

국내 해양영토 정책의 현황과 과제*

이준성**

- I. 들어가며: 해양영토는 무엇인가
- II. 해양영토 개념의 검토
- III. 해양영토 정책의 형성 및 변천
- IV. 중국의 남색국토(藍色國土)와의 비교
- V. 마치며: 해양영토 정책추진을 위한 제언

◀ 국문 초록 ▶

이 논문은 국내 해양영토 정책을 분석한 것이다. 해양영토는 본래 국가영역(territory)에서 영해 하층토(subsoil)의 해저지형을 말한다. 정책적으로 해양영토는 영해와 배타적경제수역(EEZ), 대륙붕 등 우리나라 주권(sovereignty)이나 주권적 권리(sov​​erign rights)가 미치는 관할 해역을 넘어서 도서(島嶼)와 극지를 포함하는 광의적인 개념으로 해석된다. 또한, 국내 연구자 사이에서 해양영토는 독도 등의 도서 영토에서부터 이어도 등의 EEZ와 같은 해역(maritime zone)을 광범위하게 지칭하는 데 쓰이기도 한다. 이 연구의 목적은 이처럼 다양한 국내 해양영토의 개념을 검토하고, 정책의 형성과 변천을 살피는 것이다. 이러한 연구목적에 따라 이 연구의 구성은 다음과 같다.

2장에서는 해양영토 관련 기존의 논의를 검토하고, 이를 바탕으로 해양영토의 개념을 분석한다. 기존 학계에선 해양영토 개념에 관한 충분한 논의가 부족했고, 그 결과 해양영토라는 용어가 섬과 무분별하게 사용됐다. 이 장은 그러한 해양영토 개념을 심층 분석했다. 3장은 해양영토 정책의 형성 과정과 그 변천을 추적한다. 오늘날 국내 해양영토 개념은 공공영역에서 비로소 완성됐다고 볼 수 있다. 이를 설명하기 위해 국내 해양영토 정책의 사령탑인 해양수산부의 활동을 정리한다. 4장에선 해양영토 개념과 유사성을 보이는 중국의 남색 국토(藍色國土)와의 비교를 통해 그 개념을 분석한다. 중국의 남색 국토 개념은 오늘날 중국의 해양활동을 위한 정책적 토대로서 해양영토와 여러 유사점이 있으므로, 이 두 가지를 비교하는 것이 유의미하다고 판단했다. 이를 통해 마지막 5장에서 해양영토 정책추진을 위한 제언을 도출한다.

주제어 : 해양영토, 배타적경제수역, 섬, 유엔해양법협약, 남색국토

* 川島真 자료를 제공해주신 우리 연구회 이상현 연구위원께 감사드리며, 부족한 논문의 완성도를 위해 귀중한 논평을 해주신 익명의 심사위원 세 분께 감사드립니다.

** 이어도연구회 연구실장. zockyjs@gmail.com

1. 들어가며: 해양영토는 무엇인가

‘독도는 우리 땅’은 이미 상투어가 됐을 만큼 많은 국민의 공감대를 형성했다. 그럼 ‘독도는 우리 해양영토인가’라고 묻는다면 어떤 반응이 있을까? 2020년, 한 정부 기관에서 이어도에 대한 국민 인식을 중심으로 해양영토에 대한 대국민 인식조사를 한 바 있다.¹⁾ 질문 문항 중에 ‘독도와 이어도 같은 해양영토’라는 설명이 있었는데, 과연 응답자가 이를 어떻게 인식했을지 궁금증이 생긴다. 왜냐하면 일반적으로 영토라 하면 육지영토를 떠올리므로 ‘해양영토’라는 표현은 형용모순(oxymoron)이라 생각될 수 있기 때문이다. 독도와 이어도는 각각 일본과 중국이 소유권과 관할권을 주장하는 해양 문제라는 점에선 공통점이 있을 수 있다. 하지만 독도는 섬(영토)이고, 이어도는 바다(배타적경제수역)이다. 마찬가지로 해양과 영토는 국가의 영역(territory)이란 큰 범주에 있지만, 이 둘은 엄연히 다르다.

오늘날 해양영토라는 용어는 공공분야는 물론 학계와 언론 등 여러 분야에서 사용된다. 우리 정부는 해양영토를 영해와 배타적경제수역(EEZ), 대륙붕 등의 영토 주권(sovereignty)이나 주권적 권리(sov​er​eign rights)가 미치는 관할 해역으로 정의한다.²⁾ 이러한 해양영토의 범위는 독점적 탐사와 개발권을 확보한 심해저 및 남극 과학기지 등 극지까지 확대해서 해석되기도 한다.³⁾ 해양영토는 학술적으로나 정책적으로나 충분한 논의가 없었던 탓에 그 용어의 정확한 유래나 등장 배경은 현실적으로 추적이 어렵다. 하지만 영토는 육지가 기본전제인데 해양영토와 같이 바다를 영토라 표현할 수 있을지 합리적인 의심을 해본다. 이런 문제의식을 바탕으로, 이 연구는 ‘해양영토는 무엇인가’라는 질문에 답을 찾고자 시작했다.

이 연구의 목적은 세 가지이다. 첫째, 우리나라에서 일반적으로 사용되는 해양영토의 정의와 그 범위를 면밀하게 검토하는 것이다. 해양영토는 학술적으로 합의된 정의나 정립된 개념은 아니지만,⁴⁾ 학계는 물론 공공부문과 언론에서도 널리 사용된다. 해양영토라는 용어에 대한 검토는 표면적 의미는 물론 그것이 사용된 배경과 맥락을 포함한 심층적 의미를 찾는 것을 말한다. 둘째, 해양영토 정책의 현황과 그 변천을 살피는 것이다. 오늘날 해양영토의 개념에 대한 사회적 수용과 진화는 해양정책으로서 완성됐다고 볼 수 있다. 해양영토 정책의 현황과 변천을 살피기 위해, 이 연구는 해

1) 해당 인식조사는 해양수산부 국립해양조사원이 2020년에 전국 성인 1,000여 명을 대상으로 진행한 것이다. 자세한 내용은 국립해양조사원 보도자료(2020. 2. 11.)를 참고하기 바란다.

2) 해양수산부, “해양영토 소개,” www.mof.go.kr/content/view.do?menuKey=970&contentKey=272 (검색일: 2021년 4월 1일)

3) 이는 해양수산부와 한국해양재단이 2014년에 공동으로 발간한 『해양영토 바로알기』 11쪽에 명시된 내용이다.

4) 양희철, “해양수산 분야 헌법 수용에 대한 방향,” 해양수산 분야 헌법개정 토론회, 2017.

양수산부의 활동을 검토하여 정리할 것이다. 셋째, 중국의 남색국토 개념을 분석하는 것이다. 남색국토는 중국 해양정책의 이론적 토대로, 우리 해양영토 개념과 여러 유사성을 보인다. 남색국토 개념은 일본 등 몇몇 국가로부터 해양의 영토화라는 비판을 받기도 한바, 해양영토 정책추진에도 유의미한 함의가 있을 것으로 생각한다.

위의 연구목적에 따른 이 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 해양영토 관련 기존의 논의를 검토하고, 이를 바탕으로 해양영토의 개념을 분석한다. 3장은 해양영토 정책의 형성 과정과 그 변천을 추적한다. 4장에서 중국의 남색국토를 분석하고, 이를 통해 5장에서 해양영토 정책추진을 위한 건설적인 제언을 도출한다.

II. 해양영토 개념의 검토

1. 기존의 논의 소개

해양영토 개념에 관한 기존의 논의는 주로 법학 분야를 중심으로 이뤄졌다. 해양영토를 법적인 관점에서 분석한 학자는 김영구(2011)와 양희철(2017)이 대표적이다. 김영구(2011)는 해양영토가 해양법적 개념은 아니라고 말하며, 이어도를 예로 들어 설명했다. 이어도는 마라도에서 서남쪽으로 149km 떨어진 해역에 있는 수중 암초이다. 해양법적으로 수중 암초는 도서영토로서 지위를 갖지 못한다. 따라서 이어도를 해양영토라고 하는 것은, 이어도를 대륙붕의 일부로 간주하여 보아 그 해역에 대한 해양관할권을 빗대어 표현한 것이다.⁵⁾ 이런 관점에서 김영구는 해양영토를 도서 지역(insular formation)과 배타적 해양 관할 지역(exclusive maritime jurisdiction)이라 정의한다.⁶⁾ 이와 비슷한 맥락에서 양희철(2017)은 해양영토는 법적 관점에서 영토와 같은 개념으로 이해될 수 없는 점을 지적했다. 그는 해양영토를 도서와 그 주변 수역 또는 해양관할권을 포괄하는 정치적인 정의이자 해양에 대한 정책적 중요성을 강조하기 위한 개념이라 설명했다.⁷⁾

학계에서 일반적으로 해양영토의 개념을 광의로 해석하나, 비교적 널리 수용되는 개념은 한국해양재단이 제시한 개념이라 말할 수 있다. 2014년, 한국해양재단은 해양수산부와 공동으로 청소년용 해양 교육 교재인 『해양영토 바로알기』를 발간한다.⁸⁾

5) 김영구, “해양영토 이어도 문제와 한국의 동중국해 대륙붕 자원확보를 위한 당면 과제,” 『이어도연구』, 제2호, 이어도 연구회, 2011, p. 8.

6) 위의 논문, p. 8.

7) 양희철, “해양수산 분야 헌법 수용에 대한 방향,” 해양수산 분야 헌법개정 토론회, 2017.

8) 백승철, “해수부-해양재단, ‘해양영토 바로알기’ 책자 발간,” 『뉴스1』, 2014. 5. 7.

이 교재는 청소년을 대상으로 했지만, 현재까지 해양영토에 관해 출판된 서적 중 가장 포괄적인 설명을 제공한다. 이 자료에 따르면 해양영토의 정의는 ‘영토 주권이 미치는 관할 해역’이고, 그 범위는 영해, EEZ, 대륙붕, 독점적 탐사와 개발권을 확보한 심해저 및 남극 과학기지 등 극지를 포함한 지역 등을 말한다.⁹⁾¹⁰⁾ 같은 자료에서 심토한 해양영토의 중요한 요소로 설명하며, ‘해양영토 분쟁’이나 ‘해양영토의 관리’와 같이 사용한다. 이런 내용으로 비춰볼 때, 해양영토는 섬을 포함한 일국의 주권 또는 관할 해역 정도로 그 범위가 축소된다고 볼 수 있다.

이러한 개념을 수용한 대표적인 사례로, 고봉준(2013)은 동아시아 해양영토분쟁을 설명하며, 독도와 이어도 등 우리나라와 직접 관련이 있는 섬이나 EEZ 등을 ‘해양영토’로 정의했다.¹¹⁾ 이는 위에서 설명한 김영구(2011)의 주장과는 상반된다. 강은정 외(2020)는 해양영토를 한 국가의 주권이 미치는 해양공간이라 정의하며, 그 범위를 12해리의 영해를 넘어 EEZ와 대륙붕까지 확장되는 개념이라고 설명한다.¹²⁾ 그 밖에 여러 연구에서 해양영토를 도서, EEZ 등을 광의적으로 통칭하는 사례를 볼 수 있다. 본 연구자의 주장을 뒷받침하고자 2005년부터 2017년까지 수행된 해양영토 관련 연구를 <표 1>에 정리했다.

<표 1> 해양영토 관련 연구 목록(2005~2020)¹³⁾

저자 (연도)	논문명	분야	학술지명	해양영토의 개념적 의미
이정태 (2005)	중·일 해양영토분쟁과 중국의 대응	국제 분쟁	『대한정치학회보』 제13집 제2호	- 개념적 정의: 도서 - 분석 대상: 남중국해 남사군도 및 주변 해역경계 확정 - 영문표기: jurisdiction of the territory and maritime space

9) 한국해양재단, 『해양영토 바로알기』(서울: 한국해양재단, 2014), p. 11.

10) 최용진 외(2019)는 해양영토권에 영해, EEZ, 대륙붕을 넘어 향후 남북극 극지에 대한 권리까지 포함할 가능성을 강조하며, 암묵적으로 극지도 해양영토일 수 있다는 가능성을 제시했다.

11) 고봉준, “독도, 이어도 해양영토분쟁과 한국의 복합 대응,” 『한국정치연구』, 제22집 제1호, 서울대학교 한국정치연구소, 2013, p. 190.

12) 강은정 외, “이어도 해양경계획정과 해양주권 국민인식 확산 방안,” 『평화학연구』, 제21권 제4호, 한국평화연구학회, 2020, pp. 303-305.

13) <표 1>은 2005년부터 2017년까지 한국학술지인용색인(KCI)에 등재된 학술지 중, 등재지 후보 이상에서 ‘해양영토’, ‘해양영토분쟁’, ‘해양영토갈등’을 주제로 검색한 관련 국문 논문의 목록이다. 조사범위를 이처럼 설정한 이유는, 우선 그들 학술지가 국내 학계를 대표할 만큼 공신력이 있기 때문이다. 또한, 일반 출판물이나 미등재 학술지에 게재한 글을 배제함으로써 주제의 집중도와 전문성을 높이기 위함이다. 1차 검색 시, ‘해양·영토’처럼 해양과 영토를 명확히 구분하거나 ‘해양 영토분쟁’처럼 도서(島嶼) 영토의 지리적 조건을 강조하기 위해 사용한 경우는 제외했다. 2차 검색 시, 1차로 선정한 21편의 연구에서 본 연구와 연관성이 적은 자연과학 분야나 인식조사 등의 양적 연구 및 통계 분석은 제외했다.

저자 (연도)	논문명	분야	학술지명	해양영토의 개념적 의미
이정태 (2007)	중국의 해양영토 귀속판단	국제 분쟁	『한국동북아논총』 제44호	- 개념적 정의: 도서 및 해양경계 - 분석 대상: 남중국해, 동중국해, 북부만 내 도서 및 해역 - 영문표기: maritime territory
윤영민 임채현 이윤철 (2010)	해양영토와 관련된 2000년 이후 ICJ 판결 분석 : 독도문제 해결을 위한 시사점 연구	국제법	『해사법연구』 제22권 제1호	- 개념적 정의: 도서 - 분석 대상: 독도 등 여러 도서 - 영문표기: maritime territory
최병학 (2010)	해양영토분쟁과 독도영유권에 관한 연구	국제 분쟁	『지방정부연구』 제14권 제2호	- 개념적 정의: 도서 및 해역 - 분석 대상: 독도 - 영문표기: maritime territorial disputes
김자영 (2011)	남중국해 해양영토분쟁의 최근 동향과 국제법적 쟁점	국제법	『안암법학』 제34권	- 개념적 정의: 도서 - 분석 대상: 남중국해 남사군도 및 주변 해역경계 확정 - 영문표기: jurisdiction of the territory and maritime space
손기섭 (2012)	중일 해양영토 분쟁의 원인과 특성 갈등사이클을 중심으로	국제 분쟁	『일본문화연구』 제43호	- 개념적 정의: 도서 및 해역 - 분석 대상: 센카쿠 열도 - 영문표기: marine disputes
손기섭 (2013)	동북아 해양영토분쟁의 현재화 분석	국제 분쟁	『한국정치외교사 논총』제34집 2호	- 개념적 정의: 도서 - 분석 대상: 동중국해, 북방 4도 및 독도 - 영문표기: marine territory
고봉준 (2013)	독도, 이어도 해양영토분쟁과 한국의 복합 대응	국제 분쟁	『한국정치연구』 제22집 제1호	- 개념적 정의: 도서 및 해역 - 분석 대상: 독도, 이어도 - 영문표기: maritime territorial disputes
왕유위, 최영미 (2015)	중국의 부상과 동아시아 해양영토분쟁의 심화 요인 분석	국제 분쟁	『한일군사문화연 구』 제19편	- 개념적 정의: 도서 - 분석 대상: 다오위다오, 난사군도 - 영문표기: maritime territorial disputes
노영순 (2018)	태평양 해역의 해양경계 확정과 해양영토 분쟁 태평양 도서국들 사례를 중심으로	국제 분쟁	『해항도시문화교 섭학』 18호	- 개념적 정의: 도서 및 해역 - 분석 대상: 태평양 해역의 도서 및 해역 - 영문표기: islands disputes and maritime boundary delimitation
손기섭 (2017)	일본의 중국과 러시아에 대한 해양영토분쟁의 사례연구	국제 분쟁	『국제정치연구』 제20권 제2호	- 개념적 정의: 도서 - 분석 대상: 북방 4도, 센카쿠 열도 - 영문표기: maritime territorial disputes

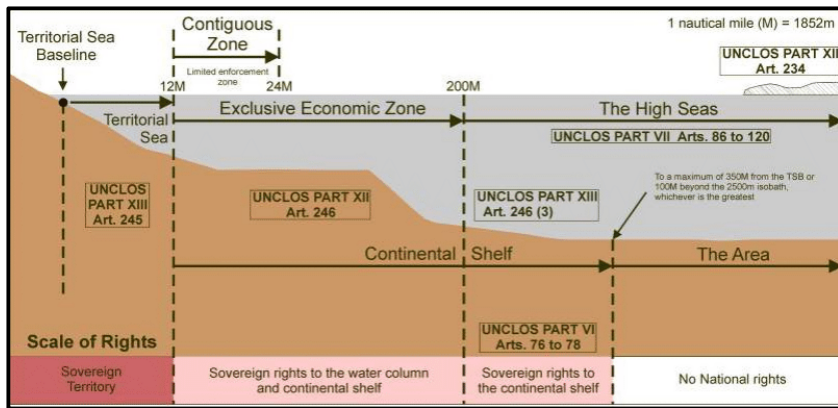
출처: 저자 작성

〈표 1〉에 따르면, 연구자 대부분이 해양영토를 ‘섬’의 동의어처럼 사용하고 있음을 알 수 있다. 몇몇 연구에선 관할 해역이나 해양경계를 해양영토로 지칭하기도 하나, 섬은 늘 그 범주에서 빠지지 않았음을 알 수 있다. 위의 표에서 볼 수 있듯이, 여러 연구자가 한반도 주변 독도에서부터 동남아시아 해역(남중국해)의 여러 섬을 광범위하게 해양영토라 지칭한다. 이는 곧 해양영토를 4면이 바다에 둘러싸인 섬의 지리적

특성을 강조하기 위해 주로 사용했음을 보여준다. 이처럼 통념적인 해양영토의 의미와 학계에서의 용례가 사뭇 다른 이유는, 해양영토 개념에 관한 논의가 충분하지 않았음을 말해준다.

이상의 분석결과를 종합하면 현재 통용되는 해양영토의 정의는 섬, 영해, EEZ, 그리고 대륙붕을 넘어 극지까지 광범위하게 포괄한다고 볼 수 있다. 해양영토는 극지를 제외하면, 유엔해양법협약에서 규정한 해역(maritime zones)과 그 범위가 거의 유사하다고 말할 수 있다. 유엔해양법협약 제정 이후 해양은 내수, 영해, 접속수역(contiguous zone), EEZ, 대륙붕, 공해 및 해저·해상 등 총 여섯 개의 해역으로 세분됐다. 하지만 일각에선 해양영토의 범위에 극지까지도 포함하므로, 유엔해양법협약에서 규정한 해역그 이상의 개념으로 봐야 할 것이다.

〈그림 1〉 유엔해양법협약의 해역 구분 및 해역별 권한



* 출처: 영국 국립해양학센터(National Oceanography Centre) UNCLOS UK 누리집¹⁴⁾

2. 해양영토의 개념적 검토

현재 통용되는 해양영토의 정의와 용어의 적절성을 검토하고자, 이 연구는 우선 해양영토의 개념을 면밀히 살펴보려 한다.

‘해양’은 바다 海(海)와 넓은 바다 양(洋)이 더해져 ‘넓고 큰 바다’라는 뜻으로 ‘대양(大洋)’의 동의어로 쓰이기도 한다. 해양은 일반적으로 해수(海水)를 뜻하는 바다보다도 더 큰 개념이다.¹⁵⁾ 해양은 넓은 의미에서 수평으로의 크고 작은 섬과 수직으로의

14) UNCLOS UK, “NOC and UNCLOS,”

www.unclosuk.org/unclosuk/sites/unclosuk/files/images/MSR.gif (검색일: 2021년 9월 1일)

15) 해양(ocean)은 유사어인 바다(sea)와 비교했을 때, 그 규모가 더 광범위하고, 지칭하는 개념이 더 포괄적이다. 해양은 5대양을 가리킬 때 사용하며, 해안의 윤곽, 해저지형, 조석계와 해류계, 대기 순환의 독립성

해저의 영역까지 포괄하는 공간적 개념이다. 지구 표면의 약 71%가 물이고, 이중 바닷물이 차지하는 비중이 96% 이상이라는 점을 고려할 때, 해양이 육지보다 더 넓은 공간적 범위를 차지함을 알 수 있다. 국내법에서 말하는 해양은 “내수·영해·배타적경제수역·대륙붕 등 대한민국의 주권·주권적 권리 또는 관할권이 미치는 해역과 헌법에 의하여 체결·공포된 조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 의하여 대한민국의 정부 또는 국민이 개발·이용·보전에 참여할 수 있는 해역”으로 정의할 수 있다.¹⁶⁾ 규범적 의미의 해양은 그 경계가 모호하므로, 더 포괄적인 개념으로 인식되기도 한다.¹⁷⁾

국가영역은 일국의 주권을 행사할 수 있는 장소적 범위이다.¹⁸⁾ 국가영역은 영토, 영해 및 영공으로써 구성되는 3차원적 개념인데, 영토는 국가영역의 중심요소로서 이 영토의 확대 및 축소에 따라 영해 및 영공의 범위도 이에 비례한다.¹⁹⁾ 이러한 영역의 개념은 1936년에 체결된 몬테비데오 협약에서 국민, 주권, 영역을 국가의 3대 구성요소로 제시하며 구체화 된 것이다. 우리 헌법에선 국가영역을 영토라는 말로 규정하며,²⁰⁾ 일반적으로 영토를 영역과 구분 없이 사용한다.²¹⁾ 한국의 헌법학 교과서의 대부분은 우리의 영토를 국가의 토지적 범위와 영해, 그리고 영토 및 영해 상공의 영공 모두를 합친 영역으로 본다.²²⁾ 영해는 유엔해양법협약 제정 이전에도 관습법적으로 영토와 동일시 돼 왔다. 과거 영해의 거리 측정 기준은 포탄(fire arms)의 사거리인 3해리(nm)로, 이는 영국에서 최초로 정한 것이다. 영해의 거리는 기술의 발전으로 점차 늘어나다가 지금의 12해리로 고착됐다. 반면 학술적으로 영토는 영해와 영공과 구분돼 사용되기도 한다.

영역은 육지와 긴밀하게 연관돼 있지만, 그것에만 국한되지 않는다.²³⁾ 그럼에도 국가영역은 육지 즉, 영토가 중심임을 부정할 수 없다.²⁴⁾ 왜냐하면 육지영토는 국가의 주권을 행사할 수 있는 해양 및 공중의 영역인 영해와 영공을 결정하는 기본 단위가

정도 및 수온과 염분 등을 포함하는 개념이다. 반면 바다는 지표의 3/4을 차지하는 염수 자체를 가리키며, 해양보다는 좁은 개념으로 사용한다.

16) 해양의 국내법적 정의는 『해양수산발전 기본법』 제3조 제1호를 참고했다.

17) 최용전 외, “해양의 헌법적 의미,” 『토지공법연구』, 제85집, 한국토지공법학회, 2019, p. 401.

18) 황승현, “한국의 영토 외연,” 『정책연구시리즈』(서울: 외교안보연구원, 2015), p. 4.

19) 이한기, 『한국의 영토』, (서울: 서울대학교출판사, 1996), p. 60.

20) 정재황(2018)은 헌법 내 영역이라는 용어의 온전성을 검토하며, 헌법 제3조의 영토조항을 제외한 제27조 제2항 및 제60조 제2항 등에서 ‘영역’이란 말을 사용하기도 한다는 점을 상기했다.

21) 최용전 외(2019)는 학계 일각에서 헌법의 영토조항을 영역조항으로 개정해 단순히 ‘영토’만을 선언하는 것이 아니라, 영토, 영해, 영공으로 상세히 조문화하자는 제안도 있었다는 점을 상기했다.

22) 정재황, “헌법 제3조의 재해석과 현안,” 『통일법제 이슈페이퍼』, 18-19-9, 한국법제연구원, 2018, p. 9.

23) Stuart Eden, “Land, Terrain, Territory,” *Progress in Human Geography*, Vol. 34, Issue 6(2010), p. 808.

24) 황승현, “한국의 영토 외연,” p. 5.

기 때문이다. 영해와 영공은 영토와 같은 법적 효력을 가지므로, 영해는 해수면과 수직 상공은 물론 해저면 및 하층토(seabed and subsoil of territorial waters)까지 국가의 주권영역이라 볼 수 있다. 다시 말해 영토는 비단 육지영토만이 아닌, 해안선에서부터 그 연장선에 있는 12해리 영해의 수직 해저면과 하층토 등으로 구성된 ‘해양영토’까지를 그 범위로 볼 수 있다. 따라서 일국의 해양영토는 ‘영해의 해저지형’으로 정의 내릴 수 있다. 이러한 관점에서 섬이나 관할 해역을 해양영토라고 표현하는 것은 일종의 형용모순처럼 인식될 수 있다.

3. 해양영토 용어의 검토

국립국어원(2019)은 일부 잘못된 관행으로 공문서에서 사용되는 공공언어가 모호하게 쓰인다는 점을 지적한 바 있다.²⁵⁾ 해양영토라는 용어의 적절성은 검토하고자, 본 연구자는 해양영토가 표기상의 오기(誤記)가 났을 가능성을 검토해봤다. 정책적으로 영토와 해양에 관한 문제를 통칭하기 위한 용어를 쓰고자 했다면, 해양영토보다는 ‘영토해양’과 같은 조합을 사용해 의미전달의 모호성을 줄였으리라 생각한다.²⁶⁾ 또 다른 대안으로 해양과 영토 사이에 가운뎃점(·)을 사용해 ‘해양·영토’로 표기할 수도 있었을 것이다. 하지만 일각에서는 해양영토의 범위를 비단 해양과 영토에만 국한되지 않고 극지까지도 확장해서 해석하기도 하므로, 가운뎃점을 의도적으로 생략했거나 다른 의도가 있다고 봐야 할 것이다.

다음으로 본 연구자는 해양영토 용어의 모호성을 줄이고 더 정확한 의미를 찾고자, 해양영토의 영문표기법을 분석했다. 모호한 우리말의 의미를 검토할 때, 다른 언어로 바꾸는 과정은 본래 언어의 뜻을 더 명료하게 이해하는 데 도움을 준다.²⁷⁾ 대한민국 헌법을 보면, 제3조에서 우리나라의 영토를 한반도와 그 부속도서로만 규정한다. 반면 해양영토나 해양 관련 규정은 찾아볼 수 없다.²⁸⁾ 헌법의 우리말 조항과 달리 영문에선 영토가 ‘territory(영역)’로 번역되어 있다. 이는 우리말에서 영토가 국가의 영역을 말하며, 그 범위는 오직 육지영토에만 국한되지 않음을 알 수 있는 또 다른 사례다. 한 헌법재판소 판결문에서도, 영토의 사전적 정의와 달리 실제 영토의 범위는 수평으로는 육지의 연안·도서 및 도서의 인접 해역(영해)과 수직으로는 영토와 영해의 항공(영공) 및 해저와 그 하층토라고 한 바 있다.²⁹⁾ 이처럼 우리말에서 영토는 육지

25) 국립국어원, 『공공언어 바로쓰기』(서울: 국립국어원, 2019), pp. 9-16.

26) 실제로 외교부 국제법률국에는 국제적으로 영토와 해양 문제를 담당하는 부서인 영토해양과가 있다.

27) 일본의 저명한 소설가이자 번역가인 무라카미 하루키는 번역이 모국어의 불필요한 수식을 배제하고, 의미를 명료하게 전달한다고 말한다.

28) 고문현 외, “새 헌법에 해양수산의 가치 반영되어야,” 『KMI동향분석』제58호(2017), p. 6.

영토, 영해, 영공을 포함한 국가영역을 의미하지만, 법률 조항에 따라 관행적으로 영토라 표기했음을 알 수 있다.

앞서 1절의 <표 1>에서 볼 수 있듯이, 연구자 대부분은 해양영토의 영문표기를 'maritime territory'로 사용한다. 반면 김영구(2011)는 일반적으로 해양영토를 'maritime territory'라 표기하는 건 의미상 올바르지 않다는 점을 지적했다.³⁰⁾ 가령 이어도와 같은 EEZ 또는 대륙붕은 영토로서 법적 지위를 갖지 않으므로, 이를 영토(territory)라고 수식하는 것이 부적절하다는 게 그의 설명이다.³¹⁾ 그의 설명에 추가로 부연하자면, 해양영토를 'maritime territory'로 직역하는 것은 영문법적으로는 문제가 없다. 또한, 국제적으로 'territory'는 영토·영해·영공을 포괄하는 '국가영역'을 말하므로 육지가 기본전제인 영토는 엄밀한 의미에서 'land' 또는 'land territory'라고 표기해야 의미상 정확하다고 말할 수 있다.

'maritime territory'는 진정 잘못된 용어일까? 본 연구자는 자료조사를 통해, 국외 몇몇 국가에서 'maritime territory'라는 표현이 사용되고 있음을 확인했다. 1911년, 영국에선 'maritime territory'라는 용어가 사용된 기록이 있다.³²⁾ 당시 영국에선 국제법에서 영해가 아닌 바다와 직접 닿는 연안 해역(coastal waters)을 말하며, 이는 외국 선박의 통항권을 제한할 수 있는 해협이나 그 입구가 도서 등으로 막힌 내륙지형(land-locked)의 만(bay)을 'maritime territory'라고 지칭했다.³³⁾ 현재 영국에서는 'maritime territory'라는 표현을 더는 사용하지 않는 것으로 보인다. 또 다른 영어권 국가인 필리핀에서도 'maritime territory'라는 표현을 사용한 기록이 남아있다. 필리핀은 약 7,641개 섬이 모여 국토를 구성하는 군도 국가(archipelagic state)이다.³⁴⁾ 필리핀의 이러한 환경 조건에서 'maritime territory'

29) "대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정 위원소원[2007헌바35, 2009.2.26, 전원재판부 판결문," 5번 가항 2조(p. 7), <https://www.law.go.kr/detcInfoP.do?mode=1&detcSeq=125507> (검색일: 2021. 9. 1.)

30) 김영구, "해양영토 이어도 문제와 한국의 동중국해 대륙붕 자원확보를 위한 당면 과제," p. 7.

31) 위의 논문, p. 7.

32) 『Encyclopedia Britannica』, 11th Edition, Volume 17, Slice 6 "Map" to "Mars"

33) 영어 원문은 다음과 같다. Maritime territory, a term used in international law to denote coastal waters which are not Territorial Waters though in immediate contact with the sea. In the case of Territorial Waters (q.v.) the dominion of the adjacent state is subject to a limitation. Dominion over maritime territory is not subject to any limitation. Thus any strait through which the right of passage of foreign vessels can be forbidden (as the Solent or the Inland Sea of Japan), or bays so land-locked that they cannot be held to form part of any ocean-highway, are maritime territory, <http://www.gutenberg.org/files/42638/42638-h/42638-h.htm#ar140> (검색일: 2021. 3. 22.)

34) 유엔해양법협약 제46조에서 정의한 군도 국가는 섬의 무리(섬들 일부를 포함), 연결된 수역 및 그 밖의 자연지형으로서, 이들이 서로 밀접하게 관련되어 있어 그러한 섬, 수역 및 그 밖의 자연지형이 고유한 지리적·경제적 또는 정치적 단일체를 이루고 있거나, 또는 역사적으로 그러한 단일체로 인정되어 온 것 구성된 정치체를 말한다.

는 무수한 섬과 그곳에서 파생된 해역 및 이에 대한 관할권을 총칭하는 개념으로 사용된다.³⁵⁾

몇몇 연구자가 이처럼 사용한 사례를 볼 수 있었다. 우리 정부는 해양영토에 관한 영문표기를 ‘maritime’과 ‘marine’과 구별 없이 사용한다.³⁶⁾ ‘maritime’과 ‘marine’은 사전적 의미에는 큰 차이가 없어서 혼용되기도 하나, 학술적으로는 명확한 차이가 있다. ‘maritime’은 자원탐사를 위한 선박, 항구, 유전 등 바다와 해양자원을 둘러싼 인류의 활동을 설명한다. 반면 ‘marine’은 해양생물과 생태계를 포함한 바다에 관한 연구를 하는 지구과학의 한 분야이며, 해양환경까지 포괄하는 더 광범위한 개념으로 볼 수 있다.³⁷⁾ 따라서 ‘marine’은 자연적으로 생성된 환경을 수식하기에 적합하고, ‘maritime’은 이러한 환경이나 자원을 둘러싼 활동을 지칭하기에 적절하다고 판단된다.

4. 소결

이상의 검토를 통한 해양영토의 개념은 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 기존 연구자들의 지적처럼, 해양영토는 법적 개념이 아닌 정책용어라 볼 수 있다. 특히 해양영토 개념을 활발히 사용하는 정치학·지리학·법학 분야 등 여러 학문 분야의 의견을 종합해볼 때, 해양영토는 강학상 개념이 아닌 공공분야와 민간에서 여러 해양 관련 요소를 포괄적으로 지칭하기 위해 정책적으로 창안된 개념이라 정리할 수 있다. 둘째, 해양영토의 범위는 기본적으로 유엔해양법협약에서 말하는 해역과 그것의 수직·수평적 공간에 놓인 섬이나 해저지형을 말한다. 일부 국내자료에서는 극지 지역을 해양영토에 포함한 것과는 달리, 이와 같은 해외 사례는 거의 찾아볼 수 없었다.³⁸⁾ 셋째, 해양영토라는 용어는 유엔해양법협약 제정 이후 기존의 고착된 우리말 표현으로는 표기할 수 없는 국가의 해양영역(maritime territory)을³⁹⁾ 총칭하기 위한 것으로 정리할 수 있다.

35) Jay Batongbacal, “Revisiting the Maritime Territories and Jurisdictions of the Philippines,” *Public Policy Journal*, Vol. 4, No. 1(2000), Center for Integrative and Development Studies at the University of the Philippines, p. 53.

36) 해양수산부 영문 누리집(www.mof.go.kr/en)에선 ‘해양영토 수호’를 ‘Protecting marine territorial integrity’ 또는 ‘Defending maritime-territorial integrity’로 쓰고 있다.

37) European Commission, “What is the distinction between Marine research and Maritime research?,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_08_553 (검색일: 2021년 3월 29일)

38) 국내는 물론 위에서 검토한 영국과 필리핀 사례에서도 극지를 자국의 해양영토에 포함한 사례는 거의 볼 수 없었다.

39) 해양영역에 대해서도 여러 해석이 존재한다. 가령 백병선(2018)은 해양영역(maritime domain)을 ‘해양에서 일어나는 제반 활동, 기반시설, 인원, 화물, 선박 등을 포함하여 해양과 관련된 모든 분야와 유형’이라 설명한다. 이 연구는 관점을 달리하여 해양영역을 국가의 주권 또는 주권적 권리가 미치는 해양의 범위로 본다.

Ⅲ. 해양영토 정책의 형성 및 변천

오늘날 해양영토 개념에 대한 사회적 수용과 진화는 해양정책으로써 완성됐다고 볼 수 있다. 국내 해양정책으로서 해양영토 개념의 변천을 살펴보기 위해서는 우리나라 해양정책의 사령탑인 해양수산부의 활동과 정책 추진과정을 검토해야 한다. 해양수산부는 1948년에 교통부 해운국 및 상공부 수산국으로 출범했다. 지금의 해양수산부는 1996년 8월에 당시 수산청 등 13개 부·처·청에서 해양업무를 분산해서 수행하던 것을 합하여 정식으로 발족했다. 해양수산부 창설 후 2000년대 초반까지 국내 해양정책에서 해양영토를 언급한 기록은 거의 찾아볼 수 없다. 이는 유엔해양법협약이 발효된 직후에는 국내에서 해양영토에 관한 관심이 그리 크지 않았음을 보여주는 단면이기도 하다. 2005년에 들어서야 비로소 공문서에서 ‘해양영토 주권의 확립’, ‘해양영토의 관리’ 등과 같이 해양영토가 사용되기 시작했다. 2006년 발간된 『해양수산백서』는 해양영토를 ‘독도·무인도서, EEZ, 대륙붕, 태평양 심해저 및 남극 지역 등’으로 지칭하면서도 그 개념적 배경이나 논거를 구체화하지 않았다.⁴⁰⁾

2008년 3월, 국토해양부(현 해양수산부)는 해양항만국 아래에 ‘해양영토과’를 신설했다.⁴¹⁾ 해양영토과는 국제 해양 협력과 독도의 지속 가능한 이용에 관한 사항을 비롯한 해양영토 관련 업무를 전담하고자 출범했다. 해양영토과의 신설은 공공분야에서 해양영토가 더 일반적으로 수용될 수 있었던 계기를 제공했다. 해양영토과는 2009년 5월에 해양개발과로 개편됐고, 2013년에 해양수산부가 부활하면서 다시 해양영토과로 조직을 개편했다. 2012년 11월, 국립해양조사원은 1996년부터 2010년까지 총 15년 동안 관할 해역에 대한 국가해양기본조사를 바탕으로 ‘우리나라의 해양영토’에 대한 보고서를 발간했다. 이는 동해·서해·남해 등 한반도 주변 해역과 부속도서 및 갯벌을 총체적으로 조사한 자료로서, 우리나라 해양국토의 총면적이 국토면적(100,210km²)의 약 4.4배에 이상인 약 443.838km²라는 점을 처음 명시했다.⁴²⁾

이 보고서에 의하면 당시 해양영토는 섬이나 해저지형보다는 ‘관할 해역’을 지칭하는 데 초점이 맞춰져 있던 것으로 보인다. 해당 보고서가 발간되고 불과 며칠 뒤, 국립해양조사원은 거문도에 영해기점 상징조형물을 설치했다.⁴³⁾ 이를 통해 영해기점이 우리나라 관할 해역의 면적을 결정하는 데 중요한 ‘해양영토의 시작점’이라는 점을 강조했다.⁴⁴⁾ 하지만 이듬해 2013년에 발간한 또 다른 정부 보고서에선 EEZ를 해양

40) 해양수산부, 『해양수산백서(2004-2005)』, (해양수산부, 2006), p. 55.

41) 류찬희, “대운하·독도 전담부서 신설” 『서울신문』2008.3.10.

42) 국립해양조사원, 『우리나라의 해양영토』, (국립해양조사원, 2012), p. 71.

43) 대한민국 정책브리핑, “우리 해양영토의 시작, 영해기점 상징조형물 준공.”

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155864108> (검색일: 2021. 3. 8.)

영토로부터 별도로 구분하며, 물리적으로 해양에 위치한 도서 영토 또는 해저지형(대륙붕) 등을 해양영토로 특정하기도 했다.⁴⁵⁾ 같은 해, 해양수산부는 해양영토관리법(가칭) 제정을 추진한다. 해양영토관리법의 내용은 해양영토의 체계적인 관리와 해양주권 강화 사업을 확대해 나가는 것이 골자이다.⁴⁶⁾ 하지만 어떤 이유인지 해양영토관리법(가칭)은 결국 입법하지 못하고 무산됐다.

2018년 3월, 해양수산부는 ‘해양공간계획 및 관리에 관한 법률안’을 국회 본회의에 통과시킨다. 해양공간계획법은 해양공간의 통합관리를 위한 법률로서 기존에 미비했던 해양 관련 법령을 제도화하고, 해양영토의 범주에 있는 EEZ와 대륙붕을 포괄하는 전 해역의 관리체계를 마련하기 위함이다.⁴⁷⁾ 해양공간계획법 제정에 따라 해양공간(maritime space)이라는 개념이 새롭게 명문화됐다. 해양공간계획법에서 정의한 해양공간은 ‘내수·영해, 배타적 경제수역·대륙붕 및 해안선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이’를 말한다. 이는 기존에 정책적으로 통용되던 해양영토의 범위와 상당 부분 중첩된다는 것을 알 수 있다. 해양수산부는 해양공간계획법 시행에 따라 ‘해양공간정책과’를 신설하고, 관련 직제를 개편했다.⁴⁸⁾ 해양공간계획법 시행 이후인 2021년 현재에도 ‘해양영토 수호’는 해양수산부의 3대 국정과제로 남아있다.

해양수산부를 비롯한 여러 관계 부처의 부단한 노력에 힘입어 해양영토 정책은 지금까지 추진되고 있다. 해양영토는 3,000여 개의 한반도 부속도서와 유엔해양법협약으로 확대된 해양공간을 총체적으로 관리·개발해야 하는 국내 해양정책의 주요 현안이다. 이와 동시에 해양영토는 독도와 이어도처럼 주변국에서 권리를 주장하는 외교사안이기도 하다. 또한 장기적으로 해양영토는 청색 경제(blue economy)를 통한 지속가능한 발전에 필요한 경제영토로도 볼 수 있다. 이토록 중요한 해양영토를 효율적으로 관리하기 위해서는 중앙정부의 역량만으로는 역부족이며, 지방자치단체와 공공기관 등 여러 기관 간의 유기적인 공조체계와 협력적 거버넌스의 구축이 필수적이다.

IV. 중국의 남색국토와의 비교

해양영토 개념을 고찰하면서, 특히 주목할 만한 해외 유사사례로는 중국의 남색국

44) 위의 자료

45) 한국해양수산개발원, 『해양수산백서(2006-2008)』, (한국해양수산개발원, 2010), p. 178.

46) 대한민국 정책브리핑, “해양영토 확대·미래 해양산업 육성,”
<http://korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148759163> (검색일: 2021. 3. 8.)

47) 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」

48) 「해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙」

토(藍色國土 또는 blue state territory)가 있다. 남색국토는 21세기 중국의 해양활동에 관한 이론적 토대가 된 해양국토론(海洋國土論)에서 발전한 개념이다.⁴⁹⁾ 쉬즈빈(徐质斌, 2008)은 일국의 국토를 영토로만 제한하는 것은 편협한 시각이라며, 육지영토에서 확장된 영토 개념인 남색국토⁵⁰⁾를 설명한다.⁵¹⁾ 남색국토는 좁게는 일국의 주권이 미치는 해역, 상공, 해저면과 하층토를 말하지만, 넓게는 내수, 영해, 접속수역, 배타적경제수역, 대륙붕 등 관할 해역을 총칭하는 집합적 개념이다.⁵²⁾ 중국의 남색국토는 개념적으로 한국의 해양영토와도 많은 유사점을 보인다.

가와시마 신(川島真)은 남색국토가 도서 영토, 내수, 영해, 접속수역, EEZ, 대륙붕을 넘어 방공식별권 등의 해양에서의 제반 권익을 가리키는 중국의 해양공간 인식을 반영하는 개념이라 설명한다. 중국은 지도상에 남색국토를 파란색으로 표시해 해양을 육지영토와 동등하거나 그 이상으로 보며, 해양까지 국가영역을 확장해서 지도에까지 표시하고 있다. 이러한 시각은 특히 장쩌민(江泽民) 정권에서 후진타오(胡锦涛) 정권 사이에 널리 확산됐다고 한다.⁵³⁾ 그 뒤로도 시진핑(习近平) 중국 국가주석을 비롯한 중국 지도부는 남색국토 개념으로 해양과 해양권익의 중요성을 지속해서 강조해왔다.⁵⁴⁾ 이러한 중국의 행동은 해양을 육지영토 이상의 가치로 보는 일종의 해양의 영토화(maritime territorialization) 현상이라고 봐도 무방할 것이다.

해양의 영토화는 해양을 국가의 영역으로 편입시키는 과정으로써, 경위도처럼 지도상 좌표로 정확히 표시할 수 있는 영역의 공간과 이를 동일시하는 현상이다.⁵⁵⁾ 해양의 영토화는 최근의 국제적 경향으로, 각국이 해양관할권 확대를 위한 과도한 권리주장과 이를 위한 논리의 개발이 그러한 과정이다.⁵⁶⁾ 해양의 영토화는 왜 발생하는 것일까? 로스코(E. Roszko, 2015)는 해양의 영토화의 원인으로 특정 영역에 결부한 국가의 역사·문화적 연계성이 국가의 영역과 경계가 해양으로까지 확장한 것을 꼽았다.⁵⁷⁾ 스트레이팅(R. Strating, 2018)은 과거 식민지시대 육지는 ‘소유’의 개념이 명

49) 蓝色国土, <https://baike.baidu.com/item/蓝色国土/2831715?fr=aladdin> (검색일: 2021. 4. 1.)

50) 徐质斌(2008)의 저서에서는 남색국토를 해양국토(海洋國土)라고 썼지만, 용어의 일관성을 유지하고자 이 논문에서는 남색국토로 고쳐 썼음을 알려둔다.

51) 徐质斌, 『海洋国土论』, (北京: 人民出版社, 2008), p. 24.

52) 위의 책, p. 24.

53) 川島真, “中国の海洋戦略と日米同盟,” 『希望の日米同盟』(東京: 中央公論新社, 2016), pp. 124-127.

54) 赵义冰, “守护好开发好蓝色国土 加快建设海洋强国正当其时,” 『人民日报』2020.9.11.

55) Edyta Roszko, “Maritime Territorialization as Performance of sovereignty and nationhood in the South China Sea,” *Nations and Nationalism*, Vol. 21, No. 2(2015), the Association for the Study of Ethnicity and Nationalism, p. 239.

56) 이석용, “동북아 각국의 해양법과 정책,” 일감법학 제33호, 건국대학교 법학연구소, 2016, p. 411.

57) Roszko, “Maritime Territorialization as Performance of sovereignty and nationhood in the South China Sea,” pp. 230-249.

확했던 곳이었던 반면 해양은 공유 공간이었고, 유엔해양법협약 제정 이후 해양에 대한 소유욕이 높아진 것이 원인이라고 말한다.⁵⁸⁾ 중국은 이미 동남아시아 해역(남중국해)에서 여러 공세적 해양활동을 통해 해양의 영토화를 진행하고 있다.

카플란(Kaplan, 2015)는 20세기는 유럽 대륙이 국제 영토분쟁의 중심이었던 것과 달리, 21세기는 동아시아의 해양분쟁이 국제관계에서 가장 큰 쟁점이라고 했다.⁵⁹⁾ 이를 증명하기라도 하듯 중국은 2000년대 말 해양대국을 표방하며, 남중국해의 섬, 암초(reef), 환초(atoll) 등 도서 약 20곳에 인공 군사시설(outpost)을 건설했다.⁶⁰⁾ 이러한 중국의 행동은 연일 연안국과의 갈등과 마찰을 빚고 있다. 하지만 중국은 남색국토 개념을 앞세워 남중국해 인공섬 개발과 무분별한 군사기지의 건설을 계속했다. 이에 대해 국제사회는 중국이 해양강국화를 위한 해양의 점진적 영토화(逐步国土化)를 진행한다고 비난했다.⁶¹⁾ 중국은 주변국과의 사전협의 없이 무리하게 방공식별권을 설정한 데도 문제가 지적되고 있다.⁶²⁾

이러한 해양의 영토화는 어쩌면 20세기 말 유엔해양법협약의 제정과 함께 예견된 필연적 현상일 수도 있다. 박종성(1985)는 제3차 해양법협약 이후 관할수역을 대폭 확대할 수 있는 EEZ 및 대륙붕 제도로 섬의 법적 지위가 중요해지며, 향후 인공섬, 간출지(干出地), 해산(海山)⁶³⁾ 등이 새로운 문제로 부상할 수 있다는 가능성을 일찍이 피력한 바 있다.⁶⁴⁾ EEZ와 대륙붕으로 바다의 가치는 영토와 같거나 그 이상으로 인식되며, 오히려 일부 해양분쟁에는 도화선이 되기도 했다. 이러한 한계에도 불구하고 유엔해양법협약은 가장 성문화된 국제법임을 부정할 수 없다.⁶⁵⁾ 왜냐하면 해양은 실로 광대하고, 그곳에서 발생하는 모든 일을 규범적으로 해결할 수 없기 때문이다. 이런 맥락에서 중국의 남색국토는 유엔해양법협약을 과도하게 확대하여 해석한 경향도 없지 않다.

58) Rebecca Strating, "Maritime Territorialization, UNCLOS and the Timor Sea Dispute," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 40, No. 1(2018), ISEAS - Yusof Ishak Institute, pp. 101-125.

59) Robert Kaplan, *Asia's Cauldron*(New York: Random House, 2015), p. 5.

60) 김주형, "중국의 남중국해 해양관할권 강화정책과 실행에 관한 연구," 『해양정책연구』 제33권 제1호 (2018), 한국해양수산개발원, p. 314.

61) Andrew Chubb, "China's "Blue Territory" and the Technosphere in Maritime East Asia," <https://technosphere-magazine.hkw.de/p/Chinas-Blue-Territory-and-the-Technosphere-in-Maritime-East-Asia-gihSRWtV8AmPTof2traWnA> (검색일: 2021. 4. 1.)

62) 川島真, "中国の海洋戦略と日米同盟," pp. 124-127.

63) 박종성(1985)는 "해산(海山)은 화산활동으로 형성된 바다 속에 있는 산, 언덕 계곡이라며, 대륙붕의 하층토와 다르며 해상에 전혀 돌출돼 있지 않는 점에서 섬과 간출지와 구별된다"라고 정의한다.

64) 박종성, 『한국의 영해』(서울: 법문사, 1985), pp. 276-277.

65) 한국해양수산개발원, 『대한민국의 해양법 실행』(서울: 한국해양수산개발원, 2017), p. 8.

V. 마치며: 해양영토 정책추진을 위한 제언

우리나라 관할 해역의 총면적은 육지영토의 약 4.4배이며, 총 도서의 수는 3,348개로 인도네시아, 필리핀, 일본에 이어 세계에서 4번째로 섬이 많은 나라다.⁶⁶⁾ 하지만 대한민국헌법 제3조는 우리나라의 영토(영역)를 한반도와 그 부속도서로만 규정했을 뿐, 해양 관련 규정은 제한적이다.⁶⁷⁾ 이런 상황에서 해양영토는 유엔해양법협약 이후 높아지는 해양의 중요성을 정책적으로 반영하고 총칭하기 위해 사용한 것으로 볼 수 있다. 따라서 해양영토는 도서와 관할 해역 등의 해양영역(maritime territory)이라 재정의할 수 있고, 그 범위는 국내법과 국제법에서 기술한 도서와 해역으로 정리할 수 있다.

해양영토는 유엔해양법협약의 국내적 이행 과정에서 제도적으로 미비한 점을 정책적으로 보완해 우리의 도서와 관할 해역을 관리하고, 효과적으로 개발하기 위한 정책적 토대이다. 이런 배경에서 해양영토 정책을 추진하면서 반드시 중국의 남색국토 사례를 중요한 교훈으로 삼아야 한다. 중국은 동아시아 및 동남아시아 해역에서 여러 국가와 수많은 해양분쟁을 벌이면서, 남색국토 개념으로 자국의 행동을 정당화한다는 비판을 받고 있다. 우리도 앞으로 이런 비판으로부터 자유로울 거라는 보장은 없다. 마라도 서남쪽 149km 우리 관할 해역 내 세워진 이어도 종합해양과학기지는 2003년에 과학조사 활동을 위해 건설된 합법적인 인공시설물이다. 하지만 중국은 이어도 주변 해역의 해양경계가 획정되지 않았다고 하며 한국이 이어도를 '실효 지배'한다고 불만의 목소리를 높인다.⁶⁸⁾ 이는 마치 우리가 이어도를 영토로 간주한다는 어불성설임이 틀림없다. 하지만 국제사회에서 높아진 우리의 위상과 영향력을 고려할 때, 해양에서 우리의 활동은 앞으로 더 주목받을 것이므로 주변국의 견제에 대한 대응방안을 미리 모색해야 한다.

지금까지의 분석을 바탕으로 향후 효율적인 해양영토 정책추진을 위한 다음 세 가지 사항을 제언하고자 한다. 첫째, 해양영토 정책을 명문화해야 한다. 해양영토 정책은 국내적으로 해양영토를 관리하고, 육지경계 중심에서 해양경계에 관한 분쟁으로 확산하는 21세기의 새로운 국제 분쟁 유형에 대비하고자 추진됐다. 해양영토 정책의 실효성을 제고하기 위해 정확한 개념과 용어를 정립하고, 이를 통해 대내외적으로 해

66) 한국해양수산개발원, “우리나라의 섬 얼마나 많을까요?,”

<https://www.kmi.re.kr/web/trebook/view.do?rbsIdx=292&page=3&idx=12> (검색일: 2021. 9. 28.)

67) 고문현 외, “새 헌법에 해양수산의 가치 반영되어야,” p. 6.

68) 2006년 9월 14일자 중국외교부 친강(秦剛) 대변인 정례브리핑 中 기자 질의응답

https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676404/fyrygth_676412/t271883.shtml (검색일: 2021. 4. 5.)

양영토에 관한 모호성을 줄여야 한다.

둘째, 해양영토 수호 및 확보를 통한 경제적 가치 창출을 위해 정부 기관 간의 협력체계를 공고히 해야 한다. 올해 8월, 해군·해병대·해양경찰청은 공동으로 ‘해양력에 기반한 번영과 평화를 위한 구상’을 발표했다.⁶⁹⁾ 이 구상은 해양국가로써 국민 인식을 제고하고, 해양산업의 부흥과 해양안보 역량을 강화하겠다는 내용이 골자다. 이러한 공동 성명은 공공기관 간 거버넌스 구축이라는 측면에서 의미가 있다. 해양영토 정책을 추진함에서도, 중앙-지자체-공공기관 간 긴밀한 공조체계와 협력적 거버넌스 구축이 뒷받침돼야 할 것이다.

셋째, 해양영토 정책은 해양의 영토화가 아니라는 점을 대외적으로 공식화해야 한다. 공해나 자국의 해양관할권 내에서 인공섬 또는 시설의 건설은 국제법적에서 인정하는 연안국의 권리이다. 가령 이어도종합해양과학기지는 타국과 공동으로 연구를 진행하고, 유엔 산하 대양관측망 네트워크(OceanSITES) 등을 통해 조사자료를 전 세계적으로 공유하는 글로벌 기술협력 플랫폼(platform)이다. 하지만 중국의 남색국토 사례에서 볼 수 있듯이, 그러한 시설을 군사 목적으로 이용하는 일은 앞으로도 없어야 하며, 미래 해양영토 개발이나 활용 시 주변국과 충분한 협의를 통해 진행할 수 있도록 노력해야 한다.

69) 해양경찰청, “해양경찰청·해군본부, 국가 해양권익 보호 위해 해양안보·해양안전 역량 강화키로.”
<http://www.kcg.go.kr/kcg/na/ntt/selectNttInfo.do?nttSn=23878> (검색일: 2021. 9. 5.)

참 고 문 헌

1. 저서

- 국립국어원, 『공공언어 바로 쓰기』, 서울: 국립국어원, 2019.
- 국립해양조사원, 『우리나라의 해양영토』, 인천: 국립해양조사원, 2012.
- 박중성, 『한국의 영해』, 서울: 법문사, 1985.
- 이한기, 『한국의 영토』, 서울: 서울대학교출판사, 1996.
- 한국해양재단, 『해양영토 바로알기』, 서울: 한국해양재단, 2014.
- 한국해양수산개발원, 『대한민국의 해양법 실행』, 서울: 한국해양수산개발원, 2017.
- _____, 『해양수산백서(2006-2008)』, 서울: 한국해양수산개발원, 2010.
- 해양수산부, 『해양수산백서(2004-2005)』, 서울: 해양수산부, 2006.
- 황승현, “한국의 영토 외연,” 『정책연구시리즈』, 서울: 외교안보연구원, 2015.
- 徐质斌(쉬즈빈), 『海洋国土论』, 北京: 人民出版社, 2008.
- 世界平和研究所(세계평화연구소), 『希望の日米同盟』, 東京: 中央公論新社, 2016.
- Kaplan, Robert, *Asia's Cauldron*, New York: Random House, 2015.

2. 논문

- 강은정·고경민·김형수, “이어도 해양경계획정과 해양주권 국민인식 확산 방안 : 2016년과 2020년 국민인식조사 비교 분석,” 『평화학연구』, 제21권 제4호, 한국평화연구학회, 2020.
- 고문현·김종덕·현대송·한성일·박광서·김민수·김연수, “새 헌법에 해양수산의 가치 반영되어야,” 『KMI동향분석』, 제58호, 한국해양수산개발원, 2017.
- 고봉준, “독도, 이어도 해양영토분쟁과 한국의 복합 대응,” 『한국정치연구』, 제22집 제1호, 서울대학교 한국정치연구소, 2013.
- 김영구, “해양영토 이어도 문제와 한국의 동중국해 대륙붕 자원확보를 위한 당면 과제,” 『이어도연구』, 제2호, 이어도 연구회, 2011.
- 김주형, “중국의 남중국해 해양관할권 강화정책과 실행에 관한 연구,” 『해양정책연구』, 제33권 제1호, 한국해양수산개발원, 2018.
- 백병선, “한국의 해양영역인식에 관한 연구 - 해양영역의 변화를 중심으로,” 『해양정책연구』, 제33권 제1호, 한국해양수산연구원, 2018.
- 최용전·신봉기, “해양의 헌법적 의미,” 『토지공법연구』, 제85집, 한국토지공법학회, 2019.
- 이석용, “동북아 각국의 해양법과 정책,” 『일감법학』, 제33호, 건국대학교 법학연구소, 2016.
- 정재황, “헌법 제3조의 재해석과 현안,” 『통일법제 이슈페이퍼』, 18-19-9, 한국법제연구원, 2018.
- Batongbacal, Jay L., “Revisiting the Maritime Territories and Jurisdictions of the Philippines,” *Public Policy Journal*, Vol. 4, No. 1, 2000.
- Eden, Stuart, “Land, Terrain, Territory,” *Progress in Human Geography*, Vol. 34, Issue 6, 2010.

Strating, Rebecca, "Maritime Territorialization, UNCLOS and the Timor Sea Dispute," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 40, No. 1, 2018.

Roszko, Edyta, "Maritime Territorialization as Performance of sovereignty and nationhood in the South China Sea," *Nations and Nationalism*, Vol. 21, No. 2, 2015.

3. 기타 자료

(1차 자료)

대한민국정책브리핑(www.korea.kr), 영해기점 상징조형물 준공, 2012. 11. 28.

_____, "해양영토 확대·미래 해양산업 육성," 2013. 4. 19.

해양경찰청, "해양경찰청·해군본부, 국가 해양권익 보호를 위해 해양안보·해양안전 역량 강화키로," 2020. 8. 6.

양희철, "해양수산 분야 헌법 수용에 대한 방향," 해양수산 분야 헌법개정 토론회, 2017.

『해양공간계획 및 관리에 관한 법률』

『해양수산발전 기본법』

『해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙』

中华人民共和国外交部(중국외교부)(www.fmprc.gov.cn), "2006年9月14日外交部发言人秦刚在例行记者会上答记者问," (검색일: 2021. 4. 5.)

(언론자료)

류찬희, "대운하·독도 전담부서 신설" 『서울신문』, 2008. 3. 10.

백승철, "해수부-해양재단, '해양영토 바로알기' 책자 발간" 『뉴스1』, 2014. 5. 7.

赵义冰(자오이빙), "守护好开发好蓝色国土 加快建设海洋强国正当其时" 『人民日报』2020. 9. 11.

(온라인 자료)

대한민국법원(www.law.go.kr), "대한민국과 일본국 간의 어업에 관한 협정 위헌소원 판결" (검색일: 2021. 9. 1.)

해양수산개발원(www.kmi.re.kr), "우리나라의 섬 얼마나 많을까요?" (검색일: 2021. 9. 28.)

해양수산부(www.mof.go.kr), "해양영토 소개" (검색일: 2021년 4월 1일)

_____(www.mof.go.kr/en), "MOF's mission & vision" (검색일: 2021. 11. 26.)

百度(www.baidu.com), "蓝色国土" (검색일: 2021. 4. 1.)

Technosphere Magazine(<https://technosphere-magazine.hkw.de>), "China's "Blue Territory" and the Technosphere in Maritime East Asia" (검색일: 2021. 4. 1.)

European Commission(ec.europa.eu), "What is the distinction between Marine research and Maritime research?" (검색일: 2021년 3월 29일)

Project Gutenberg(www.gutenberg.org), "Encyclopedia Britannica, 11th Edition, Volume 17, Slice 6 "Map" to "Mars"" (검색일: 2021. 9. 1.)

UNCLOS UK(www.unclosuk.org), "NOC and UNCLOS" (검색일: 2021. 9. 1.)

〈Abstract〉

Current Status and Tasks of Maritime Territorial Policies in Korea

Lee, Junsung

(Society of leodo Research)

This article analyzed maritime territorial policies in Korea. Marine territory originally refers to the topography of the subsoil in a country's territorial sea. From a political perspective, it is a broad concept that includes islands and polar regions beyond the jurisdiction of Korean sovereignty or sovereign rights, such as territorial waters, EEZs, and continental shelves. Also, Korean researchers use "maritime territory" as a term for maritime zones that stretch from Jeodo (Korean EEZ) to Dokdo Island. The purpose of this study is to review the concepts of various domestic maritime territories and examine the formation and change of policies. The article is structured as follows.

Chapter 2 reviews past discussions on maritime territories and analyzes the concept of maritime territory based on them. The term "maritime territory" is used indiscriminately with islands due to the lack of discussion on this matter between academic circles in the past. Therefore, this chapter provides an in-depth analysis of the concept of maritime territory. Chapter 3 tracks the formation and change of maritime territorial policies. Today, the concept of domestic maritime territory has been completed in the public domain. The activities of the Ministry of Oceans and Fisheries, the control tower of domestic maritime territorial policies, are summarized to explain this concept. Chapter 4 analyzes the concept of maritime territory by comparing it with China's blue state territory (藍色國土). As China's concept of blue state territory has many similarities with maritime territory as a political base for China's maritime activities today, comparing these two concepts would be significant. Based on the above, Chapter 5 derives suggestions to promote maritime territorial policies.

Key Words: Maritime territory, EEZ, Island, United Nations Convention on the Law of the Sea, blue state territory

투고일: 2021년 9월 27일 | 심사일: 2021년 11월 16일 | 심사완료일: 2021년 11월 24일