

동북아 해역의 평화와 신해양질서

김 부 찬*

1. 서 론

동북아 해역¹⁾에 위치하고 있는 여러 도서의 영유권 및 해양관할권에 관한 분쟁은 오래 전부터 지역적 갈등 및 긴장의 요인으로 작용하여 왔다. 전세계적 범주에서의 冷戰(cold war)의 종식은 동북아 해역의 정치적·군사적 긴장관계를 완화시키는 데 어느 정도 기여하기는 하였지만, 남·북한을 비롯한 주변국들간의 대립 및 긴장관계는 여전히 존재하고 있으며,²⁾ 미국, 러시아, 중국, 그리고 일본 등 동북아 내지 아시아·태평양의 주요 국가들은 여전히 동북아의 지역적 분쟁에 관련하여 많은 이해관계의 대립을 보이고 있다. 정치적, 군사적, 그리고 심지어는 심리적 요인들 때문에 이들은 분쟁 해결을 위하여 뚜렷한 시도를 해 오지 않았던 것도 사실이다.

특히 국제연합 해양법협약(UN Convention on the Law of the Sea, 이하 “해양법협약”으로 약칭함)이 1994년 11월에 발효되고 이를 기초로 새로운 해양법질서가 확립되어지는 상황 속에서 이들은 가능한 한 자신에게 유리한 방향으로 해양관할 수역을 설정하려고 시도하고 있으며, 또한 그 외측한계의 확정 및 주권국과의 경계획정과 관련하여 그 동안 잠재해 왔던 도서의 영유권 분쟁을 다시 현안으로 등장시키고 있는 실정이다. 최근 동북아해역 국가들에 의

* 제주대학교 법학과 교수, 동아시아 연구소장

- 1) 한반도로부터 싱가포르에 이르는 아시아 대륙의 동안과 일본열도에서 시작하여 琉球列島(Ryukyu Islands), 대만, 필리핀 그리고 인도네시아의 보르네오, 수마트라 등의 섬에까지 연결되는 선에 의하여 둘러싸여진 바다를 중국해(the China Sea)라고 부르며, 이를 대만해협을 경계로 남북으로 나누어 보통 북쪽을 동중국해(the East China Sea), 남쪽을 남중국해(the South China Sea)라고 부른다. 그리고 동중국해를 흔히 동북아해역(the Northeast Asia Seas)으로 부른다. 이를 보다 세분하면 한반도 남단과 양자강을 연결한 선을 기준으로 할 때 북쪽의 한반도와 중국 동안 사이에 있는 황해(the Yellow Sea 또는 서해), 남쪽의 대만과 한반도 사이에 있는 狹義의 동중국해, 한반도와 일본 사이의 동해(the East Sea, the Sea of Japan:일본해), 그리고 러시아의 사할린 동부와 캄차카 반도 사이에 있는 오흐츠크해(the Sea of Okhotsk) 등으로 분류할 수 있다. 동북아해역에 속하는 네 개의 바다 중 오흐츠크해는 사실상 러시아의 내해로 되어 있어 있으나, 다른 세 개의 바다는 그 주변국들 사이에 주요한 활동 무대 및 이해관계의 초점이 되어 왔다.
- 2) 동아시아 내지 동북아 지역의 긴장관계가 상존하고 있는 이유로는, ① 부의 불균형으로 인한 지역적 격차의 심화, ② 군비증강에 따른 상호 오해의 가능성, ③ 국수주의적 정권의 등장과 호전주의적 정책의 표방, ④ 자원 및 영토에 대한 권리주장과 그로 인한 마찰가능성, ⑤ 갑작스런 법질서의 붕괴 및 내전 가능성, ⑥ 전통적인 인종 및 문화적 갈등 등을 들 수 있다.

하여 일련의 배타적 경제수역(exclusive economic zone: EEZ)의 선포 행위가 이루어지면서 해양의 법질서에 관한 각국의 대립 및 갈등 해결을 위한 합리적인 대응이 각국의 중요한 정치·외교적 과제로 등장하고 있는 것이다. 이와 같이 대립과 갈등이 고조되어 가는 현실은 지역적 긴장을 완화하고 평화와 안정을 확보하고자 하는 동북아시아 및 국제사회 공통의 염원과 노력을 저해하는 결과를 가져오고 있다. 동북아시아 국가들이 21세기의 해양시대 및 아시아·태평양 시대를 주도해 나가기 위해서는 해양법협약 체제를 기초로 평화로운 해양질서 및 지역협력체제를 구축해 나가지 않으면 안 될 것이다.

본고는 신해양질서의 형성과 관련된 동북아 해역의 갈등 및 분쟁의 현황을 살펴보고 동북아의 평화체제 구축을 위한 분쟁해결방안 및 지역적 해양협력체제 구축방안을 모색하기 위한 본격적인 연구의 방향을 제시하는 데 그 목적이 있다.

2. 동북아 해역의 특성 및 신해양질서

1) 동북아 해역의 지리적 특성 및 지정·지경학적 중요성

황해 및 동중국해는 한국, 중국, 대만, 그리고 일본에 의하여 둘러싸인 半閉鎖海(semi-enclosed sea)로 분류되는 해역으로서 수심이 비교적 얇고 대부분이 대륙붕으로 되어 있는 해역이다. 지질학적으로 보면 황해와 동중국해의 해저는 상호 연결되고 있으며 양자는 편의상 구분되고 있을 뿐이다. 그리고 동해도 역시 한국, 러시아, 일본, 북한 등에 의하여 둘러싸여진 반폐쇄해이다. 특히 동해는 타타르해협과 소야해협을 통하여 오호츠크해와 연결되고 쓰가루해협을 통하여 북서태평양과 연결되고 있으며 대한해협 및 쓰시마해협을 통해서는 동중국해와 연결되고 있다. 황해 및 동중국해는 한국, 일본, 북한, 중국 등 주변국들에 있어서 매우 중요한 연근해 어장이 되고 있으며 또한 그 깊이가 대체로 200m에 못 미치는 지질학적 대륙붕의 특성을 가지고 있어서 석유자원의 부존 가능성이 매우 높은 해역이다.³⁾ 동해의 경우는 그 대륙붕의 면적이 황해 및 동중국해에 비하여 매우 좁으나, 隱岐島와 한국의 울산을 잇는 선 이남은 광대한 대륙붕을 이루고 있으며, 포항 이남으로부터 쓰시마도까지의 해역은 기본적인 해저지질 구조가 대만에서부터 발달된 제3기 퇴적암층의 연장이어서 이 또한 석유나 천연가스의 부존 가능성이 매우 높은 해역이다.

한국은 동북아 해역을 중심으로 하여 북한, 일본, 중국, 대만 그리고 러시아 등의 강대국과 인접 또는 대항하고 있으며, 북한과는 분단국체제로서 상호간의 특수관계를 유지하고 있는 형

3) 황해와 동지나해의 해저에는 황하와 장자강 등에서 유출된 퇴적물의 해저부지에 집적되어 매우 두꺼운 퇴적층을 이루고 있으며 특히 대만 근처의 퇴적층은 그 두께가 9km나 되며 그 중에는 5km이상의 신제3기 퇴적층이 포함되어 있다고 한다. 유엔 극동경제위원회의 아시아해역 광물자원공동탐사위원회(UN Economic Commission for Asia and the Far East/Committee for Coordination of Joint Prospecting for Mineral Resources in Asian Offshore Areas: ECAFE/CCOP)의 보고서에 의하면 대만과 일본 사이의 대륙붕은 세계에서 가장 유망한 석유매장지역의 하나이며 황해 대륙붕도 석유부존 가능성이 매우 크다고 한다.

편이다. 한편 미국은 직접적인 동북아해역국가라고는 할 수 없으나 한·미 상호방위조약과 미·일 안전보장조약을 통한 한국 및 일본과의 군사적 협력관계로 인하여 동북아 해역에 있어서 매우 중요한 정치적·군사적 이해관계를 가지고 있는 간접적 주변국가라고 할 수 있다. 동북아 해역은 주변국들의 무역 및 군사적 목적을 위한 주요 활동무대 및 해상통항로로 이용되는 점에서 매우 중요한 국제적 관심의 대상이 되어 왔다. 아울러 동북아 해역은 아시아·태평양의 중심 국가들이 집중되어 있으며, 환태평양경제권은 물론, 환황해경제권,⁴⁾ 환동해경제권⁵⁾ 등 지역경제권이 서로 연결되어짐으로써 그 지정·지경학적 중요성도 매우 높게 평가되고 있다.

2) 동북아 해역과 신해양질서

전통적으로 형성되어 온 관습법적 해양법 및 1958년에 체결된 4개의 제네바 해양법협약⁶⁾에 서 정립된 규칙에 입각하여 동북아 해역국가들은 일방적인 국내적 조치에 의하여 영해(territorial sea), 접속수역(contiguous zone), 대륙붕(continental shelf), 어업수역(fishery zone) 등을 설정하여 왔으며 이러한 해양관할수역의 범위 및 경계확정을 둘러싸고 상호간에 많은 이해의 대립과 분쟁의 양상을 노출하여 왔다. 지난 50여 년간 동북아해역은 동·서 냉전의 최전방으로서 정치적·이념적인 측면에서 주변국들간에 첨예한 대립과 갈등이 전개되어 왔으며, 이러한 관계 구조 때문에 多者主義(multilateralism)⁷⁾에 입각한 해양질서 및 협력적 해양이용체제가 이루어질 여지가 거의 없었다고 할 수 있다.

최근 해양법협약의 채택 및 발효를 계기로 해양법 질서는 많은 변화의 조짐을 보이고 있으며, 이러한 변화는 동북아해역에 대해서도 많은 영향을 미치고 있다. 해양법협약은 영해 및 접속수역의 범위를 각각 12해리와 24해리로, 그리고 대륙붕의 범위를 최대 350해리까지 확장할 수 있도록 하고, 나아가서 200해리 배타적 경제수역의 선포를 제도적으로 인정하는 등 연안국에 의한 해양관할권의 질적·양적 확대를 보장하는 한편, 전통적으로 公海自由의 原則에 따라 자유롭게 개발되어 오던 深海底(deep seabed) 및 그 자원을 “人類共同遺産”(common heritage of mankind)으로 규정하고, 나아가서 해양분쟁의 강제적 해결제도를 도입하는 등 새로운 해양질서의 확립을 목표로 하고 있다. 그러나 새로운 해양법체제는 연안국들로 하여금 해상 안보와 해양자원확보를 위하여 관할수역에 대한 보다 강력한 관할권 및 통제를 시행할 수 있도록 허용함으로써, 지금까지의 자유해양 시대로부터 다시금 해양분할 시대로의 돌입을 예고하고 있는 듯한 느낌도 든다.

4) 이 권역에 포함되는 지역 또는 국가로는, 중국의 산둥성 및 동북 3성, 한국의 서해안, 일본의 큐슈 지방이 있다.

5) 중국의 동북 3성, 러시아의 극동지방, 북한, 한국의 동해안, 그리고 일본 등이 이 권역에 포함된다.

6) 이들은 “영해 및 접속수역에 관한 협약”(Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone), “대륙붕에 관한 협약”(Convention on the Continental Shelf), “공해에 관한 협약”(Convention on the High Seas), 그리고 “공해 어업 및 생물자원보존에 관한 협약”(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas) 등이다.

3. 신해양질서와 동북아해역 분쟁

현재 동북아해역 국가들은 저마다 새롭게 200해리 배타적 경제수역을 선포함으로써 자국의 해양관할권을 확대하려고 시도하는 한편, 기존의 접속수역이나 대륙붕제도를 통한 관할권의 강화 방안에도 대해서도 큰 관심을 가지고 있다. 이에 따라 동북아해역의 국가들은 인접국(adjacent states) 및 對向國(opposite states)과의 대륙붕 및 배타적 경제수역의 경계확정을 둘러싸고 이해관계가 상충되는 모습을 보이고 있는 실정이다. 이러한 해양관할 수역의 확대와 관련된 이해관계의 대립은 그 전부터 계속되어 온 일부 도서에 대한 영유권 분쟁과 맞물려 더욱 고조되어질 가능성이 크다.

동북아 해역에서는 일본의 북방 4개 도서, 獨島, 그리고 센카쿠제도(尖閣諸島) 등 도서의 영유권을 둘러싼 분쟁⁷⁾과 대륙붕, 배타적 경제수역의 경계확정을 둘러싼 분쟁, 그리고 어업질서와 관련된 분쟁 등이 문제가 되고 있다. 영유권 분쟁의 대상이 되고 있는 도서들은 사람들이 별로 없거나 전혀 거주하지 않고 있지만, 그 전략적 가치는 매우 높게 평가되고 있으며 그 주변 해양에는 석유 또는 기타 유용한 자원이 부존되어 있어서 그 경제적 가치도 높이 평가되고 있다. 특히 이들 도서는 영유권의 귀속 문제는 물론 그 법적 지위 여하에 따라 해양관할권의 범위 및 경계확정에 어떠한 효과를 미칠 수 있는가 하는 것도 크게 주목되고 있다. 그리고 무엇보다도 이 분쟁 대상 도서들은 관련 당사국들에 있어서 국가의 자존심 내지 민족주의의 상징으로서의 정치적 의미를 가지고 있는 것도 사실이다.

1) 도서 영유권분쟁

국가의 영역은 영토, 영해 그리고 영공 등으로 구성된다. 도서(island)는 수면으로 둘러싸이고 만조시에도 수면 위에 있는 자연적으로 형성된 육지 지역을 의미하며, 본토와 더불어 영토의 일부를 이루고 있다. 모든 연안국들은 본토 및 그 부속도서에 접속한 일정 범위의 수역에 대하여 영해를 설정할 수 있으며, 나아가서 접속수역, 배타적 경제수역, 대륙붕 등 국가의 주권적 권리 내지 관할권 행사가 인정되는 여러 종류의 해양관할수역을 설정할 수 있도록 허용되고 있다. 오늘날 해양의 중요성에 비추어 해양관할권을 얼마나 넓게 확보할 수 있느냐 하는 것이 국가발전 전략에 있어서 매우 중요한 의미를 가지고 있으며, 도서의 존재는 이러한 해양

7) 동아시아 해역으로 범위를 넓히게 되면 남중국해에서 여러 국가들간에 영유권분쟁이 벌어지고 있는南沙群島(국제해도에는 Spratly Islands로 표기되고 있음)도 주요한 분쟁도서로 포함될 수 있다. 이는 230여에 달하는 도서와 산호초, 그리고 사주 등으로 구성되어 있다. 이 중 25개 정도만이 수면 위로 올라와 있는 도서이며, 나머지 128개의 암초와 77개의 사주가 남북으로 800km, 동서로 640km에 걸쳐는 해역에 펼쳐져 있다. 대부분이 무인도에 불과하지만 그 주변해역에 매장되어 있는, 석유 및 천연가, 구리, 알루미늄, 주석 등과 같은 풍부한 천연자원 때문에 주변국들이 눈독을 들이고 있으며, 현재 중국, 베트남, 필리핀, 말레이시아, 대만 등 5개국이 남사군도를 분할 점유하고 있다. 중국은 대만, 그리고 베트남과 더불어 남사군도 전 지역에 대하여 영유권을 주장하고 있다. 중국은 남사군도에 대하여 실효적인 지배를 시작한 최초의 국가로서 다른 국가들의 영유권 주장을 결코 인정할 수 없다는 입장을 보이고 있다.

관할 수역의 설정에 대하여 결정적인 영향을 미칠 수 있는 것이다.⁸⁾

현재 동아시아 내지 동북아 해역에서 발생되고 있는 도서 분쟁은 대부분 그 일방 당사자가 일본으로 되어 있는 것이 특징이다. 이들은 소위 북방 4개 도서(擇捉: 에토로후, 國後: 쿠나시리, 齒舞: 하보마이, 色丹: 시코탄 등 4개 도서를 일본의 입장에서 부르는 명칭)⁹⁾, 센카쿠

8) 도서는 '일정한 조건'을 만족하는 경우 자신의 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 대륙붕 등을 보유하거나 영해를 비롯한 여러 해양관할수역 설정의 기준이 되는 基線(baseline)의 획정을 위한 기점(basepoint)으로 활용될 수 있으며 이를 기초로 하여 그 영유국의 관할수역의 범위를 훨씬 확장시키는 효과가 생겨나는 것이다. 특히 몇 개의 비슷한 크기의 도서들을 중심으로 그 주위에 많은 작은 부속 도서들이 모여 이루어진 群島國家(archipelagic State)의 경우에는 특별히 群島基線(archipelagic baseline)을 획정하여 이를 바탕으로 매우 광범위한 면적의 群島水域(archipelagic waters)을 설정할 수 있도록 되어 있다. 이 때문에 도서의 법적 지위 및 그 영유권에 관하여 주변국들 사이에 분쟁이 발생하는 경우가 많이 나타나고 있다.

해양경계획정이 '형평한 결과'를 가져와야 한다는 원칙에 비추어 고려해야 할 특별상황으로서 중요한 것이 地理的·地形的·地質學的 特性이다. 해안의 일반적 형태 및 해안선 길이의 比例性, 도서의 존재, 지질학적 斷層, 해안의 굴곡 내지 돌출 등이 이와 관련하여 중요한 의미를 가지고 있다. 특히 도서는 자체의 해양관할수역 설정 가능성 및 연안국의 해양관할수역의 범위 결정에 미치는 효과 등에 의하여 도서 영유국의 해양관할수역의 범위 및 경계획정에 미치는 영향력이 매우 크다는 점에서 반드시 고려해야 할 '特別狀況'이라는 점이 강조되고 있다. 對向國 및 隣接國 간의 경우 해양경계획정시 그 사이에 위치하고 있는 도서를 어떻게 취급할 것인가에 관한 국가들의 慣行들을 보면 다음과 같다.

첫째, 도서의 존재를 완전히 인정하여 경계를 획정하는 방법이 있다. 예를 들어, 일방 대항국에 귀속되면서 그 영해내에 있는 도서에 대해서는 '완전한 효과'(full effect)를 부여하는 것이 원칙이다. 1977년 英·佛 大陸棚仲裁裁判 사건 이전에는 대항국간의 해양경계획정의 경우에는 그 중간에 위치하는 도서에 대해서 완전한 효과를 부여하는 것이 보통이었다. 둘째, 도서의 존재를 완전히 무시하고, 다시 말하면 '효과를 전혀 인정하지 않고'(no effect) 경계를 획정하는 방법이 있다. 무인도서로서 그 크기가 작거나 당사국간의 영유권 분쟁의 대상이 되고 있는 도서의 경우에는 상호간의 경계획정시 그 존재를 완전히 무시하여 경계를 획정하는 방법을 쓰며, 또한 중간 부분에 위치하고 있는 도서들에 대해서는 상호간에 그 존재를 무시하는 상호양보의 방법을 쓰기도 하는 것이다. 셋째, 도서와 해안간의 거리, 그 크기, 인구, 그리고 경제적·정치적 발달 정도와 같은 여러 요소들을 고려하여 그 효과를 다양하게 결정하는 방법이 있다. 예를 들어, 일방 대항국의 도서가 타방 대항국의 해안 가까이 위치하고 있는 경우 도서의 존재를 무시한 채 대항국간의 중간선을 우선 획정하고 타방 대항국의 수역에 위치하는 도서에 대해서는 일정 범위의 '圍繞地'(enclave) 형태의 관할 수역을 설정하는 방법을 사용하는 경우가 있다. 그리고 일방 대항국의 도서가 그 존재를 무시하고 중간선을 그었을 때 타방 대항국의 수역에 위치하고 있으나 중간선으로부터 도서까지의 거리가 얼마 되지 않는 경우에는 1/2의 효과를 인정하여 경계선을 획정하는 방법을 쓰기도 한다. 일반적으로 보면 일방 대항국의 도서가 그 연안으로부터 멀리 떨어져 위치할수록 대항국간의 경계획정에 있어서 그 만큼 도서의 효과가 감소되며 단지 '제한적인 효과'(limited effect)만을 인정받게 되는 것이 사실이다. 인접국 상호간에 있어서는 등거리선의 원칙에 의하여 관할수역의 경계를 획정하되, 등거리선상에 상대방의 도서가 위치하고 있는 경우 이 도서를 중심으로 특정한 범위의 弧形(arc)을 설정하여 등거리선과 연결시키는 방법을 사용하는 경우가 많다.

9) 17세기말에서 18세기에 걸쳐서 남하정책을 펴던 러시아는 캄차카 반도를 거쳐서 쿠릴열도(Kurile Islands)까지 이르게 된다. 양국 사이에 위치한 사할린(Sakhalin, 樺太 카라후토) 및 쿠릴열도의 영유권을 분명히 하기 위해 양국은 1855년의 러·일화친조약에 의해 Urup島이북의 쿠릴열도는 러시아 영토로 하고 사할린에 대해서는 러·일양국의 경계를 정하지 않기로 하였다. 그러다가 1875년의 「千島樺太交換條約」에 의해 일본은 사할린을 러시아에 양도하는 대신 Simushir에서 Urup까지의 18개의 섬을 차지하게 되었다. 그런데 러·일전쟁에서 승리한 일본은 1905년 포오츠머드 조약에 의

제도(尖關諸島, 중국은 釣魚島로 부름)¹⁰⁾, 그리고 獨島(일본은 竹島로 부름)¹¹⁾ 등이다. 이 중

해 북위 50도 이남의 사할린을 日本領으로 하게 된다. 1945년 8월 구소련은 전격적으로 일본에 선전 포고를 하고 사할린 남부에 진격하였으며 일본이 미주리호에서 항복문서에 조인하기 하루 전인 1945년 9월 1일까지 사할린 남부와 쿠릴열도 전부에 대한 점령을 완료하였다. 1946년 2월 소련은 평화조약의 체결을 기다리지 않고 일본으로부터 점령한 섬들을 자국 영토로 하는 국내적 조치를 완료하였다. 1951년 대일평화조약이 체결되었지만 관련 영토의 귀속대상을 자국으로 명기해야 한다는 주장이 받아들여지지 않은 데 불만을 품은 소련은 이 조약의 당사국이 되기를 거부하였다. 결국 1956년의 일소공동선언에 의해 일본은 소련과의 전쟁상태를 종결시키게 되었다.

소련이 붕괴된 후 소련을 계승한 러시아는 이들 북방도서들이 쿠릴 열도에 속한 자신의 영토라고 하는 구소련 당시부터의 입장을 여전히 견지하고 있으나, 구소련과는 달리 보다 유연한 입장에서 일본과의 협상의 가능성을 보이고 있는 실정이다. 센카쿠제도나 독도와는 달리 일본의 북방도서는 그 법적 지위에 대한 조약이 분명히 존재하기 때문에 관련 조약의 해석이 영유권 분쟁 해결에 관건이 되고 있다.

- 10) 센카쿠제도는 魚釣島, 北小島, 南小島, 久場島, 그리고 大正島 등 5개 무인도와 약간의 암초로 구성되어 있으며 臺灣의 북동쪽으로 약 120해리, 오키나와(沖繩) 서쪽 200해리의 거리에 위치해 있다. 이 도서들은 中國語로는 釣魚台(Tiaoyutai)라고 한다. 이 섬들이 일본 및 중국·대만과의 사이에 영유권 분쟁을 불러 일으킨 것은 1968년 UN아시아경제위원회(ECAFE)의 협력으로 행해진 일본, 한국, 그리고 대만의 전문가에 의한 공동조사의 결과, 동중국해에 석유자원이 매장되어 있을 가능성이 크다는 보고가 있고 난 후이다. 즉, 1970년 대만이 센카쿠 제도의 대부분을 포함하는 해역에 대한 석유탐사 계약을 Gulf Oil Company와 체결하자, 즉시 일본이 이에 항의하였으며 이어서 중국도 이 영유권 분쟁에 참여하게 되었다.

센카쿠제도의 역사는 중국과 琉球의 관계에서 비롯된다. 琉球는 1372년부터 중국의 명과 朝貢關係에 들어 갔는데, 이는 清代에도 계속되어 1880년경에 끝나게 된다. 그 동안 琉球로부터의 朝貢使節이 중국으로 빈번하게 항해하였으며 또 중국도 琉球의 왕이 바뀔 때마다 冊封使를 파견하였다. 당시의 항해를 기록한 문헌 중 상당수가 중국측에 남아 있는데 그 중의 몇몇 기록들은 센카쿠제도가 중국에 속하는 것임을 나타내고 있다. 이에 대해 일본은 이러한 기록들이 적극적으로 센카쿠제도를 중국의 섬으로 표시하는 것은 아니라고 주장하고 있다. 明治時代에 접어들면서 일본은 1885년부터 센카쿠제도에 대한 현지조사를 행한 뒤, 이 섬들이 중국의 영유가 無主地(terra nullius)라고 자의적으로 판단하고 1895년 1월 내각 결정에 의해 우선 魚釣島와 久場島를 오키나와縣의 관할로 하였다. 이어서 1896년 나머지 섬들에 대해서도 日本領임을 선포하게 되었다. 당시 중국은 이에 대하여 제대로 항의하지 못하였는데, 이는 일본이 淸日戰爭에서 승리하고 이를 토대로 시모노세키 조약을 체결함으로써 중국에 대한 군사적 우위를 점하고 있었기 때문으로 보인다. 제2차 세계대전이 끝난 후 센카쿠제도는 오키나와의 일부로서 미국의 施政 하에 놓여졌다가 1972년 오키나와가 일본에 반환됨으로써 일본은 다시 센카쿠제도에 대한 영유권을 계속 행사하고 있는 것이다.

중국과 대만은 센카쿠제도(즉, 釣魚臺)가 역사적으로 자신(대만)의 영토임을 주장하고 있으며 이에 관한 근거를 많이 제시하고 있다. 이에 대하여 일본은 센카쿠제도가 원래 無主地로 남아 있었기 때문에 1895년 일본에 의하여 先占됨으로써 일본령으로 편입되었다는 입장을 견지하고 있다.

- 11) 독도는 東海上에 위치하고 있으며, 한국의 울릉도로부터 동쪽으로 49해리 그리고 일본의 隱岐島(Okishima)로부터는 서쪽으로 86해리 떨어져 있는 한국령의 도서이다. 독도는 東島와 西島 등 2개의 主島와 30여개의 小島 그리고 수십개의 暗礁로 이루어져 있는 화산도이다. 독도 주변수역에는 풍부한 어족자원이 존재하고 있으며 그 위치상 전략적 중요성도 크게 인정되고 있는 도서이다. 일본 정부는 독도의 영유권 귀속문제를 한·일간의 “法的紛爭”(legal dispute)으로 간주하여 이를 국제사법재판소(ICJ)에 제소하여 해결하자는 제의를 해 오고 있으나, 한국 정부는 독도의 영유권은 분쟁의 대상이 되지 않으며 따라서 양국간에 영유권분쟁은 존재하지 않는다는 근거에서 이러한 요구를 일축하고 있는 실정이다. 그러나 현실적으로 한·일 양국간의 해양관할수역의 범위 설정 및 경계획정 문제와 관련하여 독도의 존재 및 그 법적 지위에 대한 상반되는 주장이 제기되고 있으며,

소위 북방 4개 도서 또는 북방영토는 제2차 세계대전 이후 구소련과 러시아가 계속 점령해 오고 있으며, 센카쿠제도와 독도는 현재 각각 일본과 한국에 의하여 실효적으로 지배되어지고 있다. 그러나 이들에 대하여 영유권을 주장하는 다른 국가들은 해양법협약 체제에 의하여 각국의 해양관할권의 범위 및 경계가 확정되기 전에 분쟁 도서에 대한 자신들의 權原(title)을 내세움으로써 도서의 영유권 분쟁에 있어서 우위를 확보함은 물론 동북아 해양질서의 재편 과정에서 가능한 한 유리한 결과를 얻어내려고 시도하고 있다. 특히 일본은 북방 4개 도서와 독도에 대해서 이들이 자국의 영토라는 전제에서, 러시아와 한국으로 하여금 자국으로의 반환을 요구하면서 분쟁 해결을 시도하는 반면, 센카쿠제도에 대해서는 이에 대하여 영유권을 주장하는 중국 및 대만의 요구를 근거 없는 것으로 비판하고 있다.

2) 해양관할수역의 설정 및 해양자원 이용 관련 분쟁

① 직선기선 문제

중국은 1992년 2월 25일 제7차 전국인민대표대회 상무위원회 제24차 회의에서 “영해 및 접속수역에 관한 법”을 채택하였다. 동법 제2조에 의하면, 중국의 영해는 육지영토와 內水(internal waters)에 인접한 일정한 수역이라고 하면서, 육지영토는 본토 및 그 연안도서, 대만 및 釣魚島를 포함하는 그 부속도서, 澎湖列島(Penhu Islands), 東沙群島(Dongsha Islands), 西沙群島(Xisha Islands), 中沙群島(Zhongsha Islands), 南沙群島(Nansha or Spratly Islands)와 중국에 속하는 그 밖의 일체 도서를 포함하는 것으로 규정하고 있다.¹²⁾ 중국은 오래 전부터 영해의 범위를 기선으로부터 12해리로 하고 직선기선을 적용한다고 규정하면서도 직선기선을 구체적으로 명시하는 것을 피해 오다가 1996년 5월 15일 본토 연안 및 서사군도 주변에 있어서 그 영해기선을 구체적으로 설정하기에 이르렀다. 이에 따르면 중국은 본토 연안에 48개의 직선기선을 설정하고 서사군도에 28개의 직선기선을 설정하고 있다. 기선은 영해뿐만 아니라 접속수역과 배타적 경제수역 등 모든 해양관할수역의 범위를 설정하고 인접국 및 대항국간의 관계에 있어서 경계를 설정하는 데 기초가 되는 것이어서,¹³⁾ 중국의 직선기선은 한국은 물론 대만, 북한, 일본 등 주변국의 관심을 집중시키고 있는 문제이다.

그러나 중국이 선포한 직선기선은 그 기준이 되는 기점간의 거리 및 해안으로부터의 거리에 있어서 해양법상 허용될 수 있는 정도를 초과한 것들이 많이 포함되어 있다는 비난이 제

현재 진행 중인 한·일어업협정의 개정을 위한 협상에서도 이 문제가 근본적인 장애가 되고 있다는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

- 12) 이는 1970년이래 중·일간에 영유권 분쟁의 대상이었던 釣魚島를 대만의 부속도서로서 대만과 더불어 중국의 영토라고 명기함으로써 양국간의 영유권 분쟁을 재발시키고, 나아가서 남중국해에 있는 동사군도, 서사군도, 중사군도, 그리고 남사군도를 중국의 도서라고 선언함으로써 대만, 필리핀, 말레이시아, 베트남, 브루나이, 인도네시아 등 남중국해(south china sea) 연안국들과의 영유권분쟁을 촉발시킨 바 있다.
- 13) 국제연합해양법협약은 기선을 通常基線(제5조)와 直線基線(제7조)으로 나누고 있다. 통상기선은 공인된 大縮尺海圖上에 기재된 해안의 低潮線을 기준으로 하며, 직선기선은 해안선의 굴곡이 현저한 지역 또는 해안에 근접하여 일련의 도서가 있는 경우, 그리고 하천이나 항구가 있는 경우 설정할 수 있도록 되어 있다.

기되고 있는 실정이다. 특히 중국이 직선기선 설정을 위하여 기점으로 삼고 있는 童島(Tung Tao)는 양자강 입구로부터 69해리 떨어져 있을 뿐만 아니라 미국 등의 海圖에는 도서가 아니라 海礁(reef)로 표시되고 있는 것이어서 그 문제점이 이미 지적되어 온 것이기도 하다. 베트남, 대만, 그리고 필리핀 등 주변국들이 중국의 직선기선에 대한 문제점을 지적한 바 있으며, 일본과 한국도 공식·비공식적으로 우려를 표시하는 실정이다.

일본은 1977년에 제정된 “영해 및 접속수역에 관한 법률” 및 그 시행령에 의하여 설정된 기선을 오랫동안 적용해 오다가, 1996년에 이를 개정하여 새로운 직선기선제도를 채택하고 1997년 1월 1일부터 시행하고 있는 중이다. 일본은 북해도지역, 대마도지역, 동일본지역, 시코쿠지역, 오키나와 지역 등 전 지역을 8개 권역으로 나누고 직선기선에 의거하여 영해를 설정하고 있다. 일본이 설정하고 있는 164개의 직선기선 가운데는 국제법적 타당성에 의심이 가는 경우가 많이 있으며, 현재 러시아가 점유하고 있는 북방 4개 도서에 대해서도 이를 자국의 영토로 간주하여 직선기선을 설정하고 있다. 특히 한·일 어업협정에서는 양국의 漁業專管水域에 관한 직선기선의 설정에 대해서는 사전협의를 거치도록 되어 있으나, 일본은 이를 무시하고 일방적인 국내법적 조치를 통하여 영해를 새롭게 설정함은 물론 이를 근거로 이 해역에서 조업 중인 한국 어선을 나포함으로써 물의를 야기하고 있는 실정이다.

② 해양경계획정 문제

동북아 해역의 중심에 있는 한국과 그 주변국간에 해양관할수역의 경계가 확정되어 있는 곳은 동중국해의 대륙붕 경계뿐이다. 그러나 그것도 경계를 분명하게 정하지 못한 채 잠정적으로 공동개발구역을 설정하는 형태의 불완전한 경계획정이다. 일본은 한국과의 동중국해 지역의 대륙붕경계획정을 위한 협상과정에서 철저히 等距離의 原則¹⁴⁾에 입각한 경계획정을 주장하였다. 일본은 대륙붕의 개념에 관한 “육지영토의 자연적 연장론”에 다른 범위 설정 및 경계획정을 거부하면서, 그 외측 한계를 200해리로 제한하고 대항국간의 경계획정은 중간선에 의하여 이루어져야 한다고 하였다. 그리고 일본은 직선기선을 설정함에 있어서 자국령의 鳥島(Torishima)와 男女群島(Danjo Gunto) 등의 모든 도서들을 크기나 위치에 관계없이 육지 영토와 마찬가지로 취급하려고 시도하였다. 반면에 한국은 대륙붕의 경계획정은 “육지영토의 자연적 연장론”에 입각하여 이루어져야 한다고 주장하면서 “오키나와 海溝”(Okinawa Trough)의 존재로 인하여 일본 본토의 자연적 연장과는 단절되고 있는 鳥島와 男女群島에 대하여 대륙붕 설정을 위한 기점으로서의 자격을 부인하였다. 그러나 일본은 이러한 오키나와 해구를 연속된 대륙붕에 존재하는 약간의 “지형적 함몰” 현상일 뿐이라고 하면서 한국의 주장을 반박하고 끝까지 중간선에 의한 경계획정을 고집하였다. 양국은 결국 1974년 “한·일 대륙붕공동개발협정”

14) 해양관할수역의 경계획정에 관한 원칙은 “等距離의 원칙”(equidistance principle)으로부터 점차 “衡平의 원칙”(equitable principle)으로 변모되어 왔다. 생각건대, 특별한 상황이 존재하지 않는 경우 대항국 또는 인접국간의 해양경계가 중간선(median line) 또는 등거리선(equidistant line)에 의하여 획정되는 것이 합리적이며 형평한 결과를 가져 올 수 있다는 점에서 등거리의 원칙과 형평의 원칙은 서로 결합될 수 있는 것이다. 다만 해안선이 심한 굴곡을 이루고 있거나 해안에 도서가 위치하는 경우 이러한 상황을 합리적으로 고려하여 경계를 획정해야만 한다는 데 형평의 원칙이 중시되는 까닭이 있다.

을 통하여 “공동개발구역”(joint development zone)을 설정하는 방법으로 해결을 보았다.

그런데 1982년의 해양법협약을 통하여 단순한 거리 개념에 입각한 배타적 경제수역제도가 채택되면서 해양경계와 관련하여 다시 등거리 원칙이 강조되는 상황이 도래할 것으로 예측되고 있다. 일본은 이러한 상황의 변화를 이용하여 한·일간의 대륙붕 경계획정 문제가 재론되는 경우 다시 등거리의 원칙을 원용할 가능성이 커졌다고 할 수 있다. 한편 중국은 전통적으로 대륙붕의 경우에 “육지영토의 자연적 연장론”에 따른 경계획정을 주장하여 왔다. 특히 중국은 대륙붕은 육지영토의 자연적 연장이라고 하면서 황해 대륙붕의 상당한 부분에 대하여 자신의 주권적 권리를 주장하려는 시도를 보이고 있다. 이에 대하여 한국은 지질학적으로 황해 대륙붕은 공동대륙붕에 해당되기 때문에 중간선의 원칙에 입각하여 경계를 획정하는 것이 형평한 결과를 가져오게 된다는 입장을 견지하고 있다. 중국의 기선 문제도 한·중 양국이 해양경계획정을 위한 교섭에 임하는 경우 많은 논란을 야기할 가능성이 충분히 있다고 본다.

동해의 경우 한국과 일본은 영유권 문제가 얽혀 있는 독도 때문에 해양경계를 획정하는 데 근본적인 어려움이 있다. 그리고 남·북한의 경우 양자가 서로 대치하고 있는 해역에서 상호 교섭을 통하여 해양경계를 획정하는 것도 결코 쉬운 일은 아니다. 특히 황해의 경우 북한에 가까운 해역에 한국 관할의 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 그리고 우도 등 5개 도서의 존재로 인하여 남·북간의 긴장관계가 상존하고 있으며 그 주변수역의 법적 지위에 관하여 상반된 주장이 제기되고 있는 실정이다. 동북아 해역은 주변국들간의 거리가 대부분 400해리 미만이기 때문에 해양경계 획정을 위한 교섭에 모든 관련 당사자들이 함께 참여해야 할 필요가 있으나, 이들간의 이해관계가 서로 복잡하게 얽혀 있기 때문에 다자간 교섭에 의하여 해양경계를 획정하는 데는 많은 시간이 소요되리라 예상된다. 이와 같이 동북아 해역에서의 해양경계획정은 양자간의 교섭이든 아니든 다자간 교섭이든 그 과정에서 많은 논란과 문제점이 야기될 소지를 안고 있는 것이다.

③ 배타적 경제수역 선포와 어업질서의 재편 문제

한국과 일본은 1965년에 “한·일 어업협정”을 체결하였으며, 중국과 일본은 1972년 북경에서 서명된 중·일 공동성명에 따라 그 동안 시행되어 오던 비정부간 어업협정을 1975년에 정부간 어업협정¹⁵⁾으로 발전시켜 적용해 오고 있다. 이와 같이 동북아 해역의 주여한 어업국인 한·중·일 3국은 공통적인 어업규제체도가 없이 개별적인 어업협정을 통한 규제 방식을 채택함으로써 동북아 해역 전반에 걸친 효율적인 어업규제가 어려운 상황이다. 한편 일본은 1977년에 독자적으로 200해리 어업수역(200mile fishery zone)을 선포하여 자국의 어업관할수역의 범위를 대폭 확장한 바 있으나, 한국과 중국에 대해서는 이미 체결된 바 있는 양자조약을 고려하여 동경 135° 以西에 대해서는 적용하지 않아 왔다.

1996년 2월 한국과 일본이 모두 배타적 경제수역을 선포함에 따라 연안국의 배타적 어업권

15) 한·일어업협정과 중·일어업협정의 차이점 가운데, 특이한 것은 前者의 경우 양국의 어업전관수역의 범위가 12해리로 규정되어 있음에 반하여, 後者の 경우 중국의 배타적 어업권이 인정되는 범위는 소위 “모택동 line” 以東의 수역으로서, 매우 광범위한 수역에 걸쳐서 중국의 어업권이 보장되고 있다는 점이다.

이 인정되는 수역의 범위가 대폭 확대되고,¹⁶⁾ 기존의 양국간 어업협정은 존재의 기로에 서게 되었다.¹⁷⁾ 그러나 배타적 경제수역 시대에 있어서도 경제획정 및 어업활동 기타 해양 이용에 관하여 인접국이나 대항국간에 협정 체결의 필요성은 여전히 남아 있다. 한·일 양국간에 어업협정의 존속을 필요로 하는 중요한 이유는 해양법협약이 연안국으로 하여금 자국 EEZ 내의 생물자원에 대하여 주권적 권리를 인정하는 반면 최대지속적생산량(maximum sustainable yield)을 유지할 수 있도록 적절한 보존 및 관리에 관한 조치를 취할 의무(제61조 2항)와 아울러 허용어획량에 대하여 최적이용(optimum utilization)을 촉진해야 할 의무(제61조 1항)를 부과하고 있다는 데 있다. 이것은 연안국으로 하여금 자원의 이용은 물론 자원의 보존 및 증식을 위해 노력하도록 촉구하고 있는 것이다. 허용어획량에 대한 최적이용을 촉진하기 위해서는 연안국은 과학적 근거에 따라 총허용어획량(total allowable catch: TAC) 및 자국의 어획능력을 결정한 후 나머지 잉여분에 대해서는 협정 또는 그 밖의 약정에 의해 타국에 入漁를 인정하도록 되어 있다. 해양법협약은 또한 “동일한 자원 또는 관련되는 종류의 자원이 2 이상의 연안국의 EEZ 내에 존재하는 경우에 이들 연안국은 …… 당해 자원의 보존 및 개발을 조정하고 확보하기 위한 필요한 조치에 대해 합의하도록 노력해야 한다”는 규정을 두고 있다(제63조 1항). 이것이 이른바 境界往來漁種(transboundary species)에 대한 규정으로, 동북아 해역, 특히 한·일간의 해역에는 고등어, 조기, 정갱이, 갈치 등이 먹이를 찾아, 또는 산란이나 월동을 위해 계절에 따라 양국의 EEZ를 오가며 살고 있는 것이 사실이다.

한·일 양국은 96년 5월 제1차 어업실무회담을 시작으로 그 동안 10여 차례의 회담을 통해 어업협정의 개정협상을 벌여 왔다. 그러나 어업전관수역에 해당하는 EEZ의 폭과 어업협정이 적용되어지는 暫定水域의 동쪽 한계선 획정 문제를 둘러싸고 양국은 날카로운 의견 대립을 보이고 있다. EEZ의 폭에 관하여 한국은 34해리, 일본은 35해리를 주장하고, 그 중간에 위치하게 되는 잠정수역의 동쪽 한계선에 관해서는 한국은 동경 136°, 일본은 동경 135°를 주장하고 있는 것이다. 일본은 10여 차례 협상을 진행한 결과 분명한 합의가 이루어지지 않는 것을 이유로 지난 1월 어업협정을 일방적으로 종료하기로 결정하고 한국 측에 통보한 바 있었으나,¹⁸⁾ 양국은 최근에 다시 어업협정의 기정을 위한 협상을 재개하고 있는 것으로 보인다.

16) EEZ는 연안국으로 하여금 EEZ 내의 海底(海床 및 그 地下)와 그 상부수역에 있는 모든 천연자원, 즉 어족자원 등의 생물자원과 석유, 천연가스, 망간단괴 등의 비생물자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리를 위한 主權的 權利를 갖도록 하는 것으로 한·일 양국은 스스로의 EEZ 설정을 통하여 어업협정상의 전관수역보다 훨씬 넓은 수역에서 보다 강력한 주권적 권리를 행사할 수 있게 되었다.

17) 한·일어업협정은 한·일 양국 사이에 있는 해역을 漁業專管水域, 共同規制水域, 그리고 共同資源調査水域으로 구분하는 한편, 이들을 관리하기 위한 漁業共同委員會의 설치 및 협정위반 행위에 대한 단속권 등에 관하여 규정하고 있다. 그러나 그 동안 한·일어업협정에 대하여, 첫째 어업전관수역을 12해리로 국한시킨 것은 그 폭이 너무 좁다; 둘째 공동규제수역에서의 협정위반에 대한 단속이 旗國主義에 의하도록 되어 있기 때문에 연안국의 관할권이 배제되어 있다; 셋째 공동규제수역의 어획량 배분에 있어서 50:50의 비율로 배분하도록 되어 있어서 연안국에 불리하다; 넷째 공동자원조사수역에 대한 관리가 너무 형식적이다; 다섯째 그 동안 유엔해양법협약(UN Convention on the Law of the Sea)이 체결·발효됨에 따라 새로운 해양법체제와 한·일어업협정의 조화가 필요하다는 등 여러 가지 문제점이 계속 지적되어 왔던 것이 사실이다.

18) 한·일어업협정의 규정에 의하면 일방 당사국에 의한 협정 종료의 통보가 이루어지는 경우, 그 통보 일로부터 1년 후에 협정이 종료되는 것으로 되어 있다. 따라서 현재 한·일어업협정은 효력이 발생

4. 동북아해역의 지역협력 및 평화체제 구축방안

해양법협약의 발효 이후 200해리의 배타적 경제수역의 선포를 위한 교섭과 함께 새로운 협정의 체결 및 기존의 협정의 개정을 통하여 새로운 지역적 해양질서를 수립하기 위한 움직임이 동북아 해역에서 나타나고 있다. 특히 동북아해역은 그 지리적 특성 및 지정·지경학적 중요성을 고려할 때 해양환경보전 및 수산자원의 보전 및 관리, 어족자원 및 대륙붕자원의 탐사 및 개발, 해양과학조사에 관한 공동의 이익을 창출하기 위한 규칙을 마련하고 나아가서 해양 분쟁의 평화적 해결 및 분쟁의 예방을 위한 제도적인 장치를 마련할 필요성이 크게 인정되고 있는 곳이다. 그러나 현재 동북아해역 국가들은 각자 자신의 이익을 최대한 도모하려고 하는 입장에서 상반되는 원칙과 주장을 내세우고 있으며, 이 때문에 양자간 또는 다자간 교섭은 만족스럽게 진행되고 있지는 못한 실정이다. 여기에는 당사국간의 이해관계가 첨예하게 대립되고 있는 도서의 영유권 분쟁에 대한 확실한 해결 방안이 모색되지 못하고 있는 점도 크게 영향을 미치고 있다. 동북아해역에 위치하고 있는 도서의 영유권 분쟁이 지역의 안정 내지 평화적 협력체제의 구축에 지속적인 저해 요인이 되어 왔음에 비추어 이러한 도서의 영유권 분쟁에 대한 평화적 해결방안을 모색하고 아울러 다양하게 야기되고 있는 지역적 분쟁을 예방하고 해결하기 위한 종합적인 대책 마련도 절실히 필요한 과제라고 본다.

1) 지역분쟁의 평화적 해결방법의 모색

오늘날 “국제분쟁의 평화적 해결원칙”에 따라 모든 국가간의 분쟁은 반드시 평화적인 방법에 의해서만 해결하도록 요구되고 있다. 국가간의 관계에 있어서 무력을 사용하는 것은 自衛權(right of self-defence)이나 집단적 안전보장제도(collective security system)에 의거하는 경우를 제외하고는 국제법상 금지되고 있다. 국가들은 평화적인 방법이라면 그 형식에 관계없이 자유로운 합의에 의하여 분쟁해결 방법을 선택할 수 있도록 허용되고 있으나, 국가의 정책을 실현하거나 분쟁을 해결하기 위하여 무력을 사용하는 것은 결코 허용되지 않는다.¹⁹⁾ 그러나 전통적으로 국제분쟁의 당사자들은 임의로 분쟁해결방법을 선택할 수 있는 자유를 보장받아 왔으며, 자신의 의사에 반하여 특정한 분쟁해결절차에 따르도록 강제되지는 않았다. 때문에 많은 분쟁들이 적절히 해결되지 않은 채로 장기간 방치되어졌던 것이 사실이며 이로 인하여 오히려 당사자들간의 분쟁이 더 심화되는 경우도 비일비재하였다.

해양법협약은 해양분쟁의 효율적인 해결을 위하여 국제사법재판소(ICJ), 국제해양법재판소(International Tribunal for the Law of the Sea), 중재재판소(Arbitral Tribunal), 그리고 특별

되고 있다.

19) 평화적인 분쟁해결을 위하여 국가들은 보통 직접교섭(direct negotiation)의 방법을 활용하고 있다. 그러나 직접교섭이 여의치 않는 경우에는 제3자의 주선(good offices)이나 중개(mediation), 사실심사(enquiry), 또는 조정(conciliation) 등에 의하여 분쟁을 해결할 수 있다. 한편 구속력 있는 결정을 통하여 종국적인 분쟁 해결을 원하는 경우에는 당사자의 합의(compromis)에 의하여 중재재판(arbitration)이나 사법재판(judicial settlement)을 통한 분쟁해결도 가능하다. 그리고 경우에 따라 지역적 분쟁해결기구 또는 국제연합 등 국제기구의 도움을 빌릴 수도 있다.

증재재판소(Special Arbitral Tribunal) 등의 재판절차 및 조정절차가 강제적으로 적용될 수 있도록 제도화하고 있다는 점이 높이 평가되어지고 있다. 그러나 전통적인 국가주권과 국내관할권의 원칙을 존중하여 해양법협약상 연안국의 주권적 권리 및 관할권의 행사에 관한 규정의 해석 및 적용에 관한 분쟁은 특별한 경우를 제외하고는 이러한 강제절차의 적용으로부터 당연히 배제되도록 규정되고 있다(해양법협약 제297조). 그리고 해양경제획정이나 歴史的 灣(historic bay) 또는 權原에 관련된 분쟁, 군사활동에 관한 분쟁, 국제연합 안전보장이사회(Security Council)가 담당하고 있는 분쟁 등에 대해서는 당사자의 선택에 의하여 구속력 있는 결정을 수반하는 강제적 절차의 적용으로부터 벗어날 수 있도록 하는 “선택적 예외”(optional exceptions)를 인정하고 있다(해양법협약 제298조). 따라서 중요한 해양분쟁, 특히 도서의 영유권이나 해양경제획정과 관련된 해양분쟁의 대부분은 전통적인 국제분쟁해결의 원칙에 따라 그 해결방법이 모색될 수 밖에 없다.

동북아해역의 주변국들은 전통적으로 지역분쟁을 사법재판이나 증재재판 등 법적 절차에 의하여 해결해 본 경험을 별로 갖지 못하고 있다. 이들은 전통적으로 체면을 중시하는(face-loving) 국가들이기 때문에 합리적인 분쟁해결 방법을 모색하기보다는 감정적·심리적 차원에서 국가의 위신이나 자존심을 앞세우고 분쟁해결에 관하여 소극적인 태도를 보여 왔던 것이 사실이다. 이들은 특히 법적 해결을 포함한 제3자의 개입을 통한 분쟁해결의 경우 그 결과에 대한 정치적 부담 때문에 분쟁해결에 나서는 것보다는 오히려 그대로 방치하는 데서 현상유지(status quo)의 이익을 확보하고자 하는 태도도 엿볼 수 있다. 그러나 특히 법적 분쟁해결의 경우 사법재판소의 재판관이나 증재재판관으로부터 결정이 나오는 것이기 때문에 오히려 불리한 결과에 대한 책임의 많은 부분을 정치적 지도자들로부터 면제시킬 수도 있으며, 과도한 정치적 쟁점에 의하여 흐려져 있는 법적 쟁점들을 엄정한 입장에서 심사할 수 있는 기회를 갖게 될 수도 있다.

21세기를 앞둔 이제, 과거와 같이 지역적 분쟁을 미해결의 상태로 방치하거나 더 심화시키는 결과를 가져와서는 안 된다고 본다. 그리고 지금과 같은 이념적·군사적 이해관계를 바탕으로 하는 쌍무적인 방위·원조 협정체제로써는 지역적 분쟁해결에 대한 정치적·군사적 접근에 우선 순위를 두게 되는 결과를 가져오게 될 것이며, 궁극적으로 항구적인 지역적 안보나 평화체제의 구축에 많은 어려움이 있으리라고 예상된다. 따라서 동북아 내지 동아시아 국가들은 보다 중요한 공통의 가치와 이해관계를 바탕으로 지역적 평화·협력체제를 구축하고 이를 통한 지역분쟁의 예방 및 해결에 보다 적극적으로 나서지 않으면 안 될 것이다.²⁰⁾ 동북아 해역 국가들간의 지역적 평화 및 협력체제를 구축하기 위하여 필요한 과제는 우선적으로 상호간 정치적 신뢰를 구축하는 일이다. 남·북한은 물론, 미국과 북한, 북한과 일본 등 아직까지

20) 이러한 시도의 일환으로 이루어지고 있는 역내의 다자간 안보·협력 대화로서는, 동남아국가연합(ASEAN)의 주도하에 한국, 미국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 그리고 EU 의장국이 참여하고 있는 “아세안 지역포럼”(ASEAN Regional Forum: ARF), 미국, 일본, 중국, 그리고 남·북한이 참여하고 있는 “동북아 협력대화”(Northeast Asia Cooperation Dialogue: NEACD), “아·태 안보협력이사회”(Council for Security Cooperation in Asia-Pacific: CSCAP), 그리고 “북태평양 안보협력대화”(North Pacific Cooperative Dialogue) 등을 들 수 있으나 아직 미흡한 수준을 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

외교관계가 수립되지 않고 있는 국가들간의 정치적 신뢰관계의 구축이 무엇보다도 필요하다고 본다. 궁극적으로 이러한 바탕 위에서만 군사적 신뢰관계의 구축 및 군비축소도 가능해질 것이며, 지역분쟁의 평화적 해결을 위한 토대도 마련될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 바탕 위에서 오랫동안 “냉전의 바다”로 지칭되어 오던 동북아 해역을 “평화의 바다”로 전환시킬 수 있을 것이다.

2) 지역적 해양협력체제의 모색

한국, 일본, 대만, 중국, 러시아 그리고 북한 등으로 둘러싸이고 있는 동중국해 및 황해 지역에서의 어업 및 기타 해양 이용에 관한 지역적 협력체제를 강화할 필요가 있다. 이 지역은 반폐쇄해의 특성을 지니고 있으며 자원의 관리 및 분배, 그리고 생물학적으로 보아 긴밀한 지역적 협력이 요구되는 지역이다. 현재 이 해역의 주변국들 사이에 많은 현안들이 나타나고 있으며 장차에도 많은 쟁점들이 나타날 것으로 예측됨에 따라, 이러한 문제점 및 분쟁해결방안을 모색하기 위하여 과학자들, 어민들, 그리고 어업행정 당국들간의 조직적인 협력체제가 요망된다고 사료된다. 이미 동중국해 및 황해 지역에서 어업자원의 이용이 거의 최고 한도에 이르고 있으며 해양환경 및 생태계의 악화 등의 문제점도 부각되고 있는 실정이다. 어업자원이 지속가능한 상태로 증가될 수 있도록 하고 해양환경의 보존 등을 위한 공동조치를 취해야만 하는 실정임에도, 개별적 어업협정체제를 제외하고, 전체 동북아 해역국가들간의 多者間協力體制가 존재하지 않는다는 것은 문제가 아닐 수 없다. 따라서 기선제도, 해양경제획정, 해양과학조사, 대륙붕 개발, 어업자원의 관리, 수산업에 관한 협력, 해양오염 방지, 그리고 해양정책 및 분쟁해결에 관한 공동의 규칙 및 협력체제를 마련하여야 한다고 본다. 최소한 분야별 공동위원회(Common Forum/Commission)의 형태의 협력기구를 우선적으로 설치하고,²¹⁾ 나아가서 보다 포괄적이며 조직적인 지역해양기구를 설치해야 할 것이다.

동북아 해역의 평화체제를 구축하기 위해서는 궁극적으로 동북아 해역의 주변국가들이 이 해관계의 대립과 갈등을 군사적 수단이 아닌 평화적 수단에 의하여 해결할 수 있도록 새로운 동북아 해역의 질서를 형성해 나가야만 한다. 이러한 새로운 질서를 수립하기 위해서는 관련 국가들의 개별적, 양자적, 그리고 다자적 노력이 병행되어야 한다고 본다. 동북아 지역의 평화와 번영을 목표로 하는 새로운 질서는 다양한 접근 방법에 의하여 시도될 수 있다. 그러나 우리는 보다 용이하게 접근할 수 있고 또한 보다 유용한 결과를 가져다 줄 수 있는 분야로부터 그러한 노력을 시작해야 할 것이다. 신해양질서의 수립과 관련한 동북아 해역의 해양협력체제를 모색하는 것은 바로 이 때문이다.

21) 예를 들어, “어업공동위원회”를 설치함으로써 동북아 해역의 어업대상자원 중 공동관리 대상종의 선정, 매년마다의 관리방법의 수립(TAC 수준의 결정, 국가별 어획량의 배분 등), 그리고 국제공동자원조사 등이 이루어짐으로써 연안국 공동의 합리적 자원관리 및 보존 방안이 결정되고 집행될 수 있다. 그리고 직선기선의 설정으로 인한 문제점을 다루기 위한 “기선제도에 관한 지역적 전문위원회,” 해양경제획정 문제를 다루기 위한 “해양경제획정위원회,” 또는 대륙붕의 경제획정 및 개발에 관한 문제를 다루기 위한 “다자간 대륙붕공동위원회” 등도 설치될 수 있을 것이다.