

이슈브리프

No. 2025-13

중국 서해 구조물 설치의 국제법적 검토

심상민

선임연구위원

2025-04-30

중국이 서해에서 한중 어업협정상 잠정조치수역에 부유식 구조물 2기를 설치한 것이 최근 국내에 알려지며 많은 논란을 일으키고 있으나¹, 국제법적 시각에서 이 사건이 갖는 의미를 분석한 경우는 찾아보기 어려우며 때로는 잘못된 정보 제공으로 혼란을 일으키기도 한다. 이 글은 해당 사건에 대한 사실관계 확인 및 법적 분석에 관한 혼란을 최소화하려는 시도로서 작성되었다.

이러한 중국의 서해 구조물 설치가 그 자체로 국제법 위반이 되는 것은 아니다. 반면 중국이 서해 구조물 설치 및 운영과 관련해서 해양환경 보전 및 해양생물자원의 보호에 관한 국제법상 절차적 의무를 준수하였는지는 확인이 필요하다. 그러나, 중국의 의무 준수 여부 확인을 목적으로 진행하려던 우리의 통상적인 해양과학조사를 중국이 물리적으로 저지한 것은 유엔해양법협약이 보장하고 있는 권리 행사를 방해한 행위가 분명하다.

또한 과거 중국이 다른 나라의 배타적 경제수역(이하 EEZ)에 해당하는 해역에서 산호초 주변을 매립하여 인공섬을 건설하거나 구조물을 설치하고 다른 나라의 정당한 주권적 권리 행사를 방해한 사례가 있어, 중국의 이러한 서해 구조물 설치가 유사한 방식으로 우리나라의 해양 권익을 침해하게 될 것이라는 관측이 존재한다.² 실제로 이러한 행위가 지속적, 반복적, 중첩적으로 이루어지고 그 규모가 확대될 경우 이는 유엔해양법협약 및 한중 어업협정에서 보장하고 있는 우리나라의 정당한 주권적 권리의 침해가 될 수 있다.

따라서 우리 정부는 이번 사안을 엄중히 바라보며, 중국이 서해 구조물 설치를 계속하고 자국의 영해나 EEZ의 기준으로 활용하지 못하도록 단호히 사전적, 예방적 접근법을 취할 필요가 있다. 특히 우리 측이 서해 구조물 용도 파악 및 해양환경에의 영향 측정을 위해 조사를 실시하려 하자 이를 방해한 중국 측 행위에 대해서는 외교적 항의 등 결연하고도 일관된 대응을 지속하여야 할 것이다.

다른 한편 이 문제를 포함하여 어업 및 자원개발을 둘러싼 갈등이 지속되는 근본적 원인은 우리나라와 중국 간 EEZ 경계가 아직 확정되지 않았다는 점에 유의해야 한다. 우리 정부는 오랜 기간 동안 구체적 성과 없이 공전 중인 양국 간 EEZ 경계획정 회담에서 중국 측의 성의 있는 대응을 촉구하여야 할 것이다. 또한 정부는 양국의 합의에 기하여 EEZ 경계획정 문제를 권위 있는 국제사법기관, 예를 들어 국제해양법재판소(ITLOS)나 국제사법재판소(ICJ)에 부탁하여 제반사정을 고려한 형평성 있는 문제해결을 추구하는 것도 진지하게 검토해야 할 것이다.

사건의 개요

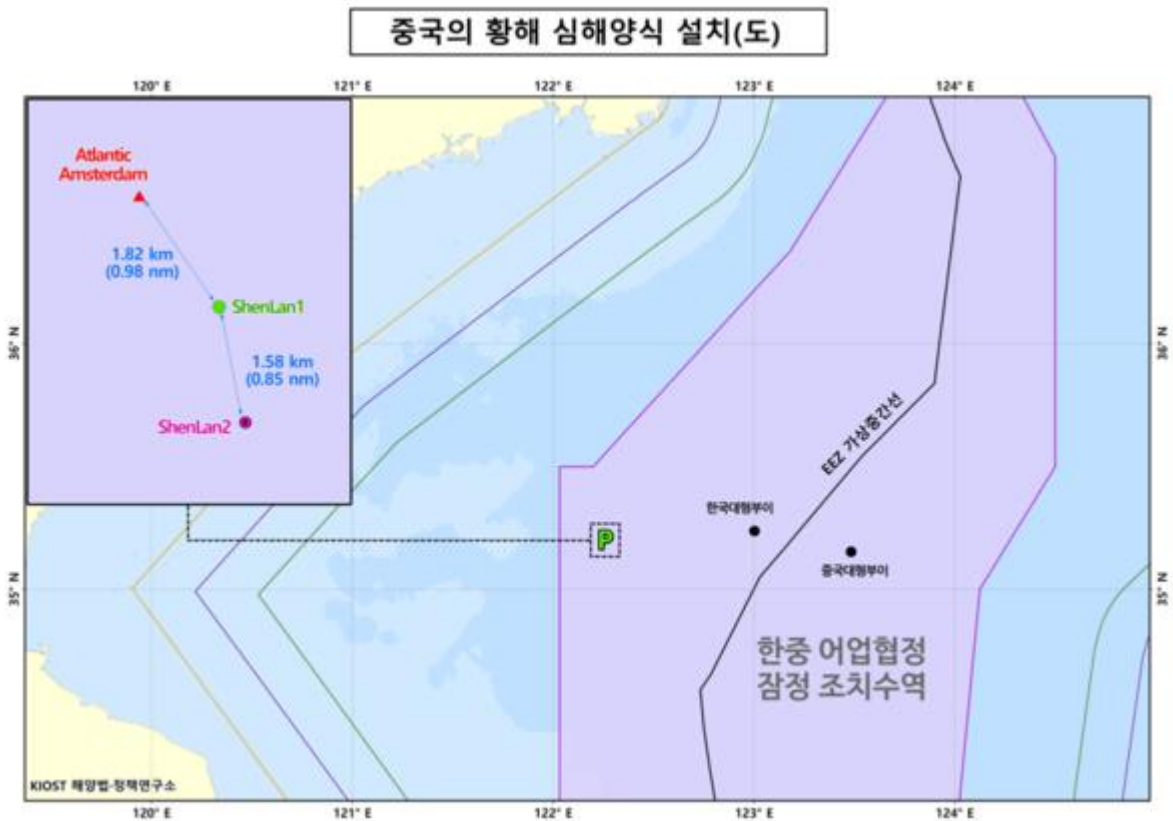
중국의 서해 구조물 설치와 관련하여서는 구조물의 개수 및 설치 시기 등과 관련하여 상충되는 언론보도들이 존재한다. 독립적인 사실 확인 방법이 제한적인 상황에서 이 글은 비교적 사실에 근접한다고 생각되는 내용들을 추려 사건의 개요로 구성하였는데, 이와 다른 사실관계가 추후 조사를 통해 밝혀질 가능성은 있다.

현재 서해상에 설치되어 있는 중국의 해상 부유식 구조물은 '선란' 1호와 2호로 알려져 있다. 두 구조물이 설치된 시기는 언론 보도들 간에 차이가 있는데, 보다 신빙성 있는 보도에 따르면 '선란 1호'의 경우 2020년 3월 우리 해군이 처음 발견했고, 실제 설치 시기는 그보다 이른 2018년 7월 2일인 것으로 확인된다.³ '선란 2호'는 일부 언론에서 2024년 4~5월경에 설치된 것으로 보도하였는데⁴, 산둥성 칭다오시 칭다오조선소에서 해당 구조물이 완공되었다는 중국 언론의 5월 9일자 보도⁵를 감안한다면 실제 설치는 2024년 5월에 이루어진 것으로 추정된다.

이들 2기의 철골 구조물 외에 추가적인 서해 구조물이 설치되었는지에 대해서는 역시 상충되는 언론보도들이 있지만 종합해 보면 실제로 설치되지는 않았고, 다만 추가 설치의 동향은 관측된 것으로 파악된다.⁶

이들 구조물이 설치된 해역은 앞에서 언급한 것처럼 한중 어업협정상 잠정조치수역에 해당한다. 다만 아래의 지도에서 보듯이 두 구조물은 모두 우리나라와 중국 사이의 EEZ 경계획정선으로 작용할 수 있는 가상의 중간선에서 중국 측에 치우친 해역에 설치되었으며, 이로 인해 추후 설명하듯 우리나라가 권리 침해를 주장하는 데 어려움을 겪을 수 있다.

[그림 1] '선란' 1, 2호 서해 구조물의 설치 위치



이들 구조물의 크기는 각각 다른데, 보도에 따르면 '선란 1호'는 직경 60미터, 높이 35미터로 잠수시 최대 5만 입방미터의 해수를 담을 수 있는 규모이고⁷ '선란 2호'는 이보다 더 커서 직경 70미터, 높이 71.5미터로 잠수 시 최대 9만 입방미터의 해수를 담을 수 있다.⁸

이들 구조물의 용도에 대해서는 중국 측은 일관되게 심해 어업 양식 시설임을 주장하고 있으며, 이러한 내용은 중국 서해 구조물에 대한 국내 보도 이후 주한중국대사관 대변인이 발표한 입장문에서도 확인된다.⁹ 실제로 중국 언론 보도 및 동영상들을 살펴보면 이들 구조물은 기본적으로 한류가 흐르는 지점까지 운반된 후 정박 및 잠수를 시행하며, 그 내부에 연어와 같은 어종의 치어들을 방류한 뒤 인공 양식을 통해 성어로 자라게 한 후 내수용으로 판매하는 것으로 보인다.

다만 우리나라 언론과 일부 전문가들은 해당 구조물이 단순한 연어양식장이 아닌 서해에 대한 실효적 지배를 기도하는 전략적 움직임이라는 의구심을 표시하고 있는데¹⁰, 주목적은 연어 양식이라 하더라도 그 이용방법을 보면 그러한 추측을 뒷받침할 만한 근거가 될 수 있다. 즉, 이들 구조물이 제대로 양식장으로 기능하기 위해서는 아무리 부유식이라 하더라도 희망하는 해역에서 크게 떠내려가지 않게 네 개의 거대 케이블로 바닥에 고정시키도록 되어 있는데¹¹, 중국이 이 점을 활용하여 부유식 구조물을 실제로는 고정식 구조물로 주장할 가능성이 생기는 것이다.

따라서 중국의 서해 구조물 설치 자체는 시기적으로 2018년부터 진행되었으며, 우리 정부도 이들의 존재를 이미 파악하고 있었다고 보인다. 그런데 해당 구조물이 언론의 주목을 받게 된 것은 올해 2월 26일 오후 2시 30분쯤 해양수산부 산하 한국해양과학기술원 해양조사선인 온누리호가 잠정조치 수역에 진입하여 중국이 설치한 구조물에 대한 점검을 시도하며 구조물에 약 1킬로미터 거리까지 접근하자, 중국 해경과 고무보트 3대에 나눠 탄 민간인들이 온누리호에 접근해 조사 장비 투입을 막는 사건이 벌어지면서이다.¹² 이에 대기하던 한국 해경도 함정을 급파해 현장에서 중국 해경과 2시간여 대치했으며, 중국 측은 시설이 양식장이니 조사가 불가하다는 취지를 전달하였고 우리 측은 정당한 조사 방해에 반발한 것으로 전해졌다.¹³

이에 올해 3월 21일 도쿄에서 개최된 외교장관 회담에서 조태열 장관은 중국이 서해 잠정조치수역에 설치한 철골 구조물에 대해 "서해에서 중국의 활동으로 인해 우리의 정당하고 합법적 해양 권익이 영향을 받아서는 안 된다"라는 입장을 분명히 했고, 이에 대해 왕이 부장은 "해양권익에 대한 상호 존중이 중요하다"는 인식하에 이 문제에 대해 소통을 지속해 나가자"고 하여 이 문제가 양국 간 외교현안이 되었다.¹⁴ 이후 정치권에서도 중국의 서해 구조물 설치 및 조사 방해에 대한 비난조의 공청회가 개최되고 여야 성명이 발표되어, 이 문제가 양국 간 갈등관리 차원에서도 중요한 사안으로 부상하였다.¹⁵

중국 서해 구조물 설치의 국제법 위반 여부

중국의 서해 구조물 설치가 해당 사례에 적용 가능한 국제법 위반인지에 대해서는 크게 두 가지 조약에 근거하여 판단할 필요가 있다. 하나는 한중 어업협정이고, 다른 하나는 유엔해양법협약(UNCLOS)이다. 이하에서는 각각에 대하여 설명한다.

1. 한중 어업협정 위반 여부: 위반으로 보기는 어려움

한중 어업협정은 우리나라와 중국 간 서해에서의 어업문제, 특히 중첩되는 양국의 EEZ 주장이 존재하는 해역에서의 어업문제를 관할하는 협정이며, 2001년 6월 30일에 발효하였다. 서해에서는 양국 해안으로부터의 직선거리가 400해리가 되지 않는 수역이 상당부분 존재하여 양국 간 EEZ의 경계를 어떻게 획정하려 하든 중첩수역이 발생하게 되어 있다. 따라서 동 협정은 양국의 EEZ가 중첩되는 구역을 "잠정조치수역"으로 설정하여 이 수역에서는 양국이 한중 어업공동위원회를 설치하여 이 위원회의 결정에 따라 "해양생물자원의 보존과 합리적 이용을 위하여" "공동의 보존조치 및 양적인 관리조치를 취하여야 한다."¹⁶ 이 수역에서는 이른바 기국주의(旗國主義)가 적용되어, 양국은 자국의 국민 및 어선에 대하여서만 관리 및 기타 필요한 조치를 취할 수 있을 뿐이다. 타국의 국민 및 어선에 대해서는 한중 어업공동위원회의 결정을 위반하는 사례를 발견하더라도 이를 단속할 수 없고 "그 사실에 대하여 해당 국민 및 어선의 주의를 환기시킬 수 있으며, 그 사실 및 관련 정황을 타국에 통보할 수 있다."¹⁷ 이러한 잠정조치수역 밖에 소재하는 서해 수역은 서측의 경우 중국의 EEZ로, 동측의 경우 우리나라의 EEZ로 각각 분류되며 한중 양국은 동 협정 및 자국 법령에 따라 타국 국민 및 어선의 어업 활동을 허가할 수 있다.¹⁸

한중 어업협정은 서해 수역에서의 어업활동에 대하여서만 규율하고 있을 뿐 다른 문제에 대해서는 침묵하고 있다고 보아야 한다. 즉, 서해 수역에서 발생하는 어업활동과 관련이 없는 다른 행위에 대해서는 일반국제법이 규율할 뿐, 한중 어업협정이 이를 금지하고 있는 것은 아니다. 서해 잠정조치수역에서는 항행과 어업을 제외한 다른 행위는 금지된다는 일부의 주장은 법적 사실과는 다르다.

이렇게 볼 때 중국이 양식어업의 목적으로 서해 잠정조치수역 내에 '선란' 1, 2호를 설치한 행위 자체는 한중 어업협정의 규정 위반으로 보기는 어렵다. 이러한 구조물 설치행위가 "항행 및 조업의 안전을 확보하고, 해상에서의 정상적인 조업질서를 유지"하는 데 장애를 초래할 경우에는 한중 어업협정의 규정 위반의 문제가 생길 수 있으나¹⁹, 이 경우에도 계양하고 있는 국기의 국적에 따라 관할권이 발생하는 기국주의가 적용되어 양국은 자국의 국민 및 어선에 대해 지도 및 기타 필요한 조치를 취할 수 있을 따름이고 타국 국민 및 어선의 활동에 제약을 가할 수는 없다.

다만 한중 어업협정에 기하여 설치된 한중 어업공동위원회에 중국 서해 구조물 설치 문제를 상정하고, 동 구조물이 잠정조치수역 내 조업질서의 유지 및 해양생물자원의 상태와 보존에 관하여 악영향을 끼치고 있지는 않은지를 집중적으로 제기함으로써, 적어도 해양환경의 보호 및 어족자원의 관리에 위험을 야기하지 않도록 하는 중국 측의 조치를 촉구할 수는 있을 것이다. 이러한 내용이 한중 어업공동위원회의 권고로 채택될 경우 중국은 이 권고를 존중할 의무가 있어²⁰, 구조물의 무제한적인 설치에 어느 정도 방지할 수 있을 것이다.

2. 유엔해양법협약 위반 여부: 일부 위반 근거 존재

다음으로 우리나라와 중국 모두가 회원국인 유엔해양법협약은 해양의 평화로운 이용과 분쟁의 평화적 해결을 위한 기준 및 절차를 제시하고 있다.

동 협약은 EEZ에 대해서도 광범위한 규정을 두고 있는데, 우리나라와 중국 사이에는 EEZ 경계획정이 이루어져 있지 않아 동 협약 내 규정들은 적어도 양국의 EEZ 주장이 중첩되는 수역에는 그대로 적용될 수 없다.²¹ 다만 동 협약에 포함된 일반적인 규정들, 특히 중국이 설치한 구조물의 법적 지위 등에 대한 내용은 그대로 적용 가능한데, 이에 따르면 적어도 이들 구조물이 EEZ를 선포할 근거가 되지 못한다는 것은 명백하다. 동 협약 제56조는 연안국이 자국의 EEZ에서 "인공섬, 시설 및 구조물의 설치와 사용"에 관한 관할권을 가진다고 규정하여 중국이 자국의 EEZ로 인정될 수 있는 수역에서 인공섬이나 시설, 구조물을 설치 및 사용할 권리를 인정한다.²² 그러나 이와 동시에 동 협약은 제60조에서 "인공섬·시설 및 구조물은 섬의 지위를 가지지 아니한다. 이들은 자체의 영해를 가지지 아니하며 이들의 존재가 영해, 배타적경제수역 또는 대륙붕의 경계획정에 영향을 미치지 아니한다"고 규정하고 있다.²³ 따라서, 일부에서 우려하는 것과 같이 이들 구조물을 근거로

하는 EEZ 선언과 같은 일은 일어날 수 없다. 이러한 인공섬·시설 및 구조물에 관하여 연안국은 항행의 안전과 인공섬·시설 및 구조물의 안전을 보장하기 위하여 폭 500미터를 넘지 않는 안전수역을 설치할 권리를 가질 뿐이다.²⁴

그리고 동 협약은 관련국들 간 EEZ가 확정되지 않았을 경우 그 경계획정에 관한 일반원칙을 제시하고, 최종적 경계획정이 이루어지기 전에 적용되는 잠정적 성격의 협정의 체결가능성을 언급한 후, 이와 관련된 국가의 의무를 규정하고 있다. 동 협약 제74조에 의하면 서로 마주보고 있거나 인접한 연안을 가진 국가 간의 EEZ 경계획정은 공평한 해결에 이르기 위하여, 1) 국제법을 기초로 하는 합의에 의하여 이루어지되, 2) 이러한 합의에 이르는 동안 관련국은 이해와 상호협력의 정신으로 실질적인 잠정약정을 체결할 수 있도록 모든 노력을 다하며, 3) 과도적인 기간동안 최종 합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 말아야 할 의무를 지게 된다.²⁵ 한국과 중국의 경우 앞에서 논의된 한중 어업협정이 이러한 잠정적 성격의 협정으로 파악될 수 있다.

여기에서 핵심적인 질문은 과연 중국의 서해 구조물 설치행위가 “과도적인 기간 동안 최종 합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 말아야 할 의무”, 즉 유엔해양법상 “자제 의무”의 위반인가이다. 앞서 설명한 것처럼 ‘선란’ 1, 2호는 양국의 EEZ 획정의 기준선이 될 수 있는 중간선 서측에 설치되어 있어, 이 수역은 경계획정이 이루어지면 중국의 EEZ에 속할 수 있다는 점이 자제 의무 위반 판단을 어렵게 한다.

이러한 구조물 설치행위가 그 자체로 어떠한 해양지형물을 근거로 한 EEZ의 선언 등을 수반하지 않을 경우 유엔해양법협약 위반으로 볼 수는 없을 것이다. 그러나 과거 중국이 남중국해 내 타국의 EEZ로 보아야 할 해역에서 산호초 매립 등을 통한 인공섬 건설 및 군사기지화를 진행하고, 이로써 해당 수역을 이른바 9단선을 통한 자국의 내해(內海)로 편입하려는 시도가 있었던 점을 감안하지 않을 수 없다.²⁶

남중국해 중재판정 사건에서 중국은 2014년 국가의견서(Position paper)를 발표하여 상설중재재판소(PCA)의 재판관할권이 없음을 주장한 적이 있다. 여기에서 제소국인 필리핀이 스프래틀리 군도(Spratly Islands)와 스카보로 암초(Scarborough Shoals)에서의 중국의 행위가 자국의 주권적 권리를 방해하였다고 주장하였었다. 이에 대해 중국은 해당 해양지형물들에 관한 영유권 분쟁이 있고, 관련 수역에서는 양국 간 EEZ 경계획정이 이루어지지 않았기 때문에 자국의 행위가 다른 국가의 주권적 권리의 침해로 연결될 수 없다는 논리를 사용하였다.²⁷ 이 논리대로라면 서해에서도 우리나라와 중국 간 EEZ

경계획정이 이루어지지 않은 상황에서 중국의 행위는 우리나라의 주권적 권리의 침해로 볼 수 없다는 것이 되는데, 이는 모호한 사실적, 법률적 관계를 자국의 이익을 위해 활용하는 중국의 회색지대 전술(gray zone tactics)과도 일맥상통한다.

중요한 것은 서해 경계미획정 구역에서 중국의 구조물 설치행위가 해당 구역에서의 우리의 주권적 권리를 침해하는가의 판단이다. 서해에서 해당 구조물 및 추가적 구조물 설치가 지속적, 반복적, 중첩적으로 벌어지고 실제로 해당 구역에서 우리 어선의 어로활동 방해, 해양환경의 파괴 또는 해양생물자원의 감소와 같이 우리의 유엔해양법협약상 주권적 권리 침해나 해양 권익에의 부정적 영향으로 이어진다면, 이는 남중국해 내해화 시도와 유사한 형태로써 유엔해양법협약 제74조가 규정하고 있는 “최종 합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 말아야 할 의무”, 즉 자제의무의 위반으로 보아야 한다.

그 외에 중국의 서해 구조물 설치가 위반하고 있다고 판단할 수 있는 유엔해양법협약 규정들은 환경영향평가에 관한 것들이다. 유엔해양법협약은 제192조에서 해양환경 보호를 위한 국가들의 의무를 일반적으로 규정하고, 더 구체적으로 제206조에서 “각국은 자국의 관할권이나 통제하에 계획된 활동이 해양환경에 실질적인 오염이나 중대하고 해로운 변화를 가져올 것이라고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우, 해양환경에 대한 이러한 활동의 잠재적 영향을 실행가능한 한 평가하고 제205조가 규정한 방식에 따라 이러한 평가의 결과에 관한 보고서를 송부”할 것을 규정하고 있다. 중국의 서해 구조물 설치로 인해 주변 해양환경에 어떠한 영향을 미치는지는 알려진 바가 없다. 그러나 동 구조물들이 연어 등 양식시설이라는 중국의 주장을 액면 그대로 받아들인다 하더라도, 양식어업으로 인해 성장촉진용 항생제나 폐사된 양식어, 수거되거나 처리되지 않은 먹이나 부산물 등이 해양환경 및 어족자원에 실질적인 오염이나 중대하고 해로운 변화를 가져올 것인지에 대해 환경영향평가가 실시되었는지의 여부를 외교경로를 통해 파악할 필요가 있다. 만일 이러한 환경영향평가가 실시되지 않은 채 해당 구조물이 서해 잠정조치수역에 설치된 것이 밝혀진다면 우리 정부는 중국의 유엔해양법협약 규정 위반을 주장할 수 있을 것이다.

이와 관련, 2월 26일 잠정조치수역에 파견된 온누리호 조사선은 충분한 시간이 주어졌다면 중국 서해 구조물의 잠재적 환경영향을 측정하고 파악할 수 있었을 것인데 중국 측의 방해로 예정했던 조사를 시행하지 못하였다. 이는 중국의 환경영향평가 시행 결정의 기준이 될 “해양환경에 실질적인 오염이나 중대하고 해로운 변화”가 있었는지를 측정할 정당한 조사권한을 침해받은 것이다.

또한 유엔해양법협약상 모든 회원국에게는 해양과학조사의 권리가 인정된다. 해양과학조사의 정의에 대해서는 다양한 의견이 있으나, 우리나라 해양과학조사법에 따르면 해양과학조사란 “해양의 자연현상을 연구하고 밝히기 위하여 해저면(海底面)·하층토(下層土)·상부수역(上部水域) 및 인접대기(隣接大氣)를 대상으로 하는 조사 또는 탐사 등의 행위”²⁸이며, 유엔해양법협약의 성립경위를 살펴보더라도 이러한 넓은 범위의 해양과학조사가 인정된다고 판단된다.²⁹ 중국의 조사방해 사실은 또한 유엔해양법협약 제13부에서 규정하는 우리나라의 해양과학조사 권리의 침해이기도 하다.³⁰

우리나라의 대응

현 상황에서 판단한다면 중국의 서해 구조물 설치행위는 그 자체로는 한중 어업협정이나 유엔해양법협약 규정의 위반을 구성하는 것은 아니다. 따라서 일부 언론과 정치인들이 주문하는 것과 같은 과잉대응은 자제할 필요가 있다. 그러나 이러한 행위는 조업질서의 유지나 해양생물자원 보존에 대한 악영향을 방지하기 위한 적절한 조치를 수반하지 않을 경우 우리 국민과 어선의 조업을 방해하거나 지속가능한 어업이 불가능한 상태를 야기하므로 한중 어업협정의 목적과 정신을 위반하는 것이며, 이 경우 국제법의 일반원칙으로 간주되는 피해방지 의무 원칙(duty to prevent; no harm principle)의 위반을 구성할 수 있다. 특히 이러한 구조물 설치가 지속적, 중첩적, 반복적으로 이루어질 경우 이들 구조물의 위치와 밀도에 따라서는 유엔해양법협약 제74조상 자제 의무의 위반이 될 수 있다. 이러한 점은 중국이 향후 서해 구조물을 추가적으로 설치할 계획이며, 최대 12기까지도 설치할 수 있다는 전망을 감안한다면³¹ 매우 중요한 점이라고 하겠다. 더 나아가서는 이러한 행위가 과거 중국이 진행하였던 특정 해역의 내해화와 유사한 형태로 진행되거나 이들 구조물을 토대로 EEZ나 대륙붕 등의 설정 기점으로 삼는 등의 행위와 결부될 경우 유엔해양법협약 규정을 정면으로 위반하게 될 것이다.

따라서 우리나라의 대응은 중국의 서해 구조물이 제기하는 위험의 정도에 비례하여 그 수위를 조절하되 지속적인 형태로 이루어져야 할 것이다. 먼저 외교경로를 통해서도 지난 3월 21일 한중 외교장관 회담에서 이루어졌듯이 중국의 행위가 우리의 정당한 해양권익 및 유엔해양법협약상 권리를 침해할 가능성을 제기하고 외교적으로 항의함으로써 우리가 중국의 불법적인 관할권 및 영유권 확대 움직임에 눈감고 있지 않고 있음을 보여야 할 것이다.

다음으로 이러한 중국의 서해 구조물이 양식어업 수행 과정에서 잠정조치수역 조업질서의 유지나 해양생물자원의 상태나 보존에 관한 악영향을 야기한다고 판단될 경우에는 한중 어업공동위원회를 통해 이 문제를 제기하고 문제 해결을 위한 조치가 해당 위원회 내에서 합의될 수 있도록 외교적 노력을 경주해야 할 것이다.³² 또한 이러한 행위가 유엔해양법협약상 해양환경에 실질적인 오염이나 중대하고 해로운 변화를 가져올 것이라고 믿을 만한 근거가 있을 경우 우리 정부는 중국 정부에 환경영향평가 실시 및 그 보고서의 공개를 요구해야 할 것이다.

우리 정부가 지속적으로 제기한 우려에도 불구하고 중국이 무성의하게 대응하거나, 심지어는 서해 구조물을 영해나 EEZ 설정의 기점으로 활용하려는 움직임이 포착될 경우, 우리 정부는 최후의 수단으로 해당 사안을 국제해양법재판소에 제소하는 문제도 신중하게 고려해야 할 것이다. 중국은 이러한 예상되는 한국의 제소에 대해 2006년에 4월 18일에 발표한 도서영유권과 해양경계 획정문제에 대한 유엔해양법협약 제15부상 강제관할권 배제 선언³³에 따라 자국은 국제해양법재판소의 강제관할권의 적용을 받지 않는다고 주장할 것이다. 그러나 2016년 남중국해 사건에서 상설중재재판소는 필리핀이 제출한 청구취지는 중국이 강제관할권 배제선언을 한 도서영유권과 해양경계 획정문제가 아닌 남중국해 일대에서의 해양지형물의 법적 지위에 관한 것이어서 관할권 배제선언의 적용범위 밖이라고 판정하였다. 청구취지에 따라서는 중국의 강제관할권 배제 선언을 회피할 가능성이 열리는 것이다. 중국이 서해 구조물을 기점으로 영해나 EEZ를 주장한다면 우리 정부는 유엔해양법협약 제60조 8항에 따른 서해 구조물의 법적 지위를 확인하여 달라는 청구취지를 제출할 수 있을 것이다, 이는 중국의 강제관할권 배제선언을 무력화하면서 실질적으로 중국의 영해 내지 EEZ 설정의 적법성을 다룰 수 있는 소송전략이 될 것이다. 이와 관련하여 중국 서해 구조물이 해양환경에 미칠 실질적이거나 중대하거나 유해한 영향을 문제삼아 별도의 청구취지를 작성, 제출하는 것도 충분히 가능하며, 역시 중국의 강제관할권 배제 선언에 영향받지 않을 것이다.

그러나 다른 시각에서 보면 이 문제를 포함하여 한중 간에 어업 및 해당수역 이용을 둘러싼 갈등이 지속되는 근본적 원인은 우리나라와 중국 간 EEZ 경계획정이 이루어지지 않았다는 데 있다. 우리 정부는 중국과 EEZ 경계획정에 관해 1990년대부터 연례적으로 협상을 지속하여 왔다. 그러나 중국은 영토 규모 및 해안선 길이, 경제 규모의 차이 등 관련 사정을 감안한 경계획정을 주장하는 한편, 우리나라는 가상의 중간선을 기준으로 양국의 EEZ를 획정한 뒤 섬의 효과 등을 감안한 미세조정을 주장하고 있어 합의가 도출되지 못하고 있다.

정부는 차제에 오랜 기간 동안 구체적 성과 없이 논의만 지속되고 있는 양국 간 EEZ 경계획정 회담에서 중국 측의 성의 있는 대응을 촉구하여야 할 것이다.

다른 한편으로 정부는 양국의 합의에 기하여 EEZ 경계획정 문제를 권위있는 국제사법기관, 예를 들어 국제해양법재판소나 국제사법재판소에 부탁하여 제반사정을 고려한 형평성 있는 문제해결을 추구하는 것도 진지하게 검토해야 할 것이다. EEZ 경계획정은 해양관할권 행사 범위의 확정권한을 제3자인 국제재판소의 손에 넘기는 셈이어서 반드시 우리나라에 유리한 결과가 도출될 것으로 장담할 수는 없다. 그러나 국제법에 따른 분쟁의 평화적 해결을 도모하는 것은 규범기반 국제질서를 지지하며 글로벌 중추국가를 표방하는 우리나라의 국제적 위상에 부합하고, 또 실제로 우리가 제안한 배타적 경계획정 방식이 국제해양법재판소 및 국제사법재판소가 경계획정시 전형적으로 사용하는 것³⁴이라는 점을 감안한다면 획정 결과가 크게 불리할 것 같지도 않다. 다만 중국이 유엔해양법협약상 분쟁해결에 주로 이용되는 국제사법기관, 특히 국제해양법재판소에 대한 신뢰가 낮은 점을 감안하여, 국제사법재판소규정 제36조 1항에 따른 특별협정(Special Agreement) 체결을 통해 국제사법재판소에 EEZ 경계획정 사건을 제기하는 것이 적절할 것으로 보인다.

¹ 조선일보, “[단독] 한국 혼란 틈타 서해 노리는 중국...대규모 구조물 무단 설치” (2025. 1. 10),

<https://www.chosun.com/politics/diplomacy-defense/2025/01/10/SF6DMUXXEHBGJMXIY3AUJIYJBQ>.

² News, “PRC structures are sign of sovereignty push against South Korea, analysts say,” Indo-Pacific Defense Forum, January 31, 2015, <https://ipdefenseforum.com/2025/01/prc-structures-are-sign-of-sovereignty-push-against-south-korea-analysts-say>.

³ 한겨레신문, “철제 구조물이 전부 아니다...중국 ‘서해 내해화’ 큰 틀 보고 대응해야” (2025. 3. 27),

https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1189192.html; CGTN, “China's first deep-sea fish farming facility, Shenlan 1, was opened for salmon breeding in the Yellow Sea on Monday. The octagonal apparatus is China's first self-developed and world's biggest fully-submerged net cage. It can cultivate 300,000 salmon during a growth circle, and is expected to meet the annual output of 1,500 tons.” (2018. 7. 3, 동영상), <https://news.cgtn.com/news/3d3d674d7a55544e78457a6333566d54/index.html>.

⁴ 조선일보, 위의 주 1.

⁵ 유튜브, ““Shenlan 2” large-scale intelligent deep-sea breeding cage completed on land” (2024. 5. 11, 동영상), <https://www.youtube.com/watch?v=TNS6OA1mvsw>.

⁶ 조선일보, 위의 주 1; 한겨레신문, “[팩트체크] 중국이 계엄 틈타 서해에 구조물 설치?...“사실 아냐”” (2025. 3. 19), https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1187761.html; 한겨레신문, 위의 주 2.

⁷ China Daily, “Deep-sea farm set to meet salmon demand” (2018. 5. 5), <https://www.chinadaily.com.cn/a/201805/05/WS5aefc207a3105cdcf651c198.html>.

⁸ 유튜브, 위의 주 4.

- ⁹ 주한중국대사관, “황해 관련 최근 한국 국내 언설에 대한 주한중국대사관 대변인 입장표명” (2025. 3. 26), http://kr.china-embassy.gov.cn/kor/sgxx/202503/t20250326_11582195.htm.
- ¹⁰ 남완우, “중의 서해 구조물 설치에 심각한 해양주권 침해”, 데일리로그 (2025. 4. 1), <https://www.dailylog.co.kr/news/articleView.html?idxno=25657>.
- ¹¹ China Daily, “Food for thought” (2018. 8. 23), https://global.chinadaily.com.cn/a/201808/23/WS5b7e0878a310add14f387429_1.html.
- ¹² 한겨레신문, “서해에 철골 구조물 쌓는 중국... '영유권 주장' 근거 쌓나” (2025. 3. 18), <https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/1187580.html>.
- ¹³ 한겨레신문, 위의 주 12.
- ¹⁴ SBS뉴스, “한중 '문화교류 복원, 실질협력 계기 되도록 노력' (2025. 3. 21), https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1008030623&plink=RSSLINK&cooper=GSTAND&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND.
- ¹⁵ 뉴스1, “여야, 서해 구조물 설치 중국에 '강한 유감' 한뜻(종합)” (2025. 3. 26), <https://www.news1.kr/politics/assembly/5731162>.
- ¹⁶ 한·중어업협정 제7조 2항.
- ¹⁷ 한·중어업협정 제7조 3항.
- ¹⁸ 한·중어업협정 제2조 1항.
- ¹⁹ 한·중어업협정 제10조.
- ²⁰ 한·중어업협정 제13조 4항.
- ²¹ 정민정, 한반도 주변 경계미확정 수역에 대한 국제법적 쟁점과 대응과제, 국회입법조사처, 2020. 9, 입법·정책보고서 제57호, p.27.
- ²² 유엔해양법협약 제56조 1항.
- ²³ 유엔해양법협약 제60조 8항.
- ²⁴ 유엔해양법협약 제60조 4항, 5항.
- ²⁵ 유엔해양법협약 제74조 1항, 3항.
- ²⁶ Colin Clark, “China resumes work on Yellow Sea island, amid Korea’ political turmoil: Report,” Breaking Defense, January 14, 2025, <https://breakingdefense.com/2025/01/china-resumes-work-on-yellow-sea-island-amid-koreas-political-turmoil-report>.
- ²⁷ The Government of the People’s Republic of China, “Position Paper of the Government of the People’s Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines,” December 7, 2014, https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/snhwtlcwj_1/201606/t20160602_8527277.htm.
- ²⁸ 해양과학조사법 제2조 1호.
- ²⁹ 이용희, “유엔해양법협약상 해양과학조사제도 관련 현안문제에 대한 법적 고찰”, Ocean and Polar Research, Vol. 28(3), September 2006, pp.261-263.
- ³⁰ 유엔해양법협약 제87조 1항(f).
- ³¹ Seo Ji-Eun, “Is China harvesting salmon or initiating nonconfrontational expansion in disputed Yellow Sea zone?” Korea JoongAng Daily, Mar. 28, 2025, https://koreajoongangdaily.joins.com/news/2025-03-28/national/diplomacy/Is-China-harvesting-salmon-or-initiating-nonconfrontational-expansion-in-dispute_d-Yellow-Sea-zone/2273005
- ³² 이와 관련, 우리나라와 중국은 4월 23일 제3차 한중 해양협력대화를 개최하고 서해 구조물, 불법조업 등 양국 간 현안을 다루는 ‘해양질서 분과위’와 공동치어 방류, 수색구조 등 협력 사안을 다루는 ‘실질협력 분과위’를 설치하기로 합의하였으며, 이 회의에서 중국은 필요하다면 한국 측 관계자들의 서해 시설물 현장 방문을 주선하겠다는 입장을 표명한 것으로 전해졌다. 이는 한중 어업공동위원회에서 논의된 것은 아니지만 서해 구조물 문제를 직접적으로 논의한 유관회의에서 나온 발언으로서, 이전에 비해 진전된 태도이다. 외교부, 제3차

한중 해양협력대화(4.23.) 개최 결과, 보도자료, 2025년 4월 24일; 연합뉴스, “中 '한국이 와서 확인해라'...서해 구조물 방문 주선 의사 밝혀(종합2보)” (2025. 4. 24), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250424086552504?input=1195m>.

³³ 중국은 2006년 유엔해양법협약 제298조 1항 (a), (b), 및 (c)와 관련된 모든 분쟁에서 유엔해양법협약 제15부 제2절의 규정, 즉 강제적 분쟁해결절차의 적용을 배제한다고 선언하였는데, 강제관할권의 적용이 배제되는 분쟁에는 영해, 배타적 경제수역, 그리고 대륙붕과 관련된 모든 분쟁이 포함된다.

³⁴ Malcolm N. Shaw, *International Law* (8th edit.) (2017), p. 451.