

# 제주프로세스와 해양레짐\*

강병철·김민영

(이어도연구회 연구실장·이어도연구회 연구원)

## <국문요약>

본 논문은 동북아 다자안보 협의체를 형성하기 위한 목적으로 추진되고 있는 제주프로세스에서 해양레짐의 강화를 위한 의제화를 제안하고자한다.

동북아의 불안정성을 야기하는 문제 중의 하나는 해양갈등이며 새롭게 대두되고 있는 해양갈등의 평화로운 해결을 위한 안정된 해양레짐 없이는 동북아의 안정을 도모하기 어려우며 동북아 다자안보 협의체를 형성하려는 제주프로세스의 실현도 어려울 것이다.

동북아에서 패권경쟁이 일어나고 군비증강이 지속된다면 지역의 불안정성은 커질 것이며 해양에서 무력갈등이 시작될 가능성이 높다. 따라서 이러한 해양충돌을 방지하기 위한 조치가 필요하다.

동북아에서 해양갈등이 발생하였을 때 무력에 의존하지 않고 평화로운 해결방법을 찾겠다는 행동선언을 제주포럼에서 할 수 있도록 의제화 하는 것이 필요하다.

남중국해에서 갈등악화를 방지하기 위하여 2002년 11월 4일 ASEAN 회원국인 10개국과 중국은 '남중국해 행동선언'에 서명했다. 비록 이러한 선언이 구속력이 약하지만 제주포럼에서 '동북아다자간 평화적 해양행동선언'에 합의하여 선언한 후에 점진적으로 무력행위를 구속할 수 있도록 제도화를 추구하는 방안이 필요할 것이다.

---

\* 제주평화학회와 정치외교학회가 2012년 2월 2일 공동 주최한 "미국과 동북아 평화" 특별 세미나에서 발표한 발표문을 논문으로 발전시킨 것임.

주제어 : 제주프로세스, 해양레짐, 해양갈등, 제주포럼, 동북아디자인  
평화적 해양행동선언

## I. 서론

냉전체제가 종식되었음에도 불구하고 동북아 지역의 국제질서는 역내 강대국 간의 세력관계의 변화 가능성으로 인한 유동성과 기존의 냉전적 구도와 탈냉전적 변화가 함께 존재하는 이중성으로 '안정과 불안정'이라는 양면성이 나타나고 있다. 그리고 여러 학자들의 지적처럼, 동북아 역내에서의 경제적 협력구도 확대와 안보적 불안정의 공존이라는 이중성은 경제와 안보 영역에서 보다 극명한 대조를 이룬다고 하겠다.<sup>1)</sup> 특히 브레진스키(Z. Brzezinski)는 이러한 동북아의 지정학적 특성을 일컬어 "준안정적 권력관계"로 지칭한다.<sup>2)</sup> 동북아 지역의 국가 간 권력관계는 안정화되지도 그렇다고 극도로 불안정한 상황도 아닌, 즉 안정과 불안정의 스펙트럼 상의 어딘가에 놓여 있다는 것이 브레진스키의 진단이다. 동북아 지역의 현실과 가까운 미래가 이처럼 안정과 불안정의 공존 구도 속에 지속된다면, 동북아 지역의 평화체제 정착과 이를 바탕으로 한 동북아 공동체의 건설은 요원할 것이다.

동북아 지역에서 나타나는 오늘의 불안정과 미래의 불확실성을 이끄는 핵심은 안보 요인이라고 할 수 있다. 탈냉전 시대에도 여전히 동북

1) Peter Wallensteen, "Northeast Asia: Challenges to Conflict Prevention and Prevention Research," in Niklas Swanstrom(ed.), *Conflict Prevention and Conflict Management in Northeast Asia* (Sweden: Uppsala University, 2006); Philip Yang, "Northeast Asia Security Cooperation: International Relations Theory and Embedded Regionalism," Paper presented at the Third Meeting of the CSCAP Study Group on Future Prospect for Multilateral Security Framework in Northeast Asia, Beijing, China, 28-29 April 2006, p. 1. <http://club.ntu.edu.tw/~yang/Yang-280406.pdf>(검색일: 2010. 2. 22).

2) Zbigniew Brzezinski, 김명섭 역, 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』 (서울: 삼인, 2002), p. 200.

아 지역의 안보정세를 불확실하게 만드는 가장 대표적이면서 표면적으로 드러나 있는 요인은 남북관계라고 할 수 있다. 2000년 남북정상회담을 계기로 다양한 분야의 교류·협력이 활발하게 이루어지고 있으나, 정치·안보 영역에서는 여전한 긴장과 불안이 존재한다. 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격 사건은 남북관계의 불안정을 보여주고 있으며 해양에서의 충돌 가능성이 가장 높다는 것을 보여준 사례라고 평가할 수 있을 것이다. 동북아의 불안정성을 해치는 문제 중의 하나는 해양갈등이다. 새롭게 대두되어온 해양갈등의 평화로운 해결을 위한 안정된 해양레짐 없이는 동북아의 안정을 도모하기 어려우며 동북아 다자안보 협의체를 형성하려는 제주프로세스의 실현도 어려울 것이다.

이 논문의 목적은 제주프로세스의 실현을 위하여 해양갈등을 평화롭게 해결하기 위한 수단으로서의 해양레짐에 대하여 검토하는 것이다. 해양레짐은 여전히 현실의 적실성이라는 차원에서 신현실주의적 시각으로 봐야할 필요가 있으며 신자유주의적 시각에서 동북아해양레짐의 한계와 가능성을 검토할 필요가 있다. 또한 동북아에서의 해양갈등 현황과 향후의 잠재력에 대해 살펴보겠다. 이러한 논의를 바탕으로 제주프로세스가 동북아해양레짐 강화에 기여할 수 있는 가능성을 모색한다. 이를 위해 그동안의 제주프로세스의 경과를 살펴보는 가운데, 향후 제주프로세스의 동북아 해양레짐의 발전을 위한 선언수준일지라도 동북아해역의 평화행동지침을 선언하는 것을 검토하겠다. 동북아에서 우발적 해양갈등을 방지하고 해양레짐을 통한 대화협력 환경 조성을 위하여 제주프로세스의 역할에 대한 정책적 제언을 하겠다.

## II. 동북아해양레짐에 대한 이론적 검토: 신현실주의 대 신자유주의

국제정치의 역사를 돌이켜보면 바다를 정복한 국가가 번영을 누렸다

는 것을 부정하기 힘들다. 스페인, 네덜란드, 프랑스와의 제해권 경쟁에서 승리하여 한동안 해양패권을 장악하였던 영국이 미국에게 해양패권을 넘겨주었다. 이에 따라 국제정치의 양상이 달라졌다. 여기서는 두 가지의 대조적인 국제정치 이론의 시각, 즉 해양패권 형성의 가능성에 초점을 맞추는 신현실주의 시각과 해양레짐 형성의 가능성에 주목하는 신자유주의 시각에서 동북아 해양 국제정치의 현실을 검토하겠다.

## 1. 신현실주의적 분석

케네스 월츠의 신현실주의적인 국제정치분석시각에서 보면 무정부적인 국제정치체제에서 경쟁국가의 군사력이 증강되면 이에 상응하는 군비증강에 나서는 한편으로 다른 나라와 연합하거나 동맹을 맺어 경쟁국가를 견제하는 세력균형을 추구하게 된다. 현재 미국이 주도하고 있는 단극체제는 양극체제보다 오히려 안정적이지 못하다고 현실주의자들은 보고 있다.<sup>3)</sup> 신현실주의적 시각으로 보면 중국과 주변국가의 세력변화와 중국의 부상으로 기인한 국가 간 세력균형의 불안정이 동북아의 안정을 위협할 것으로 보고 있다. 탈냉전기 중국의 급속한 부상은 동아시아 지역에서 강대국간 혹은 지역 내 세력균형을 붕괴시킬 수밖에 없기 때문에 국제정치의 불안정성을 미연에 방지하기 위해서는 대중국 세력균형 정책을 수립하여야 하며 지역에서 미국에서 패권세력이 등장하는 것을 막아야 한다고 주장한다.<sup>4)</sup> 비록 중국이 화평굴기(和平崛起)<sup>5)</sup>와 도광양晦(韜光養晦)<sup>6)</sup>의 대외방침을 천명하고 있으나 동북아에서는 대

3) Waltz, Kenneth. "Structural Realism after the Cold War." *International Security*, Vol. 25, No. 1. (Summer 2000), p.28.

4) Richard K. Betts, "Wealth, Power, and Instability: East Asia and the United States after the Cold War," *International Security*, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993/94), pp.74.

5) 세계평화를 지지하면서 대국으로 발전하겠다는 것으로 무력사용을 자제하겠다는 대외정책.

국굴기(大國崛起)와 유소작위(有所作爲)<sup>7)</sup> 국가대전략을 적용할 것으로 평가할 수 있다.

중국의 부상, 특히 '군사적 부상'이 동아시아의 질서 재편과 '세력구조'(structure of power)의 변화를 수반하게 되는 가장 근본적인 원인은 '강압적 요인'의 효과 외에도 중국체제의 특수성, 기존 질서에 대한 중국의 입장(즉, '현상유지' 혹은 '현상타파'의 문제), 그리고 전략적·정책적 요인이라고 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

중국의 해군전력증강 상황을 보면 1995~2007년 소브레메니급 구축함(7천900t급) 4척과 킬로급(3천t급) 잠수함 12척을 러시아에서 도입했으며 2007년 중국형 이지스함(6천500t급) 2척을 작전 배치했고 3척을 추가 건조했다. 또한 2008년 사거리 8천km 이상인 JL(巨浪)-II 탄도미사일을 탑재한 신형 진(Jin)급 전략핵잠수함 2척을 배치하고, 올해까지 모두 5척을 전력화할 계획이며 현재 65척인 잠수함은 2025년 78척으로 늘어난다.<sup>9)</sup>

중국 해군은 잠수함 함대, 수상 함대, 해군 항공대, 연안 방위부대와 해병대 등 5개 분야로 구성되며 북해 함대, 동해 함대, 남해 함대 등 3개 함대로 구성되어 있으며 대략 50대의 잠수함을 포함하여 950여척의 함선을 보유하고 있으며 총배수량은 134만 톤이다.<sup>10)</sup>

중국은 지난 20년 동안 거의 매년 수척씩 구축함 및 프리깃함과 잠수함을 건조해오고 있는데 2011년 8월 공격적 해군과 해양국가의 핵심전력인 항공모함을 진수시켜서 주변 국가들을 불안하게 하고 있다. 중국은 현재 상하이(上海) 인근에 위치한 장난(江南) 조선소에서 독자기술로

6) 국제적으로 영향력을 행사할 수 있는 경제력이나 국력이 생길 때까지는 침묵을 지키면서 강대국들의 눈치를 살피고 전술적으로도 협력하는 대외정책.  
 7) 국제 관계에서 적극적인 관여와 개입 관여와 개입을 통해 중국의 역할을 강조하고 국익을 확대하고자 하는 공세적인 대외정책.  
 8) 김태호, "중국의 군사적 부상," 『국방정책연구』 2006년 가을 p.193.  
 9) 연합뉴스, <미·중 패권경쟁..한국 해상전력 수준은>, 2012. 1. 8.  
 10) Japan Ministry of Defense, *Defense of Japan 2011*, p.78

건조하고 있는 항모를 포함하여 2020년까지 약2-4척의 항모를 보유할 것이다.<sup>11)</sup> 항공모함은 다른 해군 무기와 달리 본질적으로 공격적이며 해양 국가의 상징적인 무기 체계라는 점에서 주목하여야 하는데 1992년 구소련 우크라이나로부터 구입한 바라그(Varyag) 호를 항공모함으로 개조하는 데 성공한 중국 해군은 중국 정부의 방어적인 설명과는 달리, 중국 항공모함의 역할이 보다 적극적으로 중국의 힘을 해외에 투사하는 공격적인 성격을 가지고 있다는 사실을 천명했다. 2012년 8월 1일 정식 취역하게 될 제1호 항공모함 이름은 대만을 점령해서 중국의 영토로 만든 청나라 장군의 이름을 따 스랑(施琅)이라고 지었다<sup>12)</sup>.

신현실주의적인 시각에서 보면 미·중 양국은 상호 전략적 불신 (strategic mistrust) 속에 상호견제와 제한적 협력을 추구하고 있다. 미국은 표면상으로는 부강한 중국을 환영하고 중국이 동아시아에서 더 큰 지역적 책임을 떠맡기를 기대하지만, 내심으로는 중국 해군력의 빠른 증강 및 이를 통한 태평양과 인도양으로의 세력 확장을 패권도전으로 상정하고 경계하고 있다.

중국이 해군력 증강에 나서기 시작한 1990년대 이후부터 양국이 해양에서 대치하기 시작하는 사례가 늘어나고 있다. 미국의 항공모함 키티 호크호와 중국 핵잠수함이 1994년 10월말 서해 해상에서 조우, 항공기까지 발진하는 등 군사대결 사태까지 간 사건이 발생한 바 있고, 1996년 대만해협에 위기가 고조됐을 때 미국은 항공모함 2척을 급파한 바 있다. 2001년 4월에는 해남도 인근에서 발생한 미 정찰기와 중국 전투기 충돌사건으로 양국간 힘겨루기가 있었다. 또 2006년 10월 26일 중국

11) 박창희, "동북아시아군사력증강추세," 『정세와 정책』, (2011, 11) P.12.

12) 바라그함은 러시아에서 선체가 70% 완성되었을 때 구소련 체제의 붕괴로 우크라이나의 조선소에 방치되던 것을 중국이 경매를 통해 인수한 것으로 중국이 98년 바라그함을 인수한 후 다롄항(大連)으로 옮겨와 개조하여 스랑이라고 명명했다. 바라그함은 길이 약 302m, 폭 70.5m의 비행갑판을 갖추고 있으며 배수량은 약 6만 7000t으로 약 50여 대의 항공기를 탑재할 수 있으며 자국산 레이더를 비롯한 각종 전자장비와 최신무기를 탑재하고 있으나 항공모함을 운용해본 경험이 없는 중국이 스랑을 효율적으로 운용할 수 있을지의 여부에 대한 의문이 제기되고 있다.

의 송급(宋) 잠수함이 오키나와 해상에서 작전 중인 미국 항공모함 키티호크에 5마일(9km)까지 접근해 떠올랐다. 10여 척의 호위함에 둘러싸였지만 대잠 경계망에 탐지되지 않았던 것이다. 2007년에는 추수감사절(11월 22일)을 맞아 홍콩에 입항하려다 중국 정부가 거절해 일본으로 회항했던 미국 항모 키티호크가 대만해협을 통과하면서 중국 잠수함 및 함정과 28시간 동안 일촉즉발의 대치를 했던 사실이 뒤늦게 알려지기도 했다. 2009년 3월 8일에도 남중국해에서 미 정보수집함 임페커블호(Impeccable)와 중국 해군 함정 5척이 대치, 양국간 외교적 문제로까지 비화됐었다. 또 2개월 이후인 5월에는 중국 어선 2척이 서해에서 해양관측선 USNS 빅토리어스호(3384t급)에 30야드(27.4m)까지 근접, 한동안 대치한 사건도 발생했다.<sup>13)</sup> 이처럼 미·중간 해양에서의 경쟁과 갈등, 그리고 잦은 충돌은 양국 모두에게 군사적 요충 해역이라고 할 수 있는 동중국해와 남중국해에서 주로 발생하고 있다.

미국은 대 중국정책을 주로 세력균형논리에 바탕을 두며 추진하고 있다는 평가를 받고 있는데 미국은 중국을 포용함으로써 국제사회의 규범을 따르도록 유도하고 동시에 군사적 경쟁을 제한하는 한편 가장 위협적인 경쟁자인 중국의 도전에 대비해 군사력 우위를 극대화하고 광범위한 동맹을 유지하는 복합적인 전략을 추구하고 있다<sup>14)</sup>는 것이다.

동중국해와 남중국해는 미국의 아시아 방위선과 중국의 해역 확대 계획인 도련선 전략이 만나고 있는 곳이며 미국과 중국이 대립하고 갈등하는 최전선이 되고 있는 것이다.

## 2. 신자유주의적 분석

로버트 코헤인(Robert Keohane)은 신자유주의적 관점에서 무정부적

13) 조현태, 2010. "미·중 해양전략과 동북아 파장." 세종연구소 주최, 제23차 세종국가전략포럼. 『급변하는 동북아 안보환경과 한국의 대응방향』, PP.51-52.

14) 최우선, "중국의 부상과 미국의 대응," 『주요국제문제분석』(외교안보연구원, 2011), p.2.

인 국제정치체제에서도 협력이 가능할 수 있다고 본다. 동북아의 경제 분야에서는 다자주의적인 협력이 증진되고 있으나 안보문제에 있어서는 냉전의 구조적 제한으로 인해 국가간 다자적 안보협의체가 형성되지 못하고 있다. 그러나 양자 동맹을 보완하는 차원에서 다자안보 협의체 형성 의제가 꾸준히 제기되고 있다. 동북아 다자안보 협력 논의는 강대국의 입지를 강화하기보다는 열약한 국가가 취약한 입지와 영향력을 보완하려고 시도하는 전략이다. 강대국은 다자안보 협력의 제도화가 높아지고 규범이 보다 구체적으로 명세화 될 수록 강대국의 행동반경을 제약하기 때문에 강대국들은 실질적 다자주의보다는 명목적 다자주의를 선호하게 되는 것이다. 열약한 국가들에게 다자 안보협력레짐은 매력적인 변화인데, 어느 국가든 국제해양질서에서 자신의 목소리를 낼 수 있으며, 국제체제에서 자국이 위치한 국력 순위(특히 군사력)에 크게 의존하지 않고 대외정책기조를 인정받을 수 있기 때문이다.

동북아에서 탈냉전시대 이후에 주목받는 것이 협력안보(Cooperative Security)이다. 협력안보는 각 국가의 적대적 군사체제를 청산하고 물리적 위협이나 강요가 아니라 대화와 협력을 통한 상호 공존을 추구하는 것이다. 다자안보 협의체는 전쟁예방을 위하여 역내 군사력의 투명성을 높이고 상호신뢰구축 조치를 하여 침략 수단 동원을 어렵게 만들어 지역의 안보협력을 증진시키게 된다. 유럽안보협력회의(Organization on Security and Cooperation in Europe)와 아세안 지역협의기구(ASEAN Regional Forum)는 이념에 기초한 군사적 동맹 형성보다는 대화와 협력으로 국가들 사이의 정치경제 안보영역에서 갈등 해소와 공통이익을 추구한다. 부상하는 도전국(Challenger)과 헤게모니적 지위를 유지하려는 패권국(Hegemon) 간 세력의 전이는 불가피하다는 이론도 있지만, 오늘날 중국과 미국의 경우에는, 협력의 가능성을 얼마든지 남겨두고 있다.<sup>15)</sup>

15) 이태환, "중국 군사력 증강의 분석과 전망," 『세종정책연구』 2007년 제3권1호, p.175.



동북아 지역에서 안보문제를 심도 있게 다루는 다자안보 협의체 형태로는 동북아 지역 다자간 안보포럼(Northeast Asia Security Dialogue)이 있다. 동북아 국가들의 다자간 안보협력을 바탕으로 협력적 해양안보를 이룩하기 위해서도 다자안보 협의체는 형성되어야 한다. 동북아에서 협력적 해양안보레짐이 형성되면 국가 간 무력충돌의 위험을 감소시키고 해양에서의 비전통적안보위협도 제거할 수 있다. 안보를 공고히 하기 위한 공동목표를 달성할 수 있는 것이다.

협력적 해양안보는 변화하고 있는 동북아의 정치, 경제, 군사적 환경 하에서 해상교통로 파괴, 해적행위, 그리고 해양오염 등의 잠재적 위협으로부터 보호할 수 있을 뿐만 아니라 해양분쟁의 해결, 해양안보환경의 불안정해소, 과도한 직선 기선의 선언, 어업분쟁, 그리고 해양의 경쟁적 사용 문제를 제도적으로 해결할 수 있는 토대가 될 수 있다. 2009년 3월 미국해군관측선 임페커블호가 중국의 하이난다오(海南島)에서 120km 떨어진 남중국해해역에서 음향탐지기를 사용하여 군사측량활동을 수행하는 도중에 중국 선박의 저지를 받았다. 미국은 영해 밖의 모든 해역을 '국제수역(international waters)으로 간주하고 있으나 중국은 미 해군관측선이 승인 없이 중국의 EEZ에서 군사측량활동을 한 것은 명백히 유엔해양법협약과 중국국내법을 위반한 것이라고 주장하고 있다. 유엔해양법협약에 대한 미국과 중국의 입장차이가 이러한 갈등의 요인이 되고 있다. 따라서 이러한 갈등의 해결을 위해서는 미국과 중국의 유엔해양법의 해석에 대한 합의를 도출하는 것이 필요하다.

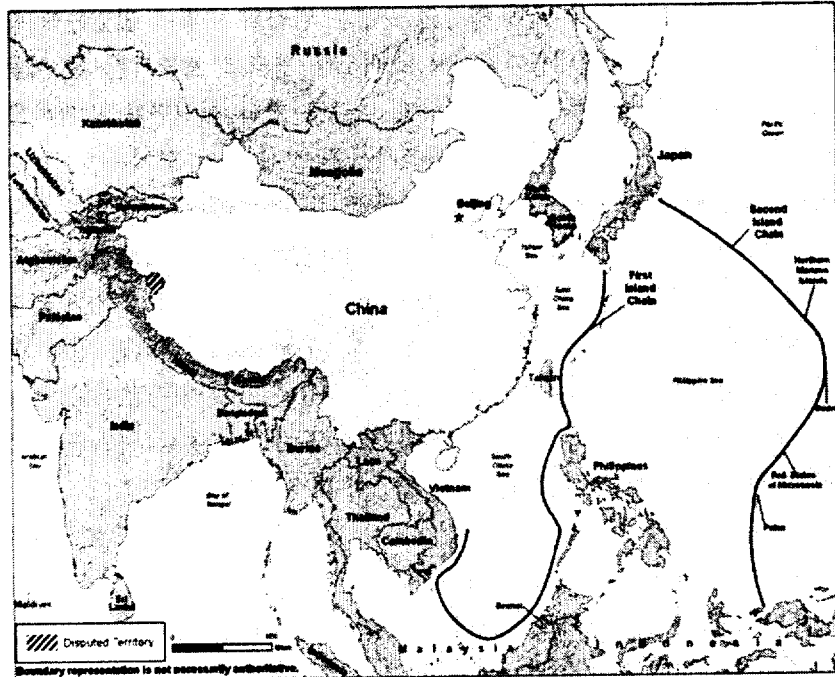
### III. 동북아의 해양갈등

동북아에서의 해양갈등의 성격을 살펴보기 위해서는 단순한 지리적 범주로 국한하여 검토하기보다는 동북아의 해양갈등의 주체인 관련국들인 남·북한, 중국, 일본, 미국, 러시아 등의 국가전략을 중심으로 검토

하여야 할 것이다. 현실주의자들은 자조적인 국제체제에서 국가들은 이익을 추구하기 위하여 긴장과 갈등이 야기될지라도 모든 수단을 사용한다고 본다. 동북아에서 해양이익과 관련하여 특히 중국과 미국의 해양안보전략이 동북아에 끼치는 영향은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 중국의 부상하면서 위협적으로 빈번해지고 있는 해양갈등은 세계패권구도의 변화를 줄 수 있는 큰 사안이 되고 있는 것이다. 중국은 대만의 병합과 함께 동북아의 패권을 장악하려는 전략에 대하여 공세적 현실주의자들은 적극적인 중국 봉쇄로 중국의 지역패권장악을 저지시켜야 한다는 주장을 하고 있는 것이다.

중국의 해양 방어 개념은 국력신장에 따라 일본열도-대만-필리핀-난사군도를 잇는 제1도련선(島鏈線, island chains)의 '연안방어'(coastal defense) 개념에서 제2도련선(일본 남단-괌-호주)의 '근해방어'(offshore defense) 개념으로 팽창하고 있다. 제1도련선은 쿠릴열도를 시작으로 일본에서 대만, 필리핀, 말라카 해협에 이르며, 제2도련선은 오가사와라, 괌, 사이판, 파푸아뉴기니로 연결되는 해양방어선이다. 중국이 과거 연안방어를 중심으로 하던 해양전략에서 보다 적극적인 근해방어 전략으로 전환하면서 동중국해와 남중국해에서의 미국 및 일본, 그리고 인근 국가들과의 충돌도 빈번해지고 있다. 즉, 중국의 국력신장은 해양으로의 팽창을 추구하게 되며 이에 대응하여 주변국가들은 안보불안을 해소하기 위하여 해군력을 증강시키는 한편 다른 국가들과 연합하여 세력균형을 추구하게 된다. 중국은 해군력 강화에 초점을 맞추고 있는데 2007년 쥐랑(巨浪)-2 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 12기를 장착한 진(晉)급 신형 전략핵잠수함 2척을 실전에 배치했으며 재래식 잠수함 전력을 증강하려고 러시아로부터 킬로(Kilo)급 잠수함 12척을 도입하는가 하면, 상(商)급 잠수함 2척을 자체 건조하였고 또 수상 전력 강화를 위해 1990년대 말부터 러시아로부터 8000t급 소브레메니(Sovremenny) 구축함을 4대 도입했는데, 이들 구축함은 적국의 항공모함을 격침시킬 수 있는 선번(Sunburn) 대함미사일을 장착했다.<sup>16)</sup>

〈그림 1〉 중국의 제1, 제2 도련선



자료: U.S. The Department of Defense(2010, 23).

대표적인 중국과 일본 간의 해양갈등중의 한 사례는 조어도<sup>17)</sup>를 둘러싼 중국과 일본의 해양갈등일 것이다. 일본과 중국간에 국교정상화(1972)와 평화우호조약(1978)이 체결됨에 따라, 양국관계가 우호적으로 발전하는 계기를 맞이하면서 조어도/센카쿠열도(尖閣列島)를 둘러싼 분쟁은 '논쟁보류, 공동개발'의 방침이 적용되고 있는데 덩샤오핑은 이 문제를 일단 접어두고 다음세대에서 해결방법을 찾기를 기대하였다. 이

16) 박창희, "중국발 '긴장의 파도' 한반도 안보 덮치나" 『주간동아』 801호(2011), pp.16-18.

17) 일본어로 센카쿠열도(尖閣列島), 대만어로 따오위타이(釣魚臺), 중국어로 따오위다오(釣魚島)로 부르는 조어도는 일본 오키나와와 대만 사이에 위치하고 있는데 현재 일본이 점령하고 있다.

조어도는 지정학적으로 군사 전략의 요충지에 해당하고, 엄청난 양의 해저자원까지 매장되어 있어 영유권 분쟁은 격화될 수밖에 없었는데 중국이 1992년 전국인민대표대회에서 조어도를 영해에 포함시킨 뒤 이듬해 인근 해역에 해저유전을 시추하고 대규모 항의 어선단을 파견하자, 일본은 경비정을 보내 중국의 해양조사선을 강제 퇴거 조치하는 등 분쟁이 계속되었으며 양국이 충돌 직전까지 가기도 하였다. 1978년, 1988년, 1996년 7월 3차에 걸쳐 일본의 우익민간단체인 "일본청년사(日本青年社)"가 조어도에 등대를 설치<sup>18)</sup>하여 일본의 영유권 및 점령을 기정사실화 하려는 노력에 대해 중국, 대만 및 홍콩에서 대대적인 일본 규탄시위 및 항의가 발생하였으며, 1996년 9월에는 센카쿠/조어도(釣魚島) 인근 해역에서 일본의 등대설치를 항의하는 한 홍콩의 시민단체 회원이 익사하는 사고가 발생하는 등 갈등이 지속되고 있다.

중국은 1992년 2월 남사군도, 서사군도 및 조어도/센카쿠를 포함하는 영해법<sup>19)</sup>을 발표하여, 일본 측으로부터 거센 외교적 반발을 불러 일으켰으나 중국은 1995년 5월 해양조사선을 파견하여 동 해역에서의 자원 탐사를 실시하였고, 1995년 6월에는 동중국해 해역에 공군 전투기 2대를 접근시키자 일본자위대소속 F-15기 2대가 발진하기도 하였다. 2005년에는 일본정부가 첨각열도(조어대, 조어도) 등대를 직접관할하자 대

18) 1996년 7월 14일 일본청년사 회원 7명이 센카쿠열도의 한 섬인 기타고지마(北小島)에 무게 200kg의 알루미늄 경합금제 등대를 설치.

19) 1992년 2월 25일 중화인민공화국 제7차 全國人民代表會議 常務委員會 제24차 회의에서 채택된 「中華人民共和國領海及毗連區法」으로 전문 17개조이며 특히 문제가 되는 제2조의 내용은 다음과 같다.

“중국의 육지영토는 대륙 및 그 연안도서, 타이완 및 조어도를 포함하는 타이완에 부속하는 각도, 평후열도, 동사군도, 서사군도, 중사군도, 남사군도 그리고 그 밖의 일체의 중국 도서를 가리킨다”

(“中華人民共和國領海爲鄰接中華人民共和國陸地領土和內水的一帶海域。中華人民共和國的陸地領土包括中華人民共和國大陸及沿岸島嶼、台灣及其包括釣魚到在內的附屬各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島以及其他一切屬於中華人民共和國的島嶼。中華人民共和國的領海基線向陸地一側的水域爲中華人民共和國的內水。”)

만, 중국의 정부가 항의하였다.<sup>20)</sup> 2008년 6월 10일 오전 3시경에는 동중국해 조어도 남쪽으로 9km 떨어진 해상에서 일본 순시선 고시키호와 대만 어선 렌허호(聯合號)가 충돌했는데 고시키호는 당시 영유권 분쟁 지역인 이곳을 순찰하고 있었다. 선원들은 모두 구조됐으나, 렌허호는 1시간 만에 침몰하였고 이에 대해 대만이 강력히 반발하였다. 어후홍련(歐鴻鍊) 대만 외교부장은 6월 14일 “상세한 상황을 파악하고 추가 지시를 하기 위해 일본에 주재하고 있는 쉬스카이(許世楷) 대표를 소환하기로 결정했다”고 말했다.<sup>21)</sup>

대만 정부는 일본 정부의 사과와 배상을 요구했다. 왕쉬치(王郁琦) 총통부 대변인이 “다오위다오섬의 주권에 대한 대만의 입장은 변한 적도 없고 앞으로도 변하지 않을 것”이라고 발표하였으나 일본정부는 렌허호 사건을 검찰로 송치했으며 류자오쉬안(劉兆玄) 행정원장도 대만의 입장에 대해 일본측이 신속하게 응답치 않을 경우 다른 방식으로 대응할 가능성을 배제치 않았다.<sup>22)</sup> 중국의 친강(秦剛) 외교부 대변인은 사건 직후 “다오위다오섬은 오래 전부터 중국의 영토”라면서 “일본이 인근 해역에서 불법 순시활동을 하다 대만 어선과 충돌한 것에 대해 강한 불만을 표시한다”고 발표하였다. 그러나 일본은 이를 계기로 2005년 이후 중단되었던 어업협정을 체결하는 방안을 검토하고 있으며 대만과의 새로운 관계정립을 시도하고 있다. 외교적 측면에서 일본은 이 사건에서 얻은 것이 적지 않은데, 이 사건과 관련하여 미국의 평화적 해결을 지지한다는 성명을 이끌어냈고, 타이완과는 2005년 이후 교착상태에 빠진 조어도 주변해역의 어업협상을 재개하는 물꼬를 트는 수확을 거뒀다.<sup>23)</sup> 중국과 일본은 양국관계에 있어 역내 안정 및 경제협력에 최우선

20) 이정태, “중일해양영토분쟁과 중국의 대응,” 『대한정치학회보』 제13집 2호, 대구, 대한정치학회, 2005. pp.180 -181.

21) 한겨레신문 2008년 6월 15일자 참조.

22) 연합뉴스 “대만 어선 침몰사고로 반일 분위기 고조” 2008년 6월 13일자 참조.

23) 최재선, “최근의 「조어도사태」에서 일본은 무엇을 얻었나” 『독도·해양영토브리핑 08-27호』 (2008년, 7월, 14일, 한국해양수산개발원 (KMI) 독도해양영토연구센터), p.1.

순위를 두고 있기 때문에 대체적으로 시민단체, 혹은 정당 주도의 시위가 이루어지고 있으며 정부차원에서 외교적 항의를 하는 정도이다. 중국은 일본과의 경제협력에서 실리를 추구하기 때문에 갈등이 증폭되는 것도 원하지 않지만 해양자원에 대한 필요성 때문에 조어도에 대한 일본의 영유권을 인정하지도 않고 있다.

최근의 해양갈등에서 중국의 태도가 강경해지고 있는데 2010년 9월 7일 중국 어선이 일본영해를 침범하고 해상보안청 소속 순시선과 고의로 충돌하자 중국 어선을 나포하고 선장을 구금하였다. 중국은 조어도에 대한 영유권 주장과 함께 일본에게 강도 높은 정치적·경제적 압력을 행사하며 중국 선장의 무조건적이고 신속한 석방을 요구하였다. 중국과 일본이 조어도 사건에서 대치하게 되자 중국은 일본에 대해 희토류 수출금지<sup>24)</sup>라는 경제적 조치를 취함으로써 일본이 양보를 하게 만들었다. 조어도 사건에서 중국의 요구는 중국이 이전과는 달리 막강한 경제력과 급성장한 군사력을 바탕으로 그 동안 감추었던 '대국굴기'(大國崛起: 큰 나라로 우뚝 선다)의 의도를 본격적으로 드러낸 것이라고 볼 수 있다.<sup>25)</sup> 지난 2010년 닌자오위다오/센카쿠 열도 분쟁에서 미국은 겉으로는 중국과 일본 사이에서 중립을 지켰지만 실질적으로는 일본에 대한 지원을 숨기지 않았다. 또한 2010년 3월 26일 천안함 사건과 연평도 포격사건은 주변국의 의도와는 상관없이 미국과 중국의 대결로 확대되었다. 이는 동북아의 해양갈등이 갈등당사국들의 문제가 아니라 다자적 성격을 띠는 패권경쟁으로 전개될 수 있음을 보여주는 것이다. 미국은 천안함 사건을 전 지구적 차원에서 "저강도 분쟁(low-level conflict)"으로 평가하였으나 중국은 중국 안보를 위협하는 국가안보(national security) 문제로 접근하였다.

24) 희토류(稀土類: Rare Earth Elements)는 원소기호 57번부터 71번까지의 란타넘(란타넘계 원소 15개와, 21번인 스칸듐(Sc), 그리고 39번인 이트륨(Y) 등 총 17개 원소를 총칭. 전세계 생산량의 97%는 중국 생산.

25) 박영길, "중·일 간 영토분쟁: 조어도," 『Dokdo Research Journal』, vol. 12, (2010, Winter), PP.25-26.

한·일 간 및 중·일 간 영토분쟁은 경제·안보 쟁점과 역사적 민족주의 등 여러 측면들이 증첩되면서 해결하기 어려운 상황에서 치열한 공방을 지속하고 있다. 현재 동북아에는 3개의 도서 영유권 분쟁이 있는데 한·일 간 독도를 둘러싼 분쟁, 중·일 간 조어도 분쟁, 그리고 러·일 간 남부 쿠릴 분쟁<sup>26)</sup>이 이에 해당된다. 이들 분쟁은 거의 반세기 이상 오래된 분쟁이지만 해결의 실마리를 찾지 못한 채 최근 들어 점차 격화되고 있다. 동북아 지역에서 한·중·일 3국간의 영토분쟁은 해양팽창의 교두보인 도서들을 둘러싸고 벌어지고 있다. 해양경계확정을 둘러싼 갈등은 비교적 최근의 2009년 5월 13일까지 대륙붕 한계 연장 신청<sup>27)</sup>으로 부상되고 있는데 최종 문서제출은 총 51건, 예비문서 제출은 총 43건이었으며, 국가 수로에는 80여 개국이 문서를 제출했다.<sup>28)</sup> 그에 따라 시작된 문서제출로 대륙붕 한계 연장을 통한 해양영토 확보 경쟁이 본격화될 것으로 전망되고 있다.

한국을 중심으로 남·서해 지역은 한·중·일 간의 해양경계확정 이슈, 특히 EEZ 확정 문제 등 적지 않은 현안이 잠재되어 있는 지역이다. UNCLOS 제76조 제10항과 제2부속서 제9조<sup>29)</sup>에 따를 때, 동중국해에

26) 쿠릴 열도 분쟁(러시아) 또는 북방 영토 문제(일본)로 쿠릴열도 남부에 있는 이투루프 섬, 쿠나시르 섬, 시코탄 섬, 하보마이 열도 4개 섬(도서군)이 태평양 전쟁 이후 러시아에 귀속되었는데 일본은 제2차 세계 대전 이후부터 현재까지 지속적으로 반환을 러시아에게 요구하고 있다.

27) 대륙붕에 대한 논의는 미국이 자국의 대륙붕에 대한 주권적 권리를 선언(일명 트루먼 선언)으로 본격화되었다. 이후 1958년 대륙붕 협약에 의해 처음으로 조약으로 수용되었으며, 이후 1982년 유엔 해양법 협약에 도입되었다. 그리고 협약 제77조에 따라 연안국은 대륙붕을 탐사하고, 그 천연자원을 개발할 수 있는 주권적 권리를 향유하게 되었다. 한편 UNCLOS 제76조와 제2부속서에 근거해 연안국은 '육지의 자연적 연장'에 따라 200해리 이원으로 350해리까지 대륙붕을 연장할 수 있는 권리를 부여받았다. 비준 후 10년 내에 관련 문서를 제출해야 한다는 규정만 준수하면 어느 연안국이든 자료를 제출할 수 있게 된 것이다.

28) Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS).  
www.un.org/Depts/los/clcs\_new/clcs\_home.htm (검색일: 2011. 6. 18).

29) 유엔 해양법 협약 제76조 제10항은 "이 조의 규정은 서로 마주보고 있거나 이웃한 연안국의 대륙붕 경계 확정 문제에 영향을 미치지 않는다."고 규정하고 있으며, 제2

서의 한·중·일 3국의 해양경계획정은 협상에 의해 결정될 수도 있지만 정치적 협상 이외의 가능성, 즉 사법적 해결이나 무력 충돌의 가능성도 완전히 배제하기는 어렵다. 이런 맥락에서 해양안보의 중요성이 강조되고 있으며 동북아 각국은 경쟁적으로 해군력을 증강하고 있다. 특히 중국의 군사력 증강에 대한 개관적인 노선과 목적이 국제공동체에 명확하게 드러나지 않고 있다고 미국방부의 보고서에서 강조하고 있다.<sup>30)</sup>

연안국가들을 중심으로 나타나고 있는 도서영유권과 해양관할권 확대 경향은 과학기술의 발달로 해양자원의 개발이 다양해짐에 따라 나타나기 시작했다. 특히 1982년 UNCLOS의 채택을 계기로 연안국가들의 해양영토에 대한 기대가 높아지면서 국가 간에는 해양영토의 확장을 위한 경쟁이 치열해지고 있다. UNCLOS는 영해, 군도수역, EEZ, 대륙붕에 관해 규정하고 있다.

#### IV. 동북아해양레짐 발전을 위한 제주프로세스의 역할

탈냉전 이후에도 동북아 지역의 국제구조는 소련의 쇠퇴와 더불어 변화가 일어났으며 중국이 동북아의 강대국으로 부상하고 있다. 동북아에서는 기존의 냉전적 구도와 탈냉전적 변화가 함께 존재하는 '안정과 불안정'이라는 양면성이 나타나고 있다. 이러한 동북아의 안보협력구도를 좀 더 안정화하려는 구상이 제기되고 있다. 이러한 구상은 주로 유럽의 안보협력을 성공적으로 증진시킨 '헬싱키프로세스'에 자극을 받아 다자

부속서 제9조는 "위원회의 행위는 대항국 또는 인접국 간의 경계획정과 관련된 사항을 침해하지 않는다."고 규정하고 있다.

30) U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2009*, p. I.



안보 협의체의 형성에 중점을 두는 경향으로 나타나고 있다. '헬싱키프로세스'에서는 해양갈등이 주요의제가 될 수 없었다. 해양에 대한 이해가 참여하게 대립하게 된 것은 유엔해양법협약이 발효된 1990년대 이후이며 '헬싱키프로세스' 참여국가들은 주로 대륙국가로서 해양문제에 민감하지 않은 편이었기 때문이다. 그러나 현재 동북아국가들은 모두 해양문제에 민감할 수밖에 없는 상황이다. 따라서 제주프로세스의 추진에서 동북아의 해양갈등 문제는 중요하다.

## 1. 제주프로세스의 경과

제주프로세스 구상은 동북아 다자안보 협의체의 실현을 전제로 하며 동북아뿐만 아니라 세계 각국의 지도자와 정치인, 학자들이 동북아 평화와 번영을 위한 토론장인 '제주포럼'<sup>31)</sup>에서 선언되었다. '제주포럼'은 '세계평화의 섬 제주' 구현을 위한 다양한 평화사업들 중의 하나로, 비록 트랙 1.5 또는 트랙 2 수준의 국제회의로 전·현직 국가수반, 정치지도자, 석학, 언론인 및 기업인들의 관심을 제주로 집약하여, 제주를 '한반도와 동북아에서 평화와 번영의 지식공동체'로 발전시키고 있다. 2001년 이후 격년으로 개최되고 있는 '제주포럼'은 스위스 다보스 포럼(Davos Forum), 중국 보아오포럼(Boao Forum) 등에 버금가는 아·태지역 대표적 포럼으로 도약 시키려는 노력을 하고 있다.<sup>32)</sup>

제1회 '제주포럼'은 '동북아시아 공동평화와 번영을 위한 제주평화포럼'이라는 명칭으로 2001년 6월에 개최되었다. 이 포럼은 세계적 냉전 종식의 최종단계라 할 수 있는 2000년 남북 정상회담과 6·15공동선언 1주년을 회고·평가함으로써 남북관계의 발전적 방안을 모색한다는 목

31) 제주평화연구원 주관으로 2001년부터 격년제로 개최된 '제주평화포럼'이 2011년부터 '평화와 번영을 위한 제주포럼'(약칭 '제주포럼')으로 개칭되고 연례화 되었으므로 이 논문에서는 이전의 '제주평화포럼'을 '제주포럼'으로 통칭함.

32) 세계평화의선범도민실천협의회, 『세계평화의 섬 제주 실천지침』(2009. 5), pp. 15-16.

적에서 개최되었다. 그리고 이 포럼의 개최를 통해 동북아와 세계의 새로운 정치질서에서 20세기 유물인 대립과 갈등의 냉전논리를 종식시키고 평화와 공동번영을 위한 새로운 논의의 장이 마련되었다. 또한 남북한의 교류협력 과정에서 제주가 지향하는 미래상과 연계하여 21세기 새로운 동북아 평화질서에서 제주가 지향해야 할 위상, 즉 '세계평화의 섬'의 중요성을 분명하게 정립할 수 있었다.

'21세기 세계평화의 재검토와 평화의 확산'이란 명칭으로 2002년 4월 12~13일에 개최된 "세미제주포럼"에서는 "문명의 충돌, 9·11테러에 대한 원인분석과 평가", "한반도의 평화정착: 새로운 도전과 과제"라는 주제로 발표와 토론이 있었다.<sup>33)</sup> '동북아의 평화와 안보'라는 주제로 원로인 원탁회의와 '9.11테러 이후 한반도 평화정착'을 주제로 외교관 원탁회의가 진행되었고, '동아시아의 인권, 민주주의 그리고 평화', '제주 4·3의 현대적 의미' 등이 함께 논의되었다. 제주발전연구원·연세대 국제대학원·제주대평화연구소·미국 태평양세기연구소(The Pacific Century Institute) 공동주관으로 제주 그랜드호텔에서 개최된 이 포럼에서는 평화의 개념을 심도 있게 논의하고 평화의 섬 제주의 위상을 한층 드높이는 계기를 마련했으며, 여기서 제기된 문제와 방안들은 제주도의 '세계평화의 섬' 지정을 위한 기존전략의 개선 및 새로운 실천전략 마련에 기여하였다.

제2회 '제주포럼'은 '동북아평화공동체의 건설: 도전과 새로운 비전'이라는 명칭으로 2003년 10월에 개최되었다. 포럼에서는 동북아의 평화와 안정 및 번영 모색을 위한 총체적 논의가 전개되었으며, 특히 북핵 위기가 고조되고 있는 시점에서 평화포럼을 통해 한반도와 동북아지역에서 평화정착을 위한 제도적 장치가 공식적으로 다루어졌다. 이와 함께 한반도와 동북아지역의 정치 경제적 추이에 대한 전망을 비롯하여 지역 내 신뢰구축과 상호협력을 통한 동북아공동체 모색, '제주포럼'을 동북

33) 윌리엄 페리 전 미국방장관, 도널드 그레그 전 주한미국대사, 임동원 청와대 통일외교안보특보 등 국내외 정치지도자와 외교관·교수·언론인 등 65명이 참가.

아지역의 핵심적 협의체로 발전시키는 방안, 제주도를 동북아의 경제 및 문화교류의 중심거점으로 육성하는 방안 등의 논의가 이루어졌다.

제3회 '제주포럼'은 미국, 중국, 러시아, 일본 등 주변 4강 인사들이 대거 참여하여 2005년 6월에 개최되었다. "동북아시아 공동체의 건설: 평화와 번영을 향하여"란 주제로 열린 이 포럼에서는 '제주 동북아 공동체 선언'을 채택했다. 참석자들은 이 선언에서 동북아의 지속가능한 평화와 공동번영을 구축하기 위한 가장 확실한 길은 교류와 협력에 기초한 동북아 공동체 구축이라는 사실을 확인했다. 그리고 안보 딜레마를 극복하기 위해서는 다자간 안보대화과 협력을 촉진하고 구체화해 역내 국가 간 신뢰를 구축해 나가야 한다는 것이 확인되었다. 또한 북한의 '6자회담' 복귀가 동북아 평화공존의 최우선 과제임을 재확인했다. 아울러 참석자들은 세계평화의 섬이자 국제자유도시로서의 이점을 잘 살려 동북아의 평화와 번영을 위한 선구자적 역할을 해 나가고자 하는 제주도와 도민들의 노력을 높이 평가하였다.

제4회 포럼부터는 제주평화연구원이 중심이 되어 행사를 조직하고 운영하기 시작했다. 2007년 6월 개최된 제4회 '제주포럼'은 지금까지 동북아 지역에 집중되었던 관심을 확대하여 동북아 6개국은 물론 향후 세계평화를 위한 국제적 역할의 증대가 예상되는 유럽의 정치·경제·안보적 경험을 탐색함으로써, 유럽의 평화정착과 경제통합의 과정 속에서 동북아 공동체의 형성을 촉진하는데 적용할 수 있는 구체적 방안을 중점적으로 검토하였다. 특히 헬싱키 프로세스, 즉 1975년 헬싱키에서 냉전시대의 동서 간 대화증진 및 인권보호 등을 논의하기 위한 CSCE의 성립과정에 대한 논의를 중심으로 동북아 지역에서 다자안보 협력의 진전에 대한 심도 있는 토론이 이루어졌다. 이러한 논의를 통해 동북아 국가들 간에 신뢰를 조성해가는 중심적 역할을 수행할 지역 내 대표적 다자 대화의 장으로서의 '제주포럼'의 역할에 대한 국제적 공감대가 형성되었다.

2009년 8월 11일 개막된 제5회 '제주포럼'은 기존 포럼의 동북아 지역

에 대한 편중을 지양하여 지역적 범위를 확대하고, 보다 폭넓은 국제 협력의 가능성을 모색하였다. '상생과 공영의 동아시아 질서: 공동의 비전을 향하여'라는 대주제 하에 안보, 경제, 역사, 국제협력 등의 다양한 주제에 대해 각 참여 기관들이 상호 긴밀한 협조하에 독자적으로 토론의 장을 마련했다. 또한 제4회 제주포럼에서 제기된 제주프로세스의 구체적인 실천방안을 모색하고, 아울러 북핵 '6자회담'의 발전방향에 대해 각 분야의 전문가들의 심도 있는 논의와 상호 이해의 증진을 통해 한반도와 동아시아의 평화와 공동번영을 구체적으로 제도화하는 방안을 모색했다. 뿐만 아니라 평화의 문제를 군사안보문제에 국한하지 않고, 정체성, 연성권력, 동북아시아의 역사적 갈등 현안, 인간안보 등 비전통적 안보와 관련한 국내외의 다양한 이슈들과의 연계를 통해 검토하는 작업도 이루어졌다.

제6회 '제주포럼'은 '새로운 아시아-평화와 번영을 위하여'를 대주제로 6개의 전체회의와 52개의 동시회의 등 모두 64개 세션으로 진행되었는데 평화, 안보, 경제, 경영, 문화, 여성, 교육 등 다양한 국제현안을 다루었다. 또한 중국의 부상과 한반도 통일이 가져올 새로운 도전과 기회를 평가하여 보고 아시아 기업가 정신에 바탕을 둔 새로운 성장 가능성을 탐색하였다.

## 2. 제주프로세스를 통한 동북아 해양레짐의 제도화

제주프로세스는 사실상 '제주포럼'과 불가분의 관계에 있다. 제주프로세스가 그 협력의 목표로 하는 동아시아의 평화와 번영은 이미 2001년 제1회 '제주포럼'의 대주제인 "동북아시아 공동 평화와 번영"에 반영이 되었고, 그간 동북아시아 공동체 건설의 논의를 거쳐 제4회 평화포럼에서는 유럽의 평화정착과 경제통합의 경험이 동북아시아에 주는 함의가 무엇인지 검토한 바 있다. 이러한 논의를 토대로 지역 국가들 간에 신뢰를 조성해 나가는 중추적 역할을 수행할 대표적 다자 대화의 장으로

서의 '제주포럼'의 역할에 대한 국제적 공감대가 형성되어 왔던 것이다.<sup>34)</sup>

'헬싱키프로세스'에서 역내 국가 간 관계의 지속적인 발전과 유럽의 안보 보장을 위해서 어떤 한 측면에 국한된 협력 논의보다 포괄적인 측면에서의 협력 논의를 진전시켜 나갔듯이 제주프로세스에서도 세력균형과 국가이익의 절충 문제를 상호 조정할 수 있어야 한다. 즉, 군사안보, 인권, 경제협력의 세 가지 축이 헬싱키 프로세스의 중심적인 축이라고 할 수 있었다. 동북아의 역내 참가국들은 이들 세 축이 균형적으로 발전해야 된다는 강력한 믿음을 공유하면서 국가 간의 이익을 상호 조정할 수 있을 때 성공적인 다자안보 협의체제를 출범시킬 수 있을 것이다.

동북아를 포함한 태평양연안지역의 해양갈등은 미국과 중국이 깊숙이 개입하는 다자적 패권경쟁의 구도로 전개될 것으로 보인다. 천안함 사건이나 연평도포격사건에서 보듯이 동북아에서 군사적충돌이 일어난다면 해양에서 시작될 가능성이 가장 높다고 평가할 수 있을 것이다. 동북아역내 국가들이 한반도를 축으로 해양세력과 대륙세력의 각축장이 되지 않도록 다자안보 대화협의체를 형성하여 해양레짐을 통한 대화와 협력으로 평화적인 해결을 모색하여야 한다. 따라서 제주프로세스는 해양갈등을 평화롭게 해결할 수 있는 해양레짐을 제도화 하는데 중점을 두어야 할 것이다. 중국의 부상이 당장 세계질서에 근본적인 변화를 야기하기는 어려울 것으로 전망되는데 중국의 급속한 경제성장과 군사력 증진에도 불구하고 전체적인 중국의 영향력이 지구적 차원에서는 아직 미국의 패권에 도전하기 어려우며 그런 의사도 없다는 것을 천명하고 있다. 그러나 동북아 지역에서 중국은 영향력을 확대하려고 할 것이며 특히 해양이익과 해저자원에 대한 이해에서 자국의 이익을 극대화하려 할 것이다. 이는 예기치 않은 미국과 중국의 갈등을 촉발할 수 있다.

제주프로세스는 동북아시아 공동 평화와 번영을 위한 다자협력과 평

34) 고봉준, "제주프로세스 추진 방향에 대한 일고: 네트워크 이론의 관점에서," 제주 평화연구원 창립 3주년 기념 학술회의 발표논문 (2009. 3. 20), p. 19.

화로운 갈등해결의 기제를 고안하는 구상을 할 필요가 있으며 특히 해양문제에 대한 다자대화의 틀을 형성하여야 한다. 이런 측면에서 동북아에서 해양패권경쟁 방지 및 긴장의 완화를 위하여 제주프로세스의 역할이 필요하며 이를 위한 구체적인 제언으로 동북아 해양갈등을 평화롭게 해결하도록 전반적 협력 유도를 위한 기초적 형태의 협약에서 공식적 협약으로 발전하는 제도화 과정을 유도하는 것이 필요하다. 제주프로세스를 통한 역내 국가들이 해양전략대화로 지역의 거대 담론을 개발하여 동북아시아에 선언함으로써 역내 평화를 추구하여야 한다. 이러한 선언의 토대는 유엔해양법협약이 되어야 하며 비미한 조항과 해석에 대해서는 대화와 협상을 통하여 합의를 도출하여야 한다. 제주프로세스에서 관련 국가들이 해양문제를 법률과 원칙에 근거하여 관련 당사국들이 모두 수용할 수 있는 평화로운 갈등해소제도의 형성방안을 의제화하고 논의하는 것이 필요하다.

## V. 결 론

동북아의 다자안보 협의체를 형성하기 위한 제주프로세스는 전통적인 안보협력의 문제와 비전통적인 안보협력의 문제를 다루고 있다. 다자안보 협의체를 형성하여 지역의 공동번영과 평화를 증진하기 위해서는 해양갈등을 평화적으로 해결할 수 있는 수단으로 해양레짐을 갈등해결의 제도화로 발전시키는 것이 필요하다. 미국과 중국의 갈등이 격화되는 동북아에서 새로운 냉전체제로 전환되지 않으리라는 보장은 없다. 해양수송로의 안전 확보는 한국의 이익에만 국한되는 것이 아니라 역내 모든 국가의 공동 번영과 밀접한 관계가 있으며 해양갈등의 평화로운 해결도 지역의 안정과 번영을 위하여 꼭 필요하다. 따라서 제주프로세스에서 해양안보협력의 이제를 심도 깊게 논의하고 제도화를 위한 방안을 마련하는 것이 필요할 것이다.

미국과 중국이 대치하는 상황이 된다면 한미동맹에 근거하여 한미합동 해양 전력을 강화할 수밖에 없는 상황이며 이에 대한 반응으로 군비경쟁이 가속화 될 것이다. 만일 다자대화와 군사적 투명성을 높인다면 가속화 되는 군비경쟁을 완화시키고 무력충돌의 가능성을 낮추게 될 것이다.

제주프로세스는 동북아의 해양갈등을 군사력에 의존하지 않고 평화적인 갈등해결을 위한 해양레짐을 바탕으로 해양갈등의 제도화를 고무할 필요가 있다. 해양갈등문제에서 역내국가들이 유엔해양법협약에 기반한 국제 해양레짐에 순응하며 무력에 의존하지 않고 대화와 협의를 통해 갈등을 해소하겠다는 취지의 내용을 담은 '제주프로세스해양평화선언문'의 의제화도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 초기에는 구속력이 없는 선언문으로 시작하여 구속력 있는 제도화를 향하여 나갈 수 있을 것이다.

중국과 ASEAN 분쟁당사국들은 1999년 11월 몇 차례의 협상을 거쳐 '남중국해의 주권분쟁 해역에서의 행위준칙에 관한 협의'를 성사시켜 2002년 11월 4일 ASEAN 회원국인 10개국과 중국은 '남중국해 행동선언'(Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea)에 서명했다. 동 선언은 항행의 자유 등 UNCLOS를 준수하면서, 분쟁의 평화적 해결원칙에 합의하고, 국가들 간 갈등을 야기하거나 심화시킬 수 있는 행동을 자제한다는 총 10개 항을 규정하고 있다. 이러한 사례를 동북아에 적절하게 적용하는 것이 필요하다. 동북아 국가들의 신뢰구축을 위하여 쟁점이 되고 있는 해양분쟁에 대한 무력사용금지 선언이 선행되어야 하고 해양갈등의 평화적 해결을 위한 선결조건을 천명하여야 한다.

제주프로세스에서는 동북아의 안보협력을 위하여 해양갈등에 관한 무력사용금지와 같은 초기선언 조치에 이어 관련국들의 신뢰를 구축할 수 있는 상호 투명성 조치에 합의하였을 경우 제도적 제한조치를 이끌어 내어 관련국들의 갈등을 제도적으로 해결할 수 있는 방향으로 발전시킬 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강근형, 『미일관계의 정치경제』. 제주: 제주대학교 출판부, 2003.
- 고성준·강근형·장원석·양길현·강경희, 『동아시아와 평화의 섬 제주』. 제주: 제주대학교출판부, 2004.
- 고성준·강근형·장원석·양길현·변종현, 『제주도의 남북교류협력』. 제주: 온누리, 2005.
- 김경수, 『비확산과 국제정치』. 서울: 법문사, 2004.
- 김국진, 『동북아 평화협력회의 구현방안 연구』. 서울: 외교안보연구원, 1989.
- 김태호, “중국의 군사적 부상,” 『국방정책연구』. 한국국방연구원, 2006.
- 박영길, “중·일 간 영토분쟁: 조어도,” 『Dokdo Research Journal』.vol 12, 한국해양수산개발원, 2010.
- 박창희, “동북아시아군사력증강추세,” 『정세와 정책』. 세종연구소, 2011.
- 이정태, “중일해양영토분쟁과 중국의 대응,” 『대한정치학회보』. 제13집 2호, 대구: 대한정치학회, 2005.
- 제주평화연구원 편, 『동북아시아의 평화와 번영: 유럽 경험의 탐색』. 제1권, 제주: 제주평화연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_, 『동북아시아의 평화와 번영: 유럽 경험의 탐색』. 제2권, 제주: 제주평화연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_, 『제주프로세스와 동북아 평화 번영』. 제주: 제주평화연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_, 『제4회 제주평화포럼 결과보고서』. 2007.
- 제주평화연구원·동아시아재단 편, 『상생과 공영의 동아시아 질서: 공동의 비전을 향하여』. 제1권, 서울: 오름, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『상생과 공영의 동아시아 질서: 공동의 비전을 향하여』. 제2권, 서울: 오



- 름, 2010.
- 최영종, 『동아시아 지역통합과 한국의 선택』, 서울: 아연출판부, 2003.
- 최우선, “중국의 부상과 미국의 대응,” 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원, 2011.
- 최재선·김민수·박문진·김자영, 『배타적 경제수역(EEZ) 해양자원 개발방안 연구』, 정책연구 2009-17(기본), 해양수산개발원(2009).
- 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』, 2003.
- 한용섭, 『동아시아 안보공동체』, 서울: 나남출판사, 2005.
- 홍규덕, 『동북아지역에서 다자간 안보협의체의 형성 전망과 대응』, 서울: 통일연구원, 1993.
- Brzezinski, Zbigniew 저, 김명섭 역, 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』, 서울: 삼인, 2002.
- Chao, John K.T. 1989-1990. “South China Sea: Boundary Problems Relating to the Nansha and Hsisha Islands.” *Chinese Yearbook of International Law and Affairs*. Vol. 9.
- Charney, Jonathan I. 1999. “Rocks That Cannot Sustain Human Habitation.” *American Journal of International Law*. Vol. 93.
- Cordner, Lee G. 1994. “The Spratly Islands Dispute and the Law of the Sea.” *Ocean Development and International Law*, Vol. 67.
- Coulter, Daniel Y. 1996. “South China Sea Fisheries: Countdown to Calamity.” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 17, No. 4(March).
- Department of Navy. 2007. *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*. [\(http://www.usnwc.edu/getattachment/a9b8e92d-2c8d-4779-9925-0defea93325c/1-14M\\_\\_\(Jul\\_2007\)\\_\\_\(NWP\)\)](http://www.usnwc.edu/getattachment/a9b8e92d-2c8d-4779-9925-0defea93325c/1-14M__(Jul_2007)__(NWP)) (검색일: 2011.1.10)
- Djalal, Hasjim. 1979. “Conflicting Territorial and Jurisdictional Claims in South China Sea.” *The Indonesian Quarterly*, Vol. 7, No. 1.
- Dzureck, Daniel J. 1994. “Southeast Asian Offshore Oil Disputes.”

*Ocean Yearbook*, Vol. 11.

Galtung, Johan 저, 강종일 외 역, 『평화적 수단에 의한 평화』 (서울: 들녘, 2000).

Japan Ministry of Defense. 2011. *Defense of Japan 2011*.

Richard K. Betts, "Wealth, Power, and Instability: East Asia and the United States after the Cold War," *International Security*, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993/94)

U.S. Department of Defense. 2009. *Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2009*.

U.S. Department of Defense. 2010. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010*.

Waltz, Kenneth. 2000. "Structural Realism after the Cold War," *International Security*, Vol. 25, No. 1.

<ABSTRACT>

## Jeju Process and Maritime Regime

Byeong-Cheol Kang

(senior research fellow, Society of leodo Research)

Minyoung Kim

(research fellow, Society of leodo Research)

This paper explores how to suggest agenda for strengthen maritime regimes in north east sea in Jeju Process which aims to shape

multilateral security cooperation organization in Northeast Asia.

One of the factor increasing tension in Northeast Asia is maritime dispute. There is no stability in Northeast Asia without maritime regimes. And It is hard to realize Jeju Process which aims to shape multilateral security cooperation organization in Northeast Asia.

China's rise and the hegemonic competition increase instability in Northeast Asia, at some point as strategic competition and arms race intensifies under the logic of the security dilemma. It seems that maritime conflicts are occurring more frequent in Northeast Asia sea. Multilateral processes can tone down bilateral tensions and disputes.

It is needed to announce "Declaration on the Conduct of the Parties in the Northeast Asia Sea" when states face maritime conflict in the Northeast Asia Sea pledged to resolve their sovereignty disputes in a peaceful manner, without resorting to the use of force and through direct negotiations and diplomacy among the countries concerned. Therefore, Jeju Forum includes "Declaration on the Conduct of the Parties in the Northeast Asia Sea" agenda.

In November 2002, a Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea was signed, easing tensions in the South China Sea. Even though this declaration has short of a legally binding code, gradually it is possible to elaborate a legally binding code in Jeju Process.

**Key words** : Jeju Process, maritime regimes, maritime conflicts, Jeju

170 • 『평화연구』 제22권 제2호(2012. 2)

Forum, Declaration on the Conduct of the Parties in the  
Northeast Asia Sea