

# 중국해양경계획정 쟁의의 국제법적 해석 및 대책 연구

-장허(江河)

개요: 경제 글로벌화의 심화와 연안국의 산업화는 전세계 자원 수요의 급격한 확대를 가져왔고 새로운 블루 인클로저 운동은 국제 해양경계획정의 분쟁을 점점 복잡한 양상으로 변화시키고 있다. 아시아 경제통합의 심화, 대국관계와 지역 정치는 중국이 효율적으로 경계획정 문제를 해결하게 하는 것을 더 어렵게 만들고 있다. 해양경계획정의 국제법적 기초와 사법실천 및 동중국해 경계획정 분쟁의 국제법적 해석은 분쟁을 평화롭게 해결하는 데 합리성과 역사적 경험을 제공해 줄 것이다. 지지부진하게 지속되어 온 해양 분쟁을 해결하기 위해 중국은 종합적인 국력을 향상시켜야 하고 평화공존의 외교정책을 유지하며, 해양개발 정책과 해양법의 교육과 연구를 강화하여야 한다.

## 1. 블루 인클로저 운동과 아시아 해양경계획정 쟁의

2007년 이후 세계 연안국은 해양 이익에 대해 치열한 경쟁을 전개하게 되었다. 칠레와 영국은 남극에 대한 영토 주권 요구를 하고 러시아는 북극에 대해 ‘깃발을 꽂는’ 행위를 하였다. 이는 미국, 덴마크, 캐나다와 노르웨이 등의 국가를 자극하여 북극의 주권 소송을 제기하기까지 이르렀다. 몇몇 국가는 자국의 지속가능한 발전을 위해 확장적인 해양정책을 추진하였다. 21세기에 일어난 해양 인클로저 운동은 이러한 역사적·사회적 배경이 있었다.

고대 로마 전성기부터 인간은 해양 영역에 관심을 가지기 시작하였고 몇 세기가 흘러 오는 동안 서양 열강들의 블루 인클로저 운동은 지금까지 멈춘 적이 없었다. 인류의 사회 규칙에서 말하는 ‘대륙의 해양 통치’는 이미 국제법의 전형적인 잠언이 되었고 해양과학, 탐사기술이 끊임없이 진보해가면서 인류는 해저에 대해 더 깊이 인식하게 되어 해양이 무궁무진한 지구 자원의 보고라는 것을 깨닫게 되었다. 해양의 생물은 20만 종에 달하며 전 세계 70%이상의 오일가스 자원이 매장되어 있고 석유 매장량은 1000억 배럴에 달한다고 한다. 2010년 심해 원유 생산량은 850만 배럴(4.3억톤)까지 증가하였다. 바다에서 생산할 수 있는 지속가능한 조석 에너지, 파동에너지 등은 인류 미래 발전의 잠재적인 에너지이다.

21세기에 들어서 전세계의 산업화와 경제 글로벌화의 영향으로 세계 각국의 에너지 수요는 급격하게 증가하였고 석유 수요증가와 가격의 변화는 전 세계 경제 발전의 결정적인 요소가 되었다. 인류가 자원을 개발하는 속도는 점점 가속화되었고 자원은 점점 고갈되어 갔다. 이런 상황에서 개발도상국들이 산업화의 후발주자로 나타나게 되었고 각국의 조방식 경제발전 모델로 대부분 국가의 에너지자원 정책에 ‘지속가능성’

이라는 요소는 반영되지 않았다. 이러한 여러 시대적인 배경으로 해양자원의 개발이용이 무엇보다 시급한 과제가 되었다. 이렇게 해양은 각국의 새로운 자원 전쟁터가 되었다. 경제 글로벌화의 배경 속에서 지역 일체화는 사회 발전에서 반드시 필요한 것이었다. 그러나 지정학적 요소를 기반으로 일체화가 된 국가들 사이에는 상당한 차이점이 있었다. 그중 아시아는 국제 조직의 네트워크가 가장 약한 지역이었고 각 국가 간의 의존도도 제일 낮았다. 그래서 여러 갈등이 발생하기 시작하였으며 해양경계획정 분쟁도 그중 하나였다. 중일 간의 ‘중국 위협론’도 중국과 이웃 국가들 사이의 양자관계 상호작용을 지속적으로 부족하게 만들었다. 또한 대국의 국제사무 간섭도 중국의 평화 공존 외교 정책을 지속적으로 유지하기 어렵게 만들었다. 이러한 요소와 지리적이고 정치적인 원인은 아시아의 해양 분쟁을 더욱 복잡하게 만들었다. 동중국해의 인접 국가들은 확장성 해양 대국건설을 추진하고 있으며 남중국해의 대다수 국가들은 신흥 경제체제의 군도국가인데 이러한 국가들은 해양의 주권 권익이 합리적이고 합법적인지와 관계없이 주권을 확대하여 그들 국가의 근본을 세우고자 시도하고 있다. 그렇다면 주권 국가들이 이렇게 해양 인클로저 운동을 전개하고 있는 상황에서 중국은 역사 속의 동아시아의 병든 국가(아편전쟁시기 서양국가가 중국을 불렀던 별명;东亚病夫)처럼 우리의 합법적인 권리를 희생하여야 하는가 아니면 천하의 대국으로 아시아의 해양경계 획정을 평화롭게 해결하여야 하는가. 이 문제에 대한 답은 중국의 자원정책과 해양 전략에 달려 있다.

당나라 시기에는 해양자원이라는 개념이 없었다. 당시에 중국은 농업 위주의 국가였고 또 중국이 세계 경제의 중심이었기 때문이었다. 하지만 이후 서양 국가가 1차 해양 인클로저 운동을 시작할 때 중국은 해금정책(우리나라의 채국정책과 유사)을 시행하고 있었고 중국은 그렇게 ‘천하의 대국’과 ‘동아시아의 병든 국가’라는 두 수식어를 가지게 되었다.

최근 중국은 세계의 공장이자 세계경제의 엔진으로 발돋움하게 되었는데 이로 인해 10억이 훨씬 넘는 인구의 자원이용 총량은 급격하게 증가하였고 중국은 동부지역을 개발함과 동시에 서부지역도 함께 개발하여야 할 필요성을 느끼게 되었다. 그러나 아프간 전쟁과 이라크 전쟁으로 미국의 군사력이 아시아에 성공적으로 진입하며 중국의 서부자원 개발은 위기를 맞게 되었고 이는 중미관계의 불안정 요소가 되었다. 중국은 세계에서 유일하게 석유가 매장되어 있지 않은 대국이다. 중국의 경제 이익과 자원안정을 위해서는 반드시 충분한 석유를 보유하여야 한다. 따라서 연해 지역을 탐사·개발하는 것은 중국 육지 자원의 저장소 역할을 해 줄 것이다. 종합적으로 말해서 중국은 반드시 현실을 직시하여 효과적으로 자원위기를 해결할 수 있는 유리한 방법을 찾아 해양 분쟁을 해결하여야 한다. 아래의 내용에서 경제적 의미의 해양 경계획정에 대해 심층적으로 논해 보겠다.

## 2. 중국 해양경계획정 분쟁 및 국제법 해석

중국은 유라시아 대륙 동부의 육지 대국이다. 중국과 인접국가들의 해안 너비는 400해리가 넘지 않는다. 몇몇 국가들은 일방적으로 배타적 경제 수역과 대륙붕 경계를 설정하였는데 너비가 400해리가 되지 않아, 반드시 중국의 것을 침범하게 되어있어 이 부분에서 중국과 갈등이 있다. 국토 면적이 작은 일본은 역사적으로 해양 대국이었는데 동중국해에서의 해양확장 정책은 의심할 여지 없이 중일 간의 해양경계획정 분쟁을 가져왔다. 한국도 21세기 국가 해양정책을 통해 해양강국을 건설한다는 목표를 세웠다. 남중국해에서는 아세안 국가들이 해양 관할권 확장의 범위를 넓혀 해양경계 이익을 각 회원국 해양발전 전략의 주요한 방침으로 삼아 남중국해 지역의 해저 인클로저 운동도 점점 격렬해지고 있다.

중국은 보하이, 남중국해, 황해, 동중국해 이렇게 4개의 바다가 있다. 보하이를 제외한 다른 바다는 인접한 8개의 국가들과 경계획정 분쟁이 있다. 국제법상 경계획정은 주로 영해 경계획정, 배타적 경제수역 경계획정, 대륙붕 경계획정으로 나뉜다. 동중국해와 남중국해의 주요 분쟁은 배타적 경제수역과 대륙붕 경계획정에 속하는 분쟁이다. 국제해양법의 법률적 주요 연원은 국제연합 해양법 협약(이하 협약)과 대륙붕 협약 등의 다자 조약과 국제사법과 각국의 실천으로 형성된 것이 있다. 해양경계획정에서의 기본 법률 제도는 양자 협정, 형평원칙, 등거리원칙, 대륙붕의 자연적 연장, 역사적 권리 등을 포함하는데 이러한 원칙들이 중국과 인접국가들 사이에 분쟁을 생성시키는 주요한 원인이다.

넓은 의미에서 보면 국제사법 관행은 국제사법재판소와 중재법원의 판결사례를 포함한다. 1969년 북해 대륙붕 사건 이후 관련된 해양경계획정의 주요한 사례는 12개가 있다. 여기에서 주요한 법률원칙은 형평원칙이며 구체적인 법률원칙이나 법률규칙은 주로 자연적 연장의 원칙, 등거리선 원칙, 비례의 원칙 등이 있다. 실제 판례에서는 국제사법재판소가 고려할 관련 사정은 지리적 요소, 지질·지형요소, 당사국의 행위, 천연자원의 보존·통일성, 제3국의 이익이 있다. 상술한 요소가 형평원칙을 적용하는 데 결정적인 역할을 하는지 교정적인 역할을 하는가에 대해서는 구체적인 경계획정 분쟁의 실질적인 상황을 고려해 선택하며, 양자 협정 중 각국의 자유로운 협상으로 적절하게 해결한다.

동중국해는 서쪽으로는 중국 동쪽으로는 일본과 접하고 있다. 지질상으로 보면 중국 해안의 자연적 연장으로 대륙붕의 지질구조는 실질적으로 연속성을 가진다. 일본의 오키나와 해구는 동중국해 해저의 안정성과 통일성과 단절되어 동중국해 해저 양측의 확실한 구분선을 형성하고 있다. 일본은 주요 관련 국가(특히 중국)사이의 해양경계획정에서 대륙붕과 배타적 경제수역에서 중간선을 사용한 단일경계 획정을 주장하고 있다. 협약의 법률규정을 분석해 보면 대륙붕 법률제도는 지리적 의의상 대륙붕의 기초이다. 국제사법재판소는 1984년 메인만과 관련된 판결에서 하나의 선으로 동시에 경계획정을 하는 것은 실질적으로 불가능한 것이라 언급하였다. 국제 실천에서 단일한 경계획정의

사례가 존재하기는 했지만 관련 협약과 사법기구는 이것이 강제적인 법률원칙이 아니라고 하였다. 게다가 형평원칙은 해양경계획정의 최우선 원칙이며 경계획정에 대한 양국의 협의가 없는 상황에서 경계획정은 분쟁 해역의 실제 상황과 결합하여 형평한 결과를 이루는 것을 목적으로 이루어져야 한다고 언급한 바 있다.

일본은 1958년 대륙붕 협약의 당사국이 아니었다. 따라서 협약과 국제사법 관행으로 그 주장의 합법성에 대해 분석해 보겠다. 협약에서 언급한 형평한 결과의 경계획정 목적이든 사법실천으로 확립된 형평원칙이든 중국과 일본은 이에 대해서 이견이 없다. 문제는 어떻게 결과의 형평을 이루는가, 혹은 어떻게 특수한 사정과 구체적인 규칙에 근거해 형평원칙을 적용하느냐이다.

1969년 북해 대륙붕 경계획정안은 국제사법재판소가 수리한 대륙붕 관련 경계획정 분쟁의 첫 번째 사건이다. 이 사례는 국제 해양경계획정 법률원칙의 생성에 중요한 영향을 주었다. 국제사법재판소는 대륙붕의 자연적 연장원칙은 대륙붕 관련 법률 규칙 중 가장 기본적인 규칙이라고 하였다. 하지만 부원장 세트카마라는 기타 의견에 반대 의견을 부연하였는데 제76조에서 보류된 유일한 관습규칙은 오래된 자연연장 원칙이라고 언급하였다. 자연연장 원칙도 육지가 해양을 지배한다는 원칙이 대륙붕 경계획정에서 구체적으로 구현된 것이다. 판결에서는 등거리 원칙은 하나의 방법인 뿐이며 경계획정의 원칙이 아니라고 하였고 심지어는 대륙붕의 의의와 필연적으로 연결되어 있지도 않다고 언급하였다. 이를 통해 자연연장의 원칙이 등거리 원칙보다 우선한다는 것을 알 수 있다. 동중국해는 지질상의 균열지대가 존재하는 오키나와 해구 외에 경계획정에 특수한 요소의 영향이 없는 상황이어서 대륙붕 개념 자체가 강조하는 자연적 연장의 의의 혹은 원칙으로 중일 양국의 대륙붕 경계획정을 해야 한다.

남중국해에서는 중국의 중요한 하이난다오, 시사군도, 동사군도, 중사군도가 있다. 남중국해의 국제법상 ‘무주지’였던 수많은 섬들은 중국이 가장 먼저 들어와 개발하였으며 역사적으로도 중국의 영토 범위였음을 확인할 수 있다. 1949년 국민당(대만 장제스)이 주둔하여 주권표시를 하였고 국민당이 철수한 후 많았던 섬들은 필리핀, 베트남 등 국가들에게 점령당하여 타이핑다오만 남았다. 중국은 이에 대해 끊임없이 항의를 하였으며 국제사회에서 중국의 역사적인 권리는 암묵적으로 인정되어왔다. 남중국해의 해양경계획정도 이러한 기초위에서 지질적인 특성을 가지고 판단하여야 한다. 남중국해의 전통적인 해양경계선은 연해국 육지 영토가 바다로 향하는 자연연장의 최종적인 한계선과 근본적으로 일치한다. 이러한 특징은 중국이 가지고 있는 전통적인 해양경계선 내의 남중국해 해역에 배타적 경제수역 및 대륙붕 법률제도와 유사한 지리적 근거이다.

또한 경계획정을 할 때 고려해야 할 사정은 각국의 역사적인 사실이다. 협약의 확립과 발전은 각 국가의 배타적 경제수역과 대륙붕에 대한 욕구를 진작시켰다. 그러나 다른 국가가 혁명으로 인해 군대가 철수한 사이에 영토를 점령해도 된다고 장려하지는 않았으며 미래의 어떤 국제법규도 이렇지 않을 것이다. 난사군도의 경계획정에서 역사

적으로 장기간 형성된, 국제사회가 인정한 ‘전통적 해양경계선’ 및 남중국해의 기본 지리·지질적 특징을 고려해야 일반국제법의 주권원칙과 해양법의 형평원칙을 효과적으로 주장할 수 있을 것이다. 형평원칙의 이러한 종합적인 고려는 남중국해 해역이 중국의 역사성을 가진 해역이지만 이는 영해의 법률제도와는 달라 인접국의 전통적 권리를 존중해야 하며 그 전통적인 권리는 주로 어업권리와 항행권을 말한다.

국제사회가 하나의 정부가 없는 상태이고 해양경계획정과 사회배경이 복잡하여 협약 법률 체제의 불확정성으로 중국 남중국해 분쟁의 효과적인 해결이 단기간에 해결되기는 어려울 것이다. 평화공존의 원칙과 국제 분쟁의 평화적 해결의 기본 원칙에 입각하여 중국은 난사군도(그리고 다오위다오) 해양경계획정에서 ‘쟁의는 보류하고 공동개발한다’는 기본 방침을 유지해야 한다. 그러나 그 전제는 중국의 영토 주권을 존중하는 것이고 그 최종 목적은 경계획정의 결과의 형평을 실현하는 것이다. 국제연합 해양법 협약을 중심으로 한 해양법 협약시스템은 각국에게 서로 다른 해역에 대한 구체적 권리와 의무를 부여하고 있지만 각종 해역의 범위 획정과 그 귀속 인정에 관한 한 이 두 협약은 법을 제정하는 성질의 협약이 아니다. 또한 해양경계에 관해 일종의 정치적 선언이나 법적 가치를 알리는 역할을 하는 것처럼 보이는데 각 분쟁 당사국은 협약에서 각자가 말하고자 하는 법률적 근거를 찾을 수 있기 때문이다. 게다가 실질적으로 대륙붕의 궁극적인 목표인 결과의 형평을 실현하기 위해 모든 경계 획정법과 다양한 경계 획정 방법이 허용된다. 하나의 완전한 법률제도도 법률의 기본적 가치, 법률의 원칙, 법률의 규칙과 구체적인 규범을 포괄한다. 만약 경계획정 법률제도의 목표 혹은 가치가 상충한 두 개의 협약으로 정해진다면 해당 영역의 법률원칙, 기본규칙은 국제사법 실천으로 확립되고 발전된다.

따라서 중국의 해양 쟁의 배경의 복잡성은 경계획정 분쟁 해결의 국제관계, 지역 일체화, 중국의 종합적인 국력의 발전에 따라 결정된다. 따라서 중국은 이러한 요소에 따라 적시에 해양경계획정의 효과적인 대책을 마련하여야 한다.

### 3. 중국 해양경계획정 해결의 대책

내부적인 요소가 외부 갈등을 해결하는 주요한 동력이 될 수 있다. 경제건설을 중심으로 국가의 종합적인 국력과 국제 경쟁력을 증강시켜 해양경계획정에 유리한 환경을 조성하여야 한다. 미국과 몇몇 국가들은 중국 위협론을 주장하고 있는데 중국은 해상 테러와 해적의 행위를 근절함으로써 해군, 특히 남중국해의 함정의 군사력을 강화시킬 수 있다. 이렇게 해야 외부세력의 간섭을 극복할 수 있고 양자협정과 해양법으로 공평하게 경계획정 쟁의의 해결을 이룰 수 있다.

또한 중국은 평화공존의 외교정책을 유지하여야 한다. 중일관계와 중국과 아세안 국가들의 관계를 개선하여 동아시아와 동남아시아의 경제 일체화를 추진하여 중국과 분쟁 당사국의 정치적인 상호신뢰 관계와 상호작용을 강화해야 한다. 아시아 질서의 일체화와 발전은 어느 정도에 있어서 일본과 중국의 관계발전에 달려 있다고 할 수 있

다. 중일관계가 개선되면 서방국가의 간섭을 줄일 수 있고 ‘중국 위협론’의 영향을 약화시킬 수 있다. 또한 중국과 동남아시아 국가의 무역발전은 분쟁국가의 경제적 의존도를 높일 수 있다. 1990년대 동남아시아 금융위기 당시의 중국처럼 책임 있는 대국으로서의 역할을 한다면 해양분쟁의 영속적인 해결에 도움이 될 것이다. 또한 서양국가의 해양 관리 제도를 벤치마킹하여 지속가능한 발전의 해양 종합관리제도를 건설하는 방법도 있다. 국제법 영역에서 해양법관련 고등교육기관, 정책관련 전문교육기관을 대대적으로 설립하고 해양법, 특히 해양경계획정 학술연구를 추진하도록 하여 해양경계획정을 평화롭게 해결할 수 있는 이론적 기초를 제공할 수 있게 하여야 한다. 이렇게 국제법 관련 기초이론, 해양법률제도, 해양지리지식에 외국어와 협상능력을 가진 종합적인 응용인재를 양성하여야 협상 과정에서 협상능력과 대응능력을 제고시킬 수 있을 것이다.

분쟁을 해결하는 수많은 방법과 대책 중에서 선택을 할 때 반드시 국제사회의 환경과 국가의 모든 역량과 지위에 입각하여야 한다. 복잡한 관계에서 우세한 지위를 가지고 있어야 외부세력의 간섭을 피할 수 있다. 또한 최대한 양자협상을 통한 조약으로 평화롭게 분쟁을 해결하여야 한다. 또한 중국은 적극적으로 중국의 군사력을 발전시켜야 한다. 그렇게 하여야 인접국의 중국 위협론에 대응해야 할 때, 국제연합이 중국이 어떤 책임을 지고 세계평화와 안전을 수호하도록 요청할 때 중국은 이에 응할 수 있으며 중국의 해양권익을 지킬 수 있다.

분쟁을 해결하는 과정에서 영토주권 혹은 경계획정의 상황이 상대적으로 복잡하다면 쉬운 것에서 어려운 것의 순서로, 주권문제와 관련되어 협상을 불가능한 상황에서는 분쟁은 미루고 공동개발한다는 기본 방침을 유지해야 한다.