경을 개선함으로써 원주민 사회와의 갈등을 줄이고 원주민 사회의 지속가능한 발전을 위한 정책들을 모색하고 있다.

덴마크는 2011년 북극전략을 수립하여 평화롭고 안전한 북극, 자급자족, 과학연구, 국제협력 등을 중점적으로 추진하고 있다. 그러나 덴마크 내 북극지역인 그린란드가 지속적으로 독립을 추구하고 있어서 내부적인 갈등이 있다. 2014년 그린란드의 독립시도는 세계경제 위축과 그린란드 대규모 철광산 개발에 나섰던 철광회사가 에볼라 바이러스로 인해 우발적 파산에 이르는 등의 여파로 성공하지 못하였다. 이어서 중국이 개발에 나섰지만 아직 본격화되지는 못하고 있다.

노르웨이는 2006년 북극전략을 수립하고, 2017년 새로운 북극정책을 발표하는 등 북극지역 자원개발에 적극적으로 나서고 있다. 아이슬란드는 2011년 북극정책을 수립하고, 2013년부터 매년 Arctic Circle 회의를 개최하여 북극논의의 중심적 역할을 수행하고 있다. 스웨덴은 2016년 지속가능한 개발을 강조하는 북극정책을 발표하였으며, 사미 원주민 전통지식 보전에도 노력하고 있다. 핀란드는 북극이사회 현 의장국(2017~2019)으로서 환경보호, 북극통신인프라 확대, 기상협력, 교육 등에 관한 북극정책 우선 프로그램을 발표하였다.

2) 우리나라의 남극정책

우리나라의 남극정책은 관련 부처인 해양수산부, 미래부, 외교부, 환경부 등이 합동으로 관여하고 있으며, 남극활동 및 환경보호에 관한 법률에서 주로 규

을하고 있다. 남극에서의 연구활동은 실질적으로 해양수산부 산하 극지연구소가 담당하고 있다. 우리나라의 남극활동 및 환경보호에 관한 법률 제21조는 정부가 남극에 관한 연구활동의 진흥을 위하여 5년마다 남극연구활동진흥기본계획을 수립하도록 규정하고 있다. 이에 따라 해수부·미래부·외교부·환경부는 2017년 4월 남극활동에 대한 국가적 비전과 정책방향을 제시하는 합동 범정부 기본계획을 수립하여 발표하였다. 해수부가 주관하여 추진한 이번 제3차 남극연구활동진흥 기본계획은 ‘인류공동의 현안해결에 기여하는 남극연구 선도국’이라는 비전 아래 남극연구와 남극활동을 위한 3대 전략 및 7대 추진과제를 제시하였다.¹⁶²⁾

제3차 기본계획에서는 지난 기본계획 기간(제1차: `07~`11, 제2차: `12~`16) 동안 달성한 쇄빙연구선 아라온호 건조, 장보고 과학기지 설치, 주요 선진국과의 국제협력 관계망 구축 등의 성과를 바탕으로 기존 연구에서 심화된 연구과제들의 지원과 실시를 계획하고 있다. 제3차 기본계획은 3대 전략과 7대 세부 추진과제를 제시하고 있다. 즉 기후변화, 생태계보존 등 국제 현안과 관련된 남극연구 지평의 확대, 안전하고 지속가능한 연구를 위한 지원기반 선진화, 남극 과학연구 및 거버넌스에서의 우리나라의 리더십 제고를 3대 전략으로 수립하고 이를 위해 7대 추진과제를 제시하였다.

남극연구의 지평확대와 관련해서는 남극 해빙(解氷)에 따른 해수면 상승 예측 등 전지구적 환경변화 예측 및 대응, 남극점을 향한 독자적 내륙진출로의 개발과 세계최초 2,500m급 빙저호 탐사 등 남극 내륙진출 및 새로운 연구영역 개척을 계획하고 있다. 그 외에도 남극생물의 유전적 특성을 활용한 극지생명자원 실용화 등 생명공학 부문과의 융복합 연구를 추진과제로 설정하였다.

다음으로 남극연구 지원기반 선진화 전략 추진을 위해 남극 세종기지 증축, 항공망 확보 등 연구 인프라 고도화, 산·학·연 협력관 건립 및 운영을 통한 전문연구인력 양성과 남극 체험·기념행사를 통한 국민적 관심 확대 등을 세부과제

¹⁶²⁾ 해양수산부, “해수부, 제3차 남극연구활동진흥 기본계획(‘17~’21) 발표”, 보도자료(2017.4.10.). <http://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=15781&searchSelect=title&searchValue=%EC%A0%9C3%EC%B0%A8+%EB%82%A8%EA%B7%B9&boardKey=10&menuKey=376¤tPageNo=1> (2017. 11.15.방문)

로 설정하였다.

마지막으로 남극 거버넌스 리더십 제고를 위해서는 남극 관문지역의 협력 거점 운영 활성화와 국제협력 확대를 통한 남극연구 파트너십 강화, 남극특별보호구역(ASPA), 해양보호구역(MPA)에 대한 환경모니터링 등 남극조약체제 주요 현안에 대한 참여 확대를 추진할 계획이다.

3) 우리나라 북극정책

우리나라는 북극정책 기본계획을 통해 실질적인 북극진출 역량을 확대하고 북극권에서의 과학기술 및 경제 분야에서의 협력을 통해 국제사회와 국가 발전에 기여하고자 한다. 기본계획은 북극권 국제협력 강화, 과학조사 및 연구활동 강화, 북극 비즈니스 발굴·추진, 제도 기반 확충이라는 전략에 따라 중점 추진계획을 수립하여 시행하고 있다.¹⁶³⁾

우리나라는 2013년 5월 북극이사회 옵서버 지위를 획득하고, 12월 북극정책 기본계획을 수립하여 북극권에서의 공동의 이익증진 및 협력을 위한 기반을 확보해 나가고 있다. 제1차 북극정책 기본계획은 아시아 옵서버 국가 최초로 수립하였고, 범부처가 참여하는 구체적인 정책사업을 운영하고 있다.

범정부 차원에서 북극이사회에 체계적으로 대응하고 국내 공동연구 및 활동을 강화하기 위하여 북극전문가네트워크 구축, 극지정보포털 구축, 극지인력양성프로그램 운영 등의 사업을 실시하였다. 국내외 기관간의 북극협력 네트워크 강화를 위하여 북극연구 컨소시엄을 발족하고, 북극협력주간을 창설하였다. 북극과학연구 활동은 다산과학기지와 쇄빙연구선 아라온호를 중심으로 국제공동연구 등 북극권과의 연구협력을 대폭 확대하였다. 북극 비즈니스를 발굴하고 추진하기 위해서 해운 및 조선분야에서는 2013년 이후 북극해항로 시범운항 및 상업운항이 지속되고 있으며, 국내 조선사에서는 북극해 운항 선박을 대량 수주하여 첫 선박을 2017년 러시아에 인도하였으며, 극지 선박 인프라 구축을 위해 빙해수조 등을 운영하고 있다.

¹⁶³⁾ 관계부처 합동, 『북극정책 기본계획』, 2013.12.10.

제2차 북극정책 기본계획에서는 북극 지식·정보의 공유와 활용 확대, 북극환경의 보전과 기후변화 대응강화, 지속가능한 북극경제협력 기반확보, 다각적인 북극 거버넌스 참여, 국내 북극정책 추진역량 강화 등을 통해 기후변화 등 도전과제 해결을 위한 지식기반을 구축하고, 북극권과 상생하는 비즈니스 토대를 강화하며, 책임있는 북극활동을 위한 협력확대 및 제도기반을 마련할 계획이다.

제9절 남북 해양협력

1. 남북한 해양 관리 거버넌스

1) 해양거버넌스 약화 동향

경제난의 영향으로 북한의 해양 관리 거버넌스는 동력을 잃은 상태이다. 특히 해양 수산 자원의 개발·이용에 있어 북한은 거의 모든 면을 대외 협력에 의존하고 있는 상황이다. 2014년 5월까지 19개 경제개발구와 1개의 특구(신의주 특구)를 추가 지정하였으며, 투자 유치를 위해 해마다 국제 설명회를 개최하는 등 보전보다는 개발에 치중하고 있는 상황에서 해양 환경 보전은 당분간 정책에서 최후순위로 밀려날 가능성이 있다.

한편, 북한 측의 어업권 매매로 우리나라 주변 수역의 어족자원의 보유량에도 심각한 피해를 입고 있다. 북한은 이미 여러 해 전부터 서해 어장의 조업권을 중국에 매각하고 그 대금을 정권 유지비용으로 충당했다. 중국어선들은 서해 NLL인근까지 내려와서 조업을 하고 있으며, 북한측 동해에서 조업을 하는 중국 어선 수는 2012년 1,439척, 2013년 1,326척에서 2014년 1,904척¹⁶⁴⁾으로 늘어 2천여 척에 육박하고 있는 것으로 파악된다. 심지어 중국 측 금어기에 중국 어선은 자유롭게 한반도 주변 수역을 드나들며 어족 자원을 황폐화시키고 있다.

¹⁶⁴⁾ 수산인신문, <http://www.isusanin.com/news/articleView.html?idxno=24499>, (2017.11. 25. 방문)

2) 남북한 해양 협력 노력

북한의 경제적인 어려움이 이런 해양거버넌스의 약화를 가져온 것이라면, 개발 원조자금이 유입되는 등 실질적인 이익이 기대될 경우, 협력할 수 있는 가능성도 있을 것이다.

우리 해양수산부는 2015년 1월에 북한에 해양 관광자원 개발 공동조사를 제안키로 발표한 바 있다.¹⁶⁵⁾ 이는 중국을 비롯한 아시아 관광객을 유치하기 위해 북한의 해양 관광자원을 발굴하고 생태관광 기반시설을 개발할 필요가 있다는 판단 하에, 남북한 공동 생태조사를 거쳐 친환경 해양 관광상품을 개발하고, 나아가 서해 무인도서를 '평화도서'로 지정해 공동 개발하겠다는 구상이다. 이와 더불어 통일부, 세계식량농업기구 등과 업무협약을 맺고 북한의 양식 분야 인력 육성과 종묘 개발, 시설 보급 등을 지원하는 방안을 추진하기로 발표한 바 있다.

아울러 북한이 동아시아해양환경협력기구(PEMSEA)에 요청했던 대동강 유역 연안관리 사업에 공적개발원조(ODA) 방식으로 참여하거나, 중국과 우리나라가 진행하고 있는 황해광역생태계 보전사업에 대한 북한의 참여 방안도 논의해 나가기로 했다.¹⁶⁶⁾ 북한 항만 개발사업 진출하거나 제3국 선박을 이용한 남북항로 물류수송을 활성화하고, 우리 어선의 북한 수역 내 조업을 허용하고, 고품질·저가의 북한 수산물 국내 반입을 확대하는 등 북한의 경제 활성화를 추진할 계획을 제시하기도 했다.

또, 국제기구를 통한 다자협력에 응할 가능성도 있다. 양자간 협력과 더불어 다자협력 채널을 활용해서 북한의 참여를 유도하여 한반도 주변 어족 자원을 보호할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 특정 멸종위기 어종의 서식지를 해양보호 구역으로 지정하여 장기적으로 어족 자원을 보호하는 방안을 검토해야 한다.

¹⁶⁵⁾ VOA Korea, <https://www.voakorea.com/a/2618169.html>, (2017.11.25. 방문).

¹⁶⁶⁾ 서울신문, <http://m.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20150130012003&spage=208&cp=go> (2017.11.25. 방문).

2. 서해 5도 주변해역의 평화적 관리

서해 5도는 일반적으로 대한민국 관할 아래 있는 섬들 가운데 북한의 황해도 남쪽 해안과 인접한 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도를 일컬으며 무인도인 우도를 대신하여 유인도인 연평도를 대연평도와 소연평도로 구분지어 서해 5도로 부르기도 한다. 서해 5도는 행정구역 상 인천광역시 옹진군에 속해 있으며 지리적으로는 동쪽으로는 인천광역시와 경기도 시흥, 안산, 화성, 남쪽으로는 충청남도 서산과 당진, 북쪽으로는 북한의 옹진반도와 장연군, 연백군과 인접해 있으며 서쪽으로는 중국의 산둥성을 마주하고 있다.¹⁶⁷⁾ 서해 5도 지역의 주요 산업은 어업으로서 꽃게, 까나리, 우럭 등의 주요어장이다. 풍부한 어업자원에 도 불구하고 서해 5도 지역은 북방한계선(NLL: Northern Limited Line)문제로 인해 북한과의 군사적 긴장이 상존하여 주민들의 생활환경이 불안한 지역이기도 하다.

서해 북방한계선(이하 NLL)은 정전 직후인 1953년 8월 30일 마크 클라크(Mark W. Clark) 주한 유엔군 사령관이 해상에서의 우발적 군사적 충돌을 막기 위해 내부적으로 설정한 해상경계선이다. NLL이 설정되기 전인 1953년 7월 27일 정전협정에서는 남북한 간 육상 경계선만 확정되었고 해상에서의 경계선은 따로 설정하지 않았는데 그 이유는 당시 유엔군이 한반도 주변수역에 대한 제해권(制海權)을 장악하고 있었기 때문에 굳이 해상군사분계선을 설정할 필요가 없었다.¹⁶⁸⁾

그러나 정전협정 이후 클라크 사령관은 유엔 측 함정과 항공기의 북상을 제한하는 해상 군사통제선 설정을 통해 전쟁 당사국 간의 우발적 충돌을 방지하고 정전(停戰)의 실효성을 확보하려 하였다. 따라서 당시 국제적으로 통용되던 영해 기준 3해리 원칙에 입각하여 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도)와 북한 황해도 지역의 대략 중간정도 지역의 중간선을 기준으로 NLL을 설정하였다.

NLL은 이후 실질적인 남북 간 해상경계선의 역할을 해왔으며 1973년 12월

¹⁶⁷⁾ 최중화·김영규, “북방한계선과 서해 5도 주변수역의 해양법문제,” 『수산해양교육연구』, 제16권 1호 (2004), p.111.

¹⁶⁸⁾ 위의 글, pp. 112-113.

NLL에 대해 공식적으로 이의제기를 하고 존재를 부인하기 전까지는 북한 역시 NLL의 존재를 암묵적으로 인정하고 준수하였다. 그러나 1973년 10월과 11월 사이에 북한 경비정들이 40여 차례 이상 NLL을 월선하는 이른바 ‘서해사태’가 발발하고 그해 12월 1일 군사정전위원회에서 북한측 대표는 “휴전협정의 어느 조항에도 서해 해면상 경계선이나 정전해역이 규정되어 있지 않으므로 황해도와 경기도 이북수역은 북한 수역이고 향후 서해 5도에 출입하는 경우에는 북한 당국의 허가를 받아야 한다”고 주장하면서 서해 5도를 둘러싼 NLL은 남북 간 분쟁의 대상이 되었다.¹⁶⁹⁾

NLL을 둘러싼 북한의 도발은 1999년 6월 15일 제1차 연평해전을 기점으로 본격화 되었다. 1차 연평해전 직후인 1999년 9월 2일 북한은 황해도와 경기도의 도경계선부터 시작하여 북한의 강령반도 등산곶과 한국의 굴업도 중간지점 그리고 북한 황해도 웅도와 한국의 서격렬비열도의 중간지점을 거쳐 한국과 중국과의 경계선을 연결하는 선을 남북한 간 해상군사분계선으로 하는 일명 ‘조선 서해 해상군사분계선’을 일방적으로 확정, 선포하였다. 또한 북한은 ‘서해 해상군사분계선’ 획정의 후속조치로서 2000년 3월 23일 ‘서해 5도 통항질서’를 발표하고 한국 측 선박은 북한이 지정한 2개의 수로를 통해서만 서해 5도로 운항할 수 있다고 주장했다.¹⁷⁰⁾ 이에 한국정부는 북한의 주장은 ‘해상병력은 상대방의 군사통제하에 있게 될 비무장지대 및 육지의 인접해면을 존중하며 한반도의 여하한 지역에 대해서도 봉쇄행동을 해서는 안된다’라고 규정한 정전협정 제2조 15항에 위배된다고 반박하고 북한의 주장을 수용할 수 없다는 점을 명확히 했다. 이후 북한은 서해 5도 수역에서 2002년 6월 29일 제2차 연평해전, 2010년 3월 천안함 폭침사건, 2010년 11월 연평도 포격사건 등과 같은 군사적 도발을 지속적으로 일으켰으며 북한 함정의 NLL 침범 횟수는 2011년과 2012년 각각 5회에 그쳤으나 2014년에는 13회, 2015년에는 14회로 크게 증가하여 서해 5도 지역의 군사적 긴장감을 높이고 있다.¹⁷¹⁾

169) 김근식, “서해 북방한계선(NLL)과 한반도 평화에의 접근,” 『동북아연구』 제15권(2010), pp. 228-229.

170) 김태준, “NLL분쟁과 남북한 해양신뢰구축 방안,” 『국방연구』, 제49권 제1호(2006), p. 183.

171) 2016년 북한 함정의 NLL침범횟수는 5회, 2017년 5월 문재인 정부 출범 이후에는 NLL을 침범하지 않은 것으로 나타났다. 이는 북한이 NLL침범과 같은 저강도 도발 전략 대신 핵실험과 미사일 발사시험 등 고강도 도발에 집중한

백령도가 북한 해안으로부터 13km, 연평도가 12-13km 정도로 인접해 있어 북한의 해안포 위협에 상시적으로 노출되어 있다. 즉, 지리적으로 북한에의 인접성과 한국에서의 격리성으로 인해 비대칭적으로 위협에 노출된 서해 5도 및 인근 수역은 한국의 입장에 방어가 까다로운 지역이다. 결국 북한의 입장에서 서해 5도는 제한된 지역에서 분쟁을 일으켜 긴장을 고조시키고 불필요한 확전을 방지할 수 있는 최적의 지역이기 때문에 향후에도 북한의 서해 5도 및 인근 해역에서의 긴장 유발 가능성은 높다고 볼 수 있다.¹⁷²⁾

서해 5도를 비롯한 NLL 주변수역은 북한이 NLL의 무효를 선언하고 군사적 도발을 지속적으로 일으켜 실질적인 ‘분쟁수역’이 되었다. 서해 5도와 그 주변 수역에서 분쟁 가능성의 상존은 한반도와 동북아 지역의 불안정성을 가중시키는 결과로 기인된다. 따라서 한반도에서의 평화정착을 위해서는 서해 5도와 주변수역에서의 남과 북의 군사적 대치와 충돌가능성을 해소하고 평화를 정착시킬 수 있는 방안이 요구되고 있다. 이를 위해서는 우선 서해교전 이후 서해상에서의 긴장완화와 우발적 충돌을 방지하기 위해 2004년에 합의한 ‘서해상에서의 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서’(일명 6·4합의)를 남북 양측이 성실히 이행하는 것이 필요하다. 6·4합의 이후 남북은 함정간의 교신설정과 핫라인 설치 등 합의 이행을 위한 조치를 취했으나 실제로 북한 함정이 NLL을 침범하는 경우 위의 사항들이 지켜지지 않았다. 따라서 6·4 합의가 남북 간 군사 긴장 완화 합의의 모델로서 역할을 다하기 위해서는 남북 간 신뢰구축 조치가 우선적으로 필요하며 현재와 같이 남북간 군사적 긴장이 고조되어 있는 상황에서는 정치적 선택이 열린 부분부터 남북이 함께 진행할 수 있는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

첫째, 서해 5도 지역을 기점으로 NLL 근해에 남북공동어로 설정을 추진할 필요가 있다. 남북공동어로의 경우 이미 1982년 한국 정부가 북한에 제안한 20개 시범사업에 포함되었던 사업이고 2005년 남북수산협력실무협의회에서 공동어로에 대한 합의가 이루어졌으며 2007년 남북정상회담에서도 논의가 되었던 내

결과로 보임.

172) 박성용, “북한의 해양 비대칭 전력과 한국의 해양안보: 비대칭적 위협 양상 및 한국의 전략적 대응방향,” 『정치정보연구』, 제14권 2호(2011), pp. 117-118.

용이다. 그러나 남북한 간 NLL을 둘러싼 이견으로 인해 공동어로수역 설정이 실패하게 되고 남북공동어로 설정을 통한 공동조업구역 사업은 추진되지 못했다. 그러나 남북공동어로 설치는 남북한이 해양수산자원을 공동으로 이용, 관리함으로써 양측 모두에게 경제적 실익을 안길 수 있으며 현재 서해 지역에서 만 연하고 있는 중국어선의 영해침범과 불법조업 행위를 방지하는 효과도 기대할 수 있다. 결국 남북공동어로 사업의 연속성이 보장될 경우 서해 지역에서의 군사적 긴장을 크게 완화시킬 수 있다는 점에서 적극적으로 활용할 필요성이 있다.¹⁷³⁾

둘째, 현재 극도로 악화된 한반도 정세가 일정부분 완화되는 상황에서는 남북 수산업합작회사 설립을 고려해볼 필요가 있다. 현재 국제사회의 대북제재가 강화되어 북한과의 합작회사 설립과 수산물 수출입 등이 금지되어 있어 당장 남북 수산업 관련 합작회사 설립이 어려운 상황이나 사업이 진행될 수 있는 환경에서는 남북공동수산물유통합작회사를 통해 북한이 어획한 수산물에 대한 안정적인 판로를 확보하는 한편 수산물가공공장에서 북한의 인력을 고용해 사업을 진행한다면 제2의 개성공단과 같은 효과를 낼 수 있을 것으로 전망된다.

셋째, 한강하구에 대한 남북한 공동 개발 및 생태계 보존을 위한 협력이 필요하다. 한강하구에는 최소한 10억㎡의 모래가 매장되어 있는 것으로 보여 이를 개발하면 남북한 건설사업에 용이하게 활용될 수 있으며 한강하구의 수심이 깊어져 홍수예방 효과 및 개성과 인천을 잇는 해상교통로 확보에도 유리하다.¹⁷⁴⁾ 한강하구에 대한 개발과 더불어 동시에 고려해볼만한 남북 공동사업은 서해연안 지역에 존재하는 갯벌이나 해안사구, 야생동식물 등에 대한 보존과 보호를 위한 남북 공동 생태계 조사사업이다. 이 사업을 통해 서해연안지역 생태계의 보존 및 보호가치가 높다고 결론이 나올 경우 이 지역을 남북이 공동으로 해양 생태계보호구역으로 설정하고 ‘해양생태평화공원’과 같은 사업으로 확대시킬 수도 있을 것이다.¹⁷⁵⁾

173) 장용석, “서해 북방한계선의 성격과 서해평화협력특별지대 재론,” 『통일문제연구』, 제59호(2013), pp. 200-201; 김태준, 위의 논문, 2006, p. 191.

174) 김태준, 위의 글, p. 191.

175) 장용석, 위의 글, pp. 194-196.

넷째, 서해상에서 발생하는 여러 해상사고에 대해 공동 수색과 구조 활동 등과 같은 남북한 해상안전협력이 필요하다. 남북한 모두 해상을 통한 경제활동의 비중이 큰 만큼 해상에서 발생하는 재난이나 사고에 대해 양측이 수색이나 구조 등 사고조치에 대해 신속히 대응하고 협력해야 하는 개연성이 크다. 이미 한국은 중국과 서해상에서 발생하는 재난과 사고에 대해 공동수색과 구조 활동을 위한 협력에 합의한 바가 있다.¹⁷⁶⁾ 따라서 남북한이 인도주의적 차원에서 해상안전협력에 대한 합의를 이룬다면 단순히 남북 당사자 간의 협력을 넘어 남북한과 중국이 함께 해상협력을 진행할 수 있는 사례가 될 수 있다.

3. 나진항·나진선봉경제특구 개발

1) 나진항·나진선봉경제특구의 지정학적 이점과 주변국의 관심

나진선봉경제특구는 북한이 1991년 함경북도 나진·선봉 지역에 설정한 자유경제무역지대이다. 중국은 동북진흥과 차항출해(借港出海) 전략과 러시아의 극동개발 및 신동방정책에 맞물려 2012년 전후로 나선특구 개발에 경쟁적으로 뛰어 들었다. 중국은 ‘창춘-지린-투먼(창-지-투) 계획’과 연계하여 동해로의 진출로를 확보하기 위해 나진항 및 나선특구 교통물류 인프라 개발에 박차를 가했다. 러시아는 극동항만의 자원 수출항으로서 활용하고, 극동개발 활성화 차원에서 나진항 개발 및 남-북-러 가스관 연결 등 대형프로젝트를 추진할 계획을 세웠다. 또한 2014년에는 나진항에 최신 크레인 설비를 들여오고 대규모 오피스텔 단지를 만드는 등 러시아와 중국은 이 지역에 대한 투자를 확대하기도 하였다.¹⁷⁷⁾ 그러나 이런 설비는 북한의 경제활성화를 위한 수단이기보다는 각국의 무역 통로가 되는 물류 허브의 하나로 만들 계획에 지나지 않았다.

이런 나진항 및 나선특구의 지정학적 중요성은 장기적으로 전략적 이익 방어 차원에서 중력의 군사적 개입이 강화될 가능성이 있다. 중국의 해양방어 개념

¹⁷⁶⁾ 김태준, 위의 글, p. 192.

¹⁷⁷⁾ 조선일보, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/05/29/2014052900331.html?Dep0=twitter&d=2014052900331 (2017.11.25. 방문).

인 ‘1도련선’에 나선특구가 포함된 것이 이런 가능성을 입증한다. 또, 북한과 러시아는 2014년 5월 나진항에 출입하는 대형선박의 안전을 확보한다는 명분으로 러시아 함대의 주둔 가능성을 검토하기로 합의한 바 있다.

〈그림 3-2〉 나선경제특구



자료: 통일부 북한정보 포털 <http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=EC204>
(2017.11.25. 방문)

2) 한반도 신경제지도 중심 남북 경험의 추진

남북한 간의 경제협력을 재개하고 한반도의 신경제지도 구상을 추진하여, 경제 통일기반을 구축하는 것이 현 정부가 추진하는 통일 전략의 하나이다. 이를 위해서는 국제협력을 통한 나선특구 개입을 확대하고, 국제적인 협력과 단계적 접근을 통해 물류 네트워크를 확보할 필요가 있다. 1단계로는 훈춘-나진항 도로 활용, 훈춘-나진 및 우리나라 주요 항만과의 연계항로 개발, 2단계로 북한 동북부 육상 물류통로를 다변화, 3단계에서 나진항 현대화 등을 위한 투자 시도가

다. 이는 한반도 신경제지도 구상의 3대 벨트 중 하나인 동해권 에너지·자원벨트를 개발하는 것과 연관되어 있다.

또, 남북 경협에 참가한 기업들의 피해를 조속히 지원하고 남북한의 현실을 감안하여 보다 유연하게 민간에서의 경제협력을 재개하도록 하여 남북한 간의 경제협력을 재개할 수 있는 가능성을 열어보겠다는 것도 새로운 국정과제의 목표이다.¹⁷⁸⁾ 남북한 간의 경제협력이 활성화되면 경제활동 영역이 유라시아와 동북아 전체로 확장될 것이다. 이렇게 우리의 경제 영토가 넓어지면 그만큼 고용이 창출될 것이고 이는 곧 남북한 간의 경제 격차가 해소되고 경제 통일의 여건이 조성될 수 있을 것이다.

〈표 3-4〉 신경제지도 구상 3대 벨트

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - 동해권 에너지·자원벨트 : 금강산, 원산·단천, 청진·나선을 남북이 공동개발한 후 우리 동해안과 러시아를 연결 - 서해안 산업·물류·교통벨트 : 수도권, 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결하는 서해안 경협벨트 건설 - DMZ 환경·관광벨트 : 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트구축 및 DMZ를 생태·평화안보 관광지구로 개발 |
|---|

자료: 통일부 홈페이지 <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap> (2017.11.25. 방문)

3) 주변국과의 균형

한동해권에서의 중·러간 경제이익의 강화는 이 해역에서의 군사적 영향력 강화와 연계될 수 있으며, 이 경우 강대국간 안보 딜레마가 격화될 가능성이 있다. 우리의 나진항 및 나선폭구 개발 참여가 동해 해양안보 균형을 맞추기 위한 유효한 간접적 수단이 될 수 있다는 관점에서 접근이 필요하다.

¹⁷⁸⁾ 통일부, <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap> (2017.11.25. 방문).

4. 북한 선박의 우리 해역 통항

1) 제주해협 통항 관련 동향

제주해협은 폭이 최소 14해리(화도~제주도)에서 최대 약 45해리(상백도와 우도)이며, 제주도 북단의 북위 34도의 북제주군 추자면 대서리에서 전라남도 해남과 목포까지의 거리가 각각 47해리와 76.5해리이다.¹⁷⁹⁾ 영해 및 접속수역법과 동 시행령을 기준으로 하면 제주해협은 공해대가 존재하지 않는 우리의 영해이다. 그러나 동 법령¹⁸⁰⁾에서는 제주해협이 국내해협으로서 무해통항이 적용되는지, 국제해협으로서 통과통항이 적용되는지에 관한 명시적 규정이 없다. 유엔해양법협약에 따르면 공해나 배타적경제수역의 일부와 공해나 배타적경제수역의 다른 부분간의 국제 항행에 이용되는 해협에는 통과통항을 적용하고, 이 해협에서 모든 선박과 항공기는 방해받지 않는 통과통항권을 가진다.

이런 상황에서 북한 선박의 제주해협 통항을 어떻게 규율할 것인가의 문제가 제기된다. 남북해운합의서 및 부속서 채택으로 2005년 8월부터 북한상선의 제주해협 통항이 허용되었지만 2010년 천안함 사건 이후 북한 선박의 우리 해역 통과를 불허하고 있다. 우리 정부는 남북해운합의서를 폐기하지 않고 동 합의서 부속서의 조항을 근거로 북한선박의 제주해협 통항에 대한 허가를 거부한 것이다.

유엔해양법협약 제 36 조

국제항행에 이용되는 해협을 통한 공해 통과항로 또는 배타적경제수역 통과항로

항행상 및 수로상 특성에서 유사한 편의가 있는 공해 통과항로나 배타적경제수역 통과항로가 국제항행에 이용되는 해협 안에 있는 경우, 이 부를 그 해협에 적용하지 아니한다. 이러한 항로에 있어서는 통항 및 상공비행의 자유에 관한 규정을 포함한 이 협약의 다른 관련 부를 적용한다.

제 2 절 통과통항

179) 한국해양수산개발원(편), 『대한민국의 해양법실행』, 2017, p. 113.

180) 영해 및 접속수역법 제 5조에서는 외국 선박은 대한민국의 평화공공질서 또는 안전보장을 해치지 않는 한 대한민국의 영해를 무해통항할 수 있지만, 외국의 군함 또는 비상업용 정부 선박의 경우 통항 시 관계당국에 사전통고 해야 하며, 통항 3일 전까지 외교부 장관에게 선명선종 및 선번, 통항목적, 통항항로 및 일정 등을 통고하도록 규정하고 있다.

제 37 조 이 절의 적용범위

이 절은 공해나 배타적경제수역의 일부와 공해나 배타적경제수역의 다른 부분간의 국제항행에 이용되는 해협에 적용한다.

제 38 조 통과통항권

1. 제37조에 언급된 해협내에서, 모든 선박과 항공기는 방해받지 아니하는 통과통항권을 향유한다. 다만, 해협이 해협연안국의 섬과 본토에 의하여 형성되어 있는 경우, 항행상 및 수로상 특성에서 유사한 편의가 있는 공해 통과항로나 배타적경제수역 통과항로가 그 섬의 바다 쪽에 있으면 통과통항을 적용하지 아니한다.

2. 통과통항이라 함은 공해 또는 배타적경제수역의 일부와 공해 또는 배타적경제수역의 다른 부분간의 해협을 오직 계속적으로 신속히 통과할 목적으로 이 부에 따라 항행과 상공비행의 자유를 행사함을 말한다. 다만, 계속적이고 신속한 통과 요건은 해협연안국의 입국조건에 따라서 그 국가에 들어가거나 그 국가로부터 나오거나 되돌아가는 것을 목적으로 하는 해협통항을 배제하지 아니한다.

3. 해협의 통과통항권의 행사가 아닌 활동은 이 협약의 다른 적용가능한 규정에 따른다.

2) 북한 선박의 편의치적에 대한 국제적 제재

유엔 안전보장이사회에서는 결의 2270호를 만장일치로 체결하고 북한이 편의치적 선박을 이용해 대량살상무기(WMD) 개발과 직결되는 물품들을 운송해 온 점에 주목, 북한에 선박 대여를 금지하도록 하는 등 해운 제재를 강화한 바 있다.¹⁸¹⁾ 특히 제재 대상인 선박 31척에 대해선 입항시 자산을 동결하도록 했다. 이에 맞추어 제3국 국적이지만 실질적으로는 북한 소유인 편의치적(便宜置籍) 선박에 대해 일부 국가가 등록을 취소했다고 한다.

우리 정부의 5·24 조치는 북한 선박의 한국 해역 통과를 금지하고 있으나, 국제법상 제3국 국적일 경우에는 영해 통과 자체를 문제 삼을 수는 없다. 우리 정부 입장에서는 입항하지 않는 한 해협을 통과하는 제3국 국적이지만 실제로는 북한 선원이 승선한 선박에 대해 군사적 충돌을 우려하여 별다른 조치를 취할 수 없다는 문제가 있다. 이와 관련하여 2016년 3월 북한 소유로 추정되는

¹⁸¹⁾ <https://www.un.org/press/en/2016/sc12267.doc.htm>(2017.12.7. 방문).

몽골 선적인 오리온 스타호가 북한 승선원 20여 명과 무연탄 3,600여 톤을 싣고 우리 영해를 통과한 사건이 있었다. 당시 정부의 입장에 따르면, 국제법상 유엔제재 대상 선박이라도 입항을 하지 않고 해를 끼치지 않는 이상 영해 통과에 대해 제재 조치를 취할 수가 없었다.

3) 북한 선박의 제주해협 통항 관리체계 필요

북한 선박이 한국의 법령에 따라 사전통고 후 제주해협 통항을 시도하는 것에 대비한 관리체계 구축이 필요하다. 정전협정, 유엔해양법협약, 해운합의서, 유엔 안보리의 대북제재 결의, 기타 남북 간의 합의서 등을 고려하여 북한선박의 제주해협 통항 시도에 대비한 종합적 관리체계 구축도 필요하다.

아울러 제주해협의 통항질서에 관한 구체적 정책을 수립하고 그에 따라 국내 법령 정비가 선행되어야 하고 물동량과 해상수송량 등을 고려하여 제주해협에서 통과통항제도를 적용할 것인지 무해통항제도를 적용할 것인지에 관한 정책 수립이 필요하다. 또한, 외국선박의 통과통항을 배제하기 위해서는 제주도의 바다 쪽에 유사편의 통과항로가 있다는 것을 근거로 유관 국제기구가 채택하는 항로대 지정 및 국내법령의 정비가 필요하다.

제10절 글로벌 해양거버넌스 대응

1. 국제 해양협력과 경쟁

선진국들은 기후변화, 해양환경문제 등 글로벌 문제뿐만 아니라 해양자원개발과 해상수송로확보 등의 개별국가의 국익을 위해서도 국제협력을 적극 추진 중이다. 특히 중국과 일본은 해양권익 확보를 위해 도서국가 및 해상수송로 요충지의 국가와 협력체제 강화 정책을 추진 중이다. 한편, 주요 선진국들은 해양을 대상으로 자원 확보와 영향력 증대를 위한 경쟁에 돌입하였으며, 이에 따라 국가들 간의 협력과 경쟁이 심화될 것이 예상된다.

1) 해양수송로 확보를 위한 국제 협력

중, 일 등은 해양권의 확보를 위해 5대양 도서국가 및 해상수송로 요충지의 국가와 협력체제 강화 정책을 추진하고 있다. 중국은 일대일로의 재설정을 통해 육로 및 해상 수송로를 확보하면서 자국의 무역 증흥을 꾀하고 있다. 그리고 최근 북극항로를 일대일로에 추가시켜 북극을 통해 유럽을 잇는 수송로의 확대를 모색하고 있다¹⁸²⁾. 북극항로를 이용하게 되면, 유럽으로 향하던 수송로가 해상을 이용할 때보다 약 1/3으로 줄어들게 된다. 이것이 실현되면 중국은 아시아, 유럽, 아프리카까지 잇는 육상 및 해상 수송로를 확보하게 된다. 이를 위해 중국은 러시아와의 공식적인 협력체계를 구축하고, 러시아를 중국의 일대일로를 만드는 데 있어서 중요한 파트너라고 발표했다.

우리나라도 북극항로를 통한 수송로 확보에 노력을 하고 있다. 노르웨이와의 양자관계 개선을 통해 북유럽으로 통하는 수송로를 단축할 수 있도록 협의했다. 노르웨이 연안을 통해 북유럽으로 진입할 경우, 총수송거리가 인도양을 지나던 통상의 항로가 22,000km인데 반해, 1/3정도인 7,000km로 단축된다.¹⁸³⁾ 또한 러시아와의 협력을 통해서 북극항로의 이용에 합의한 바 있다.

한편 남중국해에서의 항행의 자유가 문제가 생길 경우를 대비하여 미국은 중국의 반발에도 불구하고 남중국해에서의 항행의 자유를 지키기 위해 항행의 자유 작전을 재개했다.

2) 해양영토개발 확대 및 협력

육상 중심 국가 경영의 한계를 극복하기 위해 해양영토 개발에도 박차를 가하고 있는 추세이다. 그 대안적 공간으로 해양의 가능성이 재부상하고 있다. 특히 북극해 항로와 북극해 자원 개발, 심해저 개발 등 신해양영토 개발을 둘러싼 새

¹⁸²⁾ Hellenic Shipping News, <http://www.hellenicshippingnews.com/china-russia-to-build-ice-silk-road-along-northern-sea-route/> (2017.12.7. 방문).

¹⁸³⁾ World Maritime News, <https://worldmaritimeneews.com/archives/143456/south-korea-norway-to-expand-arctic-cooperation/> (2017.12.7. 방문).

로운 해양 국제질서가 형성되고 있다.

남중국해 지역의 경우, 관련 국가 간에 공동개발 협정이나 MOU 등의 형태로의 자원공동개발이 일반적이라고 볼 수 있다. 남중국해 주변의 모든 국가들이 적어도 1개 이상의 공동개발 관련 문서에 조인을 한 상태이다. 그러나 이들 국가들 간에 공동개발을 약속한 해역 중에는 해양경계가 미확정인 상태인 해역도 존재하고 있다. 관련 협정으로는 1979년 말레이시아-태국, 1982년 베트남-캄보디아, 1992년 베트남-말레이시아, 2001년 캄보디아-태국, 2009년 말레이시아-브루나이, 2000년 중국-베트남 등이 있다. 이렇듯 남중국해 주변 국가들은 경계확정을 위해 분쟁하기보다는 협력과 외교적 노력을 통해 남중국해에서의 자원개발을 실현하여 해양영토를 보다 평화적으로 확대하고 국가이익을 실현하는 데 보다 중점을 두고 있다.

또한 북극 해역도 많은 국가들의 해양영토 확대의 목표가 되고 있다. 북극 해빙이 진행되면서 북극항로를 이용하려는 국가와 선박이 늘어남에 따라 IMO는 극지운항안전규정(Polar Code) 등을 제정하는 등 제도적 기반을 확충 중이다.

3) 해양거버넌스 강화

해양을 통한 식량, 에너지, 광물자원의 확보, 재해대비, 해양영토 영유권 확보, 해양산업 진흥은 국가 성장과 국가 안보의 핵심요인이다. 글로벌 해양자원 및 영토 경쟁 대비, 해양 및 연안 이슈에 체계적, 효과적 대응을 위한 정책인프라 구축이 새로운 국가발전을 위한 기회를 제공한다. 이를 추진하기 위한 효과적인 해양행정, 관리, 협력기반 필요성이 대두되고 있다. 유럽연합, 미국, 중국, 일본, 영국 등은 해양경제의 중요성을 인식하여 2000년 후반부터 해양정책과 조직을 재정비하고 있다. 선진국들은 기후변화, 해양환경문제 등 글로벌 문제뿐만 아니라 해양자원개발과 해상 안보에 대해서도 관심을 보이고 있다. 특히 지속가능한 개발을 위한 기반 제공에 협력을 추구하고 있다. 해양에는 지구 전체 동식물의 80%에 해당하는 30여만 종의 해양생물이 서식하고 있는데 해양생물자원을 이용한 신물질 개발, 유전자원 확보 관련 국제협약을 추진하고 있다. 또 희토류와 리튬과 같은 고부가가치 희귀광물을 추출하는 기술 개발에 박차를 가하고 있다.

2. 기후변화와 해양협력

1) 기후변화에 대한 다자적 노력

기후변화에 대응하기 위한 국가들의 노력은 1990년대부터 시작되었다. 1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)에서 유엔기후협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)이 채택되었다. '공동의 그러나 차별화된 책임'에 따라 각 국가의 능력에 맞게 온실가스를 감축할 것을 약속하였다. 197개국이 비준했고, 1994년 3월에 발효되었다. UNFCCC에서는 협약 부속서 1에 열거된 42개국에 대해 온실가스 배출 규모를 2000년까지 1990년 수준으로 안정화시킬 것을 권고했다¹⁸⁴⁾. 부속서 2에 열거된 선진국의 경우, 개도국의 기후변화 적응과 온실가스 감축을 위해 재정과 기술적 지원을 할 의무 규정을 두었다.¹⁸⁵⁾

1997년 일본 교토에서 개최된 제3차 UNFCCC 당사국 총회에서는 선진국들의 수량적인 온실가스 감축의무를 규정한 교토의정서(Kyoto Protocol)가 채택되었다. 유엔기후변화협약의 온실가스 감축조항만으로는 충분하지 않다는 당사국들의 인식 하에 1995년부터 2년 간 협상이 진행되어 교토의정서가 1997년 일본 교토에서 채택되었다. 교토의정서는 협약과 연계된 당사국 간 합의로서 부속서 1 국가의 온실가스 배출 감축 목표는 법적 구속력을 지닌다. 교토의정서는 기후변화의 주범인 온실가스를 규정하고 부속서 1에 규정된 국가들에게 1차 기간인 2008~2012년에 온실가스 배출량을 1990년 수준 대비 평균 5.2% 감축하는 의무를 부과했다. 교토의정서에서는 이른바 신축성 메커니즘(Flexibility Mechanism)으로 불리는 청정개발체제(Clean Development Mechanism), 배출권 거래제(Emission Trading Scheme) 및 공동 이행제도를 도입하여 온실가스를 비용 효과적으로 감축하고 개도국의 지속가능한 발전을 지원할 수 있

¹⁸⁴⁾ UNFCCC, Article 4, 2(b).

¹⁸⁵⁾ UNFCCC, Article 4, 3.

는 체계를 만들었다.

2015년 12월 제 21차 당사국 총회에서는 2020년부터 모든 국가가 참여하는 신기후체제의 근간이 될 파리 협약이 채택되었다. 이로써 선진국에만 온실가스 감축 의무를 부과하던 기존의 교토의정서 체제를 넘어 모든 국가가 자국의 상황을 반영하여 참여하는 체제가 마련되었다. 파리 협약은 모든 국가가 스스로 결정한 온실가스 감축 목표를 5년 단위로 제출하고 국내적으로 이행하도록 하고 있다. 협정은 기후 행동 및 지원에 대한 투명성 체제를 강화하면서도 각국의 능력을 감안하여 유연성을 인정하고 있으며, 2023년부터 5년 단위로 파리 협정의 이행 및 장기 목표 달성 가능성을 평가하는 전지구적 이행점검을 실시한다는 규정을 포함하고 있다.

국제 기후 협상에서의 온실가스 감축 논의는 국가 간 부담을 어떻게 배분할 것인지, 즉 온실가스 감축 또는 탄소배출 예산을 분담하는 방식에 대하여 여러 접근을 검토하고 있다. 2010년 당사국총회(COP16)에서 도출된 칸쿤 합의문은 지구의 온도상승을 산업화 이전 수준보다 2°C 이내로 유지하기로 하고, 90개국 이 넘는 당사국이 2020년까지의 온실가스 감축을 하도록 하는 조건부 및 무조건부의 감축공약(conditional and unconditional pledges)을 제시하였다.

2016년 11월 7일~18일 모로코 마라케시에서 22차 당사국 총회가 개최되었다. 파리협정 채택 및 발효 이후 처음으로 열리는 당사국 회의로 기후변화대책에 대한 이행을 강조, 마라케시 행동선언(Marrakech Action Proclamation)을 채택했다. UNFCCC 당사국이 파리 협약의 “완전한 이행”에 대한 약속을 확인한 것으로, 이는 미국 대선 이후 파리협정 이행 의지를 다지기 위한 정치적 성격의 선언으로 고위급에서 정치적 의지를 결집하여 기후 변화 문제를 가장 우선적으로 시급한 사안으로 다루어 줄 것을 촉구했다. 현재까지 169개 당사국에 이에 비준했다.

2017년 11월 6일~17일 독일 본에서는 제 23차 유엔기후변화협약 당사국 총회가 개최되었다. 이번 회의에서는 세계 기상 기구(WMO)가 2017년이 기록상 가장 뜨거운 3개년도 중 하나로 기록될 것이라는 경고를 하면서 기후 변화에 대처하는 행동을 보다 적극적으로 할 것을 목표로 하게 했다.¹⁸⁶⁾ 이번 회의에서는 제24차 당사국 총회에서 다룰 이니셔티브를 작성할 것으로 알려졌다, 동

이니셔티브에서는 모든 관련 당사국들이 온실가스 감축을 포함하여 기후변화문제에 대응하기 위한 효율적이고 효과적인 방법을 포함할 예정이다. 이와 더불어 유엔기후변화협약 체제하에서 현재 진행되고 있는 모든 행위자들의 활동에 대해 논의할 예정이다.

2) 소도서국에 대한 해양협력 강화

세계 해양 문제 주요 이슈 중 하나는 소도서국(Small Islands Developing States: SIDS)과의 해양 협력이다. 소도서국들은 기후 변화로 해수면이 상승하여 해안 지대가 침수되거나 침식되고, 태풍, 지진, 해일 등의 자연 재해로 존립이 위태로운 상태이나, 이러한 문제를 자발적으로 해결할 만큼의 국가적인 역량이 충분하지 못하다. 이들 소도서국들은 자국 육지의 수백~수천 배의 배타적경제수역과 대륙붕을 가지고 있고 이는 곧 풍부한 어장과 지하자원을 보유하고 있는 것이다. 하지만, 대다수의 소도서국들은 이런 풍부한 자원을 개발 이용할 수 있는 역량이 부족한 것이 현실이다. 따라서 각 국가들은 공적개발협력(ODA)을 통해 소도서국들과의 협력관계를 형성하여 이러한 자원에 대한 주도권을 잡으려고 노력하고 있다.

3) 지속가능발전목표(SDGs)와 해양협력

2015년 9월 유엔총회 개발정상회의에서는 ‘2030 지속가능발전의제(2030 Agenda for Sustainable Development)’를 채택하고 17개 항목으로 구성한 ‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)¹⁸⁷⁾’를 제시했다. 지난 ‘새천년개발목표’가 국제사회의 빈곤퇴치와 삶의 질 향상에 제한적으로 초점을 맞추었다면, SDGs는 유엔 총회에 참여한 회원국들이 중심이 되어 환경,

¹⁸⁶⁾ <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=58031#.WgJcwGi0OUk>(2017.11.7. 방문).

¹⁸⁷⁾ SDGs의 17개 목표는 빈곤퇴치, 기아퇴치, 건강, 교육, 성평등, 깨끗한 물과 위생, 청정에너지, 일자리와 경제성장, 개발과 인프라 구축, 불평등 감소, 지속가능한 도시, 지속가능한 소비와 생산, 기후변화 대응, 해양생태계, 육상 생태계, 평화와 정의 제도 법치 책임성, 파트너십이다.

평화, 번영 등 전지구적 개발의제를 선정하고 장기적인 이행 평가 메커니즘을 도입했다.

SDGs 중 목표 14는 지속가능한 발전을 위한 바다, 해양 자원의 보호와 지속 가능한 사용을 제시하고 있다.¹⁸⁸⁾ 이를 위해 세부적으로 ①2025년까지 해양폐기물과 부영양화를 포함한 육상 기인 해양오염의 예방 및 대폭 경감, ②2020년까지 회복력 강화를 통해 해양 및 해양 생태계에 대한 지속가능한 관리와 보호 및 건강하고 생산적인 바다를 위한 복구 조치, ③해양산성화의 최소화, ④2020년까지 효과적으로 어업을 규제하고, 남획 및 불법·비보고·비규제 어업(IUU 어업) 및 파괴적인 어업관행을 근절하고 최대지속가능한 수확량을 유지하는 수준까지 최단 기간에 어족자원을 복원, ⑤2020년까지 과학적 자료에 근거하여, 국내법·국제법에 부합하는 방식으로 최소한 10%의 연안 및 해양 지역의 보존, ⑥2020년까지 과잉생산과 남획을 조장하는 어업보조금 금지, IUU 어업을 조장하는 보조금 폐지하되, 개발도상국과 최빈국에 대한 적절하고 효과적인 특별대우가 WTO 어업보조금 협상에 포함되어 있음을 확인, ⑦2030년까지 해양자원의 지속가능한 이용을 통한 소도서국가 및 최빈국이 누리는 경제적 혜택 증대를 목표로 제시하고 있다.¹⁸⁹⁾

3. 남중국해 해양분쟁

남중국해는 중국과 대만, 브루나이, 베트남, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀 등 동남아 6개국에 둘러싸여 있으며, 면적은 약 350만 km²에 달한다. 남중국해는 인도양과 태평양의 두 대양을 잇는 통로이자 주요 해상 수송로로 세계 해상 물동량의 약 30%가 지나가고, 동아시아로 수입되는 원유의 대부분이 이 해역을 통과하게 된다. 뿐만 아니라 풍부한 수산 자원과 상당량의 석유·천연가스가 부존되어 있다고 추정되고 있다. 따라서 역사적으로 역내 국가들뿐만 아니라 역외 국가들도 이 해역에 진출하고 영향력을 미치기 위해 노력해 왔다.

¹⁸⁸⁾ [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2017/66&Lang=E\(2017.11.7. 방문\).](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2017/66&Lang=E(2017.11.7. 방문).)

¹⁸⁹⁾ [https://sustainabledevelopment.un.org/sdg14\(2017.11.7. 방문\).](https://sustainabledevelopment.un.org/sdg14(2017.11.7. 방문).)

1) 남중국해 중재판정의 결과와 중국의 외교적 입지

남중국해 상에는 수백 개에 달하는 해양 지형물(maritime features)이 있으며, 이 중 상당수는 수중 지형물(submerged features) 혹은 암초로 알려져 있다. 중국은 이 해역에 대해 구단선을 설정하고, 몇몇의 해양 지형물에 대해 관할권을 주장하고 인공섬을 건설하며, 주변국 어선들의 어업활동을 금지하는 등 일방적인 행동을 취했고, 이에 대해 주변국들은 지속적으로 반발했다. 2013년 1월 필리핀이 중국과의 해양분쟁을 상설중재재판(PCA)에 회부하였고, 2016년 7월 12일 이 중재 사건에 대한 본안 판정이 선고되었다. 중재판정의 주요 내용은, 중국이 주장하는 남중국해 구단선과 해양관할권은 무효이며, 남중국해에 있는 어떠한 해양지형도 배타적경제수역과 대륙붕을 가질 수 없으며, 중국이 자국의 관할로 주장하는 해양지형 중 5개를 간조노출지, 6개를 암석이라고 판정하였다.¹⁹⁰⁾

〈그림 3-3〉 남중국해 상 원유와 LNG 수송 경로



자료: Platts.com. <https://www.platts.com/latest-news/oil/singapore/factbox-south-china-sea-ruling---whats-at-stake-27632115>(2017.11.26. 방문)

¹⁹⁰⁾ 유엔해양법협약 상 섬은 12해리 영해뿐만 아니라 200해리 배타적경제수역과 대륙붕까지 가질 수 있는 반면, 암석은 12해리의 영해만을 가질 수 있으며, 간조노출지는 영해를 가질 수 없다.

이 결과에 대해 중국은 이 중재 재판이 무효이며, 법적 구속력이 없다는 입장이 가진 국가가 더 많다고 주장한다.¹⁹¹⁾ 그러나 호주, 인도, 일본 등 국가들이 판결의 결과에 대해 구속력이 있다고 발표하고 이행을 촉구함에 따라¹⁹²⁾ 중국의 외교전이 심화될 가능성도 있었다. 중국 외교부 발표에 따르면 60여 개국이 자국의 주장을 지지하여 판결은 구속력이 없다고 주장한다고 했다.¹⁹³⁾ 그러나 미국 전략국제문제연구소(CSIS) 산하 아시아해양투명성기구(AMTI)는 중국이 자국의 입장을 지지한다고 주장하는 국가들 중에 31개 국가는 지지하지만, 26개 국가는 입장을 밝히지 않거나 모호한 태도를 유지하고 있고, 4개 국가는 중국의 입장을 지지하지 않는다고 발표했다.¹⁹⁴⁾ 중국의 입장을 지지하는 31개 국가들 중 22개 국가는 아랍연맹에 속하는 국가들이며, 남중국해에 대한 중재판결이 발표되기 전인 2016년 5월 중국과 아랍연맹이 발표한 ‘도하선언’¹⁹⁵⁾에 따라 중국의 입장을 지지한 것이다.

2017년 4월, G7 외교부장관 회의에서는 해양안보 공동성명서를 발표하고 남중국해 분쟁의 평화적 해결을 위해 중재판정의 결과 이행을 촉구했다.¹⁹⁶⁾ 이번 사안에 대한 중국의 외교적 입지는 더욱 좁아졌지만, 여전히 자국의 입장을 고수하고 있다.

2) 중재판정 이후 남중국해 주변 국가와 중국의 관계 변화

중재판정의 결과가 나온 뒤, 중국은 불복선언을 연일 발표하고, 중재판정에 대해 여러 국가들이 지지와 반대를 발표했다. 이런 중에, 중국은 아세안 국가들

191) 중국 외교부, http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1381057.shtml(2017.11.17. 방문).

192) 중국 외교부, http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1381057.shtml, http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1381550.shtml(2017.11.17. 방문).

193) 중국 외교부, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1372136.shtml(2017.11.17. 방문).

194) CSIS AMTI, <https://amti.csis.org/arbitration-support-tracker>(2017.11.17. 방문).

195) 중국이 남중국해 중재판정 전 ‘중국-아랍 협력포럼’ 장관급 회의에서 ‘아랍국가들은 남중국해에 대한 중국의 입장을 지지한다’는 내용을 포함한 도하선언을 채택하였다.

196) CNN Philippines, <http://cnnphilippines.com/news/2017/04/20/philippines-china-south-china-sea-arbitral-ruling-g7.html>(2017.9.16. 방문).

과의 대화와 협력에 적극 동참하면서 판결 결과의 여파가 다소 희석되었다. 특히 아세안과의 다자관계에 관심을 가지면서도 분쟁의 여지가 있는 국가들과의 양자관계를 통해 남중국해 문제를 해결하려는 경향이 있다.

남중국해 중재판정의 소송 국가였던 필리핀은 대통령이 아키노에서 두테르테로 바뀌면서 중국에 대한 대외정책도 변화되었다. 중국과의 정치적 관계를 개선하여 경제적인 이익을 모색하는 데 노력하고 있다. 특히 미국과의 연례합동훈련을 2017년에는 실시하지 않는 등 남중국해 상의 안보문제가 필리핀과 중국 관계에서 민감한 사안으로 부각되지 않도록 자제하고 있다. 남중국해 분쟁을 논의하기 위한 양자 회담을 개최하고¹⁹⁷⁾ 양국간 불필요한 군사적 충돌을 막고 만일의 사태가 발생해도 오판을 하지 않도록 군사의정서¹⁹⁸⁾를 마련하기로 했다.

중국은 베트남과도 양자관계의 개선에 노력하고 있다.¹⁹⁹⁾ 베트남은 남중국해 문제에 있어 중국과 가장 대립하고 있는 국가로 평가되었다. 그러나 중국 주석과 베트남 주석은 남중국해에서의 긴장 완화를 위한 공동성명을 발표하며, 양국의 협력 가능성을 보여주었다. 2017년 11월에는 양국은 무역과 해양에서의 협력을 합의하고 공동성명을 발표했다.²⁰⁰⁾ 이번 합의로 양국은 다방면에서의 경제협력을 추진하고, 무역관계를 지속하고, 해양에서의 평화와 안정을 지키기 위해 분쟁을 촉발하는 행동을 자제하기로 했다.

남중국해 주변국가들과의 양자 관계의 개선과 함께, 중국은 아세안과의 협력에도 적극적으로 나서고 있다. 중국은 2017년 초부터 ‘남중국해 행동강령(Code of Conduct)’을 채택하는 데 있어 주도적인 역할을 하고 있으며, 이런 자국의 외교 정책을 국제적으로 대대적으로 홍보하고 있다. 8월에는 필리핀 마닐라에서 개최된 제50차 중국·아세안 외교장관급 회의에서 ‘남중국해 행동강령’의 프레임워크를 통과시켰고²⁰¹⁾, 이후 절차로 ‘남중국해 행동강령’의 문안 제정을

197) Rappler, <https://www.rappler.com/nation/169709-first-philippines-china-bilateral-talks-south-china-sea-dispute-bridge-understanding>(2017.9.16. 방문).

198) Reuter, <http://www.reuters.com/article/us-southchinesea-philippines-china/china-philippines-to-draft-protocol-to-avoid-maritime-miscalculations-idUSKBN1D80F8>(2017.11.7. 방문).

199) Channel News Asia, <http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/china-vietnam-agree-to-keep-south-china-sea-tensions-in-check-8848264>(2017.11.14. 방문).

200) 新华网, http://news.xinhuanet.com/english/2017-11/13/c_136749356.htm(2017.11.14. 방문).

위한 협상을 시작했다. 문안을 제정하는 과정에는 ‘남중국해 행동강령’의 구체적인 내용과 표현이 가시화될 것이고, 따라서 각 국가들의 이해를 명시적으로 확인하고 반영하기 때문에 최종안이 나올 때까지 수차례의 협의가 진행될 것으로 예상된다.

중국의 대외정책 변화로 남중국해 정세는 평화적으로 유지되는 것처럼 보이는 반면, 남중국해에 대한 영향력을 확대하려는 움직임도 지속적으로 보인다. 일례로 인도네시아 정부는 2017년 7월 14일 남중국해에 속해 있는 자국 배타적경제수역의 명칭을 북나투나해(North Natuna Sea)로 명명한다고 발표했다.²⁰²⁾ 해당 수역은 중국과 인도네시아가 지속적으로 충돌해 왔던 곳으로 최근에는 중국 어선들이 해당 수역에서 어업활동을 하다가 인도네시아 해안경비대와의 수차례 충돌이 발생하였으며, 인도네시아 정부는 이에 무력으로 대응한 바 있다. 이번 인도네시아 정부의 해역 명칭 변경은 법적 효력이 없는 정치적·외교적 선언에 불과하지만, 해당 수역이 중국이 주장하는 구단선 일부와 중첩되어 소강 상태였던 남중국해 분쟁이 재점화될 우려가 있다.

한편, 협력관계로 나아가고 있는 필리핀과 중국 사이에도 여전히 해양관할권을 둘러싸고 대립이 존재한다. 중국 인공섬의 하나인 수비리프는 간조노출지로 중국이 간척한 것으로 영해나 200해리 배타적경제수역을 가질 수 없다. 반면 파가사 섬(Pag-asa)은 서필리핀 해역에 있는 팔라완 섬의 주변에 있는 작은 섬 중 하나로 만조시에도 수면 위에 있는 섬이다. 문제가 발생한 모래사장은 이 수비리프와 파가사 섬의 12해리 내에 위치해 있다. 필리핀이 관할권을 주장하고 있는 파가사 섬과 그 인근의 모래사장으로부터 5해리 지점까지 중국 해군 선박과 해상민병 선박이 진입하여 필리핀 경비선이 해당 수역을 순찰하는 것을 방해하는 등 양국 선박 간의 대치상황도 발생했다.²⁰³⁾

201) 海洋网, <http://www.hellosea.net/news/focus/2017-08-08/43127.html>(2017.11.14. 방문).

202) ABC, <http://www.abc.net.au/news/2017-07-15/south-china-sea-territory-renamed-by-indonesia/8711346>(2017.11.14. 방문).

203) <https://beta.philstar.com/headlines/2017/10/04/1745508/chinese-applying-new-tactic-pag-asa-sandbars-says-alejano>(2017.11.14. 방문).

3) 남중국해의 지정학적 변화

지정학적으로 남중국해는 남중국해 주변에 있는 국가들과 중국과의 이해 충돌도 있지만, 태평양 지역의 세력을 확대하려는 미국과 동아시아에서 전통적 영향력의 복원을 꾀하는 중국의 전략적 이익이 충돌하는 지역이기도 하다. 그리고 중국의 적극적인 해양관할권 확대 정책으로 인해 남중국해 상의 해양영토 분쟁이 심화되고 있었다. 2011년 이전까지만 해도 남중국해 문제는 중국과 그 주변 국가들 간의 영토 분쟁의 성격을 띠고 있었다. 하지만 미국이 2011년 7월 아세안 지역안보포럼에서 남중국해 해로에 대해 미국도 이해관계가 있다는 성명을 발표하면서²⁰⁴⁾ 남중국해 문제에 적극 개입하기 시작했다. 당시 미국은 남중국해 지역에서 미국의 권리인 ‘항행의 자유’를 구현하겠다고 선언했으나 영유권 문제에 대해 입장을 취하는 것은 아니라고 명확히 했다.

그러나 2011년 이후 미국의 재균형화 정책과 중국의 반접근전략(Anti-Access or Area Denial: A2/AD)이 대립함에 따라 이 지역의 군비경쟁은 심화되는 듯했다. 미국은 미국-일본-호주-인도를 잇는 ‘아시아태평양 전략’을 통해 이런 중국의 반접근전략에 대응하고 미국의 자유로운 접근을 확보하고자 했다.²⁰⁵⁾

미국의 ‘항행의 자유’ 작전도 이 해역에 있어 미중 간의 대립을 촉발하는 계기가 된다. 트럼프 행정부 집권 후 잠시 중단되었던 항행의 자유 작전을 2017년 중순부터 국제법이 허용하는 모든 지역에서의 비행과 항행을 할 것이라며 재개하였다.²⁰⁶⁾ 미국이 2017년 7월 남중국해 해역에 항행의 자유 작전을 진행과 관련한 것과 관련해 중국 정부는 주권 침해를 중단하라며 강하게 반발했다.

또한, 아시아태평양 지역 주요 국가인 호주, 일본, 인도 3개국이 남중국해에서의 해군 훈련을 지속할 것으로 예상된다. 이는 필리핀이 중국과 해상 석유 가스전 개발에 협력하기로 하면서 남중국해에 대한 입장을 완화함과 동시에 드러난 상황이다.

²⁰⁴⁾ CSIS, <https://www.csis.org/analysis/18th-asean-regional-forum-bali-indonesia>(2017.11.17. 방문).

²⁰⁵⁾ 미 국방부, Asia-Pacific Maritime Security Strategy, p22.

²⁰⁶⁾ Straits Times, <http://www.straitstimes.com/world/united-states/us-navy-to-still-test-beijings-reef-claims-in-south-china-sea>(2017.11.9. 방문).

아베 신조 일본 총리와 나렌드라 모디 인도 총리는 남중국해에서의 중국의 영향력 확대에 대응하기 위한 양국 간 해상보안 협력 협상을 마무리하는 독점 안보 회의를 개최했다. 또, 인도와 일본 외무장관은 렉스 틸러슨 국방장관을 만나 해양에서 국제법을 존중하고 항행의 자유를 어떻게 주장할 것인지에 대해서 논의했다. 일본과 인도가 남중국해에서 강화하고 있는 중국의 해군 지배력에 대응하는 한편, 호주는 인도네시아 자카르타와 다른 동남아 국가에 가장 크고 최신형의 선박을 파견하여 이 해역의 해상 보안에 참여할 수 있는 역량을 과시했다. 싱가포르에서 열린 안보 정상 회담에서 중국이 남중국해에서 강압적인 조치를 취하고 있다고 비난한 지 몇 달 만에 말콤 턴불 호주 총리는 동남아시아에 경향 모견 강습 양륙함인 HMAS Adelaide를 배치했다.²⁰⁷⁾ 또한 호주는 남중국해 일부를 북나투나로 이름을 변경하는 등 중국에 도전하고 있는 인도네시아와의 협력을 모색하고 있다. 양국은 2017년 11월에 자바 수라바야에서 공동 해상 훈련을 실시할 예정이다.²⁰⁸⁾

남중국해 문제는 주변국가 뿐만 아니라 미국과 중국이라는 두 개의 강대국이 대립하는 가운데 새로운 강국들이 참여하는 복합적인 지정학적 공간이다. 특히 영토분쟁의 범위를 넘어 해양자원 개발, 해상수송로 확보, 아시아 지역안보와 같이 국익이 걸린 사안이므로 국제법에 근거한 원칙적 입장 표명이 필요하다.

4) 중국의 기존 해양거버넌스예의 도전

중국은 올해 초 해사법에 대한 자국의 해석을 제공하기 위해 해사재판소를 만들 것을 발표한 바 있으며, 이 계획을 계속 추진하고 있는 것으로 보인다. 남중국해 중재판정 이후 중국은 유엔해양법협약 당사국으로서 국제법에 따라 판결을 준수해야 한다는 사실에도 불구하고 판정을 강력히 비판하며 판결을 받아들이지 않았다.

²⁰⁷⁾ ABC, <http://www.abc.net.au/news/2017-09-26/australian-navy-ships-dock-in-jakarta-in-sign-of-stability/8989822>(2017.11.9. 방문).

²⁰⁸⁾ Maritime Executive, <http://maritime-executive.com/article/australia-japan-and-india-look-to-south-china-sea>(2017.9.26. 방문).

2017년 3월 CNN이 중국 최고 인민 법원이 당시 중국의 해상 강국의 역할을 발전시켜 “국제해사법센터”를 설립할 것을 발표했다고 보도했으나, 당시에는 자세한 내용은 공개되지 않았다. 그러나 6월 “국제해사중재센터”도 신설할 것을 발표하면서 이 전보다 한 단계 나아간 계획이 공개되었다.²⁰⁹⁾ 두 기관의 차이점에 대한 설명은 없지만, 국제 해사와 관련한 법률 문제와 분쟁에 있어서 중국의 목소리를 반영하기 위해 기획된 것임은 명백하다.

그러나 중국의 해석을 중심으로 국제해사법을 재구성하려는 시도는 필리핀과 같이 중국의 해양력 확장으로 가장 피해를 입을 국가들로부터 저항을 받을 것으로 예상된다. 이런 중국의 계획은 기존 해양분쟁 해결제도와 중복되거나 불필요한 것이고 최악의 경우 유엔해양법협약에 따른 절차를 통해 사건을 해결하지 못하도록 하는 제도가 될 수도 있다는 문제점이 있다.

²⁰⁹⁾ The Epochtimes, https://www.theepochtimes.com/china-to-create-its-own-international-court-s-for-maritime-claims_2349946.html(2017.11.7. 방문).

제4장

국제해양법 자문 및 정책지원 체계
구축의 필요성과 로드맵 《

제1절 국제해양법 자문 및 정책지원 체계 구축의 필요성

1. 국제해양법 현안의 복합적 성격과 법률자문 수요 증가

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라가 가지고 있는 국제해양법 현안문제들은 해양영토 수호부터 해양자원, 대륙붕 공동개발, 해양과학, 해양안보, 해양거버넌스에 이르기까지 매우 복합적인 성격을 가지고 있다. 가령 해양영토 수호에 관련된 독도나 해양경계획정 문제는 국제법, 역사, 지리 등 고도의 전문지식과 해양영토 관련 최신 국제동향의 조사 및 연구를 필요로 하는 현안문제이다. 또한 국가관할권 이원의 해양생물다양성 문제 역시 공해어업, 해양보호구역, 해양유전자자원, 해양환경영향평가, 해양과학기술 이전 등 매우 복합적인 해양법정책 이슈들이 포함된 복합적인 사안이다. 우리나라가 직면한 해양법정책 현안들은 어느 특정한 분야의 전문성과 실무경험만으로는 해결하기 어려운 복합적인 성격을 가지고 있다.

또 국제사회에서 유엔해양법협약과 관련 해양법 조약들이 행위규범과 분쟁해결 규범으로 정착되어 가면서 해양법정책 현안과 관련된 법률자문과 정책지원 수요가 계속 증가하고 있다. 우리나라의 초기 경제발전은 원양어업, 조선업, 해운업 등 해양산업이 선도해 왔으며, 앞으로도 어업, 해운물류, 해양자원 개발 등 해양산업이 우리 경제발전의 중요한 부분을 담당하게 될 것이다. 이와 같은 해양산업의 발전과정에서 해양활동에 관한 법률자문과 동향정보 제공을 필요로 하는 정책수요가 지속적으로 늘어나고 있다. 해양수산부나 외교부와 직접 해양법정책 관련 업무를 담당하고 있는 국가기관뿐만 아니라 해양산업계에도 빠르게 변화하고 발전하는 국제해양법 규범과 국제기구들의 활동에 관한 전문적 동

향정보의 제공과 법률자문을 필요로 하고 있다.

예를 들면, 우리나라의 원양어업계는 2013년 불법어업 문제로 인해 EU와 미국으로부터 수산물 수입금지 조치 경고를 받은 바 있었다. 유엔해양법협약과 공해어업협정 체결 이후 불법, 비보고, 비규제 어업(IUU어업)을 규율하고 방지하기 위한 다양한 국제법 문서와 국제기구의 정책들이 채택되었음에도 불구하고 우리나라의 원양어업계에서는 이를 적시에 수용하지 못하였다. 우리나라의 정부 또한 불법어업에 관한 국내법과 법집행을 국제법 규범의 기준에 부합할 정도로 개선하지 않고 소극적인 태도로 방관한 측면이 있었다. 결국 우리나라는 여러 차례에 걸쳐 IUU 관련 국내법령을 개정하고 IUU어업에 대한 단속과 처벌 의지를 강력히 표명함으로써 EU와 미국으로부터 받은 경고가 해지된 바 있다. 이와 같이 해양법정책과 관련된 다양한 조약과 국제문서들이 채택되면서 우리나라는 그러한 국제법 규범을 신속하게 국내법령에 반영하고 국제적 기준에 맞추어 해양산업 활동을 해야 하는 국제적 환경에 놓이게 되었다.

한편 우리나라는 중국 어선들의 불법어업으로 인해 많은 피해를 입고 있으며 한중 어업협정과 관련 합의에 근거하여 불법어업 대응방안을 마련하고 적극 대응하고 있다. 그러나 불법어업에 종사하는 중국 어선들이 승선 방해 시설물을 설치하거나 우리 해경의 법집행을 방해하거나 대항하는 사례가 늘어나면서 이러한 문제점을 법적으로 어떻게 처리해야 할 것인지의 문제가 정책과제로 대두되어 왔다. 한국의 해경 입장에서는 불법어업에 대한 효과적 대응과 엄격한 법집행을 하기 위해 충분한 법적 근거를 필요로 한다. 한중 어업협정 체제가 지속되는 한 중국의 불법어업 단속과 법집행에 관한 법률자문과 정책지원에 관한 수요도 지속적으로 나타날 것이다.

해양을 둘러싼 국제적 정세 변화에 따라 국제해양법 문제에 관한 법률자문과 정책지원 수요는 계속 증가하고 있다. 다만 그러한 법률자문과 정책지원에 관한 수요는 상시적이고 지속적으로 필요한 측면이 있으나 이러한 수요가 만족할 만한 수준으로 충족되고 있지 못하다는 문제점이 있다.

2. 해양법정책 관련 국책연구기관 현황과 문제점

해양법정책에 관한 연구를 수행하고 있는 국책연구기관들이 다수 존재하지만, 그 기능과 역할이 각 기관에 산재되어 있으며 연구기관들이 가지고 있는 인력, 조직, 예산, 연구범위 등에 관한 한계로 인하여 해양법정책 자문 및 정책지원 수요를 충족시키지 못하는 문제점이 있다. 우리나라를 둘러싼 해양법정책 현안 문제들이 증가하고 있으며 향후 제기될 현안문제들에 대비하기 위해 충분한 법률자문과 정책지원 활동이 이루어지지 못하는 문제점이 있다. 이하에서는 제3장에서 논의한 쟁점을 연구대상으로 하고 있는 해양법정책 관련 연구기관의 현황을 살펴보고 각 기관이 가지고 있는 한계와 문제점을 살펴보고자 한다. 우리나라의 해양영토 및 해양법정책 관련 연구를 수행하고 있는 국책연구기관으로는 동북아역사재단, 한국해양과학기술원, 한국해양수산개발원 등이 있다.

1) 동북아역사재단의 현황 및 한계

먼저 동북아역사재단은 동북아 지역의 역사연구와 정책개발을 위해 설립되었고, 2008년에는 독도연구소를 설립하여 독도와 관련된 역사, 국제법, 지리 조사 및 연구를 수행하고 있다. 동북아역사재단 독도연구소는 조직 및 예산과 관련하여 교육부장관의 일정한 감독을 받고 있으며, 주로 독도에 관한 조사, 연구, 정책개발, 교육, 홍보 및 시민단체와의 교류협력을 수행하고 있다. 2017년 12월 현재 약 13명의 연구원과 직원이 독도연구소에 근무하고 있으며, 연구진은 주로 역사학, 지리학, 국제법 및 한일관계 전문가들로 구성되어 있다. 독도연구소는 주요사업으로 (1) 영토·해양 관련 정책 대응, (2) 영토·해양 관련 조사 연구, (3) 독도 관련 교육과 홍보, (4) 동해·독도 표기 명칭오류시정, (5) 독도체험관 관리 및 운영을 실시하고 있다.²¹⁰⁾

²¹⁰⁾ 동북아역사재단 독도연구소, <http://www.dokdohistory.com/main.do> (2017.11.15. 방문).

〈그림 4-1〉 동북아역사재단 조직도



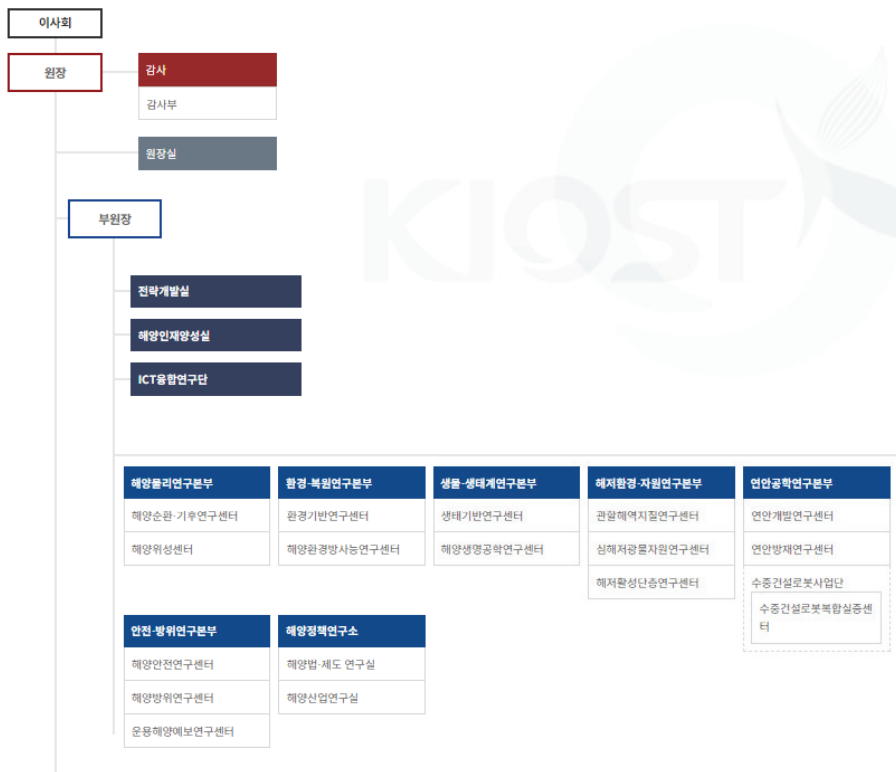
자료: https://www.nahf.or.kr/gnb01/snb05_01.do (2017.11.15. 방문)

동북아역사재단 독도연구소는 교육부와 밀접한 협력관계를 유지하고 있으며 독도문제 및 역사 현안에 관한 교육부의 입장과 활동에 일정한 영향을 받고 있는 것으로 보인다. 또 독도연구소는 동북아역사재단의 산하기관으로서 동북아시아의 역사문제와 연계하여 독도에 관한 역사적 또는 지리적 연구에 연구역량이 집중되는 경향이 있다. 독도연구소는 독도에 관한 역사연구와 정책개발의 컨트롤 타워로 활약하고 있지만, 독도문제 이외에도 민감한 국익이 걸려 있는 다양한 해양법정책 현안문제들에 대한 종합적이고 상시적인 자문 및 정책지원 활동을 수행하기에는 여러 가지 제약이 존재한다.

2) 한국해양과학기술원의 현황 및 한계

다음으로 한국해양과학기술원은 해양법정책 현안문제들과 관련하여 해양정책 연구소와 독도전문연구센터를 두고 있다. 해양법정책연구소는 해양법제도연구실과 해양산업연구실로 구성되어 있으며, 해양법과 해양정책에 관한 연구를 수행하고 있다.²¹¹⁾

〈그림 4-2〉 한국해양과학기술원 조직도



자료: http://www.kiost.ac.kr/kor/sub04_03_01.do (2017.11.15. 방문)

211) 한국해양과학기술원 해양정책연구소, http://www.kiost.ac.kr/prog/deptPerson/kor/sub04_03_01/A030/list.do (2017.11.15. 방문).

해양법제도연구실은 약 16명의 연구인력을 두고 있으며, 국제법, 해양환경, 해양학 전문가들로 구성되어 있다. 해양법제도연구실의 주된 연구대상은 (1) 해양법 및 정책연구, (2) 해양환경 정책연구, (3) 해양공간관리 정책연구, (4) 수산법제 연구, (5) 남북한 해양협력 연구, (6) 해양정보 분석연구, (7) 기타 해양법·정책 현안 대응 및 지원으로 이루어져 있다. 또 해양산업연구실은 약 10여 명의 연구인력을 두고 있으며, 주로 해양학, 정책학, 경제학 전문가들로 연구진이 구성되어 있다. 해양산업연구실은 (1) 해양과학기술 연구개발전략 수립, (2) 국내외 해양수산과학기술 정보분석 연구, (3) 해양자원 개발 정책연구, (4) 해양신산업 정책연구, (5) 해양분야 전문인력 양성 정책연구, (6) 해양문화·관광산업 정책연구, (7) 기타 해양산업 현안 대응·지원을 수행하고 있다.

한편 한국해양과학기술원은 2011년 울릉도·독도 해양연구센터를 설립하였고, 2014년에 울릉도·독도 해양과학기지로 명칭을 변경하여 운영하여 왔다. 현재 울릉도·독도 해양과학기지는 독도의 지속가능한 이용에 관한 법률에 따라 독도 전문연구센터로 지정되어 독도 주변해역의 해양과학조사와 연구를 수행하고 있다. 독도전문연구센터에는 2017년 12월 현재 약 11명의 연구원과 직원이 근무하고 있으며 독도 주변해역의 해양과학조사연구를 수행하고 있다. 독도전문연구센터는 주요 업무로서 (1) 독도 주변해역 해양물리 환경변동 특성연구, (2) 독도 주변해역 해수특성 파악 및 생물생산요소 변화연구, (3) 독도 주변해역 생물다양성 및 생태특성 중장기 모니터링, (4) 독도 연안 해양생태계 서식지 환경 정밀조사, (5) 독도 대형 해조류 환경변화 대응 유전자 연구, (6) 독도 통합 데이터베이스 구축 관리를 수행하고 있다.

한국해양과학기술원은 해양과학기술 및 해양산업 발전에 필요한 원천 연구, 응용 및 실용화 연구를 위해 설립된 해양수산부의 산하기관이기 때문에 해양법제도연구실과 독도전문연구센터 역시 해양수산부와 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 해양법제도연구실은 전반적인 해양법 문제와 해양경계획정 등 해양과학기술과 융합할 수 있는 해양법 정책 연구를 수행하고 있으며, 독도전문연구센터는 독도에 관한 인문사회적 연구를 하는 것은 아니고 독도 주변해역의 해양과학조사 및 연구를 주로 수행하고 있다. 연구인력 구성과 안정적인 연구재원 확보라는 점에서 한국해양과학기술원의 해양정책연구소와 독도전문연구센터는 우

리나라의 해양법정책 법률자문과 정책지원 체계의 중요한 부분을 담당하고 있다.

다만 한국해양과학기술원의 주요 연구분야가 해양과학기술이고 해양법정책연구소가 수행하는 해양법정책 연구와 정책지원도 해양과학과의 연계성에 기반하여 이루어져 왔다는 한계가 있다. 가령 독도 주권 수호, 동해 명칭 표기, 해양안보, 해양협력 등 인문사회 분야의 연구 및 정책개발에 관한 전문성과 실적이 부족한 측면이 있다. 또 한국해양과학기술원은 해양수산부의 산하기관으로서 조직과 예산의 안정적인 운영이 가능하다는 것은 장점이지만, 동북아역사재단과 마찬가지로 해양수산부와의 밀접한 관계로 인해 국가적 차원에서 부처간 의견조율이 필요한 해양법정책 현안에 대해서는 그 활동에 한계가 있을 수 있다는 것은 단점이라고 할 수 있다.

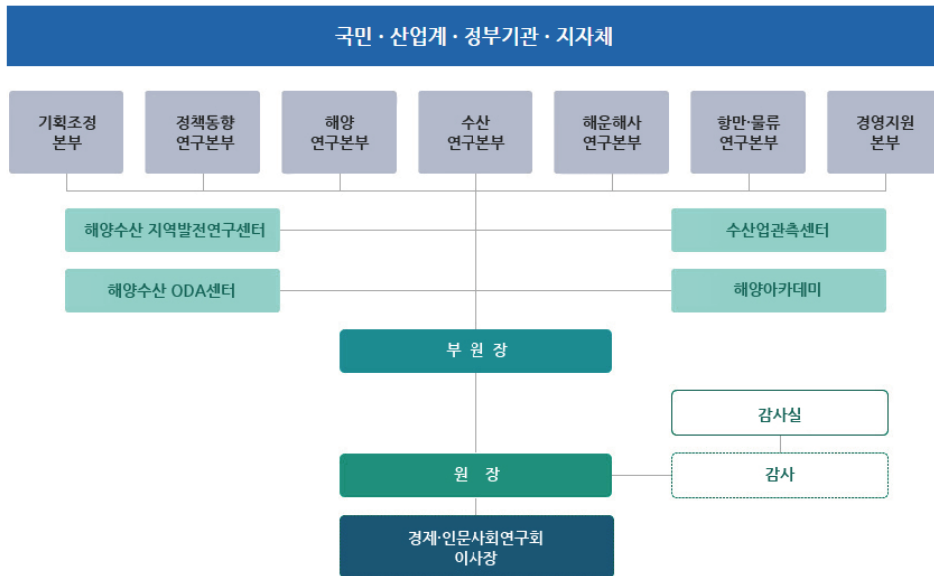
3) 한국해양수산개발원의 현황 및 한계

한국해양수산개발원은 국무총리 산하 경제·인문사회연구회에 속한 정부출연 연구기관으로서 해양수산 및 해운항만산업의 발전과 이와 관련된 제부문의 과제를 종합적·체계적으로 조사·연구하기 위해 설립되었다. 한국해양수산개발원은 (1) 해양, 수산 및 해운항만 정책에 관한 조사·연구, (2) 국내외 해양, 수산 및 해운항만산업의 동향과 정보 수집·조사 및 연구, (3) 해운·항만 관련 국제물류 및 복합운송에 관한 조사·연구를 수행하여 왔다. 한국해양수산개발원은 해양수산 정책 관련 인문사회 분야 연구를 담당하는 정부출연연구기관으로서 독도연구센터, 극지연구센터, 국제수산연구실, 해사안전연구실 등 우리나라의 해양법정책 현안문제들을 연구하고 정책지원활동을 하는 연구부서를 두고 있다.

한국해양수산개발원의 독도연구센터와 극지연구센터는 우리나라의 해양영토 주권 수호에 관한 국제법 및 정책연구를 수행하고 있다. 독도연구센터는 독도의 지속가능한 이용에 관한 법률상의 전문연구기관으로 지정되어 독도 및 해양영토 수호를 위한 국제법 및 역사적 관점에서 연구를 수행하여 왔으며, 극지연구센터는 우리나라의 남극 및 북극 관련 정책의 수립과 시행에 관한 연구 및 자문을 담당하여 왔다. 그 밖에 국제수산연구실과 해운정책연구실은 관련 국제법 규범의 발전과 국제적 동향을 조사 및 연구하여 원양어업과 해사안전에 관한 국제

법 규범을 국내적으로 수용하고 이행하는 데 중요한 역할을 담당하여 왔다.

〈그림 4-3〉 한국해양수산개발원 조직도



* 상기 조직도 중 점선은 비상임

자료: <http://www.kmi.re.kr/web/contents/contentsView.do?rbsldx=181> (2017.11.15. 방문)

한국해양수산개발원은 경제·인문사회연구회 소속으로서 어느 특정 정부부처의 산하에 소속된 기관이 아니고 우리나라의 해양수산 정책 전반에 관한 연구역량과 전문 연구인력을 보유하고 있다는 장점이 있다. 다만 상당한 부분의 인건비와 사업비가 정부부처에서 발주하는 단기 연구용역에 기반하고 있기 때문에 해양법정책 현안문제들에 대한 장기적이고 상시적인 연구 및 자문 수행에 어려움이 있다는 단점이 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 국제해양질서의 변화에 따라 우리나라의 해양법정책 현안문제들에 대응하기 위한 국제법 자문과 정책지원 수요는 날로 증가하고 있으나 이를 충족하기 위한 만족스러운 하나의 연구기관은 찾아보기 어려운 실

정이다. 동북아역사재단, 한국해양과학기술원, 한국해양수산개발원 등의 국책연구기관들이 각 기관의 설립목적과 연구범위에 맞는 연구를 수행하여 왔으나 각 기관의 직제나 예산상의 제약으로 인해 일정한 한계점을 가지고 있다. 따라서 앞으로 우리나라의 해양활동과 해양진출이 확대됨에 따라 더 증가하게 될 해양법정책 관련 자문 및 정책 수요를 충족시키기 위해 상시적이고 일관성 있는 해양법정책 자문 및 정책지원을 제공할 수 있는 국립해양법정책연구소를 설립할 필요성이 있다.

4) 기타 관련 연구기관의 현황 및 한계

그밖에도 해양법정책과 관련된 연구를 수행하는 연구기관으로는 국립외교원의 외교안보연구소, 통일연구원, 한국국방연구원 등이 있다. 외교안보연구소는 국제법센터를 두어 외교안보 정책과 연관된 국제법 연구를 주로 수행하고 있으며, 통일연구원은 남북한 해양협력에 관한 연구를 일부 수행하였고, 한국국방연구원은 우리나라의 해군과 해양안보 전략에 관한 연구를 수행하고 있다. 다만 세 기관에서 수행되는 해양법정책 관련 현안연구는 매우 미미한 수준에 불과하고 각 연구기관이 파트너로 삼고 있는 외교부, 통일부, 국방부의 정부부처가 갖는 해양법정책 현안의 중요성과 시급성에 따라 일시적인 해양법정책 연구들이 수행되고 있다는 한계가 있다.

3. 상시적인 해양법정책 자문 및 정책지원 체계의 수립 필요성

우리나라는 최근 한진해운 파산 사태를 겪으면서 기간산업으로서의 해운업의 속성을 이해하지 못하고 경제전문가들의 조언에 따라 근시안적인 정책결정을 내렸던 뼈아픈 경험을 한 바 있다. 또 불법·비보고·비규제 어업에 관한 국제법 규범의 발전상황을 미처 국내법 제도와 국가실행에 반영하지 못하여 미국과 유럽연합으로부터 수산물 금지조치 경고를 받았다가 각고의 노력 끝에 철회시키기도 하였다. 한편 중국의 어선들이 우리나라의 영해와 배타적경제수역에서 자행하고 있는 불법어업을 예방하고 적절한 법집행관할권을 행사하기 위해서는

매우 신속하고 일관된 법률자문과 정책지원 활동이 필요하다.

따라서 특정 정부부처의 입장이나 이해관계에 구속되지 않고 국제동향의 철저한 분석과 장기적인 국익 확보 방안을 면밀히 연구한 결과를 바탕으로 상시적이고 종합적인 국제해양법 자문과 정책지원을 제공할 수 있는 소위 ‘국립해양법 정책연구소’를 설립할 필요가 있다. 국립해양법정책 연구소는 국가해양위원회와 같이 해양법정책을 조율해야 하는 상급 국가기구뿐만 아니라 해양법정책 관련 업무를 수행하고 있는 해양수산부, 외교부, 국방부, 산업자원통상부 등 모든 정부부처에 적절한 전문가 자문을 제공하고 정책의 수립부터 시행에 이르는 과정에서 여러 법률자문과 정책지원을 수행함으로써 우리나라의 해양권의 수호에 크게 기여할 수 있을 것이다.

4. 민감한 해양법정책 현안의 대외비 자문 수행

우리나라의 해양법 현안문제들은 독도문제나 동해 표기 문제처럼 매우 민감한 외교적 사안에 해당되거나, 해양경제계획이나 BBNJ 국제회의와 같이 협상이 진행 중이어서 우리나라의 협상전략이 노출되지 않도록 정보관리에 각별한 주의를 기울여야 하는 경우가 대부분이다. 그러나 민감한 사안을 다루고 있는 정부부처의 입장에서는 현재 해양법정책 관련 법률자문이나 정책지원을 받기 위해 대외비 정보나 자료를 외부 기관과 공유하는 것이 현실적으로 매우 어려운 상황이다. 해양법정책 관련 연구기관들이 부처의 산하기관이거나 정부출연 연구기관이더라도 그러한 대외비 자료의 제공과 공유는 대외유출의 위험을 감수할 수밖에 없는 측면이 있다. 따라서 우리나라의 해양법정책 현안문제에 대한 전문적인 자문의견과 정책지원 시스템이 원활하게 운영되기 위해서는 민감한 해양법정책 문제에 대한 철저한 보안관리와 대외비 자료 유출을 방지할 수 있는 방안의 마련이 필요하다.

이로 인해 현재 해양법정책 현안문제들 중 매우 민감한 것들은 특정 전문가들에게 개인적으로 자문과 정책지원을 구하는 경우가 많고, 이러한 경우 해당 사안에 대한 분석과 해결을 둘러싼 자문 관련 자료나 경험의 체계적 축적이 매우

어렵다는 단점이 있다. 해양법정책 현안문제는 그 특성상 단기간에 해결이 불가능하거나 매우 어려운 문제들이 대부분이기 때문에 과거 해양법정책 관련 사례와 분석에 관한 정보를 DB화하고 해양활동 과정에서 발생하는 문제들을 일정하게 유형화하여 정리함으로써 체계적이고 일관성 있는 법률자문과 정책지원을 제공해야 할 필요가 있다. 국립해양법정책연구소를 대통령 직속 해양위원회의 자문기관으로 설립한다면 민감한 해양법정책 현안에 관한 대부분의 문제점들은 해소될 수 있을 것이다. 뒤에서 더 자세히 살펴보겠지만 국가해양위원회 같은 기구가 생기지 않더라도 해양법정책 현안문제들에 관한 대외비 정보를 가지고 있는 정부부처와 국립해양법정책연구소 간에 원활한 정보공유와 정보보안이 염수될 수 있는 방식으로 국립해양법정책연구소를 설립할 수 있을 것이다.

5. 해양법정책의 조율 및 거시적 정책방향 설정

해양법정책 현안문제는 여러 가지 이해관계가 얽혀있고, 다양한 국가기관들이 공동으로 대응해야 하는 경우가 많다. 예를 들면 한일 대륙붕 공동개발에 관해서는 일본과의 외교적 문제나 국제법 사안에 대해서는 외교부, 자원개발에 관해서는 산업통상자원부, 해양탐사와 조사는 해양수산부가 각각 소관 업무를 담당하고 있다. 이 경우 각 국가기관들마다 해당 사안을 바라보는 관점과 부처간 이해가 다를 수 있기 때문에 국가기관들 간의 정책적 조율과 조정이 필요하다. 해양법정책의 조율과 조정을 위하여 대통령 직속 국가해양위원회의 설립이 추진되고 있으나 해당 해양법정책 문제에 대한 전문적 지식과 깊은 이해가 없이는 첨예하게 대립하는 부처들 간의 이해관계나 정책적 조율이 이루어지기 어렵다. 따라서 국립해양법정책연구소를 설립한다면 그러한 해양법정책 현안문제들에 대해 정부부처간 의견 조율과 조정이 원활하게 이루어질 수 있는 제도적 정비를 갖추어야 한다.

제2절 국립해양법정책연구소 설립을 위한 단계적 방안

앞에서 논의한 우리나라의 해양법정책 현안과제들과 정책수요에 대응하기 위해 단계적으로 국립해양법정책연구소를 설립하는 방안을 제시하고자 한다.

1. 1단계: 국제해양법정책 연구협의체 구성

1단계에서는 우리나라의 국책연구기관에 분산되어 있는 국제해양법정책 연구 부서들을 파악하고 각 부서들의 특성과 연구분야를 고려하여 국제해양법정책 연구협의체의 형태로 법률자문과 정책지원 활동을 체계화시키는 것이다. 기존 연구기관들에서 수행해 온 독도 주권 수호, 동해 명칭 표기, 해양경계획정, 극지 연구, 해양안보, 해양환경, 해양자원 이외에도 국제해양법정책 이슈가 관련된 연구사업과 정책지원 활동을 발굴하여 일정한 한계점을 가지고 있는 국책 연구기관들 간의 부족한 점을 보완해 갈 수 있을 것이다.

국제해양법정책 연구협의체를 구성하고 운영하기 위해 가장 이상적인 방안은 대통령 직속 국가해양위원회를 설립하고 그 위원회를 구심점으로 하여 여러 해양법정책 관련 기관들이 자문과 정책지원을 제공해나가는 것이다. 다만 국가해양위원회의 설립이 가시화되지 않고 있는 현재 상황에서는 국제해양법정책 연구협의체를 주도할 수 있는 주관 기관을 지정하고 그 기관이 주도하여 각 기관에서 수행해 온 해양법정책 연구들을 조정해나갈 수 있을 것이다. 국제해양법정책 연구협의체 단계에서는 앞에서 지적한 바와 같은 조직, 예산, 연구인력 확보, 상시적이고 일관된 자문의 결여 등의 문제가 동일하게 나타날 수 있으므로 국립해양법정책연구소를 설립하기 위한 다음 단계를 준비해 나갈 필요가 있다.

2. 2단계: 해양법정책 연구협의체의 자원 및 인력 확보

2단계에서는 1단계에서 구성된 국제해양법정책 협의체가 안정적인 인력과 재정지원을 확보하기 위한 연구사업과 자문활동을 발굴하고 필요한 연구역량을

확보해 나가야 할 것이다. 2단계에서는 해양법정책 협의체의 단계에서 수행할 수 있는 일반사업을 확보해나감으로써 해양법정책 자문과 정책지원이 필요한 총리실, 해수부, 외교부, 해양경찰, 해군, 해사법원 등 국가기관과의 관계를 지속적으로 수립해 나갈 수 있을 것이다. 이 경우에 중대한 국익이 걸려 있는 사안이나 민감한 외교적 사안에 대해서는 유관 부처와의 긴밀한 공조와 사전조율이 필요하다고 생각되며, 해양법정책협의회가 어느 특정 정부부처에만 서비스를 제공하는 차원에 그치지 말고 해양법정책 현안문제와 관련된 국가정책의 방향을 설정하고 이를 실행하기 위한 구체적 방안까지도 조정해서 제시할 필요가 있다. 또 기존의 연구기관들이 특정 정부부처와 일정한 지휘 감독 관계로 묶여 있는 것에서 탈피하여 해양 관련 업무를 수행하는 모든 국가기관에서 필요할 때 신속하고 정확하게 법률자문 및 정책지원을 할 수 있는 체제를 구축해 나가야 할 것이다.

3. 3단계: 국립해양법정책연구소의 설립

마지막으로 3단계에서는 해양법정책 협의체를 구성한 연구부서들을 기능별로 조직화함으로써 국립해양법정책연구소를 설립하는 것이다. 국립해양법정책연구소의 설립을 위한 법령을 제정하고, 중립적이고 독립적인 전문가 자문과 정책지원이 이루어질 수 있도록 합리적인 재정지원 기반을 확보함으로써 연구소 설립을 완성할 수 있을 것이다. 이 과정에서 여러 연구기관들 간의 협의와 조정이 필요하겠지만 국무총리실이나 국가해양위원회와 같은 국무조정 기능을 갖춘 정책결정 레벨에서 주도권을 가지고 국립해양법정책연구소 설립을 추진해 나가야 할 것이다. 3단계에 걸쳐 설립될 국립해양법정책연구소가 수행해야 할 구체적 기능과 업무에 대해서는 절을 바꾸어 설명하기로 한다.

〈그림 4-4〉 국립해양법정책연구소 설립 로드맵



자료: 저자 작성

제3절 국립해양법정책연구소의 기능과 역할

1. 해양법정책 국제동향 분석 및 정보제공

정확한 사실관계와 정보에 근거하여 올바른 해양법정책을 수립하고 정책결정을 내리기 위해서는 급박하게 변화하고 있는 국제정세와 해양법 발전상황에 관한 국제동향을 조사하고 분석하여 관련 정부부처에 신속하고 정확하게 제공할 필요가 있다.

해양법정책과 관련하여 선도적인 정책과 입법을 추진하고 있는 주변 국가들에 관한 최신 정보를 수집하고 그러한 정보들을 객관적으로 평가하는 것이 중요하다. 객관적인 사실에 더하여 해당 국가들이 그러한 해양법정책을 추진하게 된 배경과 의도를 조사하고 분석하여 정책결정자들에게 신속하게 제공한다면 해양법정책의 수립과 결정에 크게 기여할 수 있을 것이다.

이미 국책연구기관과 사설 연구기관들이 해양산업 또는 해양경제에 관한 동향을 정기 또는 부정기적으로 관련 부처에 제공하고 있으나 고도의 전문성이 요

구되는 해양법정책 관련 국제동향의 수집과 정보 제공은 양과 질 모두 부족한 실정이다.

제3장에서 제시한 한국의 해양법정책 현안문제들에 직접적인 관련성을 갖는 국제재판소의 판결, 국제기구의 결정과 활동, 주요 국가들의 실행 등에 관한 동향정보를 상시적으로 모니터링하고, 분석한 자료를 데이터베이스화하여 해당 정부부처에게 적기에 제공하는 체계를 마련할 필요가 있다. 이러한 해양법정책 포털 시스템을 구축하여 관련 국가기관들에게 제공하고 기관들 간에도 관련 정보를 공유할 수 있도록 발전시켜 나간다면 이는 기관간 해양법정책을 조율하고 조정하는데도 기여할 수 있을 것이다.

현재 한국해양수산개발원의 독도연구센터, 극지연구센터, 국제수산연구실, 해운산업연구실 등에서는 해양수산부 등 중앙정부 부처에서 발주하는 연구용역의 형태로 해양법정책 관련 국제동향을 작성하여 제공하는 연구를 수행하고 있다. 다만 이러한 국제동향의 내용은 해양산업의 최신 정보 제공에 치우친 측면이 있고 연구사업의 지속성이 보장되지 않는다는 단점이 있기 때문에 우리나라의 해양영토와 해양안보 등 중대한 국익이 걸린 사안들에 관한 체계적 정보 수요를 충족시키지는 못하고 있다.

단기적으로는 기존에 수행되고 있는 국제동향 정보들 중 해양법정책과 관련성이 높은 것들을 중심으로 데이터베이스를 구축해 나가되, 장기적으로는 해양법정책 관련 동향분석과 정보제공 업무를 상시적이고 체계적으로 수행할 수 있는 국책연구소의 설립을 검토할 필요가 있다. 다만 그러한 국책연구소는 특정 부처의 연구용역 사업에 국한되어 활동할 것이 아니라 해양법정책 동향정보를 필요로 하는 해양수산부, 외교부, 국방부, 해양경찰청 등 유관기관에게 모두 양질의 정보를 제공할 수 있도록 예산과 조직 차원에서 중립적이고 독립적인 기관이 되어야 할 것이다.

2. 최신 국제해양법의 발전을 반영한 정책자문 및 지원 체계 구축

한국이 당면하고 있는 주요 해양 현안은 단기적으로 해결될 가능성이 없어 보

인다. 따라서 이런 현안들은 다른 국익에 영향을 미치지 않도록 일관성을 가지고 사안별로 잘 관리하여야 한다. 또한 해양법정책 현안문제는 대부분 국제법과 국제정치가 복잡하게 얽혀 있는 난제들인 경우가 많기 때문에 관련 국제법과 국가실행을 면밀하게 검토하여 일관성 있는 해양법정책을 수립하고 우리의 해양법정책을 외국에게 설득력 있게 제시할 수 있을 정도로 잘 정리가 되어야 한다.

이를 위해서는 우리나라가 직면한 각 해양법정책 문제들에 관련된 국제조약, 국제판례, 국제기구의 결의, 국가실행 등에 대한 연구와 조사가 먼저 선행되어야 한다. 국제해양법과 해양질서에 대한 면밀한 연구를 바탕으로 해당 현안문제에 대한 우리나라의 입장을 수립하고 그러한 입장을 관철하기 위한 해양법정책을 수립할 필요가 있다. 하지만 국가기관에서 근무하고 있는 공무원들이 직접 그러한 국제법과 해양질서에 관한 전문적인 연구와 검토를 완벽하게 수행하기에는 많은 현실적 제약이 따른다.

또한 해양법정책 현안문제는 대부분 매우 민감한 사안들이 많기 때문에 관련 정보를 공개하거나 외부 전문가들과 공유하기 곤란한 경우가 많다. 더욱이 순환 근무제로 인하여 짧은 기간에 다양한 부서에서 근무해야 하는 경우에는 해양법정책 현안문제에 대한 담당 공무원의 이해도나 숙련도가 큰 편차를 보일 수 있다.

이상의 문제점들을 보완하면서 전문적이고 신뢰할 수 있는 정책수립 및 법률자문을 받을 수 있도록 국립해양법정책 연구소의 설립을 추진할 수 있을 것이다. 해양법정책 현안들은 어느 한 부처에만 관련된 것이 아니라 2-3개 이상의 부처가 모두 관여되어 있는 경우가 많기 때문에 그러한 국제해양법 정책지원 수요를 충족시킬 수 있도록 모든 국가기관들과 유기적으로 활동할 수 있는 국립해양법연구소의 설립이 필요하다. 가령 현재 논의가 진행 중인 BBNJ 회의에서의 논의는 해양수산부, 외교부, 환경부, 산업자원부 등 매우 다양한 부처가 각각 관여하고 있는 영역이 거미줄처럼 얽혀 있다. 따라서 각 기관이 소관하고 있는 사항에 관한 정책을 수립하는 과정에서부터 객관적이고 전문적인 자문을 제공함으로써 국제법에 근거한 해양법정책 수립이 가능하게 될 것이다.

3. 국제해양 안보 상황 변화와 위협에 따른 해양정책 대응방안의 제시

세계의 해양안보 환경은 다중적 위협에 직면해 있으며, 특히 동아시아 지역의 해양안보 정세는 중국과 미국 간의 경쟁과 견제가 심화되고 각국의 국익 확보를 위한 군비경쟁이 가속화될 것으로 전망된다. 중국은 필리핀이 제기한 남중국해 중재판정의 법적 효력을 부인함으로써 해양법협약의 발효 이후 정착되어 온 국제법 규범과 해양질서를 저해시키고 있다. 특히 일방적 힘의 우세와 외교적 및 경제적 압력에 의해 해양법협약 위반행위를 기정사실화시키려는 의도를 나타내고 있어 해양분쟁의 평화적 해결과 해양에서의 법의 지배 구현에 부정적 영향을 주고 있다.

이러한 배경에서 우리나라도 해양안보 상황 변화에 따라 다음과 같은 정책적 대응방안을 모색해야 한다. 첫째, 해군과 해양경찰 간 협력을 증진해야 한다. 유엔해양법협약 이후 과거 해양통제 등의 개념에 의한 해양패권 경쟁은 모두 제도적 방안으로 흡수된 측면이 있다. 물론 미중 간 동아시아 해양에서의 해양력과 힘의 경쟁이 나타나고 있으나, 이는 역내 해양안보 측면과는 다른 문제이다. 특히 국가 해양관할권 행사 차원에서의 해양법 집행을 위한 해양경찰의 위상과 임무가 비중을 받고 있다. 평시 해양법 질서 확립과 국가 해양관할권 행사를 수행하는 해양경찰의 역량을 강화해야 하며, 해군-해경 간의 상호운용성 증진 방안을 모색해야 한다. 물론 한국은 북한의 직접적 군사위협에 직면하여 다소 예외 사례로 언급될 수 있으나, 해군-해경 간의 정책적, 전략적 그리고 작전적 협력은 투자 대비 효과 창출을 고려할 때 국가 차원에서 제도화시켜야 한다.

둘째, 한국의 해양관할권 밖에서의 다양한 비군사적 위협에 대한 대응방안을 강구해야 한다. 해적이나 해상강도 등 비군사적 해양안보 위협 요인을 사전에 예방하고 상황 발생시 효과적으로 대응할 수 있는 법정정책적 대안의 제시가 필요하다. 일부 선진국을 중심으로 사설 해양보안기관이 활성화되고 있으며, 동남아, 인도양 그리고 아프리카 연안에서 우리나라의 상선이 주요 위협대상인 점을 고려할 때 하나의 정책적 대안으로의 검토와 제도화가 필요하다.

셋째, 역내의 다양한 해양안보 협력체에 대한 관심을 제고하고 이에 적극적인

로 기여하는 방안을 마련해야 한다. 해양안보 위기 대응과 국제해양법의 해석과 적용을 둘러싼 갈등은 어느 일방 당사국의 노력만으로 해결하기 어렵다. 따라서 다자간 해양안보 협력체에 적극적으로 참여하여 주도권을 확보하고 역내 해양안보 위협과 군비경쟁으로 인한 군사적 긴장을 완화시키는 해양안보 정책을 수립해야 한다. 예를 들면 북태평양해양경찰 협의체나 동남아 인도양 국가 해경에 대한 교육 및 훈련 지원 계획 등 역내 다자간 해양안보 협력체에 대한 주도권을 확보하고 그러한 다자간 해양안보 협의체를 지원함으로써 역내 해양안보에 있어 한국의 주도적 역할을 구축하는 적극적 방안을 수립할 필요가 있다.

제5장

결론 및 정책제언 ≪

국제해양질서와 해양안보 상황의 변화로 인하여 해양에서의 갈등이 심화되고 우리나라의 국익침해 우려가 증가하고 있다. 급변하는 국제정세 속에서 해양을 둘러싼 국가들 간의 해양자원 개발 및 해양관할권 확보를 위한 경쟁을 더욱 치열해지고 있다. 이러한 국제적 경향에 비해 우리나라는 해양수산 산업적 측면에서는 괄목할만한 성장과 활동을 하고 있으나 국익에 큰 영향을 줄 수 있는 잠재적인 해양법정책 이슈에 관한 종합적인 정책자문 및 지원 체계는 국력과 해양의 중요성에 비해 매우 열악한 상황이다.

해양을 둘러싼 국제정세는 미국과 중국 간의 동아시아 해양패권 경쟁, 일본의 해상자위대 전력 강화, 동남아시아 국가들의 해양력 및 해군력 증강, 국가관할권 이원의 해양자원 문제, 불법, 비보고, 비규제 어업 문제, 남극과 북극의 보전 및 개발 활동 등으로 인해 매우 복잡한 국제관계가 전개되고 국제협력의 필요성이 요청되고 있다. 이와 같이 해양을 둘러싼 국제정세의 악화와 새롭게 등장하고 있는 글로벌 해양이슈에 대비하여 종합적이고 상시적인 대응체계의 구축이 필요하다.

특히 한반도 주변 수역에서 우리나라의 국익에 직접적이고 중대한 영향을 줄 수 있는 해양법정책 현안들에 대한 종합적이고 상시적인 법적 자문 및 정책지원 체계의 마련이 필요하다. 구체적으로 한중, 한일 해양경계획정 협상, 한중, 한일 어업협정의 운영과 해상법집행, 한일 대륙붕 공동개발, 동중국해 대륙붕 외측한계 설정 문제 등 한반도 주변해역의 관할권 확보와 국익 증진을 위한 종합적이고 상시적인 대응기반을 강화할 필요가 있다.

또한 국가적 차원의 해양법정책 자문 수요가 지속적으로 증가하고 있으므로 이를 충족시키기 위한 우리나라의 실정에 맞는 제도적 뒷받침이 필요하다. 우리나라의 경제에서 해양수산업이 차지하고 있는 비중을 고려할 때 해양 관련 국익 보호와 증진을 위해 정책결정자들에게 제공할 수 있는 종합적 법률자문 및 정책

지원 체계를 수립해야 할 것이다. 분산적인 독도연구, 해양경계획정 협상 및 경계획정 이후 해양관할권 관리 체계 마련, 심해저 및 대륙붕 전문가 부재, 어업 협정 및 국제수산물규범 대응 미비, 새로운 해양안보 위협요인에 대한 사전 대응 기반 미비 등을 극복하기 위해 국립해양법정책연구소와 같은 제도적 뒷받침이 필요하다.

한국의 이웃 국가들은 해양법정책 연구기관을 확대하고 전문적인 정책지원과 법률자문 체계를 구축하고 있다. 한국과 유사한 상황에 처한 일본, 중국, 싱가포르 등 주변국들은 민관 협력을 통해 종합적인 해양법정책 연구기관을 설립하여 운영하고 있다. 본 보고서에서 살펴본 바와 같이 주요 국가들이 설립한 해양법정책 관련 기관들은 각 정부부처와 매우 긴밀한 협력관계를 유지하고 있으며 장기적인 국가해양정책의 수립과 시행에도 중요한 역할을 수행하고 있는 것으로 보인다. 우리나라도 여러 해양 관련 기관에 분산되어 있고 단기사업 중심으로 연명하고 있는 연구센터들을 결집하여 해양법정책 자문과 지원을 위한 종합적 연구기관을 설립함으로써 종합적이고 상시적인 해양법정책 연구기관의 설립이 필요하다.

국립해양법정책연구소를 설립하게 된다면 이 기관은 국제해양법정책에 관한 상시적이고 종합적인 법률자문 및 정책지원 체제를 갖추어야 한다. 해양수산 분야의 종합적인 연구역량과 국제적 네트워크를 바탕으로 중대한 국익이 걸려 있는 해양법정책에 관한 상시적 법률 자문 및 정책지원 시스템을 구축해야 할 것이다.

참고문헌 《

- 강신석, “2013년 중국 해양관리기구 조직개편의 함의”, 『한국해양경찰학회보』 제3권 제2호, 2013
- 관계부처 합동, 『북극정책 기본계획』, 2013
- 김근식, “서해 북방한계선(NLL)과 한반도 평화에의 접근,” 『동북아연구』 제15권, 2010
- 김동수·정맹석·홍성표, “중국의 해양전략과 연계한 중국방송식별구역(CADIZ) 운영 분석과 우리의 대응방안,” 『항공우주시스템공학회지』, 제11권 2호, 2017
- 김부찬, “중국 불법어선 단속 및 대응에 있어서 해군의 역할과 한계,” 『서울국제법연구』, 제21권 2호, 2014
- 김석균, “해적 및 해양테러 등 해상불법행위 대응을 위한 사설무장보안요원 승선에 대한 고찰,” 한국정치학회·인하대학교 국제관계연구소·한국해양정책학회 공동학술회의 발표문인하대학교, 2017
- 김하영, “동해 해양질서의 특징과 수산자원 관리의 한계,” 『한국정치연구』, 제22집 2호, 2013
- 김한택, “동중국해 방공식별구역에 관한 국제법연구,” 『강원법학』, 제44권, 2015
- 구민교, “미중 간 신 해양패권 경쟁: 해상교통로를 둘러싼 ‘점-선-면’ 경쟁을 중심으로,” 『국제지역연구』, 제25권 3호, 2016
- 국립수산업과학원, 『2012 세계 수산업 동향』, 2013
- 남창희, “서태평양에서의 미중 세력 경쟁과 자위대의 역할 확대,” 『국방연구』, 제58권 4호, 2015
- 남창희·왕유위, “미국의 공해전투(AirSea Battle) 개념과 미일동맹,” 『한일군사문화연구』, 제14집, 2012
- 남완우·송혜진, “국내해양관할권에서의 중국어선 불법어업 규제를 위한 국제 기준과 대응에 관한 연구,” 『한국경찰연구』, 제16권 1호, 2017

- 노호래, “해양범죄의 유형분석과 대응방안,” 『한국공안행정학회보』, 제42호, 2011
- 박봉규·이승렬, “동아시아 해양안보와 국제협력: 양분화 이론을 중심으로,” 『정치정보연구』, 제12권 2호, 2009
- 박성용, “동북아 해양안보와 한국안보에의 함의,” 『한국동북아논총』, 제15권 4호, 2010
- 박성용, “북한의 해양 비대칭 전력과 한국의 해양안보: 비대칭적 위협 양상 및 한국의 전략적 대응방향,” 『정치정보연구』, 제14권 2호, 2011
- 박성용, “동북아시아 국가들의 적극적 해양전략과 해군력 증강,” 『통일전략』, 제13권 4호, 2013
- 한국해양수산개발원(편), 『대한민국의 해양법실행』, 2017
- 박영준, “일본 군사력 평가: ‘동적 방위력(dynamic defense force)’에서 ‘통합기동방위력’으로의 행보,” 『신아세아』, 제22권 2호, 2015
- 박영준·박종득, “탈냉전기 일본의 해양전략 변화에 관한 연구: 미국 해양전략과의 상관관계를 중심으로,” 『일본군사문화연구』, 제6집, 2008
- 박응수, “동아시아 해양안보협력 발전방안,” 『한국정보통신학회논문지』, 제20권 8호, 2016
- 박찬호, “동해표기의 국제법적 고찰-UNCSTG와 IHO결의를 중심으로,” 『독도연구저널』 제 32호, 2015
- 신상철, “중국어선 불법조업에 대한 대응방안 연구,” 『해사법연구』, 제25권 3호, 2013
- 안슬기, “중국 해양관리기구 재편: 국가해양국 조직개혁 사례를 중심으로,” 『신아세아』 24권 3호, 2017
- 이광남·정진호, “중국어선 불법어업에 따른 수산부문 손실 추정,” 『수산경영론집』, 제45권 2호, 2014
- 이동률, “중국의 강대국화 외교전략과 과제,” 『국방연구』, 제53권 3호, 2010
- 이수형, “국제정치의 지형 변화와 동아시아 강대국 정치,” 『동북아연구』 제27권 1호, 2012
- 이원우, 『다자안보협력의 한계와 제약: 아세안지역안보포럼(ARF) 중심으로』, 2009

- 이주은, “방공식별구역 확장에 따른 영유권 분쟁 대응방안 연구,” 『군사논단』, 제 88호, 2016
- 이정삼·류정곤·기해경, “중국어선의 북한 동해수역 입어 동향과 대응방향”, 『수산 경영론집』, 제48권 3호, 2017
- 이종근, “불법어업단속제도에 관한 연구,” 『수산해양교육연구』, 제22권 3호, 2010
- 오공균, “아시아지역해적방지협력협정과 해적 퇴치 국제공조체제의 발전 방향” 『해양한국』, 2003년 11월호, 2003
- 양희철, “중일 동중국해 자원 개발 합의의 법적 해석과 우리나라의 대응방안”, 『대한국제법학회논총』제57권 제1호, 2012
- 양희철, “중국 ADIZ의 국제법적 해석과 동북아 안보에서의 함의,” 『국제법학회논총』, 제59권 4호, 2014
- 양희철, “중국의 주요 해양정책에 관한 연구 동향 분석,” 『동서연구』, 제27권 2호, 2015
- 유의상, “동해표기 확산 어디까지 와 있나”, 『독도연구저널』 제 32호, 2015
- 장용석, “서해 북방한계선의 성격과 서해평화협력특별지대 재론,” 『통일문제연구』, 제59호, 2013
- 정봉규·최정호·임석원, “불법어업에 대한 해상집행기관의 역할 및 방향-중국어선의 불법어업을 중심으로-,” 『수산해양교육연구』, 제26권 4호, 2014
- 정호섭, “반(反)접근·지역거부 대 공·해 전투 개념: 미중 패권경쟁의 서막?” 『Strategy 21』, 제14권 2호, 2011
- 최병학, “이어도 상공 중첩 방공식별구역이 해양관할권에 미치는 영향과 한국공군의 공역관리 대응전략,” 『한국군사학논총』, 제5집 1권, 2016
- 최영석, “해적행위 대응과 해상운송로 확보,” 『계간 해양수산』, 제1권, 2011
- 최종남, “미국 및 유럽 지도의 동해 표기 분석”, 『독도연구저널』 제 32호, 2015
- 최종화·김영규, “북방한계선과 서해 5도 주변수역의 해양법문제,” 『수산해양교육연구』, 제16권 1호, 2004
- 최정현, “미 해군의 공세적 해양전략과 전투함대-마한으로의 회귀?” 『KIMS Periscope』, 제85호, 2017
- 한국해양수산개발원, 『중국 불법어업 대응방안 연구』, 농림수산식품부 정책연구보

- 고서, 2012
- 해양수산부, 『2017 주요업무추진계획』, 2017
- 해양수산부, 『심해저활동 관리 및 지원에 관한 법률 제정(안) 입법예고』, 2017

〈해외 문헌〉

- IISD Reporting Services, *Earth Negotiations Bulletin : PreCom 4 Final*, Vol. 25 No. 141, 2017,
- UN General Assembly, Resolution A/71/74, "Oceans and the Law of the Sea: Report of the Secretary-General", 22 March 2016
- UN doc. CLCS/80 (2013), *Progress of Work in the Commission on the Limits of the Continental Shelf*, 2013
- Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, 2nd Edition, 2009
- Sam J. Tangredi, "Globalization and Sea Power: Overview and Context", *Globalization and Maritime Power*, 2004
- Eric Grove, *The Future of Sea Power*, 1990
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Review of Maritime Transport*, 2010
- Selig S. Harrison (ed.), *Seabed Petroleum in Northeast Asia: Conflict or Cooperation?*, 2005
- Robyn Lim, *The Geopolitics of East Asia*, 2012
- Jisi Wang, "China's Changing Role in Asia", in Kokubun Ryosei and Wang Jisi (eds), *The Rise of China and a Changing East Asian Order*, 2004
- Michael McDevitt & Frederic Vellcci Jr., "The Evolution of the People's Liberation Army Navy", in Geoffrey Till and Patrick C. Bratton (eds), *Sea Power and the Asia-Pacific: The Triumph of Neptune?*,

2011

Ronald, O'Rourke, "China Naval Modernization: Implications for US Navy Capabilities-Background and Issues for Congress", *Report for Congress*, December 13, 2017

John H. Maurer, "A Rising Naval Challenger in Asia: Lessons from Britain and Japan between the Wars", *Orbis*, Vol. 56, No. 4, 2012

US Department of Defense(DoD), *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 3, 2012

US Marine Corps, Navy, and Coast Guard, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, March 2015

Tsuneo Watanabe, *Japan's Security Strategy toward the Rise of China: From a Friendship Paradigm to a Mix of Engagement and Hedging*, April 6, 2015

Geoffrey Till, "Maritime Strategy in a Globalizing World", *Orbis*, Vol. 51, No. 4, 2012

Geoffrey Till, *Asia's Naval Expansion: An Arms Race in the Making?*, 14 December 2012

Ian Story & You Ji, "China's Aircraft Ambition Seeking Truth from Rumors," *Air Power Journal*, Vol. 1, No. 2, 2004

US DoD, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, 2013

Andrew S. Erickson, "Rising Tide, Dispersing Waves: Opportunities and Challenges for Chinese Seapower Development," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 37, No. 3, May 2014

Seong-yong Park, *The Development of the Republic of Korea Navy in a Changing National Defense and Northeast Asian Security Environment*, Ph.D Thesis, 2012

M. Gilber, "Bordering on Peace: Democracy, Territorial Issues, and Conflict", *International Studies Quarterly*, Vol. 51, Issue 3, 2007

- Paul Senese and John Vasquez, *The Steps to War: An Empirical Study*, 2008
- Duk-ki Kim, "Naval Strategy in Northeast Asia: Geo-strategic Golas", *Policies and Prospects*, December 1999
- Jin-Hyun Paik, "Maritime Security in East Asia: Major Issues and Regional Responses", *Journal of International and Area Studies*, vol. 12, no. 2, 2005
- International Chamber of Commerce (ICC)-International Maritime Bureau (IMB), "Piracy and Armed Robbery against Ships", *Annual Report*, 30 March 2017
- Catherine Zara Raymond, *Maritime Terrorism, A Risk Assessment: the Australian Example*. 2006
- Martin Murphy, "Maritime Terrorism: The Threat in Context", *Jane's Intelligence Review*, Vol 18, No. 2, 2006
- Peter Chalk, "The Maritime Dimension of International Security: Terrorism", *Piracy and Challenges for the United States*, 2008
- National Institute for Defense Studies (NIDS), *East Asian Strategic Review*, 2005
- Rohan Gunaratna, "The Threat to the Maritime Domain: How Real is the Terrorist Threat?", in Jeffrey H. Norwitz (ed.), *Armed Groups: Studies in National Security, Counterterrorism and Counterinsurgency*, August 5, 2008
- Elizabeth Cuadra, "Air Defense Identification Zones: Creeping Jurisdiction in the Airspace", *Virginia Journal of International Law*, Vol. 18, 1978
- Peter A. Dutton, "Caelum Liberum: Air Defense Identification Zones outside Sovereign Airspace", *The American Journal of International Law*, Vol. 103, No. 4, 2009
- Min-hyung Kim, "Why Provoke? the Sino-US Competition in East Asia

and North Korea's Strategic Choice," *Journal of Strategic Studies*,
Vol. 39, No. 7, 2016

〈인터넷 자료〉

경향신문, www.khan.co.kr
국가통계 포털, http://kosis.kr/nsportalStats/nsportalStas_012Body.jsp?menuId
미 국방부, Asia-Pacific Maritime Security Strategy
싱가포르 국제법센터, <https://cil.nus.edu.sg>
싱가포르 외교부, <https://www.mfa.gov.sg>
서울신문, <http://m.seoul.co.kr>
수산인신문, <http://www.isusanin.com/news/articleView.html?idxno=24499>
이데일리, www.edaily.co.kr
이코노미스트, www.economist.com
일본 종합해양정책본부 홈페이지, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou>
일본 외교부 홈페이지, www.mofa.go.jp/files/000091726.pdf
일본 해양정책연구소(OPRI) 홈페이지, <https://www.spf.org/opri-j>
연합뉴스, www.yonhapnews.co.kr
조선일보, <http://news.chosun.com>
중앙일보, <http://news.joins.com>
중국 외교부, <http://www.fmprc.gov.cn>
중국 해양관리국 홈페이지, <http://www.soa.gov.cn>
중국 해양정책전략연구소 홈페이지, <http://www.cima.gov.cn>
통일부, <http://www.unikorea.go.kr>
통일부 북한정보포털, <http://nkinfo.unikorea.go.kr>
한국극지연구진흥회 극지연구, <http://kosap.or.kr/research/outline>
한국극지연구진흥회 한국의 극지진출, <http://kosap.or.kr/advance/korea-adv>
한국경제, www.hankyung.com
해양수산부 보도자료, <http://www.mof.go.kr>

- 해양수산부 해적통계, http://www.gicoms.go.kr/pirate/pirate_03.do
- UN DOALOS 홈페이지, www.un.org/Depts/los
- UNFCCC, <http://unfccc.int/2860.php>
- CSIS AMTI, <https://amti.csis.org>
- CNN Philippines, <http://cnnphilippines.com>
- The Marine Executive, <http://maritime-executive.com>
- S&P Global Platts, <https://www.platts.com>
- The Straits Times, <http://www.straitstimes.com>
- Reuters UK, <https://uk.reuters.com>
- ABC, <http://www.abc.net.au>
- CSIS, <https://www.csis.org>
- Channel News Asia, <http://www.channelnewsasia.com>
- Hellenic Shipping News, <http://www.hellenicshippingnews.com>
- Reuter, <http://www.reuters.com>
- Straittimes, <http://www.straitstimes.com>
- World Maritime News, <https://worldmaritimenews.com>
- The Epochtimes, <https://www.theepochtimes.com>
- UN, <http://www.un.org>
- VOA Korea, <https://www.voakorea.com>
- IISD reporting services, <http://enb.iisd.org/unep/oecpr3-unea3>
- US Department of Defense, Asia-Pacific Maritime Security Strategy,
https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20A-P_Maritime_Security_Strategy-08142015-1300-FINALFORMAT.PDF
- U.S. Geological Survey, <https://archive.usgs.gov/archive/sites/www.usgs.gov/newsroom/article.asp-ID=1980.html>
- Oilprice.com, <https://oilprice.com/Energy/Natural-Gas/Putin-Says-Russia-Will-Become-Worlds-Top-LNG-Producer.html>

Gazprom, <http://www.gazprom.com/about/production/projects/mega-yamal>

新华网, <http://news.xinhuanet.com>

국제해양질서 변화에 따른 대응방안

• 인 쇄	2017년 12월 29일 인쇄
• 발 행	2017년 12월 31일 발행
• 발 행 인	양 창 호
• 발 행 처	한국해양수산개발원 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
• 연 락 처	051-797-4800 (FAX 051-797-4810)
• 등 록	1984년 8월 6일 제313-1984-1호
• 조판·인쇄	애드원플러스 070-4390-3850

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337

정가 15,000원