

이어도 문제와 한·중 관계 미래

김애경(명지전문대학)

1. 현황

□ 이어도는 최저수심이 4.6m인 수중암초(동중국해 중앙 북위 32도 07분 32초, 동경 125도 10분 58초에 위치)

- 한국의 마라도에서 서남쪽으로 149km(81해리), 중국의 통다오(童島)에서 북동쪽으로 245km(133해리), 중국의 위산다오(余山島) 또는 서산다오(蛇山島)에서 동남쪽으로 287km(155해리), 일본의 도리시마(鳥島)에서 서쪽으로 276km(160해리) 떨어진 거리.

<그림1>이어도 위치도



자료: 《세계일보》, 2009년 4월 13일.

□ 한국은 이어도에 종합해양과학기지를 건설하여 운용하고 있음.

- 1900년 영국 상선 소코트라호가 항해 중 수중암초 발견, “소코트라 암초(Socotra Rock)”라고 세계 해도에 기재되면서 이 암초의 존재가 알려짐.
- 1951년 1973년, 이 암초에 대한 탐사 시도, 실패; 1984년 탐사성공.
- 1987년 제주지방해양수산청이 이어도라 부르기 시작; 2001년 국립지리원에서 명칭을 ‘이어도’로 변경
- 1996-2003년 플랫폼 형태의 종합해양과학 기지를 건설·운용.
- 2012년 <해양과학조사법 개정안> 심의·의결(외국인이 영해에서의 해양과학조사는 허가; 배타적 경제수역에서는 동의를 얻어야 함).

□ 중국은 한국의 조치에 반발.

- 한국의 종합과학기지 건설에 대해 이의제기(2000년, 2002년).
- 이어도 해역 감시활동 진행: <2005년 해양공보> 2회 감시 명시; 2008년 3회; 2009년 16회; 2010년 16회; 2011년 62회; 2012년 8월말까지 48회(항공기 71회, 관공선 74회)¹⁾
- 2007-2008년 중국해양신식망의 해양문화 코너에 수옌자오에 대한 역사적 권원과 관할권에 대해 자세하게 소개(2007/12/24일), 삭제(2008/8/13), 재게시(8/14), 삭제(8/15).
- 언론과 지식인들이 공개적으로 한국의 해양과학기지 운용은 중국의 주권을 침범하는 행위라고 비판하기 시작.
- 2012년 3월 류츠구이(劉賜貴) 중국 국가해양국장은 신화통신과의 인터뷰를 통해 이어도가 국가해양국 소속 순시선과 항공기의 순찰범위에 포함되며 정시순찰을 하겠다고 주장함.
- 2012년 9월 중국해양국은 무인항공기를 이용하여 이어도를 포함한 관할 해역에 대한 종합관리와 통제를 강화할 것임을 밝힘; 10월 이어도 해역을 관할구역화 하지는 않을 것이라는 점을 주장.

□ 한·중 양국이 서로 다른 입장을 견지

- 이어도를 두고 민간 차원에서든 정부 차원에서든 양국의 입장 차이는 양국의 해양경계가 확정되지 않았기 때문.
- 한국 외교통상부 공개 자료에 의하면 2008년 12월 현재 양국은 14회의 해양경계획정 회담을 개최함.
- 이후 비정기적으로 회담은 개최하고 있으나 공개되고 있지 않음(언론보도에 따르면 2012년말 현재 22회까지 개최되었다고 함).

2. 한·중간 쟁점

□ 이어도 해역의 관할권.

- 양국 모두 이어도에 대한 역사적 권원 주장.
- 자국 관할 내의 해역에 위치한 암초임을 주장.

1) 머니투데이, 2012년 9월 25일

〈표1〉한·중 양국의 EEZ법과 해양경계 획정 원칙

	한국	중국	비고
국 내 법	배타적 경제수역법 공포: 1996.8.8. 시행: 1996년 9월 10일	배타적 경제수역 및 대륙붕법 공포 및 시행: 1998년 6월 26일	
EEZ 범위	기선으로부터 그 외측 200해리의 선까지에 이르는 수역 중 영해를 제외한 수역	기선으로부터 200해리 폭에서 영해 외측 수역	
해양 경계 획정	- 대항하거나 인접하고 있는 국가 간의 EEZ 경계는 국제법을 기초로 관계국과의 합의에 따라 획정. - 관계국 간에 별도 합의가 없는 경우 중간선 외측의 수역에서는 EEZ 권리를 행사하지 않음	중첩수역 및 중첩대륙붕에 대한 해양경계는 국제법에 기초한 형평과 상호주의 원칙에 따라 합의로 정함	- 한국: 합의+ 중간선원칙 - 중국: 형평+ 합의

자료: 강효백, “한·중 해양경계 획정 문제: 이어도를 중심으로”, 《한국동북아논총》, 제50집(2009년).

□ 해양경계 획정의 적용원칙 상이.

○ 한국은 중간선 원칙 주장.

- 동중국해 수역의 중간선을 양국의 EEZ 경계로 획정하자는 것.

○ 중국은 형평과 상호주의 원칙 주장.

- 대륙의 크기, 동중국해 연안 거주 주민 수, 해안선의 길이 등을 고려해 EEZ 경계를
획정하자는 것.

○ 한국이 주장하는 중간선 원칙에 따라 양국의 해양경계를 획정한다면 이어도는 한국이
그 관할권을 보유하지만, 중국이 주장하는 형평과 상호주의 원칙에 따른다면 이어도는
중국의 관할권을 보유하게 됨.

〈그림2〉 〈한·중어업협정〉에서 규정한 양국의 수역



□ 이어도 종합해양과학기지 건설·운용의 합법성 여부

○ 한국은 국제법상 자국 EEZ 안에 인공 구조물을 설치할 수 있음.

- 한·중 양국이 아직 해양경계를 확정되지 않았지만 한국의 주장대로 중간선 원칙을 적용할 경우 이어도는 명백히 한국 측 EEZ 안에 포함되기에 기지 건설이 문제가 되지 않는다는 입장.

○ 중국은 법률적 효력이 없음을 주장.

- 현재 양국의 해양경계가 확정되지 않은 상태이며 이어도는 양국이 주장하는 EEZ가 중첩되는 해역에 위치하기 때문에 한국이 이어도에 과학기지를 건설하는 것은 문제가 있으며 법률적 효력이 없다는 입장.²⁾

3. 우리의 대응방향

□ 이어도 관할권의 문제는 영토분쟁과는 다르지만 매우 민감한 사안으로 때로는 무력 충돌까지 야기할 수 있기 때문에 보다 종합적인 대응방안이 마련될 필요가 있음.

□ 우리의 대응방향은 목표에 따른 대응방안, 제도적·인적 차원의 대응방안, 전략적 차원의 대응방안을 고려해 볼 수 있음.

□ 목표에 따른 대응 방안

- 이어도 문제에서 한국이 견지할 최선의 목표는 중국과의 협상에서 중간선 원칙을 관철시켜 이어도에 대한 관할권을 보유하는 것임.
- 그러나 중국 입장에서도 이어도의 경제적·전략적 가치는 포기하기 어렵기 때문에 일방적인 양보를 받기는 용이하지 않을 것으로 사료됨.³⁾

2) 중국은 대만과 오키나와(沖縄) 사이의 다오위다오(釣魚島, 일본명 센카쿠열도)를 놓고 일본과 영유권 분쟁을 진행 중이지만 2006년 7월 인근 춘샤오(春曉) 가스전 개발을 일방적으로 개시하였다. 춘샤오 해역은 중국과 일본이 EEZ를 확정하지 못한 채 협상을 진행하고 있지만 중국 측이 개발을 시작한 사례가 있음.

3) ① 이 해역은 중요한 해상수송로이다. 현재 중국경제의 대외무역의존도는 60%이며 석유수입의존도는 43%이다. 기타 수입도 대부분 해상수송을 이용하고 있으며, 특히 이어도 해역을 통과하는 물량이 많다. 중국이 이어도를 한국 관할로 인정하게 되면 중국은 프랑스 면적만 한 해역을 상실하게 된다. ② 더욱이 태평양의 부채꼴 모양의 도서체인은 중국이 태평양으로 나아가는 문을 봉쇄하는 형국이어서 해상봉쇄를 우려하지 않을 수 없다. 태평양 도서체인은 일본열도와 대만을 연결하는 제1도서체인, 미국령인 괌을 중심으로 하는 제2도서체인, 하와이를 중심으로 하는 제3의 도서체인으로 구성되는데, 중국은 이 3개 도서체인에 의한 봉쇄를 극복해야만 아시아를 넘어서는 진정한 해양대국이 될 수 있다고 본다. 한국이 황해와 동중국해의 교차점에서 이어도를 관할, 운영하게 되면 일본이 대만과 동태평양의 교차점에서 점유하고 있는 오키노토리시마(沖の鳥島, 중국명 沖之島)와 함께 3개 도서체인의 중간에 2개의 말뚝을 더 박아넣는 격이 되어 기존의 3개 도서체인과의 호응관계를 강화하는 구조가 된다. 한국의 이어도는 중국 대륙 해안선과 제1도서체인의 중간, 즉 0.5도서체인에 있으며 일본의 오키노토리시마는 중국의 제1, 제2도서체인 중간, 즉 1.5도서체인에 위치하고 있다. 따라서 중국은 이어도와 오키노토리시마가 0.5도서체인과 1.5도서체인을 형성하여 중국이 태평양으로 나아가는 봉쇄선을 이중삼중으로 연결하는 핵심거점으로 인식하고 있다. ③ 이어도가 지닌 군사적 가치도 무시할 수 없다. 중국 측 동중국해 해역은 수심이 얕은 대륙붕이 대부분이어서 이어도 해역을 거치지 않고는 칭다오(靑島)의 북해함대와 상하이(上海)의 동해함대가 태평양으로 진출할 수가 없다. 더욱이 이어도에서는 중국 측 군함의 입출항,

- 따라서 차선의 목표까지 감안한 대응방안은 1)분쟁발생 예방, 2)현상유지, 3)관할권수호로 나누어볼 수 있음.

○ 분쟁발생 예방

- 한국 측의 일정한 양보 필요할 것으로 사료됨.
- 중국과의 국경회담을 지속시키면서 중국과 이 기지의 공동사용과⁴⁾ 이어도 일대의 바다 밑에 매장되었을 것으로 추정되는 원유와 천연가스의 공동개발⁵⁾ 고려.
- 한국이 이어도에 건립한 종합해양과학기지를 비군사적 차원이라는 전제 하에 중국측에 과학기지 사용을 허용하거나 공동 사용, 혹은 임대하는 방안을 고려할 수 있음.
- 단 이 방안은 이어도의 관할권을 더는 논하지 않겠다는 전제를 필요로 함.

〈표2〉 이어도 문제에서 목표에 따른 대응 방안

목표	대응 방안
분쟁발생 예방	중국과 해양경계획정회담 지속, 종합해양과학기지 공동(임대) 사용(비군사적 차원), 인근 해역 자원의 공동개발
현상유지	중국과 해양경계획정회담 지속, 종합해양과학기지 운영
관할권 수호	중국과 해양경계획정회담 지속, 종합해양과학기지에 대한 적극적 보호, 제주도 ^에 해군기지 건설

○ 현상유지

- 중국과의 해양경계획정회담을 지속.
- 종합해양과학기지를 소극적으로 운영.
- 이 대응 방안은 중국 측의 공세적 향의가 지속되거나 분쟁화 의지가 강하게 표출될 때는 지속하기 어려울 것임.

○ 관할권 수호

- 보다 적극적 조치가 필요함 취해야 함.
- 이어도의 오키노토리시마(沖ノ鳥島)화를 추진.

공군기의 이착륙 일체의 감시와 검측이 가능하므로, 중국에 이어도는 군사적으로도 매우 중요한 가치가 있다. ④ 한편 중국이 이어도 문제를 어떤 방식으로 해결하는지 주목하는 국가가 주변에 많다는 점 또한 중국은 의식하고 있다. 이어도 문제 해결 방식은 현재 중국이 남중국해와 동중국해에서 일본베트남태국필리핀 등 아세안 국가들과 얽혀 있는 영토 분쟁에 적지 않은 여파를 미칠 것이다. 그렇기 때문에 중국이 이어도에 대한 일방적 양보를 선택하기는 더욱 어려울 것으로 보인다. ⑤ 중국은 이어도가 제2의 오키노토리시마화하지 않도록 방지하는 데도 주력할 것으로 보인다. ⑥ 이어도가 대만해협에서 만일의 사태가 벌어졌을 때 사태 해결의 주도권을 쥔 수 있는 중요한 지역이라는 중국학자의 주장은 중국이 이어도에 대해 강하게 집착할 것으로 생각된다. 또 중국의 국력이 날로 강대해지고 있고 이에 따라 해양대국화를 추진하고 있어서 중국의 양보를 이끌 어낼 현실적 가능성은 더더욱 낮을 것으로 판단된다.

- 4) 이어도 종합해양과학기지 건설의 목적이 해양 및 기상예보, 어장예보, 지구환경 문제 및 해상교통안전, 연안재해 방지와 기후변화 예측에 필요한 자료를 실시간으로 수집, 제공하기 위한 것이라면 비군사적 차원에서 중국과 공동사용 가능.

- 5) 100억~1,000억 배럴 규모의 원유와 72억 톤의 천연가스가 매장되어 있는 것으로 추정.

- 중국의 공세적 공격에 만반의 대비를 갖추어야 함
- * 예를 들어 최악의 상황인 중국과의 분쟁 또는 무력충돌 가능성까지 대비해야 하는데, 이를 위해 이미 제기된 바 있는 제주도 해군기지 건설을 고려6); 무력충돌에서의 승패를 떠나 충돌에 대한 대비와 중국의 군사적 시위에 대한 한국의 결연한 의지를 표명할 필요가 있음.

○ 한국이 견지해야 할 최선의 목표가 관할권 수호임은 분명하나, 무력충돌을 유발할 수 있기에 분쟁발생 예방 또는 현상유지를 차선의 목표로 삼고 대응 방안을 마련하는 것이 현실적인 대응방안이라고 판단됨.

- 이어도 문제에서 현재까지 한국정부가 보여준 대응은 분쟁으로 확대되는 것을 방지하면서도 영토관할권은 보유하고자 하는 것으로 판단됨.
- 한·중 양국이 해양경계를 확정하지는 않았지만 중간선 원칙을 적용하면 이어도는 한국의 관할권 내에 위치한다는 것이 외교통상부의 입장임.
- 중국은 한국정부의 이런 입장에 동의하지 않으며, 지속적으로 이의를 제기하고 있기에 현재 양국은 논쟁의 단계에 있는 셈.
- 중국의 기존 행태를 살펴보면, 영유권을 주장하는 논쟁 단계에서는 해양조사를 감행하고, 논쟁이 악화되어 분쟁 단계에 도달하면 군사력 시위나 위협을, 무력충돌 단계가 되면 전투를 통해 해양영토를 확보하는 공세적 대응방식을 사용해왔음.⁷⁾
- 현재 한·중 양국은 해양경계확정회담을 계속 진행하고 있으나, 그 내용이 공개되지 않아 구체적으로 어느 단계까지 논의가 진전되었는지는 알 수 없지만 최선의 목표와 차선의 목표에 대한 대응방안을 동시에 고려하는 것이 현실적임.

□ 제도적·인적 차원의 대응 방안

○ 영토 문제는 단기간에 해결될 사안은 아니므로 영토 문제를 전담하는 제도적 차원과 인적 차원의 준비가 필요함.

- 6) 혹시라도 이어도 주변에서 중국이 군사적 시위를 하거나, 중국과의 무력충돌이 발생할지 모르기 때문이다. 현재는 진해나 부산에서 대형 함정이 출동해 이어도에 도착하는 데는 25시간이 걸린다. 그러나 상하이에서는 18시간, 일본의 사세보(佐世保)에서는 21시간이 걸린다. 우리나라 국가경제의 젖줄인 이 지역 해상교통로를 지키기 위해서는 지속적인 해양감시와 보호가 필수적이며, 또 중국 측의 군사적 시위나 극단적 무력충돌에 대비하기 위해서는 제주도에 해군기지를 건설하는 방안을 검토해볼 수 있다. 그러나 제주도 해군기지 건설은, 충돌에 대한 대비와 중국의 군사적 시위에 대한 한국의 결연한 의지 표현이라는 차원에서는 유용할 수 있지만 생태·환경, 주민의 평화적 생존권, 동맹 딜레마라는 또 다른 딜레마가 존재한다는 견해도 있다. 정옥식, “제주 해군기지’가 안고 있는 딜레마”, 《경향신문》 2011년 5월 27일.
- 7) 예를 들어 베트남과의 서사군도 분쟁 과정을 보면, 1970년부터 중국은 서사군도 해역에서 해양조사를 실시하다가 1971년부터는 조사범위를 더욱 넓혀 베트남이 점유했던 서쪽 군도까지 포함해서 조사를 펼쳤다. 이에 베트남정부는 우려를 표시했고, 1973년 5~9월에는 미국 석유회사와 인근 해역에 대한 석유탐사계약을 체결함에 따라 중국과의 영유권 논쟁이 본격화되었다. 같은 해 9월 베트남이 서사군도 남쪽 섬 11개를 자국의 행정구역에 편입시키면서 양국의 영유권 분쟁은 악화되었다. 1974년 1월 중국은 어선 2척을 베트남 서쪽 해역에 진입시켰고, 베트남 또한 병력을 투입해 중국인을 추방했다. 중국은 고속정 2척을 파견하여 베트남 병력의 퇴각을 촉구하였고, 이에 베트남 구축함은 퇴각하였다. 이렇게 무력충돌로 확대하는 과정을 거쳐 중국은 서사군도에 대한 지배권을 행사하게 되었다. 물론 1995~1996년 이후로는 해양 분쟁에서 중국이 무력을 직접 사용하는 일은 없었다. 하지만 분쟁이 고조될 때마다 중국은 군사적 시위를 통해 자국의 의지를 강력하게 전달하는 방식을 취하고 있다. 이어도의 경우는 현재 중국이 해양조사를 실시하는 단계이므로 단기적으로는 한국의 조치에 따라 중국의 대응이 달라질 것으로 전망할 수 있지만, 장기적으로는 중국이 자국의 주장을 관철시키고자 노력할 것으로 예상된다. 최근(2010~2012년)에는 경제적 보복조치를 취하고 있음.

- 제도적 차원에서 영토 문제를 전담하는 부서를 설립하고 국가별 영토 문제를 전담하는 인적 자원을 배치할 필요가 있음.
- 영토 문제를 전담하는 부서의 위상은 대통령 산하, 국무총리 산하 또는 외교통산부 산하 어디라도 무관하지만 정권교체에 영향을 받지 않는 방안 모색.

○ 중국의 경우 2009년 3월 외교부 산하에 ‘변경과 해양사무사(邊界與海洋事務司)’를 신설하여 육지와 해양경계 관련 정책을 수행하도록 하고 있음.

- 인적구성을 살펴보면 사장(司長)에는 어우양위징(歐陽玉靖).⁸⁾
- 내륙국경은 인도와의 분쟁을 제외하고는 거의 해결한 상황에서 중국이 이렇게 영토 문제를 전문적으로 담당하는 부서를 만들고 국제법 전문가이자 실무 경험자를 전격 배치하는 것은 향후 발생할 수 있는 해양영토 분쟁에 철저히 대비하기 위함으로 판단됨.

○ 현재 한국은 한국해양수산개발원 해양국토연구센터에서 해양영토 및 중국해양정책 연구가 진행되고 있고, 외교통상부의 조약국 국제법규과), 영토해양과(영유권 문제 담당자), 동북아시아국 중국과 및 국토해양부, 해양경찰청 등의 관계자가 담당.

- 한국의 행정부 보직은 순환제이기 때문에 관련 업무를 한시적으로 담당하게 됨.
* 예를 들면, 제11차부터 제14차 한·중 해양경계획정회담까지 한국 측 수석대표를 살펴보면 차례로 박희권 조약국장, 임한택 조약국장, 임한택 조약국장, 황승현 조약정책관으로 바뀌었음. 반면 중국은 네 차례 모두 쩌안지에룽(段潔龍) 외교부 조약법률국장이 수석대표였음.

□ 전략적 차원의 대응 방안

○ 위에서 제안한 목표별 대응 방안과, 제도를 만들고 인적 자원을 충원하는 것은 관계국, 즉 중국과의 협상력을 최대화해서 한국이 추구하는 목표를 달성하기 위함.

- 이를 위해서는 상대국 중국의 과거 영토 문제 해결 경험을 치밀하게 연구하여 보다 전략적으로 접근할 필요가 있음.
- 중국은 건국 이후 영토 문제와 관련하여 23개의 영토 분쟁이 있었는데 6개의 사례에서 16번 무력을 사용함.

○ 기존 연구에 의하면 중국의 영토 분쟁과 그 해결 요인은 1)고토회복주의, 2)지정학적 고려에 의한 안보위협, 3)체제안정, 4)경제이익으로 요약됨.

- 중국은 상당수 사례-23곳 중 17곳-에서 정치적 타결을 시도했을 뿐 아니라 분쟁 영토의 50% 미만을 획득하는 등 평화적 태도를 취했음.
- 1970년대 소련의 군사적 지원을 받고 있었던 베트남을 제외하고는, 영토 문제로 주변 약소국과 무력충돌을 벌인 경우가 드문데 이는 소련의 안보위협에 대응하기 위한 의도로 해석할 수 있음

8) 초기에는 닝푸쿠이(寧賦魁)가 사장, 부사장(副司長)에는 왕종라이(王宗來)와 을 임명함. 어우양위징은 항공촬영 측량 및 원격탐지를 전공하여 국가측량국에서 근무한 경험이 있고, 외교부 국제법률사로 옮겨 근무하였으며 그 기간 국제법을 공부하였다고 하며, 중앙아시아 국가와의 국경측량, 러시아와의 동단국경 측량 및 협정체결에 참여한 경력을 가지고 있다.

- 중국은 갈등 상황에 있는 영토에 대해 연고권을 주장하되, 실제 협상에서는 보다 현실적인 이익-정권안정, 국가안보 및 경제이익-을 우선적으로 고려하면서 영토 문제에 접근함.
- 정치학계의 분석에 따르면, 중국의 무력 사용을 유발한 것은 오히려 지정학적 고려에 따른 안보위협 요인.
- 중국 내부적으로 체제 불안정을 겪을 때는 주변국가와의 영토 문제를 평화적으로 해결했으며, 탈냉전기에도 자원과 관련된 경제적 이익 및 주변환경 안정화를 통한 경제발전 이익을 고려해 영토 문제에 대해 타협적 태도를 보였음.

○ 중국이 과거 지정학적 고려에 따른 안보위협 또는 세력균형 요인을 이용했던 점을 참고할 필요가 있음.

- 1960년대 중국이 몽골과의 국경획정에서 타협적 태도를 보인 것은 당시 몽골을 두고 소련과 영향력 경쟁을 하고 있었던 점 때문임.
- 한반도에 대한 중국의 영향력 강화는 현재 중국의 중요한 한반도정책 중 하나임.
- 또한 중국은 주한미군에 대한 ‘전략적 유연성’ 개념에 매우 민감하므로 협상테이블에서 한국은 한반도, 특히 한국에 대한 정치적 영향력 문제를 충분히 활용하는 태도가 필요함.
- 자원 및 경제이익은 중국 통치자의 중대한 목표이므로 이 부분을 동시에 고려해야 함.

○ 이어도 문제를 간도문제와 연계하는 전략을 고려해볼 수 있음.

- 인도의 거절로 성사되지는 않았지만 1960년 4월 중국 저우언라이(周恩來) 총리는 인도 네루 수상과의 회담에서 “양국 국경의 현 상태를 상호 승인하자(인도는 양국의 분쟁 지역 중 서쪽에 대해 중국의 점유권을 인정하고 중국은 동쪽에 대한 인도의 점유권을 인정하자는, 분쟁 지역에 대한 교환(swap))”고 제안한 적이 있음.
- 한국이 간도 문제를 전술적으로 분쟁지역화함으로써 중국의 스왑 제의를 이끌어내는 방법을 쓴다면 가장 좋지만, 간도와 이어도 문제는 중국이 인도와 벌인 영토 분쟁과는 성격이 매우 다르고 중국의 국력이 그 시기와 비교해 아주 달라진 탓에 실현 가능성이 매우 낮으나 복안으로 고려해볼 수는 있음.

○ 해양경계선 획정(영토)문제를 국내적으로 이용해서는 안되며, 사실을 확대해석하는 언론의 적절한 자제가 필요함.