



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

이어도의 국제법적 지위 및
‘이어도 문제’의 해결방안에 관한 연구



濟州大學校 大學院

法學科

李榮秀

2015年 2月

A Study on the International Legal Status
of the Jeodo and
the Settlement of the 'Jeodo Problems'

Lee, Young Su

(Supervised by Professor Kim, Boo Chan)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Master of Law



2015. 2.

This thesis has been examined and approved

Department of Law
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

<목 차>

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
제2절 연구범위 및 방법	3
제2장 이어도의 실체 및 국제법적 지위	6
제1절 이어도의 실체 및 중요성	6
1. 이어도의 실체	6
1) 이어도의 위치 및 현황	6
2) 이어도의 인문학적 가치	10
2. 이어도의 중요성	11
1) 국제해양질서와 동북아시아 해양갈등	11
2) 경제·군사·국제법적 함의	16
제2절 이어도의 국제법적 지위	20
1. 국제법상 도서제도	20
1) 해양법상 섬(도서)의 정의	20
2) 타 개념과 비교	22
2. 이어도의 법적 지위	25
1) 국제법적 지위	25
2) 이어도의 관할 문제	26
3. 이어도해양과학기지의 법적지위 및 중요성	27
1) 이어도해양과학기지의 현황 및 법적지위	27
2) 이어도해양과학기지과 관련한 한중간 갈등	32

제3장 ‘이어도 문제’와 과제	36
제1절 서설	36
제2절 한중 해양관할권 문제	37
1. 해양관할권의 의의	37
2. 한국의 해양관할권	38
1) 한국의 해양정책	38
2) 한국의 국내법적 조치	39
3. 중국의 해양관할권	41
1) 중국의 해양정책	41
2) 중국의 국내법적 조치	43
제3절 한중해양경계획정 문제	44
1. 한중해양경계획정의 의의	44
2. 한국의 입장	49
3. 중국의 입장	52
4. 한중어업협정의 의의	55
1) 주요내용	55
2) 평가	58
제4절 동북아 해로문제	59
1. 해상교통로(해로)의 의의 및 동북아 해로의 중요성	59
2. 제주해역의 전략적 가치	61
제5절 ‘이어도 문제’의 과제	62
제4장 ‘이어도 문제’ 해결을 위한 법·정책적 방안	64
제1절 한중간 해양경계획정 합의	64
1. 협상 현황	64

2. 합의의 의의 및 중요성	65
제2절 이어도 주변수역 및 이어도해양과학기지의 실효적 관리 강화	66
1. 이어도해양과학기지의 동북아 해양연구거점화	66
2. 해양 관리 관련 국내법 제정 등 제도 구축	69
3. 이어도 관광정책 수립	72
제3절 동북아 해양협력 체계 구축	78
1. 해양협력 기구 및 해양 Governance	78
1) 해양 관련 국제기구	78
2) 해양 Governance의 의의	79
2. 동북아 해양에 있어서 국제 협력 필요성	80
1) 국제 해양협력과 대립	80
2) 동북아 국가들의 해양 Governance 추진 방향	83
3. 이어도 관련 해양 국제협력 전략	85
1) 이어도 국제협력 방안	85
2) 외교력 강화 및 협력 네트워크 구축	88
제4절 소결론	91
제5장 결 론	93
<참고문헌>	97
<Abstract>	105

<표 목차>

<표 1> 세계적 트렌드 변화와 세계의 해양 전략 및 정책	16
<표 2> 해양의 잠재력	19
<표 3> 해양에너지 분류	19
<표 4> 이어도 기지 관측항목	30
<표 5> 해양경계획정 관련 주요 판결	50
<표 6> 이어도해양과학기지 체류형 연구 기본방향	67
<표 7> 이어도해양과학기지 2004년 본격 체류연구 참여기관 및 대학교	67
<표 8> 우리나라 해양영토 정책 방향	82

<그림 목차>

<그림 1> 이어도 해저지형 및 기지설치지점	29
<그림 2> 우리나라 대륙붕 수역	41
<그림 3> 한국과 중국의 배타적 경제수역 경계 주장	48
<그림 4> 한중어업협정 경계	57
<그림 5> 한국방공식별구역과 주변국 중첩 구역	72
<그림 6> 동북아 해양관광 허브 실현을 위한 권역 구상도	77

<지도 목차>

<지도 1> 동북아 지역의 해양경계와 관할 해역	17
<지도 2> 이어도 해양과학기지의 위치	28

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

1994년 유엔해양법협약(UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea)이 발효되어 국제해양질서가 새롭게 확립되는 등 일대 전환기를 맞이하였다. 해양을 통하여 국가의 번영과 부가가치를 창출하고자 하는 각 국가들의 이해관계는 더욱 첨예하게 대립되고 있다. 따라서 전 세계적으로 해양을 끼고 있는 상당수 국가들은 해양이 지닌 경제·군사·국제법적 측면의 유·무형 가치를 위하여 인접국과 영유권이나 해양관할권을 둘러싸고 치열한 갈등관계를 보이고 있다.

동북아해역은 환태평양경제권은 물론, 환황해경제권, 환동해경제권 등 지역경제권이 서로 연결된 지경학적(地經學的) 특성을 갖고 있다. 따라서 21세기 세계 경제를 주도할 수 있는 동북아경제권의 형성과 관련하여 크게 주목되는 해상인 것이다.¹⁾ 한국과 일본사이에는 독도(獨島) 문제가 있으며, 중국과 일본 사이에는 다오위다오(釣魚島)/센카쿠열도(尖閣列島), 한국과 중국 사이에는 이어도(離於島·Jeodo) 등의 주변 수역을 둘러싼 영유권 및 관할권 문제가 심각한 상황에 이르고 있다.

새로운 해양질서 속에서 해양 진출을 통한 국가부흥은 미래 경쟁력을 좌우하는 핵심 과제임에 따라, 동북아에서 해양 관할권 확장을 위한 노력은 더욱 강화될 전망이다. 우리나라 경제력(GDP)이 세계 15위 권을 유지하고 있지만 영토 규모는 9만9538km²로 전 세계 220개국에서 80위 정도 수준이다. 식량, 에너지, 자원 등에서 한계를 지닐 수밖에 없는 구조다. 이로 인하여 무한한 유·무형의 부가가치를 지닌 해양은 새로운 개념으로 도입되고 있는 ‘청색경제’(Blue Economy)를 선도할 것이다.²⁾

이러한 시대적 흐름 속에서 ‘이어도 문제’는 우리의 해양주권 수호와 국가의 미

1) 김부찬, 『제주의 국제화 전략-법적 대안과 과제』, 도서출판 은누리, 2007. p. 321.

2) 홍성범 외, “청색경제(Blue Economy)의 부상과 과학기술외교의 효율적 대응전략”, 『정책연구』, 27호, 과학기술정책연구원, 2013, pp. 1~2. 참조

래변영을 담보하기 위하여 매우 중요한 의미를 지닌다. 마라도로부터 서남방으로 149km(81해리)에 위치한 수중암초인 이어도는 제주사람들에게는 ‘이상향’으로서 역사·문화·인문학적 가치를 지녀왔다.

유엔해양법협약 발효 이후 국제해양질서의 체계가 정립된 이래, ‘이어도 문제’는 한중간 국제해양법상의 영유권과 해양관할권 문제를 넘어서는 관점에서 다뤄지고 있다. 이어도는 섬으로서의 법적 지위를 갖고 있지 않기 때문에 영유권 분쟁의 대상은 아니다. 그러나 이어도 주변수역이 갖는 유·무형의 경제·군사·국제법적 가치는 매우 중요하다. 따라서 우리 정부는 향후 중국과의 해양경계획정에 대비하고, 해양과학의 체계적인 조사를 위하여 이어도해양과학기지를 설치·운영하는 등 이어도에 대한 실효적인 관리를 강화하며 국제사회에 승인을 얻는 노력을 경주해왔다.

중국 역시 이어도 주변수역에 대한 관할권을 놓칠 수 없는 만큼 지속적으로 이어도 관할권과 관련한 문제를 제기 하고 있다. 2013년에는 이어도 상공을 포함한 동중국해 상공을 방공식별구역(防空識別區域, ADIZ, air defense identification zone)으로 일방적으로 설정하는 등 우리나라와 갈등을 빚고 있다. 급변하는 동북아 국제정세와 맞물려 한중간 갈등은 이어지고 있으며 외교적 마찰도 지속되고 있다. 중국이 이처럼 이어도 관할권을 주장하는 이유는 자국의 이익 극대화 전략으로 풀이된다. 세계 경제 2위인 중국은 해양 관할권 확장을 통하여 새로운 경제 성장의 발판을 마련하고자 하고 있다.

한중 양국은 지난 20여년간 해양경계획정과 관련한 논의를 이어왔으나 생산적인 합의를 도출하지 못하고 있다. 다만, 2014년 7월 양국간 정상회담 뒤 채택한 공동성명에서 2015년에 해양경계획정 협상을 가동하기로 합의³⁾하는 등 이어도 문제 해결을 위한 노력을 지속되고 있다.

따라서 우리 정부는 한중간 해양경계획정을 우리의 입장대로 평화적으로 반드시 관철해야 한다. 이와 함께 우리에게 유리한 해양경계획정을 위하여 이어도 주변수역 및 이어도해양과학기지에 대한 실효적 관리를 한층 강화해야 한다. 내부

3) 연합뉴스(김효정 기자), “한·중 해양경계획정 진전될까…내년 협상 가동”(2014. 7. 3)
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006995941>
(검색일자:2014.8.3)

적으로는 해양관할권의 체계적인 관리를 위하여 국제법에 근거한 내부 제도와 법률을 보다 정교히 정비하고 외교력을 강화해야 한다. 또한 이어도 주변해역을 포함한 한중간 해역의 해양경계획정과 관련하여 상대국가와의 갈등 관계를 초월하는 새로운 메커니즘 구축도 요구된다. 즉, 한국과 중국을 비롯한 동북아 국가들의 동반성장을 위한 이어도 주변수역에 대한 ‘지역적 해양 거버넌스(governance)’⁴⁾에 대한 논의의 필요성이다. 지역적 해양 거버넌스에 대한 보다 체계적인 연구 및 준비, 국제사회의 깊이 있는 논의를 진행함으로써 한국이 평화적 국제협력을 선도할 수 있는 위상을 구축해야 한다.

유엔해양법협약이 내포하고 있는 국제법 정신은 세계 해양질서를 새롭게 재편하는 한편 해양경계획정 등 연안국 및 대항국간 합의와 존중이라는 새로운 과제를 요구하고 있다고 판단된다. 따라서 국제법적 근거 및 국제사회의 승인 아래 해양 관할권을 명확히 정립하고 주변국과의 동반성장을 위한 협력 체계를 구축하는 것은 궁극적으로 국제법 정신에 부합한다고 여겨진다. 특히, 국토의 삼면이 바다로 둘러싸이고 해양을 통해서 경제적 번영을 이룩할 수밖에 없는 우리로서는 보다 유연하게, 그리고 슬기롭게 국제법적 과제에 대처함으로써 동북아 해양강국의 면모를 보일 때다.

따라서 본 연구는 이עד가 지닌 다양한 함의를 바탕으로 이עד 문제에 대한 국제법적 고찰과 함께 이עד 문제의 미래지향적 해결 방안 및 동북아 해양협력의 필요성을 제안하는 데 연구의 배경 및 목적이 있다.

제2절 연구범위 및 방법

2015년부터 한중해양경계획정 논의가 본격화할 예정임에 따라 지난 20여년간 이어져온 양국간 해양경계획정에 대한 결실이 이뤄질지 주목을 끌고 있다. 그러나 한국과 중국을 포함하는 동북아는 세계적으로도 국제정세가 매우 민감한 지

4) “동아시아 해양 갈등의 해소와 관련하여 필요한 것은 역내 국가들이 ‘법의 지배’를 바탕으로 동아시아 해양 질서를 확립하고 해양협력을 강화하기 위한 노력이다. 공동의 이익을 창출할 수 있도록 ‘지역적 해양거버넌스(regional maritime governance)’를 구축하고 ‘힘’이 아니라 ‘법’에 의하여 해양갈등 및 분쟁이 해결되고 해결될 수 있도록 역내 국가들이 서로 대화하고 협력해나가야만 한다고 본다” ; 김부찬, “동아시아 해양 갈등과 이עד 문제”, 이עד과과학기 지 10주년 기념 국립해양조사원(사)이עד연구회 이עד포럼 공동주최 국제학술세미나 기초연설문, 2013.

역으로 한중간 합의의 노력이 양국의 미래번영과 국제법 정신의 실현이라는 대승적 차원에서 좋은 결과를 도출할지에 대하여 회의적인 시각도 만만치 않다. 한중 양국은 해양경계획정의 잠정조치로 어업분야에서 어업협정을 체결하는 등 상호간 이해충돌 및 갈등을 최소화하고자 노력해왔지만, 해양경계획정이 되는 기선을 포함하여 이어도 및 이어도해양과학기지, 해저 자원 탐사와 개발 등에서 입장 차이를 보이고 있다. 이어도 상공을 포함한 동중국해 상공에 대한 중국의 일방적인 방공식별구역 선포 등 해양 관할권 확장을 위한 중국의 이어도 및 이어도해양과학기지에 대한 직·간접적인 문제제기는 더욱 전략적으로 치밀하게 전개되고 있는 것이 현실이다.

이에, 본 연구에서는 이어도에 대한 국제법적 지위를 바탕으로 이어도 주변수역을 둘러싼 한국과 중국의 해양관할권 및 해양경계획정 등 갈등상황을 고찰하고 이어도 문제의 미래지향적 해결과 국제법 정신을 실현하는 방안을 제시하고자 한다.

논문은 크게 서론과 본론을 제외하고 세 부분으로 구성하였다. 제1장 서론에서는 이어도의 국제법적 지위 및 이어도 문제의 해결방안에 대한 연구배경 및 목적, 연구범위를 제시한다.

제2장에서는 이어도의 실체 및 국제법적 지위에 대하여 고찰한다. 이어도의 현황과 함께 국제해양질서와 동북아 해양갈등 상황에서 이어도의 경제·군사·국제법적 중요성에 대하여 살펴본다. 또한 이어도의 국제법적 지위에 대하여 국제법상 도서제도와 이어도해양과학기지의 법적지위 및 한중간 갈등 상황에 대하여 조명한다.

제3장에서는 이어도 문제의 의의 및 과제에 대해 연구한다. 이어도 주변수역을 둘러싸고 전개되고 있는 한중간 해양관할권 및 해양경계획정의 갈등과 함께 한중어업협정의 주요내용과 평가를 분석·고찰한다. 또한 이어도 문제의 미래지향적 과제의 필요성에 대하여 문제 제시한다.

제4장에서는 이어도 문제 해결을 위한 법·정책적 방안으로 국제법에 근거한 한중 양국의 해양경계획정에 대한 평화적 합의가 최우선 과제임을 제안하는 한편, 향후 예정된 한중해양경계획정을 앞두고 우리나라가 이어도 주변수역 및 이어도해양과학기지의 실효적 관리를 더욱 강화해야 한다는 필요성을 강조한다. 또한

동북아 해양협력 체계의 구축을 위한 해양 거버넌스의 의의와 동북아 국가들의 국제 협력 현황, 그리고 이어도를 중심으로 한 국제협력의 필요성에 대하여 제시한다.

제5장 결론에서는 이어도 문제의 궁극적인 해결방안으로 국제법에 근거한 한중 양국의 평화적 합의와 함께 이어도 주변수역에 대한 우리의 관할권 강화 및 동북아 해양협력 체계 구축의 필요성을 시사한다. 또한 이어도 문제와 관련한 지방정부인 제주특별자치도 역할의 필요성과 함께 이어도 문제의 국제법적 해결이 궁극적으로 국제법 정신을 실현하는 것임을 제안한다.

연구방법으로는 기존 문헌에 대한 종합적인 검토를 바탕으로 한 문헌분석을 기본으로 한다. 우리나라 중앙부처 발표·정책자료 분석, 각종 언론보도 등을 종합·활용한다. 국제법인 유엔해양법협약과 관련한 국내법을 검토하고 중국의 관련 법제 및 정책 등을 비교법적으로 고찰한다.



제2장 이어도의 실체 및 국제법적 지위

제1절 이어도의 실체 및 중요성

1. 이어도의 실체

1) 이어도의 위치 및 현황

이어도는 동중국해 중앙인 북위 32도 07분 22.63초, 동경 125도 10분 56.81초에 위치하고 있다. 우리나라 마라도로부터 서남방으로 149km(81해리), 일본의 나가사키(長崎)현 도리시마(鳥島·Torishima)로부터 서쪽으로 276km(149해리), 그리고 중국의 서산다오(佘山島·sheshandao)로부터는 북동쪽으로 287km(155해리) 해역에 위치하고 있는 ‘수중암초’로, 해양법상 ‘섬’은 물론 간조 시에 수면 위로 솟아오르는 간출지도 아니다. 이어도는 가장 얇은 곳은 해수면 아래 약 4.6m이며, 수심 40m를 기준으로 할 경우 남북으로 약 600m, 동서로 약 750m에 이른다. 정상부를 기준으로 남쪽과 동쪽은 급경사를, 북쪽과 서쪽은 비교적 완만한 경사를 이루는 해저지형을 이루고 있다.⁵⁾

이어도의 실체는 영국 상선 ‘소코트라(Socotra)호’에 의하여 처음으로 알려졌다. 소코트라호는 1900년 6월 5일 21시 40분경 동경 125도 11분, 북위 32도 8분 해역에서 발생한 암초 접촉 사고를 영국 해군 본부에 보고 하였다. 이 보고를 받은 영국 해군본부는 1901년 해군 측량선인 ‘워터 위치(Water Witch)호’를 파견하여 암초의 위치와 수심(당시 수심 5.5m)을 확인하고 그 선박의 이름을 따서 ‘소코트라 암초(Socotra Rock)’라는 이름을 지었다.⁶⁾ 이어도와 관련하여, 일본은 1938년 나가사키(長崎)－제주도－화조산도(花鳥山島)－상해를 연결하는 920km에 달하는

5) 국립해양조사원 홈페이지 참조

<http://www.khoa.go.kr/kcom/cnt/selectContentsPage.do?cntId=51301000>(검색일자:2014.5.14)

6) 심재설, “해양과학의 보고, 이어도”, 『이어도, 지금 우리에게 무엇인가』(강창일 국회의원 주최 2007년 정책토론회 자료집), 2007, p. 2.

해저 케이블 부설계획을 수립하였는데, 이중 제주도와 화조산도의 거리가 454km에 이르는 장거리 구간이기 때문에 그 중간에 위치한 이어도에 인공섬을 건설하여 중계기지로 활용한다는 방안이 마련되기도 하였다.⁷⁾ 해방 후 한국의 이승만 정부는 「인접해양에 대한 주권선언」(이하 : 평화선 선언)을 앞두고 유리한 고지를 선점하기 위해 파랑도⁸⁾ 탐사를 시도했었지만 실패한다. 박정희 정부는 1977년에 파랑도가 국제법상 영유권 설정대상은 아니지만, 경제수역 선포 시에는 인공도서 등을 설치 이용할 수도 있다는 판단에 따라 적극적으로 인식하였다.⁹⁾

앞서 우리나라는 1951년에 이어도가 우리의 해양 관할권 내에 있음을 다시 한번 공식 확인한다. 한국산악회와 해군이 공동으로 이어도 탐사에 나서 높은 파도 속에 실체를 드러낸 이어도 정상을 확인한다. 당시 탐사팀은 ‘이어도’라고 새긴 동판 표지를 수면 아래에 가라앉히고 돌아오는 결실을 맺는다. 그 후 1984년 3월 이어도에 대한 대대적인 해양탐사 작업이 ‘KBS-제주대 파랑도 탐사반’에 의해 이뤄진다. 이때 제주도 마라도의 남서쪽 220도 방향으로 81해리의 해역에 있는 이어도의 존재를 확인한다. 1984년 해운항만청은 이어도 최초의 구조물인 이어도 등부표(선박항해에 위험한 곳임을 알리는 무인등대와 같은 역할을 하는 항로표지 부표)를 설치하고 이 사실을 국제적으로 공표하여 이어도의 실재를 확인하였다.¹⁰⁾ 국립지리원은 2001년 1월 22일 중앙지명위원회를 개최하여 제주 마라도 서남쪽 81해리에 위치한 수중암초 소코트라초(Socotra Rock)에 대하여 그 명칭을 ‘이어도’로 변경하는 문제를 심의, 확정함으로써 ‘이어도(Ieo do)’가 공식명칭이 되었다.¹¹⁾

중국 역시 이어도 관할권 주장의 근거로 이어도에 대하여 고대사회에서 인지하고 있음을 ‘쑤옌자오(蘇暗礁)’라는 이름을 내세워 주장하고 있으나 객관적인 논거는 제시하고 있지 못하고 있다.¹²⁾ 중국은 한국의 이어도 인식이 중국보다 100년이 늦다고 주장하고 있다. 그 주장의 근거는 1880~1990년대에 청말(清末) 북

7) 김부찬, 앞의 주 1), p. 332.

8) 소코트라 암초가 파랑도 및 파랑초로 불리게 된 것은 일본 해도에 波浪ス(하로우수)라 표기하면서이다. 이는 이 주변 해역이 중국연안수와 대만난류가 서로 교차하면서 많은 파도를 일으킨다는 의미에서 비롯된 것이다. 소코트라 암초는 국내에서도 波浪島 또는 波浪礁로 표기하였다. ; 김동전, “이어도와 이어도과학기지에 대한 역사학적 인식”, 『한국학연구』, 제32집, 인하대학교 한국학연구소, 2014, p. 542.

9) 김동전, 상계논문, p. 534.

10) 국립해양조사원 「이어도 종합해양과학기지」 홈페이지, <http://www.ieodo.nori.go.kr/intro3.asp>(검색일자:2014.6.22)

11) 대한민국 영토 이어도 홈페이지, <http://www.ieodo.or.kr/newsnet>(검색일자:2014.6.22)

12) 송성대, “이어도 지명의 유래와 그 의의”, 『이어도연구』, 제4호, 이어도연구회, 2013, p. 94.

양수사(北洋水師)의 해도에 소위 쑤엔자오가 명확히 표기돼 있다는 것이다. 그러나 중국은 이 해도를 제시하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 중국이 역사적·문헌적 권위이라고 주장하고 있는 그 어떤 자료도 내놓지 못하고 있으며, 유일하게 「산해경(山海經)」¹³⁾을 언급하고 있다.¹⁴⁾ 중국은 이어도가 자신들의 관할이라는 근거를 BC 475-BC 221년 경부터 쑤엔자오가 중국역사에 나타나는 데, 즉 「山海經」에 “東海之外……, 大荒之中, 有山名曰猗天蘇山”(동해 밖, 대황 가운데 산이 있으니, 이름하여 의천소산이라 한다)이라는 문구에서 찾는다. 그들은 그 문구의 끝 ‘蘇山’이 바로 ‘蘇岩’과 같으므로 이어도를 자오(礁)에 쑤엔(蘇岩)을 붙여 쑤엔자오라 이름하기 시작했다는 것이다. ‘이름하기 시작했다’는 ‘시작’ 시점은 애매하게 남겨두고 있다.¹⁵⁾ 「산해경」은 신화, 지리, 동물, 식물, 광물, 무술, 종교, 고사, 의학, 민속, 민족 등 다양한 분야를 포괄하는 서적으로 전설과 환상, 즉 허구적인 측면이 많아 역사적 근거로 삼기에는 다소 무리가 따르는 문헌¹⁶⁾으로 평가된다.

유엔해양법협약이라는 새로운 국제법 질서 아래에서 해양 관할권 확장을 통하여 자국의 경쟁력을 강화하는 21세기 해양시대에 있어서 이어도는 한중 양국에 있어서 경제적, 해양과학적, 군사적, 그리고 국제해양법적으로 매우 중요한 의미를 지닌다.¹⁷⁾ 이어도 주변수역은 북상하는 쿠로시오 해류와 남하하는 황해의 한류, 그리고 중국 대륙의 연안수가 서로 접촉하는 해역이다. 계절에 따른 각 수괴에 의하여 해양환경 변화가 심하게 나타나기 때문에 황해의 해수순환, 남해의 해수유동에 관한 메커니즘을 파악하기 위하여 해양학적으로 매우 중요한 해역이다.¹⁸⁾ 또한 천혜의 해안생태계를 구성하여 풍부한 황금어장을 이루고 있으며 고

13) 「산해경」은 중국 최고(最古)의 지리서(地理書). 작가는 하(夏)나라 우왕(禹王) 또는 백익(伯益)이라고도 한다. 실제는 BC 4세기 전국시대 후의 저작으로, 한대(漢代:BC 202~AD 220) 초에는 이미 이 책이 있었던 듯하다. 원래는 23권이 있었으나 전한(前漢) 말기에 유흠(劉歆)이 교정(校定)한 18편만 오늘에 전하고 있다. 그 가운데 <남산경(南山經)> 이하의 <오장산경(五藏山經)> 5편이 가장 오래 된 것이며, 한(漢)나라 초인 BC 2세기 이전에 되어 있었다고 생각된다. 그 다음으로 <해외사경(海外四經)> 4편, <해내사경(海內四經)> 4편이 이어졌고, 한대(漢代)의 지명을 포함하였으며, <대황사경(大荒四經)> 4편, <해내경(海內經)> 1편은 가장 새롭다; 네이버 백과사전(두산백과), <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1108838&cid=40942&categoryId=33388>(검색일자:2014.7.1)

14) 사단법인 이어도연구회, 『이어도 바로알기』, 도서출판 선인, 2011, p. 80.

15) 송성대, 전개논문, p. 69 참조

16) 사단법인 이어도연구회 홈페이지(www.ieodo.kr) 참조

17) 제주대학교 법학전문대학원 김부찬 교수는 이어도 문제와 관련하여 이어도는 경제적, 해양과학적, 군사적, 그리고 국제법적으로 다양한 함의를 갖는 복합적 문제임을 시사한 바 있다.

18) 심재철, “이어도 기지 구축의 역사로 살펴보는 과학적·정책적 가치”, 『과학과 기술』, 2월호, 한국과학기술단체총연합회, 2014, p. 61

부가가치의 천연광물자원 등이 매장되어 경제적으로 가치가 매우 크다. 또한 해양과학조사, 태풍 등 기상관측, 군함의 통과 항로 등 안보적 이점까지 다각적인 유·무형의 가치를 지닌다. 특히, 한국과 북한, 일본, 중국 등이 위치한 동북아는 상호간 국제정세에 따라 중국의 영향력을 경계하는 미국, 러시아, 유럽 등 세계 주요국도 예의주시하는 지역임에 이어도 및 그 주변수역이 갖는 관할권의 의미는 매우 크다고 볼 수 있다.

한편 이어도 및 이어도 주변 수역의 관할권과 관련하여 한중해양경계획정시 이어도가 우리나라의 해양관할수역에 포함된다 것은 국제법 및 국내법으로 확실한 근거 및 논리를 가지고 있다. 즉, 이어도 위치를 고려할 때 이어도는 비록 국내법으로는 하지만 1952년의 평화선 선언, 1970년의 「해저광물자원개발법」상 한국의 해양관할수역 내에 위치하며, 200해리 배타적 경제수역을 설정한 「배타적경제수역법」에 따를 경우에도 한국의 해양관할권에 속하게 된다. 그 뿐만 아니라 우리나라와 중국이 황해와 동중국해에서 해양경계획정의 원칙으로 유엔해양법협약이 중시하는 ‘거리’개념과 ‘중간선 원칙’에 따라 해양경계를 획정하는 경우에도 이어도가 우리나라 해양관할권에 속하는 것은 확실하다.¹⁹⁾ 황해와 동중국해 대륙붕은 중국과 한국의 공유 대륙붕으로 중국 대륙과 한반도의 ‘육지의 자연연장’을 구성한다. 때문에 등거리선 원칙에 의한 한·중·일 삼국의 200해리 배타적 경제수역에 관한 관할 경계와는 별도로 별도의 획정이 요구된다. 즉 일본의 200해리 경제수역 너머로 한국과 중국의 대륙붕 관할 범위가 해저로 확장되어 획정되어야 한다. 그리고 이 대륙붕 자체는 통일된 하나의 대륙붕, 즉 좁은 대륙붕으로 간주되기 때문에 순전히 지리학적 기준에 의거한 등거리선 원칙을 적용해야 할 것이다. 물론 이런 ‘등거리선 원칙’을 근간으로 하여 형평에 맞는 결과를 도출하기 위하여 ‘특별한 사정’을 참작한 중간선의 조정이 있어야 할 것이다. 그러나 어떤 경우에도 가상 중간선에서 28해리나 한국 쪽으로 들어와 위치해 있는 ‘이어도’는 당연히 한국의 관할 수역 범위 안에 들어오게 된다고 보아야 할 것이다.²⁰⁾

19) 김태영, “한·중 해양관할권 제도에 관한 연구-이어도 문제를 중심으로”, 한남대학교 대학원 박사학위 논문, 2012. p. 106.

20) 김영구, 『이어도 문제의 해양법적 해결방안』, 동북아역사재단, 2008, p. 111.

2) 이어도의 인문학적 가치

세계지도에 제주도가 표기되기 시작한 것은 15세기 초다. 1402년 이희와 권근 등 조선사람들에 의해 제작된 ‘혼일강리역대국도지도(混一疆理歷代國都之圖)’라는 지도에 최초로 표기된 것으로 알려져 있다. 제주도의 고대국가 이름은 ‘주호국(州胡國)’인데, 이에 대한 기록은 한반도 고대사 연구의 중요한 사료인 「삼국지 위지동이전」 한조에 나와 있다. 이 책에는 “마한 서쪽 바다에 섬이 있는데 주호국이라고 한다”고 기술돼 있다. 또 “배를 타고 다니면서 한나라에서 장사를 한다.”는 기록도 있다.²¹⁾

구전되어 내려오는 제주도의 이어도 신화와 전설에는 이어도가 한결같이 꿈속의 낙원 같은 살기 좋은 곳이자 떠나기 싫은 현실적인 생활의 터전으로 묘사되어 있기도 하다. 이어도의 신화와 전설에서 그 이야기가 전개되는 장소를 지칭하는 말을 보면 이어도란 말이 나온 어원도 알 수 있게 된다. 멀리 떨어진 ‘여’, 즉 섬(암초)이라는 뜻을 담아 ‘이어도’로 부르고 표현했는데 여기서 제주 사람들에 의해 이어도란 말이 만들어 졌다는 가능성²²⁾을 시사하는 의견도 있다.

이어도는 제주소리의 핵심을 이루는 노동요에 잘 나타나 있다. ‘이어도 사나’ 등은 그 대표적 사례라 할 수 있다. 시로 표현된 이어도 작품으로는 제주 양중해시인의 시 「떠나가는 배」가 있는데, 가수 정태춘에 의해 노래로 불리지면서 널리 알려진다. 또한 고은 시인도 「이어도」라는 시를 발표했다. 1974년에 발표된 이청준의 소설 「이어도」는 영화, 드라마 등으로 제작돼 일반에 널리 전파되는 등 이어도를 한국현대문학을 통하여 우리에게 다가서게 하는 커다란 역할을 한 것으로 평가되고 있다.²³⁾ 오늘날 이어도 주변수역에 대한 해로(海路), 즉 바닷길이 개척돼 있었다는 기록들도 전해지고 있는 등 제주 주민들의 해양활동이 매우 활발했을 뿐만 아니라 항해술도 발전했다는 점을 미뤄 짐작할 수 있다.

역사, 신화와 전설, 문학 등 인문학적 가치 속에서 제주 사람들과 함께 해온 이어도는 이제 제주라는 지역적인 한계를 뛰어넘어 동북아의 주목을 받고 있다. 특

21) 현경병·박용안·고충석, 『대한민국 최남단 이어도』, 셋별D&P, 2010, p. 176.

22) 상계서, pp. 56-57.

23) 사단법인 이어도연구회, 전계서, p. 50-79.

히 21세기 해양의 시대를 맞아 그 중요성은 더하고 있으며, 현대에 이르러서도 다양한 장르의 문화예술작품으로 형상화되고 인용돼 한국인에게 자긍심의 대상이 되어 왔다.

2. 이어도의 중요성

1) 국제해양질서와 동북아시아 해양갈등

해양은 지구 표면적의 약 71%를 차지하고, 풍부한 생물자원과 지하자원을 가진 지구의 중요한 자원이다. 국가들은 오래 전부터 어업, 항행(航行), 자원의 채굴, 군사 활동, 그리고 과학 활동 등 다양하게 해양을 이용함으로써, 다른 국가와 경제적, 정치적, 그리고 사회적인 다양한 이해관계를 형성하게 되었다.²⁴⁾ 해양은 전통적인 의미에서의 안보(traditional security)와 인적·물적 자원의 운송과 관련된 해로(sea lines of communication: SLOC), 자원개발, 환경 등과 같은 비전통적 안보(non-traditional security)가 동시에 만나는 복합적(complex)이고 다층적(multi-layered) 공간이다.²⁵⁾

이처럼 다양한 측면에서 무한가치를 지닌 해양의 질서를 관할하는 해양법은 과거로부터 많은 변화를 보여 왔다. 해양법은 수역의 설정과 이용, 생물과 광물 자원의 개발, 항행, 해양 환경보호 등 해양과 관련한 국제관계를 규율하는 법으로서 국제법에서 매우 중요한 위치를 차지한다. 해양법의 역사는 인류가 바다를 인식하면서부터 시작하였다고 해도 과언이 아닐 것이다. 고대에 있어 바다는 육지영토와 마찬가지로 관할권 쟁탈의 대상이었다. 전쟁에서 승리한 국가는 전 해역에 대한 우세한 지위를 가지고 절대적 권한을 행사하였으나, 완전한 소유권 개념이 사용되지는 않았다.²⁶⁾ 오랫동안 해양법은 관습법의 형식으로 존립하여 오다가 19세기 중엽부터 국제사회의 변화와 과학의 발전에 따라서 다른 국제법 분야

24) Natalie Klein, *Dispute Settlement in the Convention on the Law of the Sea*, Cambridge Univ. Press, 2005, p. 1.

25) 구민교, “2010년대 한국 해양정책의 과제와 전망”, 『EAI 국가안보패널보고서』, 동아시아연구원, 2012, p. 1.

26) Coleman Phillipson, *The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome*, Volume II, William S. Hein & Co., Inc., 2001, pp. 376~377.

와 마찬가지로 해양법에 관해서도 조약 활동이 점차 활발하게 일어났다.²⁷⁾

해양법과 관련하여 성문법전화(成文法典化) 노력이 활발히 진행된 것은 1930년에 개최된 ‘헤이그 성문법전화 회의’다. 이 회의에서는 기존 국제관습법에 머물러있던 해양법을 법전화하여 통일된 협약을 성립시키고자 하였으나 한계가 있었다. 그러나 헤이그 회의 제2위원회 제2소위원회는 ‘모든 섬은 그 자신의 영해를 갖는다. 섬이란 항상 만조점 위에 있는 물로 둘러싸인 육지영토이다.’라는 정의를 채택²⁸⁾하는 등 섬에 대한 개념을 정의함으로써, 국제사회에 해양법 성문법전화의 단초를 제공하였다는 평가를 받고 있다.

세계 각국은 제2차 세계대전을 치르면서 경제 자원에 많은 관심을 가지게 되었다. 주요 연안국들은 자국 영해 바깥의 인접 해양의 자원에 대한 배타적 권리를 주장하는 선언을 하기에 이르는 등 바야흐로 해양시대에 대한 세계 각국의 관심이 고조된다. 1945년 미국의 트루먼(Harry Truman) 대통령이 “미국에 인접한 해저, 해상과 하층토의 천연자원이 미국에 귀속되며, 미국의 관할과 통제에 속한다”고 선언한 것은 바로 이러한 시대 흐름을 단적으로 보여준 예다. 미국은 이러한 트루먼선언에서 연안국에 대해 근해의 어족자원이 식료 및 공업자원으로서 특별히 중요하다는 점을 강조하는 동시에 발달된 어로기술에 의한 남획은 어족자원의 고갈을 초래할 수 있음을 지적하였다. 또 미국영해로서 미국민만이 과거부터 어업에 종사하였고 또 미래에도 그러한 수역에 대하여는 미국이 단독으로 이를 관할한다는 점을 강조했다. 이와 함께 외국인과 미국민이 공동으로 어업에 종사하였고 또 종사할 수역에 대해서는 그 국가와의 합의에 의하여 이를 관할·통제한다고 선언하였다.²⁹⁾ 트루먼 선언은 당시만 하더라도 국제관습법에 의하여 3마일 영해가 세계적으로 인정되는 가운데서 세계에서 최초로 대륙붕 관할권을 선포한 것으로 유명하다. 물론 미국의 대륙붕 관할권 선포는 광활한 대륙붕 내의 수산자원 및 광물자원의 확보를 위한 것이었다. 흥미로운 것은 미국의 대륙붕 관할권 선포에 대하여 이의를 제기한 국가는 없었으며, 오히려 남미의 많은 국가가 미국에 이어서 대륙붕 관할권을 선점한 점이였다.³⁰⁾

27) 김현수, 『국제해양법』, 서울 연경문화사, 2007, p. 26

28) Hiran W. Jayewardene, *The Regime of Island in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1990. pp 3~4.

29) 이병조·이중범, 『국제법신강』, 일조각, 2008, p. 499.

트루먼 선언을 계기로 주요 해양국이 해양 정책의 근간으로 삼은 ‘해양자유의 원칙(mare liberum)’, 즉 좁은 영해와 넓고 자유로운 공해를 내용으로 하는 전통적 해양질서는 일대 혼란을 맞이하게 된다. 제2차 세계대전이 종료되고 1945년 국제연합이 탄생되면서 1948년 국제법위원회(International Law Commission : ILC)가 그 산하기관으로 설립됐으며 총회의 요청에 의하여 국제법위원회는 1956년까지 해양법의 모든 내용에 대한 연구를 바탕으로 해양법협약 초안을 제출하게 된다. 이를 토대로 포괄적인 단일 협약 제정을 목표로 한 제1차 유엔해양법회의가 1958년 개최된다. 그러나 이 회의는 4개 분과위원회로 분리돼 진행됨으로써 해양법은 ‘영해 및 접속수역에 관한 협약’, ‘공해에 관한 협약’, ‘어업 및 공해(公海)의 생물자원 보존에 관한 협약’, ‘대륙붕에 관한 협약’ 등 4개의 제네바협약 채택으로 마무리됐다.³¹⁾

한편 제1차 유엔해양법회의는 해양에 관한 국제적 합의 문서를 만들었으나, 영해와 어업수역의 폭에 관한 합의에는 미치지 못했다. 1958년 제네바협약 당시 직선기선의 길이에 대하여 대체적으로 15해리로 의견이 모아졌으나 영해의 최대 폭에 대해서는 합의에 이르지 못하여 최대 직선기선의 길이는 채택이 이루어지지 못하였다.³²⁾ 분쟁해결절차에 대해서도 다수 국가의 동의를 얻지 못하였다. 그 결과 유엔은 합의하지 못한 문제들을 논의하기 위하여 1960년 제2차 유엔해양법협약 회의 개최를 결정하였다.³³⁾ 그러나 제2차 회의에서도 영해의 범위에 관한 논의만 이뤄졌을 뿐 가시적인 성과를 이끌어내지 못했다는 한계를 보였다.

해양법에 관한 제1·2차 협약의 불완전성에 대한 한계 속에서 해양생물자원·해양환경의 보전문제, 해저광물자원 개발 문제, 그리고 해양과학조사와 같은 새롭고 복잡한 해양이슈들이 대두되면서 제네바 협약을 뛰어넘는 보다 광범위한 협약체결이 필요하게 되었다. 이러한 변화 요구 속에서 제3차 유엔해양법회의 개최에 결정적 역할을 한 것은 몰타의 파르도(Arvid Pardo) 대사였다. 그가 1967년 9

30) 조동오·최재선·김경신·김민수·이주하, 『동북아 주요국의 해양관할권 확대 전략과 우리나라의 대응방안』 (정책연구 2008-01), 한국해양수산개발원, 2008, p. 5.

31) 박찬호, “해양법 역사”, 국토해양부 『유엔해양법협약해설서발간연구』, 사단법인 해양법포럼, 2008, p. 4 참조

32) Robert W. Smith, *Exclusive Economic Zone Claims : An Analysis and Primary Documents*, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1986, p. 6

33) General Assembly, Resolution 1307 of 13th session, UN Doc. A/RES/1307(XIII)(1958):Philip C. Jessup, "United Conference on the Law of the Sea", 59 Colum. L. Rev. 234(1959), pp.234~235.

월 21일 유엔총회 제1위원회에서 심해저와 그 자원에 대한 ‘인류공동 유산(Common Heritage of Mankind)’을 제안하면서 새로운 해양법 체계를 위한 논의는 탄력을 받게 된다. 파르도 대사의 제안 요지는 그로티우스 이래 확립되었던 해양자유 원칙의 재검토와 더불어 심해저 자원에 대한 국제 사회의 공동 관리 필요성에 관한 제안으로 상징된다.³⁴⁾ 1967년 유엔총회는 파르도 대사의 제안을 받아들여 국가 관할권 영역 바깥의 심해저를 평화적으로 이용하는 문제를 연구할 특별위원회 설치를 결의했고, 1970년 12월에는 ‘심해저와 해상의 지배원칙 선언’을 결의하기에 이른다.³⁵⁾

이후 1973년부터 1982년까지 무려 10년간 이어진 제3차 유엔해양법회의의 끝에 1982년 유엔해양법협약이 채택되기에 이른다. 새롭게 채택된 제3차 유엔해양법협약은 해양 이슈의 핵심적인 7개 영역에서 국제적 합의를 이끌어냈다. 즉, ①12해리 영해 폭 확정, ②해협에 대한 통과통항, ③군도수역 개념의 채택, ④ 200해리 배타적경제수역 신설, ⑤ 대륙붕 범위의 확장, ⑥심해저 광물자원에 대한 탐사개발 및 이용을 총괄할 국제해저기구의 설립, ⑦국제해양환경 보호와 해양오염 방지를 위한 포괄적 체제의 도입 등이 그것이며, 이로써 국제사회는 새로운 해양체제를 완성하는 성과를 이뤄냈다.³⁶⁾ 유엔해양법협약은 총 320개의 조문과 9개의 부속서 및 4개의 결의로 구성되어 있다. 우리나라는 1983년 3월 14일 이 협약에 서명하였으며, 이후 1995년 12월 1일에 국회의 비준동의 절차를 거쳐 1996년 2월 28일(조약 제1328호)부로 본격적으로 이 협약을 적용을 받고 있다.³⁷⁾

유엔해양법협약은 여러 의의를 지닌다. 첫째, 1958년에 실패했던 영해의 범위에 대해 최초로 합의가 이뤄지는 한편 1958년 협약에서 12해리로 제한하였던 접속수역의 외측한계를 영해기선으로부터 24해리로 확대됐다. 둘째, 대륙붕의 정의를 명확히 하고, 배타적 경제수역 제도를 도입하여 해양강국들의 권익을 조화시키고 있다. 셋째, 심해저를 도입함으로써 인류의 공동유산 개념을 국제법화하는

34) “심해저 접근을 둘러싼 논쟁에서, 해양선진국이 내세운 논리는 해양의 자유와 무주지에 대한 선점이었다. 그러나 이러한 논쟁은 1967년 Malta대표인 A. Pardo가 NU총회에서 심해저는 평화적 목적으로 유보되어야 하고, 어떠한 국가의 취득대상이 될 수 없으며, 후진국의 필요를 고려하고 인류의 이익을 위해 개발되어야 한다는 제안으로 중대한 변화를 맞이하게 된다.” ; 양희철, “심해저 자원개발제도 현황과 대응방안 연구”, 국토해양부 『유엔해양법협약 관련 쟁점과 대응방안 연구』, 국제해양법학회, 2012, p. 172.

35) 김현수, 전제서, p. 28

36) 강양·임수환, “중국의 해양세력화와 한국의 해양안보”, 『세계지역연구논총』, 제26집 3호, 2008. pp. 280.

37) 김현수이민호, 『국제법』, 연경문화사, 2012. pp. 128-129.

한편 해양 환경오염의 방지를 위한 법규를 정비했다는 특징도 지닌다. 넷째, 해양과 관련한 분쟁해결을 제도화함으로써 민감한 국제해양질서의 기준을 확보했다는 점에서 의미가 깊다.

반면, 유엔해양법협약은 많은 과제를 안고주고 있다. 해양법적 문제들을 해양법협약이 명쾌하게 해결한 것은 아니며 유엔해양법협약의 효력발생 이후 새로 나타난 문제들도 있어서 국제적인 대응이 요구되고 있다. 유엔해양법협약상 모호하고 피상적인 제도들 가운데에는 국가 간에 첨예한 의견대립이 있었던 분야에 속하는 것들이 주로 포함되어 있지만, 협약문의 채택과정에서 불가피하게 미봉된 부분도 있다. 1973년부터 1982년까지 진행된 제3차 유엔해양법회의는 본래 컨센서스(총의)에 의한 협약채택을 목표로 진행되었기 때문에, 국가들의 이해관계와 입장이 첨예하게 대립되는 사안에 대해서는 적당한 수준에서 타협함으로써 해양법협약에는 추상적이고 모호한 규정들이 일부 도입된 것이다.³⁸⁾

현대 해양법의 특징은 한마디로 해양관할권의 점진적 확대(creeping jurisdiction)로 정리될 수 있을 것이다.³⁹⁾ 해양법의 변천, 그리고 유엔해양법협약이라는 새로운 해양질서 아래에서 배타적 경제수역 및 대륙붕 등 해양관할권 확장을 위한 연안국의 과제는 만만치 않은 게 현실이다. 특히 해양과학기술의 발달에 따라 배타적 경제수역이나 대륙붕은 국가주권이 인정되는 영해의 범위를 벗어나 새로운 '무한 가치자원의 보고(寶庫)'로 인식됨에 따라 이를 더 확보하기 위한 국가마다의 경쟁은 더욱 치열하게 이뤄지고 있다. 배타적 경제수역 및 대륙붕의 해양경계확정에 따라 풍부한 해양생물·광물자원, 에너지, 해양과학조사, 해상교통로 확보 등 다양한 가치자원에 대한 주권적 권리를 인정받을 수 있기 때문이다. 국제정세가 매우 민감한 동북아는 시시각각 변화하는 대외환경으로 국가간 이해관계가 상충하며 해양경계확정을 둘러싼 갈등은 쉽게 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 따라서 동북아에서도 해양관할권 확장을 위한 해양 전략 및 정책의 수립에서부터 자국의 입장을 국제사회에 각인시키기 위한 외교 전략도 한층 강화되고 있다.

38) 이석용, "유엔해양법협약 30년의 회고와 전망", 『독도연구저널』, 제18권, 한국해양수산개발원, 2012, p. 24

39) Stewart Kaye, "Freedom of Navigation in a Post 9/11 World: Security and Creeping Jurisdiction", David Freestone, Richard Barnes and David Ong(ed), *The Law of the Sea-Progress and Prospects*, Oxford University Press, 2006, pp. 347-348.

20세기의 정치·경제·문화·가치·정보·국제정치 등 각 분야의 패러다임은 21세기 들어 변화의 흐름을 맞이하고 있으며, 그 변화 흐름이 시사하는 해양에 미치는 영향에 대해서도 세계 각국은 주목하고 있다. 유엔해양법협약이라는 새로운 해양 질서 속에서 21세기 들어 변화하는 각 분야의 패러다임은 동북아 해양에도 많은 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다.

<표 1> 세계적 트렌드 변화와 세계의 해양 전략 및 정책

분야	20세기 패러다임	21세기 패러다임	해양에 미치는 영향
경제	노동·자본중심 성장	지식·기술 중심성장	해양자원 수요증대, 해양기술 발달 해양가치에 대한 인식제고
정치	중앙집권화	분권화	지방자치단체 중심의 해양 정책 및 해양계획안 마련
민족	민족주의	신민족주의	해양자원확보를 위한 자원민족주의 도래
문화	폐쇄적	개방화	국가간 해양 협력 강화
가치	물질	삶의 질	해양관광 및 해양레저산업 발달
정보	일반적 커뮤니케이션 아날로그 시대	쌍방향 커뮤니케이션 디지털시대	해양 기상예보 등의 분야에서 공급-수요의 쌍방향 커뮤니케이션 시스템 구축
국제 정치	군사력 중심 고강도 분쟁	소프트 파워 중심 저강도 분쟁	해양경계획정 및 해양자원확보를 위한 국가간 저강도 분쟁 확대

자료 : 국토해양부, 『제2차 해양수산발전기본계획 수립 연구』, 한국해양수산개발원, 2009. p. 33.

2) 경제·군사·국제법적 합의

유엔해양법협약 제74조와 제83조에서 “대항국 및 인접국간의 경제수역(대륙붕) 경계획정은 국제사법재판소 제38조 규정에 나타난 국제법을 기초로 하여 합의에 의해 이뤄져야 한다.”라고만 언급되고 있다. 따라서 동북아 한·중·일 3개국은 해양관할권 및 해양경계획정과 관련하여 자국에게 유리한 해결방법을 제시하고 있다. 유엔해양법협약 발효에 따라 구체화된 한국과 중국 양국의 200해리 배타적 경제수역 선포는 양국의 해양경계획정 문제가 더 이상 미룰 수 없는 과제로 대두되게 되었다. 더욱이 한중 양국간 거리가 400해리 미만이라는 조건은 한중간 해양경계획정의 문제가 당사국간 절충을 통한 합의로 해결되어야 하는 필연적 원인으로 작용하기도 한다. 문제는 이러한 제한적 조건에도 불구하고 양국 사이

의 해상이 가지는 정치적 및 경제적 가치로 인한 양국의 정치적 부담은 여전히 협약에 대한 자의적 해석 및 합의 가능성을 복잡하게 한다.⁴⁰⁾

<지도 1> 동북아 지역의 해양경계와 관할 해역



자료 : 매일경제(2012.9.12) 이미지 활용
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2012&no=610767>(검색일자:2014.6.19)

우선, 이어도 주변수역이 지닌 경제적 가치를 가늠하기 위해서는 해양 광물자원의 보고(寶庫)로 평가되는 대륙붕에 대한 이해가 선행되어야 한다. 대륙붕은 21세기 현대국가가 경제적 도약을 위하여 절대적으로 필요한 석유자원이 매장되어 있는 곳으로 평가된다. 중국 정부 석유 개발부서의 발표와 일부 서방 전문가들의 견해에 의하면 동중국해 대륙붕 지역에 매장되어 있는 천연 가스의 양은 175~210조 입방피트이며, 석유의 예상매장량은 1000억 배럴에 이른다고 한다. 이것을 다른 세계 굴지의 석유 유전과 비교하여 보면, 천연 가스는 걸프 유전의 8.6배, 미국 유전의 1.6배에 해당하며, 석유의 예상 매장량은 걸프 유전의 5분의 2에 불과하나, 미국 유전의 4.5배에 해당되는 양이 된다. 동중국해가 이처럼 풍부한 에너지 자원의 보고라는 사실은 일찍이 1969년 에머리 보고서(The Emery Report)

40) 양희철, 앞의 주 34), p. 112 참조.

에 의하여 발표된 바 있다.⁴¹⁾

따라서 중국은 이 지역의 석유자원 등 경제적 가치에 주목할 수밖에 없을 것이다. 중국은 석유와 천연가스 확보를 핵심적 과제로 설정하여 국가역량을 집중하고 있다. 지난 2002년에 ‘중국 21세기 석유전략’을 수립하여 향후 20년간 1천억 달러를 투입하는 계획을 시행해오고 있다. 중국은 또한 2008년 2월 발표한 「국가 해양사업 발전계획 요강」에서 지속가능한 해양자원의 개발과 이를 뒷받침하기 위한 과학기술에 대한 광범위한 지원 등 해양자원 개발 강화를 위한 기본원칙을 제시한 바 있다. 이를 위해 심해저 자원탐사 능력을 강화하기 위한 7,000미터급 유인잠수정을 개발하여 시험운용을 추진하고 있으며, 동중국해와 남중국해의 해양 지질조사와 자원 탐사를 강화하고 있다.⁴²⁾

이어도 주변수역은 어종이 매우 풍부한 동중국해의 황금어장과 함께 중요한 해양생태계를 구성하고 있다. 우리나라도 해양 주권 확보 차원에서 동·서·남해 최극단까지의 해양수산자원 조사를 강화하고 있다. 국립수산과학원은 1961년부터 매년 동·서·남해의 물리, 화학, 생물학적인 해양관측을 연 6회, 지속적인 수산자원 관리를 위한 자원 조사를 매월 정기적으로 수행해 오고 있다. 그렇지만 이어도, 백령도 및 독도 주변해역에 대해서는 그동안 체계적인 해양수산자원 조사를 지속적으로 실시하지 못해 왔다. 그래서 해양 주권 강화 및 실효적 지배를 위해서 2013년부터 이어도 주변 해역은 수산해양환경조사를 봄, 가을(2회)에 걸쳐 실시하고 있다. 2013년 3월 조사 결과 어류 23종, 갑각류 15종, 두족류 3종의 서식을 확인한 바 있다.⁴³⁾

이처럼 해양의 석유 자원을 비롯한 다양한 광물자원, 신재생에너지, 해양수산자원 등 해양이 지닌 유·무형 자원 가치의 잠재력을 극대화하기 위해서는 우선 대륙붕에 대한 해양관할권 확보가 기본적인 전제가 된다. 이런 의미에서 동중국해 대륙붕 중앙에 위치한 이어도 주변수역이 갖는 경제적인 중요성을 인지할 수 있다.

41) 김영구, “해양영토 이어도 문제와 한국의 동중국해 대륙붕 자원확보를 위한 당면과제”, 『이어도연구』, 제2호, 이어도연구회, 2011, p. 15.

42) 조동오·최재선·김경신·김민수·이주하, 전게서, p. 16.

43) 국립수산과학원 보도자료(우리나라 해양영토주권 확립), 2013.5.24.

[http://www.nfrdi.re.kr/bbs?id=insmaterial&flag=pre&boardIdx=1373&site=&gubun=A\(검색일자:2014.5.4\)](http://www.nfrdi.re.kr/bbs?id=insmaterial&flag=pre&boardIdx=1373&site=&gubun=A(검색일자:2014.5.4))

<표 2> 해양의 잠재력

해양의 잠재력	
<ul style="list-style-type: none"> • 지구 표면적의 약 71% • 바다 전체의 평균 수심 3,962m • 산소 공급량 : 약 75% • 이산화탄소 정화 : 약 50% • 기후조절기능 : 열의 이동 및 수급 • 해양에너지 자원 : 150억 kW 추정 	<ul style="list-style-type: none"> • 석유 부존량 : 1.6조 배럴 • 메탄수화물 : 10조 톤 • 지구생물의 80% 이상이 서식 • 동물의 단백질 공급원 : 16% 이상 • 미지의 세계 : 높은 수압, 차가운 수온, 암흑

<표 3> 해양에너지 분류

종 류	에너지 형태	최적지
조력	해면의 상하운동에 따른 위치 에너지	조석이 큰 지점
해류 및 조류	해수의 유동에 의한 운동에너지	흐름이 강한 지점
파랑	파랑의 위치·운동에너지	파고의 평균치가 높은 지점
해수면 온도차	해수온도의 연직방향의 온도차	표면해수 온도가 높은 해역
염분	염분의 위치에 의한 농도차	담수가 있는 하구언
공간활용	해상·풍력·태양·해중·바이오매스	

자료 : 近勝倣郎(1998)

국토해양부, 제2차 해양수산발전기본계획(2011-2020년), p. 33에서 재인용

안보적 측면에서는 해로를 주목할 필요가 있다. 동북아 해로는, 특히 최근에 들어와서 해양질서의 재편에 따른 해양관할권의 확대 및 해양자원 확보를 둘러싼 이해관계의 대립이 고조됨에 따라 해로의 안전 및 방위 문제의 중요성이 더욱 부각되고 있다.⁴⁴⁾ 특히 이어도 주변수역을 포함한 동중국해는 전반적으로 대륙붕으로 구성되어 있고 해양의 수심이 얕기 때문에 특별히 이어도 인근 해역을 거치지 않고는 칭따오에 있는 중국 북해 함대와 상하이에 있는 중국 동해 함대가 태평양으로 진출할 해상 통로가 없다. 그러므로 이어도의 군사 전략적 중요성은 더 이상 강조하지 않을 수 없게 된다.⁴⁵⁾ 동중국해는 군사적 측면에서 중요한 요충지로 중국의 태평양 진출과 미국의 방어라인이 충돌되는 지역이다. 그동안 미국은 중국의 군사적 성장에 대처하기 위해 한국·일본·대만·태국·인도 등과 연합하여 중국을 견제하는 전략을 취해왔다. 미국 정부는 동아시아 역내 문제에 대하여 중국 정부와의 외교적 협상을 강조하면서 한국과 일본간의 협력을 보다 강

44) 김부찬, 『국제법 특강-국제법의 쟁점 및 과제』, 보고사, 2014, p. 539

45) 김영구, 앞의 주 20), pp. 19~25.

화할 가능성이 높다.⁴⁶⁾

‘이어도 문제’는 국제해양법상 영유권 문제도 아니며 그렇다고 단순한 해양관할권 문제라고 보기에다 힘들다고 보여진다. 이어도에 대한 중국의 문제제기는 동중국해에 대한 중국의 해양관할권 확대의 움직임을 가시적으로 보여주는 사례인 동시에 이른바 중국의 ‘동북공정(東北工程)’이 동북아 해역을 향하여 추진되기 시작하고 있다는 증거로 원용되고 있다는 의견⁴⁷⁾은 더욱 설득력을 얻고 있다.

제2절 이어도의 국제법적 지위

1. 국제법상 도서제도

1) 해양법상 섬(도서)의 정의

해양법에 대한 정비가 본격적으로 이뤄진 것은 국제법의 점진적 발전과 관습법의 성문화 작업을 맡아온 유엔 국제법위원회의 역할이 매우 컸다. 국제법위원회는 유엔의 요청으로 해양법에 관한 국제협약의 초안을 작성하였고, 이 초안을 토대로 수차례의 유엔해양법회의를 거쳐 유엔해양법협약이라는 새로운 해양질서가 정립된 것이다. 해양법이 해양국가들의 다양한 이해와 국제사회의 폭넓은 논의 속에서 성문법전화되고, 유엔해양법협약이라는 새로운 해양질서가 태동하는 일련의 과정 속에서 섬에 대한 개념 정의는 큰 관심을 모았다.

1950년대 이후 섬(島)은 차츰 해양자원 개발의 전진기지로서 새롭게 인식되었으며 그 주변에 일정한 범위의 해양관할 수역을 창출하고, 해양경제획정에 있어서 중요한 기준이 되기 시작하자 해양법상 그 중요성이 커지게 되었다.⁴⁸⁾ 1956년 유엔 국제법위원회의 초안에서는, “모든 섬은 자체의 영해를 갖는다. 섬이란 수면으로 둘러싸인 육지로서 통상적으로는 만조시 수면상에 영구적으로 존재한다.”

46) 조동오·최재선·김경신·김민수·이주하, 전거서, p. 212.

47) 김부찬, "이어도 및 이어도 주변수역의 해양법적 지위", 『법과정책』 제13집 제2호, 제주대학교 법과정책연구소, 2007, p. 4

48) 김영구, 『한국과 바다의 국제법』, 효성출판사, 1999, p. 285.

라고 정의하였다. 국제법위원회 주석서에는 섬의 정의에 관하여 정의하기를 “위의 정의는 섬의 개념에서 간출지(刊出地: low tide elevation)와 해저위에 축조된 인공적 구조물을 제외하기 위한 것”이라고 밝히고 있다. 그리고 여기서 섬이란 공해 안에 위치한 것과 연안국의 영해 안에 있는 것 등 모든 경우에 적용된다. 이러한 국제법위원회 초안은 1958년 제네바 제1차 해양법회의에서 논의되었으며, 결국 영해협약 제10조로 정착되었다. 여기서는 “(1)섬이라 함은 바다로 둘러싸이고 고조시에 수면위에 있는 자연적으로 형성된 육지지역을 말한다. (2) 섬의 영해는 본 규약의 규정에 따라 측정된다.”라고 규정하고 있다.⁴⁹⁾

섬에 대한 개념 정의를 위한 활발한 논의를 거쳐 1982년 유엔해양법협약 제121조는 ‘섬제도’⁵⁰⁾에서 “ ‘섬(島嶼, island)’이란 수면으로 둘러싸인 만조 시 수면위에 있는, 자연히 형성된 육지 지역(“a naturally formed area of land, surrounded by water, which is above water at high tide”) ”이라고 규정하고 있다. 유엔해양법협약은 제121조 2항에 의하여 섬의 경우에도 영해 및 기타 관할 수역(접속수역, 배타적 경제수역 및 대륙붕)을 대륙 연안에 준하여 설치할 수 있다고 규정하고 있음으로 원칙적으로 통상기선의 방법을 사용할 수 있다. 1958년 제네바 영해협약 제10조 2항에서는 영해에 관하여만 규정했지만, 1958년 이후의 국가들의 관행에 따라 섬에서 접속수역은 물론 12해리 배타적 어업수역까지 설치할 수 있었으므로 유엔해양법협약은 이를 반영한 것이다. 유엔해양법협약 제121조 3항에 의하면 민간거주 또는 독자적인 경제생활을 지속할 수 없는 암석은 배타적 경제수역 또는 대륙붕을 가질 수 없다고 명시하고 있다. 이것은 암석에 관한 정의를 하지 않았고 섬과 암석의 구별을 두지 않은 것이 논쟁의 여지가 있다.⁵¹⁾ 논리적으로 볼 때, 암석이 자체의 대륙붕이나 경제수역을 가지려면 그 암석은 인간의 거주가 가능하거나 독자적인 경제생활이 가능해야 하는 데, 그 정확한 의미는 결국 앞으로 각국의 실행과 국제법원들의 태도에 의해 규명되어야 할

49) 이장희, “국제법상 섬과 암석의 차이”, 『독도를 포함한 일본의 해양경계선 설정과 독도영유권 위기』(제1회 독도연대 학술토론회 발표집), 2005, pp. 1-2.

50) 유엔해양법협약 제121조(섬제도) 1. 섬이라 함은 바닷물로 둘러싸여 있으며, 밀물일 때에도 수면위에 있는, 자연적으로 형성된 육지지역을 말한다. 2. 제3항에 규정된 경우를 제외하고는 섬의 영해, 접속수역, 배타적 경제수역 및 대륙붕은 다른 영토에 적용 가능한 이 협약의 규정에 따라 결정한다. 3. 인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제활동을 유지할 수 없는 암석은 배타적 경제수역이나 대륙붕을 가지지 아니한다.

51) Churchill & Lowe, *The Law of the Sea*, 3rd ed., Manchester University Press, 1999, pp. 49-50.

것이다. 또 암석에 대한 판단주체도 누가 되어야 할 것인지도 문제가 된다.⁵²⁾ 유엔해양법협약에 따르면 하나의 섬이 창출할 수 있는 면적은 약 43만km²에 달하며, 이는 우리나라가 주장 가능한 해역의 면적 총합이 약 44만 6천km²라는 점과 비교할 때 국가관할권, 국방안보, 경제적 측면 등에서 중대한 역할을 한다. 따라서 유엔해양법협약상 섬은 국가 주권으로서의 영유권 외에, 관할권 확장, 해양자원, 해상교통로, 해양활동 거점으로서의 군사전략적 가치 등 국가 안위와 직결되는 권리 창출 기능을 가진다는 점에서 특히 중요하다.⁵³⁾

2) 타 개념과 비교

해양에는 다양한 형태의 지형들이 있다. 수면 위로 돌출된 지형으로는 섬이라 할 수 있는 도서(島嶼·islands), 소도(小島·islets, isles), 암석(巖石·rocks), 산호초(珊瑚礁·reefs), 사주(砂洲) 또는 모래톱(sand bank or shoals) 등이 있다. 그러나 영해협약과 해양법협약에서는 도서에 대해서만 정의하고 나머지에 대해서는 규정을 두지 않거나 관련된 부분에서 언급하고 있는 정도에 불과하다.⁵⁴⁾

해양법상 섬(도서)와 관련하여 ‘간조 노출지(low-tide elevation)’, ‘암초’, ‘인공섬(artificial island)’의 지위에 대하여 비교의 의의를 지닌다. 1958년 영해협약에 의하여 분명해진 간조 노출지의 정의와 법적 지위는 유엔해양법협약 제13조에 계승되었다. 유엔해양법협약 제13조는 간조 노출지에 대하여 ‘썰물일 때는 물로 둘러싸여 물 위로 노출되거나 밀물 일 때에는 물에 잠기는 자연적으로 형성된 육지지역을 말한다’고 규정하고 있다. 과거에 간조 노출지는 각종 문헌이나 조약 등에서 ‘drying rock’라든가 ‘bank’라 언급되기도 하였다. 그러나 종래의 국제관습법에서 영해경계획정에 대한 간출지의 효과는 불명확한 상태로 남아 있다.⁵⁵⁾

간조 노출지는 연안으로부터 영해의 폭을 초과하지 않는 거리에 전부 또는 일부가 위치하는 경우 그 간조노출지의 저조선을 영해기선으로 사용할 있지만, 그

52) 이장희, 전계논문, p. 10.

53) 김현수·양희철, “한반도 주변수역 對中 갈등 요소와 대응방안 연구”, 『이어도연구』 2013. 4호, 이어도연구회, 2013, p. 101.

54) 김부찬, “해양법상 도서의 지위”, 『법과정책』, 창간호, 제주대학교 법과정책연구소, 1995, p. 127.

55) Churchill & Lowe, *The Law of the Sea*, 3rd ed., Manchester University Press, 1999, p. 48.

전부가 본토나 섬으로부터 영해의 폭을 넘는 거리에 위치하는 경우, 자체의 영해를 가지지 않는다.⁵⁶⁾ 따라서 간조 노출지는 위치에 상관없이 자신의 영해를 갖지 못하지만 그것이 영해 내에 있는 경우에 한하여 영해의 폭을 확장시키는 효과를 낳는다. 반면 도서는 영해 내에 있는 경우에 영해의 폭을 확장시킨다는 점에서는 간조 노출지와 같으나 영해의 밖에 위치하는 경우에도 그 조건에 관계없이 자신의 영해를 보유한다는 점에서 간조 노출지와 비교된다고 볼 수 있다. 간조 노출지는 직선기선의 설정에도 활용될 수 없다. 다만 유엔해양법협약 제7조 4항에 따라 등대나 이와 유사한 시설이 간조노출지에 세워진 경우 또는 간조 노출지 사이의 기선설정이 국제적 승인을 받는 경우에는 직선기선 설정에 활용될 수 있다.

유엔해양법협약 제6조는 ‘환초⁵⁷⁾상에 위치한 섬 또는 가장자리에 암초를 가진 섬의 경우, 영해의 폭을 측정하기 위한 기선은 연안국이 공인한 해도상에 적절한 기호로 표시된 암초의 바다쪽 저조선으로 한다’고 암초에 대해 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정은 본래 의도했던 입법목적과 상반된다는 의견이 있다. 산호초(珊瑚礁)는 수면 아래에 침하되어 있는 경우가 보통이고 이러한 산호초에 대하여 일정한 법적 효과를 부여하고자 했던 것이 논의의 초점이었다고 한다면, 유엔해양법협약의 규정은 ‘암초의 바다쪽 저조선’이라는 표현을 사용함으로써, 저조선이 생기지 않는 수면 아래에 있는 대부분의 산호초의 경우에 이 규정이 적용될 수 없도록 되어 있기 때문⁵⁸⁾이라는 것이다. 환초의 지위 문제는 국제법위원회의 초기단계에서부터 이미 검토되었으나 초안에 포함되지 않았으며, 제1차 유엔해양법회의에서도 논의 되지 못하였다. 그러나 카리브해와 인도양, 태평양 지역에 바하마, 몰디브, 나우루와 같이 환초로 이루어진 국가들이 탄생하면서 환초에 대한 특별규칙을 마련하고자 하는 추동력이 생겼으며, 제3차 유엔해양법회의를 거쳐

56) 영해협약 제11조 1·2항, 유엔해양법협약 제13조 1·2항.

57) 거초나 보초를 이루면서 산호초로 둘러싸인 섬이 해수면 아래로 완전히 침강하면서 산호초만으로 이루어진 둥근 고리모양의 산호도를 환초라 한다. 태평양의 비키니 환초나 인도양의 몰디브 등은 환초의 유명한 예들이다. 대부분의 환초에는 섬이 침강하면서 중심부에 얕은 호수가 만들어지는데 이를 환초호(環礁湖, atoll lake) 또는 초호(礁湖)라 한다. 환초호는 좁은 수로(水路)들에 의해 환초 밖의 해양과 연결되기도 한다. 초호는 수심이 6 m 내외의 것이 많고 군데군데에 산호초가 끊어져 있는 곳은 수로가 형성되어 외해(外海)와 연결되어 해상교통이나 군사상의 거점으로 이용된다 ; 네이버 지식백과(지구과학사전, (사)한국지구과학회, 2009.8.30, 복스힐), <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=982316&cid=42456&categoryId=42456>(검색일자:2014.7.4)

58) 김영구, 『현대해양법론』, 서울 아세아사, 1988, 253~254 ; O'Connell, The International Law of the Sea, Vol. 1, ed. Shearer(Oxford: Clarendon Press, 1982), p. 195 ; 김부찬, 앞의 주 54), p. 131에서 재인용.

관련 규정이 해양법협약에 등장하게 되었다.⁵⁹⁾

‘인공섬’은 국제법상 도서제도의 적용에서 배제된다. 해양법상 도서로서 인정되는 것은 ‘자연적으로 형성된(naturally formed)’것에 한정하고 있기 때문이다. 1958년 대륙붕협약에서는 대륙붕 자원의 탐사·개발을 위한 시설과 장치는 연안국의 관할 하에 있지만, 도서의 지위를 갖지는 않으며, 그 자체의 영해도 갖지 못하고 또한 연안국의 영해의 경계획정에도 영향을 주지 않는다고 규정하고 있다. 1982년 유엔해양법협약은 1958년 대륙붕협약에서 진일보했다. 해양법협약 제11조는 항구에 관한 규정에서 영해의 경계를 확정하는 데 있어서 항만체계의 불가분의 일부를 구성하는 가장 바깥의 영구적인 항만시설은 해안의 일부를 구성하는 것으로 본다고 하면서도, ‘근해시설(offshore installation)’과 ‘인공섬’은 영구적인 항만시설로 보지 않는다고 하였다. 유엔해양법협약 제60조는 배타적 경제수역에서의 인공섬, 시설 및 구조물의 법적인 지위에 관하여 규정하였으며, 이 규정은 제80조의 규정을 통하여 대륙붕에서의 인공섬, 시설 및 구조물의 법적인 지위에 그대로 준용된다. 제60조 1항에서 연안국은 그 배타적 경제수역과 대륙붕에서 인공섬과 시설, 구조물을 건설하고 건설·운용·사용을 허가하고 규제하는 배타적 권리를 가진다고 하였다. 2항에서는 연안국이 이러한 인공섬, 시설 및 구조물에 대하여 관세·재정·위생·안전 등에 관한 관할권을 포함한 배타적 관할권을 가진다고 규정하고 있다. 또한 4항과 5항에서는 연안국은 필요시 항행의 안전과 인공섬·시설 및 구조물의 안전을 위하여 인공섬·시설 및 구조물의 주위에 합리적인 ‘안전수역’을 설치할 있다고 하면서 연안국은 적용 가능한 국제기준을 고려하여 안전수역의 폭을 결정하되, 특별한 경우가 아니면 폭이 500미터를 초과할 수 없도록 하였다. 8항에서는 인공섬·시설 및 구조물은 섬의 지위를 가지지 아니하며, 자체의 영해를 가지지 아니하고, 이들의 존재가 영해, 배타적 경제수역 또는 대륙붕의 경계획정에 영향을 미치지 않는다고 규정하고 있다.

섬을 어떻게 정의할 것인가를 두고는 1930년 헤이그 성문 법전화 회의에서 ‘모든 섬은 그 자신의 영해를 가진다. 섬은 항상 만조점 위에 있는 물로 둘러싸인 육지영토다’고 처음으로 개념시도가 됐고, 1982년 유엔해양법협약에서 ‘인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제활동으로 유지할 수 없는 암석은 배타적 경제수역

59) 김태영, 앞의 주 19), p. 103.

이나 대륙붕을 가지지 않는다'고 규정했다. 그러나 바다에 인접한 국가들과 내륙 국가간의 의견차, 무인불모(無人不毛)의 섬이라도 기술의 발달로 인간이 거주할 수 있는 곳이 많아지면서 섬과 암석을 구별하는 기준이 애매모호해져가는 상황이어서 국제적 분쟁과 논란은 계속되고 있다.⁶⁰⁾ 현행 해양법상 인공섬은 섬이 아니다. 그러나 해양과학기술의 발달에 힘입어 해양개발을 가속화하는 시대적 흐름 속에서 마리나 시설을 주축을 한 대규모 해양인공시설이라든지, 해양도시 등 해양인프라가 건설되는 경우, 이에 대하여 도서로서의 지위를 전혀 부여하지 않는 것에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있다고 보아진다.

2. 이어도의 법적 지위

1) 국제법적 지위

유엔해양법협약에 따라 이어도는 협약 제121조상의 '섬'이나 '암석'에도 해당되지 않고 협약 제6조상의 '암초'도 아니며, 썰물일 때 물 위로 노출되나 밀물일 때 물에 잠기는 협약 13조상의 '간조노출지'도 아닌 어떠한 법적 효과도 지니지 못하는 수중암초에 불가하다. 즉 이어도는 국가 영역 중 하나인 육지영토가 아니기 때문에 영유권의 대상 자체가 될 수 없으므로 이어도 자체에 대한 영유권 문제는 법적으로 존재할 수 없다.⁶¹⁾ 즉, 이어도와 이어도해양과학기술을 우리의 영유권 설정을 위한 기점으로 삼을 수 없는 것이다.⁶²⁾ 일부에서는 이어도가 일 년에 몇 차례 바다 위로 모습을 드러내는 간조 노출지이므로 해양 경계의 기점이 될 수 있다고 주장하지만 이어도는 간조 노출지나 암초, 인공섬으로서의 지위를 향유할 수 없고 오직 수중암초로 존재하는 것이다.⁶³⁾

다만, 이어도 주변수역이 배타적 경제수역에 포함돼 있기 때문에 연안국은 그

60) 문화일보(이현중 논설위원), “섬과 암초”, 오피니언 「오후여담 칼럼」(2012.5.1)

<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2012050101033037307002>(검색일자:2014.7.19)

61) 신창훈, “이어도 문제의 본질과 우리의 대응”, 『이슈브리프』, 3월호, 아산정책연구원, 2013, pp. 1-2.

62) “일반적으로 basepoint라 함은 연안국이 EEZ 혹은 대륙붕 외측한계를 측정하기 위해 국내법으로 설정한 영해기점을 의미하나, 해양경계획정에서의 basepoint라 함은 해양경계획정을 위해 별도로 설정, 혹은 지정되는 basepoint를 포함하는 것으로 해석할 수 있다.”; 양희철, 앞의 주 40), p. 141.

63) 김태영, “이어도 및 해양과학기술지의 법적 지위”, 『과학기술법연구』(제18집 제1호), 한남대학교 과학기술법연구원, 2012, pp.42-43.

배타적 경제수역에서 인공섬과 시설, 구조물을 건설하고 건설·운용·사용을 허가하고 규제하는 배타적 권리를 가진다. 또한 이러한 시설에 대하여 관세·재정·위생·안전 등에 관한 관할권을 포함한 배타적 관할권을 갖는다. 이와 함께 500미터를 초과하지 않는 범위에서의 ‘안전수역’ 설치 등의 권한을 갖는 것이다.⁶⁴⁾

이어도는 국제법상 수중암초에 불과하다. 그러나 한중해양경계획정을 통하여 이어도 및 이어도 주변수역에 대한 관할권이 우리의 주장대로 명확히 정립될 경우, 동북아 해양강국을 위한 우리나라의 해양 경쟁력을 한층 강화될 것이다. 또한, 이어도 및 이어도 주변수역에 대한 평화적 활용으로 동북아 공동번영에도 기여할 수 있을 것이다. 수중암초에 지나지 않지만 이어도의 국제법적 지위와 함의가 주목을 받는 이유는 바로 이 때문이다.

2) 이어도의 관할 문제

유엔해양법협약 발효에 따른 새로운 해양질서의 태동으로 해양을 끼고 있는 연안국과 대항국간 해양경계획정이라는 새로운 해법을 요구받고 있다. 특히 동북아 해역은 세계 그 어느 곳보다 도서 영유권 및 해양관할권 확대 등에 있어서 연안국간 갈등이 내재된 곳으로 평가받고 있다. 또한, 한국을 비롯하여 일본, 중국 등이 저마다 해양 관할권 확장을 통하여 국가의 미래부흥을 견인하고자 하는 시대적 흐름에 따라 앞으로 국제사회에 대한 각국의 외교적 노력은 한층 강화될 전망이다.

그 중에서도 이어도 주변수역은 경제·안보·국제정치·국제법적으로 매우 중요한 가치를 지니고 있기 때문에 한국과 중국은 이 해역에 대한 관할권을 두고 첨예한 갈등을 빚고 있고 있다. 또한 세계2위의 경제대국으로 부상한 중국이 이어도 주변수역의 관할권 확보로 해양에서의 영향력 행사를 본격화할 수 있다는 점에서 미국과 일본, 러시아 등 이해관계국들도 이어도 관할권과 관련한 중국의 움직임에 예의주시하고 있다.

이어도 주변수역은 해양과학조사의 비교우위 경쟁력 확보, 풍부한 해양생물자원 및 석유를 포함한 광물자원, 해상교통로 및 안보적 차원의 경쟁우위 등 종합적인

64) 유엔해양법협약 제60조.

측면에서 우리나라의 미래번영을 담보한다고 해도 과언이 아닐 만큼 매우 중요한 곳이다. 특히 국토의 면적이 한정되고 지하자원 역시 제한돼 있는 구조적인 어려움 속에서 이어도 해역이 지닌 풍부한 유·무형의 가치를 국가번영의 자산으로 활용할 수 있다는 점에서 이어도 해역에 대한 관할권 확보는 우리나라의 미래를 좌우할 핵심과제다.

이어도 관할권은 국가적으로는 물론 지방정부인 제주특별자치도 입장에서도 매우 중요하다. 제주는 2002년 ‘국제자유도시’로 지정되고 2005년 ‘세계평화의 섬’으로 선포된 21세기 소위 ‘아시아·태평양 시대(Asia-Pacific Era)’에 한국의 미래해양시대를 선도할 핵심지역이라는 평가를 받고 있다. 이러한 점에서 이어도 관할권은 한국은 물론 제주특별자치도가 해양시대를 본격화함으로써, 세계 공동번영에 이바지하고, 동북아 평화번영에 기여하는 계기를 마련해줄 것으로 기대된다. 때문에 한국정부는 세계 평화와 인류공동번영을 위한 제주특별자치도의 위상과 역할에 대한 지원에 더욱 관심을 기울여야 할 것으로 보인다.

3. 이어도해양과학기지의 법적지위 및 중요성

1) 이어도해양과학기지의 현황 및 법적지위

국제법에 근거한 해양과학조사를 통하여 인류공동번영에 기여하고자 우리나라는 지난 2003년 이어도해양과학기지를 설치했다. 이 기지에서 조사된 해양관측자료는 우리나라 무궁화위성(KOREASAT)을 통하여 실시간으로 제공되는 등 우리나라의 해양과학력을 증명하고 있다. 이어도 기지를 통하여 획득된 해양자료는 기상·해양예보 및 어장예보의 적중률을 높여 자연재해를 최소화하는 등 지구환경문제, 해상교통안전, 해난재해방지 등에 유용하게 사용되고 있다. 우리나라가 동북아 해양관측시스템(NEARGOOS) 구축에 주도적 역할을 수행함으로써 국제사회에서 해양강국으로서의 경쟁력을 시현할 수 있을 것으로 기대를 모으고 있다.⁶⁵⁾

65) 국토교통부 홈페이지 자료 참조

http://www.mltm.go.kr/USR/WPGE0201/m_23875/DTL.jsp(검색일자:2014.4.23)

<지도 2 > 이어도 해양과학기지의 위치



자료 : 국립해양조사원 홈페이지 자료

<http://www.khoa.go.kr/kcom/cnt/selectContentsPage.do?cntId=51302000>(검색일자:2014.3.4)

우리 정부는 총 212억원의 사업비를 투입하여 1995년 착공에 들어가 2003년 6월 이어도해양과학기지를 완공했다. 주무부처는 해양수산부이며, 한국해양연구원이 사업 수행을 맡았다. 준공 이후 2007년 1월부터는 기지의 운영이 국립해양조사원으로 이관됐다. 기지의 총면적은 400여평으로 총 높이는 수중 암반으로부터 76m(수상 36m)이다. 2층 자켓 구조물 외에 헬리콥터 이·착륙장, 등대·관측탑·통신탑·태양광발전장치·풍력발전장치·공기조화기·담수탱크 등의 시설을 갖춘 옥상, 디젤발전기·화재경보시설·연료탱크·오폐수처리시설 등이 있다.⁶⁶⁾

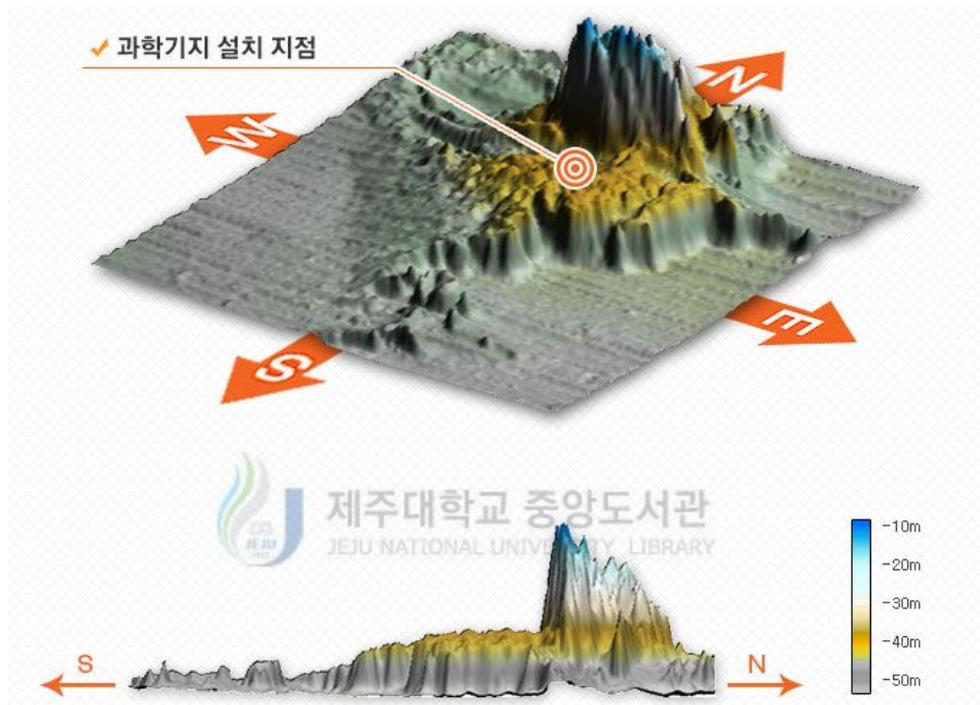
이 기지는 당초 무인해양과학기지로, 평상시에는 풍력·태양광발전을 이용해 전원을 공급하고, 전력이 부족할 때나 연구원 등이 잠시 거주할 때는 비상용 디젤발전기로 전력을 공급하는 체계로 이뤄졌다. 또 무궁화위성통신을 이용해 기온·풍향·풍속·파랑·조위(潮位) 등 정상관측자료를 실시간으로 송신할 수 있는 통신

66) 네이버 지식백과(두산백과)

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1222247&cid=40942&categoryId=34593>(검색일자:2014.4.23)
참조

시스템을 갖추었다. 기지의 설계수명은 50년이며, 설계파고 24.6m, 풍속 50m/s를 견딜 수 있으며 8인에서 최대 15인의 연구자가 장기적으로 체류하며 연구를 수행할 수 있다. 기지의 운영을 위해 연구 인력 이동과 필요한 물품은 대부분 전용 선인 ‘해양누리호’를 통하여 이뤄진다.⁶⁷⁾

<그림 1> 이어도 해저지형 및 기지설치지점



자료: 한국과학기술원 홈페이지
http://safecoast.kiost.ac/khoa/ieodo_intro.html?dep3=1 (검색일자:2014.4.2)

이어도해양과학기지는 건립에 따른 막대한 재원 마련과 기술적인 문제에도 불구하고 건립 검토 당시 다양한 역할과 활용이 기대된 것으로 알려지고 있다. 우선, 종합 해상·기상관측소로서의 역할 수행이다. 우리나라 태풍의 길목에 위치해 있기 때문에 직접적인 영향을 주는 기상 및 해상예보의 정확도를 높이는 한편 다양한 해양생물, 해양환경 조사로 국가경제와 산업에 큰 영향을 끼칠 것으로 보았다. 또한, 인공위성에 의한 원격해양탐사로 전 세계의 공동관심사인 지구환경변화 연구에 중요한 자료를 제공해 줄 것으로 기대됐다. 이와 함께 이어도는 소코

67) 유학렬, “해양과학과 해양안전을 책임지는 파수꾼 ‘이어도’”, 『과학과 기술』, 2월호, 한국과학기술단체총연합회, 2014, pp. 51-54.

트라호의 좌초에서 알려졌듯이 해상교통 안전을 위해 등대의 설치가 요구되는 지역임에 따라 안전항해를 위한 등대와 구난기지로 활용 가능성과 함께 양질의 어·해양정보도 이어도해양과학기지의 중요 역할로 정립됐다.⁶⁸⁾

<표 4> 이어도 기지 관측항목

구분(총 29종)	관측항목
해양(9종)	파랑, 조위, 수온(3층), 염분(3층) 유향, 유속 등
기상(10종)	바람, 기온, 기압, 습도, 운고, 운량, 가시거리, 일조, 일사, 강우량
환경(7종)	이산화탄소, 대기오염, 방사능 등
구조물(3종)	가속도, 변형률, 경사도

자료: 유학렬, “해양과학과 해양안전을 책임지는 파수꾼 ‘이어도’”, 『과학과 기술』, 2월호, 한국과학기술단체총연합회, 2014, p. 53.

한편 정부는 2014년부터 이어도를 체류형 연구기지로 운영하기 위하여 기상 관측과 해양자원 조사를 강화하고 있다. 그동안은 부산 영도구 동삼혁신도시에 위치한 국립해양조사원이 원격 통제로 기지를 운용해 왔다. 국립해양조사원은 한국해양과학기술원과 한국해양대, 부경대 등 공공기관 및 대학들과 연계하여 2014년 3월부터 체류형 연구를 진행하고 있다. 이를 위하여 기존 8명이 머무를 수 있는 침실을 최대 12~13명이 머무를 수 있도록 리모델링하고 발전기 용량도 늘렸다.⁶⁹⁾

이어도해양과학기지를 통해 적중률 높은 기상·해상 예보를 통한 자연재해의 최소화, 동북아시아 해양관측시스템의 효율적인 운영 및 한국의 주도적 참여, 등대·해난구조 및 안전항로 확보 등 복합적인 해상 안전시설물로의 활용, 인접국과 배타적 경제수역·대륙붕 경계 획정 협상에 따르는 해양영역의 확대와 배타적 권리 주장의 실리성 확보 등의 기대효과가 있다.⁷⁰⁾ 1989년 유엔총회에서 자연재해에 의한 인명, 재산손실, 사회·경제적 손실의 감소를 목적으로 선언되어 1996년 기준 138개

68) 심재설·박광순·이동영, “이어도 해양과학기지 건설 방안 분석 연구”, 『해양정책연구』, 제11권 2호, 한국해양수산개발원, 1996, p. 416.

69) 부산일보(강희경 기자), “이어도 해양과학기지 체류형 기지로 탈바꿈(2014.1.29)”
<http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20140129000186>(검색일자:2014.5.4)

70) 네이버 지식백과(두산백과)
<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1222247&cid=40942&categoryId=34593>(검색일자:2014.4.23)
 참조

국가에서 수행중인 ‘국제자연재해방지 10개년 사업(IDNDR, 1990-2000)’에 부응할 뿐만 아니라 세계적으로는 세계해양관측시스템(GOOS)의 일환으로 추진중인 동북아시아 해양관측시스템(NEAR-GOOS)과 연계하여 기후 및 해양변동의 감시와 예측, 해양환경보전, 해양생물자원의 관리, 지구환경 연구 등에 필요한 핵심자료를 제공함으로써 국제사회에 있어서 한국의 역할 증대를 도모할 수 있을 것이란 기대⁷¹⁾를 모았다.

체계적인 해양과학조사와 그 결과물을 공유하는 것은 연안국 및 인류 공동의 번영에 기여하는 것은 국제법의 취지에 부합하다고 볼 수 있다. 해양의 시대에 있어서 유엔해양법협약도 해양과학조사에 있어서 조사목적의 평화성, 적절한 방법과 수단 사용, 다른 해양과의 조화 있는 조사, ‘해양법규 및 해양오염의 방지 등에 관한 법규 준수 등 기본원칙을 제시하며, 국제적 협력을 바탕으로 한 해양과학조사의 타당성을 뒷받침하고 있다.

각국 및 권한 있는 국제기구는 주권 및 관할권 존중 원칙에 따라, 상호 이익의 바탕위에 평화적 목적을 위한 해양과학조사에 있어서 국제협력을 증진한다. 이와 관련하여, 국가의 권리 및 의무를 침해함이 없이, 각국은 타국에게 인간의 건강과 안전 및 환경에 대한 손상을 방지하고 통제하는데 필요한 정보를 자국으로부터, 또는 자국과 협력하여 얻을 수 있는 합리적인 기회를 다른 국가에 제공한다. 국가들과 권한 있는 국제조직은 양자 또는 다자협정의 체결을 통하여 해양환경 내에서 해양과학조사의 수행을 위한 유리한 조건을 조성하고 해양환경에서 발생하는 현상과 과정의 본질 및 그 상호관계를 연구함에 있어서 과학자들의 노력을 통합하기 위하여 상호 협력하여야 한다.⁷²⁾

이어도해양과학기지는 유엔해양법협약에 따라 우리의 배타적 경제수역에서 연안국의 권리를 향유할 수 있는 해양시설물의 대표적 사례라 할 수 있다. 유엔해양법협약은 연안국의 권리로서 연안국에게 배타적 경제수역에서 생물·무생물 등 천연자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리와 해수·해류·해풍을 이용한 에너지 생산과 경제적 개발과 탐사에 대한 주권적 권리를 인정하고, 인공섬 설치 등에 대한 관할권을 부여하고 있기 때문이다. 유엔해양법협약 제259조는 ‘해양환경내의 과학

71) 심재설·박광순·이동영, 전제논문, p. 406.

72) 유엔해양법협약 제242-244조.

조사시설이나 장비'와 관련하여 '제258조 설치와 사용'에서 “해양환경의 모든 수역에 있어서 모든 종류의 과학조사시설이나 장비의 설치 및 사용은 이러한 수역에서의 해양과학조사 수행에 관하여 이 협약에 규정된 것과 동일한 조건에 따른다.”고 규정하고 있다. 또한 제259조 ‘법적지위’에서는 “이 절에 언급된 시설이나 장비는 섬의 지위를 가지지 아니한다. 이들은 자체의 영해를 가지지 아니하며 또한 그 존재가 영해, 배타적 경제수역 또는 대륙붕의 경계설정에 영향을 미치지 아니한다.”고 규정하고 있다.

한편 이어도해양과학기지는 국내법적으로도 근거를 가지고 있다. 우리의 「배타적경제수역법」 제3조(배타적 경제수역에 있어서의 권리)와 제5조(대한민국의 권리행사등)이다. 대한민국은 배타적경제수역에서 인공섬, 시설 및 구조물의 설치와 사용에 관한 유엔해양법협약상 관할권을 가지고 있다.(동법 제3조 제2항 제1호). 이러한 권리를 행사 또는 보호하기 위하여 인공섬·시설 및 구조물에서의 법률관계에 대해서도 대한민국의 법령이 적용된다.(동법 제5조 제1항). 그리고 대한민국의 배타적경제수역에서 대한민국의 법령을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 자에 대하여 관계당국은 유엔해양법협약 제111조의 규정에 의한 추적권의 행사, 정선·승선·검색·나포 및 사법절차를 포함하여 필요한 조치를 취할 수 있다.(동법 제5조 제3항). 이러한 권한은 대한민국과 관계국간에 별도의 합의가 없는 경우라도 대한민국과 관계국의 중간선까지 행사할 수 있다.(동법 제5조 제2항).⁷³⁾

3) 이어도해양과학기지와 관련한 한중간 갈등

우리나라의 배타적 경제수역에 위치해 있는 이어도에 해양과학기지를 설치하여 해양과학조사를 실시하는 것은 유엔해양법협약과 국내법에 따라 아무런 문제가 없는 우리나라의 당연한 권리다. 이러한 권리는 한중간 해양경계획정 이전에도 국제법에 따라 인정되는 사안으로, 특히 체계적인 해양과학조사를 통하여 동북아 해양과학력 증진에 기여하는 것은 국제법이 지향하는 정신이라 할 수 있다.

73) 정민정, “한·중간 이어도 문제의 해결방안”, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 2012. 3
http://www.igr.re.kr/bbs/bbs.php?bbs_no=134&bbs_code=10012&bbs_cate=&page=1&search=&keyword=&symode=view(검색일자:2014.4.3)

그러나 이러한 해양과학조사 노력에 대하여 중국의 반발은 지속적으로 이어지고 있다. 한국이 이어도해양과학기지 건설에 나서자 중국은 1999년부터 2002년까지 이어도 부근을 집중 탐사하여 이어도 북동쪽 4.5km 수역에서 길이 372m, 폭 169m의 산 모양 수중암초를 발견하고, ‘딩옌(丁岩)’이란 중국식 명칭을 붙였다. 이 사실이 2006년 뒤늦게 알려지면서 당시 우리의 해양수산부는 탐사선을 보내 이 암초를 정밀조사한 뒤 ‘과량초’라는 한국식 이름을 붙였다.⁷⁴⁾

중국 외교부는 또한 2006년 9월 “쑤옌자오(蘇暗礁)는 섬이 아니라 수중 암초인데다가, 쑤옌자오가 속한 해역이 한중 양국의 배타적 경제수역이 중첩되는 곳이기 때문에 한국이 쑤옌자오에 해양과학기지를 건설한 것은 아무런 법률적 효력이 없다”며 항의하기도 했다.⁷⁵⁾ 2007년에는 국가해양국에서 발간하는 「해양개발과 관리」(2007. 3월)에 중국해양감독국 동해팀 위즈룽(郁志榮) 부 총대장이 ‘한국 정부의 이어도에 대한 투자는 이어도를 새로운 영해기점으로 정하려는 전략’으로 규정했다. 그는 이어 중국 정부의 대책으로 외교 수단을 통하여 한국 국기의 표기를 대체하고 해양감독국이 이어도에 대한 24시간 감시를 진행할 것을 요구했다.⁷⁶⁾ 2011년 6월 한국은 이어도 남서쪽 0.8km 지점 해상에서 예인선과 바지선을 동원하여 같은 해 4월 암초에 걸려 침몰한 5만 905t급 석탄 운반선인 NYK 벌크십 코리아 소속 ‘오리엔탈호프호’에 대한 인양 작업을 벌였다. 그런데 중국은 해당 해역에 관공선을 보내 한국 선박에 중국의 배타적 경제수역에서 인양 작업을 중단할 것을 항의하다가 우리 해경의 즉각적인 대응에 되돌아간 사례도 있다.⁷⁷⁾

최근에는 방공식별구역에 대한 갈등이 제기됐다. 지난 2013년 11월 23일 중국이 일방적으로 이어도를 포함한 방공식별구역⁷⁸⁾을 발표하면서 순식간에 온갖 관

74) 진행남, “이어도 문제의 현황과 해결방안 모색”, 『JPI정책포럼』, 4호, 제주평화연구원, 2012, p. 6.

75) 진행남, 상계논문, pp. 6-8.

76) 郁志榮, “数据库对韩国在苏岩礁建造海洋环境观测平台的几点思考”, 「海洋开发与管理」, 國家海洋局, 3期, 2007 ; 조동오·최재선·김경신·김민수·이주하, 전게서, p. 80에서 재인용.

77) 서울신문(황경근 기자), “中, 이어도 한국선박에 ‘작업 멈춰라’”(2011.7.28) 참조
<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110728005009>(검색일자:2014.7.4)

78) 약어 ADIZ, 자국의 영토와 영공을 방어하기 위한 구역으로 국가안보 목적상 자국 영공으로 접근하는 군용 항공기를 조기에 식별하기 위해 설정한 임의의 선을 의미한다. 국제법상 인정된 영공은 아니지만 이곳에 진입하는 군용 항공기는 해당 국가에 미리 비행계획을 제출하고 진입 시 위치 등을 통보해줘야 한다. 통보 없이 외국 항공기가 침범하면 전투기가 출격한다. 국별 방공식별구역은 앞에 자국의 영문이니셜을 붙여 표기하는데 한국방공식별구역은 KADIZ, 중국방공식별구역은 CADIZ, 일본방공식별구역은 JADIZ로 표기한다 ; 네이버 지식백과(한경 경제용어사전, 한국경제신문/한경닷컴)

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2075389&cid=42107&categoryId=42107>(검색일자:2014.7.9)

심이 집중됐다. 한국의 방공식별구역과도 중첩되는 부분이 존재하고, 애초 이어도 주변수역이 한국 구역에 포함되지 않았었다는 사실까지 알려지면서 논란은 커졌다. 방공식별구역은 ‘영공’과는 다른 개념으로 한·중·일 3국의 방공구역에 모두 이어도가 포함됨에도 불구하고 국제법적으로 관할권과는 관련이 없다. 다만 다른 나라의 방공식별구역이 이어도 상공에 설정된 것이 이어도 수역에 대한 우리의 권리를 확정하는데 부정적인 영향을 줄 수 있다는 우려가 확산됐다.⁷⁹⁾

그동안 미온적 대처를 했다는 비판을 받은 한국정부는 중국 측의 동중국해 방공식별구역에 한반도 남쪽의 이어도가 포함된 것에 대해 유감을 표명한 뒤 시정을 요구하면서, 즉각적으로 우리 측 방공식별구역에 이어도가 포함되도록 확장하는 방안을 검토하겠다는 뜻을 밝힌 바 있다. 하지만 중국이 우리 측 입장을 수용하지 않겠다는 의사를 분명히 하면서, 한반도 주변 영공 수호 문제를 둘러싸고 한중관계가 경색되며 양국간 관계가 급속히 얼어붙었다. 한국과 중국은 2013년 11월 28일 서울에서 제3차 국방전략대화를 열고 중국의 동중국해 방공식별구역 설정 문제를 공식 협의했으나, 양국의 입장차만 확인한 채 회담을 마쳤다. 국방부 대변인은 회담 후 브리핑에서 양국은 최근 국민적 관심이 고조되고 있는 중국의 동중국해 방공식별구역 선포 문제를 의제로 다뤘다며 국방부 차관은 중국 측에 강한 유감과 시정을 요구하는 등 정부의 입장을 명확히 전달했다고 밝히기도 하였다.⁸⁰⁾ 이처럼 중국이 일방적으로 이어도를 포함한 방공식별구역을 선포하자, 일부 학자들은 정부가 미국·일본 등 한반도 주변국가와의 외교노력을 견지하면서 이어도를 우리의 방공식별구역으로 선포해야 한다고 제안했다. 국방부는 2013년 12월 15일자로 이어도가 포함된 새 방공식별구역을 공식 발표했지만, 앞서 중국의 일방적인 방공식별구역 선포는 국제사회에 커다란 우려를 불러왔다.

제주에서도 도의회 차원에서 이어도와 관련한 정책적 움직임이 있다. 제주특별자치도의회는 2007년에 이어 5년만인 2012년에 매년 9월10일을 ‘이어도의 날’로 정하는 「제주특별자치도 이어도의 날 지정·운영 조례안」을 제정하려고 했다.

79) 연합뉴스(강병철 기자), “한중일 3국 방공구역 중첩되는 이어도”(2013.12.8)
<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2013/12/08/0503000000AKR20131208068300043.HTML>
(검색일자:2014.7.9)

80) 이데일리(김진우 기자), “韓中, 이어도 갈등 격화…방공식별구역 놓고 충돌하나(2013.11.28)” 참조
<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JF31&newsid=03873686603010312&DCD=A00603&OutLnkChk=Y>(검색일자:2014.5.13)

그러나 이러한 지방의회의 노력은 한중간의 국제정세 등을 감안하여 현실화되지 못했다. 이어도의 날 조례 제정은 지난 8대 제주도의회부터 9대 의회에 이르기까지 잇따라 시도됐으나 번번이 무산됐다. 이 조례안은 제주인의 영원한 이상향으로서 고난과 역경을 극복해 낸 환상의 섬인 이어도에 얽혀 있는 제주인의 정신적 가치를 공연으로 연출하고, 각종 자료전시 및 행사를 개최하여 제주특별자치도민의 자긍심을 고취시키고 관광자원화하기 위하여 이어도의 문화적·정신적 가치 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 하고 있다.⁸¹⁾



81) 연합뉴스, “‘이어도의 날’ 이번엔 지정될까…제주도의회 주목”(2013.12.12)
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006647417>
(검색일자:2014.7.9)

제3장 ‘이어도 문제’와 과제

제1절 서설

‘새로운 국제 해양질서’의 도입에 따르는 마찰과 진통은 세계의 다른 어느 곳에서도보다 한반도가 위치한 동북아 지역에서 가장 심각하다. 특히 한국은 1996년 이래, 200해리 배타적 경제수역 제도의 도입 과정에서 인접국인 일본 및 중국과 어려운 정책 대결의 과정을 거쳐 왔으며 여전히 해양경계획정 및 도서 영유권 문제 등 많은 후속 과제를 안고 있다. 이어도 문제도 결국은 이러한 ‘새로운 국제 해양질서’의 도입에 따르는 후속 과제의 하나라고 말할 수 있다.⁸²⁾

특히 이어도 문제는 한국과 중국, 양국에 국한된 문제가 아니다. 급변하는 동북아 국제정세와 맞물려 미국·유럽 등 세계 각지에서도 이어도 문제와 관련된 동북아의 움직임을 주시하고 있다고 할 수 있다. 이어도 문제는 해양법과 관련된 국제법적 문제인 동시에 동북아 해역에서 중국이 영향력을 확대하기 위하여 무리하게 자신의 주장을 펼치고 있는, 국제정치적 함의도 갖고 있는 복합적 국제문제라고 할 수 있다.⁸³⁾ 중국은 초강국으로의 부상을 위하여 석유·에너지 등 자원 확보와 해외 진출을 위한 원거리 군사투사 능력 강화, 해상수송로의 안전 확보, 안보 및 전략적 차원에서 해양 진출 확대를 꾀하는 것으로 풀이된다.⁸⁴⁾ 또한 중국의 해양진출을 통한 미국견제 등 다양한 포석이 깔린 사안으로, 향후 동북아에서의 해양강국 진출을 위한 교두보를 확보하는 매우 중요한 사안이다.

따라서 이어도 문제는 직접적으로 해양경계획정 두고 갈등을 빚고 있는 우리 한국만의 문제가 아니다. 중국의 영향력 강화를 상징하는 동북아 및 이해관계국 모두에게 고도의 전략적 접근이 요구되는 중대 사안이다. 때문에 우리로서는 중국과의 긴장국면을 지양하면서도 우리의 실질적 관할권과 국제법적 명분을 강화하며 중국과의 해양경계획정에 철저히 대비해야 하는 과제에 직면해 있다.

82) 김영구, 앞의 주 20), p. 9.

83) 김부찬, 앞의 주 47), p. 4.

84) 이동률, “중국의 새로운 동아시아 해양 인식과 전략”, 『동아시아 해양분쟁과 해법 : 국제법학과 국제정치학의 공동 모색』 (한국해로연구회·동아시아연구원 공동 주최 컨퍼런스 자료집), 2014, p. 42 참조

제2절 한중 해양관할권 문제

1. 해양관할권의 의의

주권은 국제법의 주체인 국가가 다른 국가와의 사이에서 독립을 유지하는 가장 근본적인 원리이다.⁸⁵⁾ 전통적으로 국가 ‘주권(sov​er​eignty)’은 그 ‘영역’(territory)을 소유하거나 지배하고 그 안에 있는 사람, 물건 또는 자원, 그리고 사건 등에 대하여 가지고 있거나 행사할 수 있는 법적 권한을 의미한다. 따라서 주권은 국가의 구성요소인 영역을 취득할 수 있는 권한, 즉 영역에 대한 ‘영유권’(dominium)과 함께 그 영역 내에서 자율적으로 자신의 일을 처리할 수 있는 권한, 즉 지배적 권한인 ‘관할권’, 즉 ‘통치권’(imperium)의 요소를 가지고 있는 것이다. 그러나 흔히 주권의 한 측면에서 ‘관할권’은 주권 그 자체라기보다는 입법, 사법, 행정관할권 등 주권의 특정한 측면을 의미하거나 질적으로 또는 양적으로 주권의 수준에 미치지 못하는 권리의 집합을 의미한다고 한다.⁸⁶⁾

국제법상 국가의 국민, 재산 또는 영토에 대하여 입법관할권을 행사하는 것은 제한받지 아니한다. 다만 국제법상 주권평등의 원칙에 의하여 자국의 영토관할권이외의 지역에서는 집행관할권을 제한받게 된다. 따라서 타국의 주권 하에 있는 지역에서는 주권행사에 관한 특별한 합의에 의해 집행관할권이 허용되지 않는 한 자국의 입법관할권도 제한되는 것이 관행이다.⁸⁷⁾

유엔해양법협약은 해양과 관련한 국가관할권의 국제적 가이드라인이라는 점에서 의의를 지닌다. 우리나라 「해양수산발전기본법」 제3조 제1항은 “해양이란 함은 대한민국의 내수·영해·배타적 경제수역·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 해역을 말한다.”라고 규정하고 있다. 해양에 대한 국제법적 차원에서 유엔해양법협약에 근거한 국가관할권은 전 영역에서 사용, 수용, 처분

85) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 4th edition, Clarendon Press, 1990, p.287.

86) 김부찬, “‘해양력’강화를 위한 해양정책을 펼쳐야”, 『독도연구저널』, 제27권, 한국해양수산개발원/독도·해양영토연구센터, 2014, p. 3.

87) Martin Dixon, *Textbook on International Law*, 4th edition, Blackstone Press, 2000, pp.134~135.

에 관한 절대적 권리를 갖는 연안국의 영해에서의 권리인 포괄적 ‘주권 (sovereignty)’과 배타적 경제수역에서의 자원이용에 관한 권리와 같이 범위와 기능에 있어서 제한을 받는 ‘주권적 권리(sov​er​eign right)’가 실효성을 갖기 위해 과생되는 질서에 관한 권리가 혼재되어 있는 개념으로 볼 수 있다.⁸⁸⁾

1994년 유엔해양법협약 발효 이후 세계 해양질서는 크게 개편되었다. 유엔해양법협약에 의거하여 연안국은 200해리 수역의 개발 및 관리에 관한 주권적 권리와 배타적 관할권을 가지고 또한 최대 350해리까지의 자국의 대륙붕을 확장할 수 있게 되었다. 그러나 유엔해양법협약을 통하여 세계 해양질서가 새롭게 재편되면서 도서 영유권 갈등이 해양자원 확보 경쟁과 함께 심화되는 가운데 동북아 지역에서도 한국, 중국, 러시아, 일본을 중심으로 한 전통적 도서 영유권 및 해양 경계를 둘러싼 이해관계가 지속되고 있다. 특히 한·중·일 등 동북아 국가 양안 거리는 400해리 이하로서 해양관할권과 관련한 외교적 갈등 요소가 잠재하고 있는 것이다.

2. 한국의 해양관할권



1) 한국의 해양정책

1996년 해양수산부가 설립되기 이전에 우리나라 해양정책은 해운항만청, 수산청, 해양경찰청, 건교부 등 여러 부처에 분산되어 추진되었다. 1987년에 우리나라는 「해양개발기본법」을 제정하여 통합적인 해양정책을 추진하려 했으나 해양정책에 대한 주관기관의 부재로 소기의 효과를 보지 못하였다. 당시에 과학기술처가 해양개발기본법을 담당하고 있었는데 과기처는 부처의 특성상 과학기술의 진흥에 역점을 두었기 때문이다. 그러나 1996년 해양수산부가 설립된 후 2000년 통합해양정책의 근간인 ‘해양개발기본계획(OK21: Ocean Korea 21)’을 수립하였다. 이 계획은 해양수산부가 주관이 되어 범부처가 참여하여 수립되었다. 2002년 해양수산부는 해양개발기본법을 폐기하고 통합적인 해양정책을 추진하기 위해 「해양수산발전기본법」을 제정하였다. 이 법에 근거하여 2004년 해양수산발전기

88) 이병조·이중범, 앞의 주 29), pp. 181-183.

본계획을 수립하였는데, 이 계획은 2000년 해양개발기본계획을 대부분 수용하였다. 해양수산발전기본법에 의거하여 수립된 해양수산발전기본계획이 우리나라의 통합해양정책의 근간이었으며, 이 기본계획에 의거 분야별로 많은 계획 및 정책들이 수립되었다.⁸⁹⁾

해양수산부 2014년 업무 추진계획⁹⁰⁾에 따르면 해수부 출범 이후 해양 및 해양환경, 수산, 해운·물류·항만, 해사안전, 해양경찰 등 5개 소관분야에서 총 41건의 법률이 제·개정(해수부 단독 28건, 공동 13건)됐다. 해양수산부는 2013년 한중 공동단속 등 협조체제 구축을 통한 어업주권을 확보하였다고 평가하고 있다. 2013년 6월 한중 정상회담 시 중국어선 불법조업 근절 및 서해 어업질서 확립을 위한 한중 협력기반을 구축하고 10월에는 양국 지도선 공동순시 등 한중 어업공동위원회의 합의, 그리고 11월에는 중국어선 서해 조업현장 공동시찰한 것 등을 국정과제 실적으로 제시하고 있다.

그러나 해양관할과 관련하여 2014년 정책환경은 다양한 현안과 문제에 직면해 있다. 해양수산부는 태평양, 특히 동북아 해역은 해양세력이 충돌하는 각축장으로 급부상하고 있다며 중국의 이어도 해역의 방공식별구역 편입 과정에서 잠재된 해양 영토·자원 갈등이 표면화하고 있으며 또한, 태평양 국가 간의 양·다자간 FTA, 美주도의 TPP, 中·ASEAN이 참여하는 RCEP 등 메가 경제블럭 형성이 가속화되고 있다고 진단했다. 특히, 인구 5억·GDP 6조 달러의 동북아 권역은 태평양과 북극항로 및 유라시아 대륙을 잇는 물류 요충지로 부상하고 있다고 분석했다.⁹¹⁾

2) 한국의 국내법적 조치

우리나라는 유엔해양법협약 발효에 따라 우리의 해양관할권 확대를 위한 국내입법 및 국제적 조치 등을 순차적으로 시행해왔다. 우선, 1952년 이승만 대통령이 우리나라 연안 수역 보호를 목적으로 선언한 해양주권선언인 평화선 선언은

89) 조동오·최재선·김경신·김민수·이주하, 전게서, p. 171.

90) 해양수산부 홈페이지, <http://www.mof.go.kr/2014briefing/down/sub01.pdf>(검색일자:2014.4.2)

91) 해양수산부 2014년 업무 추진계획 참조

해안에서부터 평균 60마일에 달하며, 이 수역에 포함된 광물과 수산자원을 보존하기 위하여 설정한 것이다. 어업기술이 월등한 일본과의 어업분쟁의 가능성을 사전에 봉쇄하고 공산세력의 연안침투방지는 물론, 세계각국의 영해확장과 주권적 전관화(主權的 專管化) 추세에 대처하기 위한 정책적인 배려에서 선언⁹²⁾된 것으로 의미 부여할 수 있다. 우리나라는 이어 1953년 「어업자원보호법」(법률 제299호)을 제정하여 이 평화선 내의 수역을 ‘어업자원보호수역’으로 지정했다. 지금까지 평화선 선언이나 어업자원보호수역이 공식적으로 폐기되지는 않았기 때문에 법적으로는 여전히 그 효력이 계속되고 있다는 의견⁹³⁾도 제시되고 있다. 우리나라는 1970년 「해저광물자원개발법」(법률 제2184호)을 제정, 공포하고 같은 해에 이 법의 시행령(대통령령 제5020호)으로 한국관할 대륙붕에 7개 해저광구를 설정, 공포했다. 이어도는 이 법에 규정한 제4광구에 포함된다.

우리 정부의 이처럼 과감하고 열정적인 조치는 때마침 나온 국제사업재판소(ICJ)의 북해대륙붕 사건에 크게 고무된 것이라 할 수 있다. ICJ는 북해대륙붕의 경계확정재판에서 등거리 원칙의 범규성을 부인하고 처음으로 ‘육지의 자연연장 개념’을 대륙붕의 본질적인 성질로 규명한 판결을 내놓았으며, 한국은 신속히 원용한 것이다.⁹⁴⁾

1990년대 들어서 우리나라는 1996년에 「배타적경제수역법」(법률 5151호)을 제정함으로써 200해리 수역을 출범시켰다. 이 법에서 배타적 경제수역의 범위는 기선으로부터 200해리 까지 이르는 수역 중 우리나라의 영해를 제외한 수역하며, 우리와 대항하거나 인접한 국가간 배타적 경제수역의 경계는 국제법에 근거하여 관계국과의 합의에 따라 확정하도록 되어 있다. 이 법은 외국 또는 외국인에게 우리의 배타적 경제수역 내에서 권리를 행사하거나 의무를 이행하는 경우, 대한민국의 권리와 의무를 적절히 고려하여 대한민국의 국내법령을 준수해야한다는 내용을 담고 있다. 이어 우리 정부는 1995년에는 유엔해양법협약 비준을 앞두고 「영해 및 접속수역법」을 개정함으로써 접속수역 제도를 도입하고 기존의 영해 제도를 시대적 환경변화에 맞게 보완하였다.

92) 네이버 지식백과(한국민족문화대백과, 한국학중앙연구원)

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=531480&cid=46626&categoryId=46626>(검색일자:2014.5.12)

93) 김부찬, 앞의 주 47), p. 10.

94) 김영구, 앞의 주 41), p. 16.

<그림 2> 우리나라 대륙붕 수역



자료:연합뉴스(2012.12.23)

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006004577>(검색일자:2014.4.3)

3. 중국의 해양관할권



1) 중국의 해양정책

중국의 해양정책은 중국 고유의 자연 및 자원 여건, 사회경제적 환경, 대내외적 여건의 변화와 상호작용하면서 일련의 발전과정을 겪어 왔다. 또한 계획경제체제에서 사회주의 시장경제체제로의 변화, 개혁개방에 따른 제반의 정책변화에 따라 해양정책도 유기적으로 변화하는 양상을 보이고 있다. 특히, 개혁개방 이후로 경제의 성장과 거대한 인구를 지탱할 자원을 획득하려는 중국의 해양정책은 실용주의 노선에 맞춰 해양경제와 자원의 개발을 최우선으로 하는 정책을 추구해 왔다.⁹⁵⁾

중국이 근대 국제법 질서에 맞게 해양정책을 수립하기 시작한 것은 1950년대 이후이다. 1970년대 유엔가입과 심해저위원회 및 제3차 유엔해양법회의의 참여를

95) 주현희, “중국 해양정책에 관한 연구:정책변화 양상과 영향요소를 중심으로”, 『해사법연구』, 제24권 제3호, 한국해사법학회, 2012. pp. 219-248.

계기로 자신의 해양정책의 일부를 밝히기는 하였지만 그 후에도 한동안 모호함을 유지하였다. 하지만 1969년 아시아극동경제위원회(ECAFE)의 아시아 연안지역 광물자원 공동개발조정위원회(CCOP) 보고서 발표 이후 주변 해역의 막대한 석유 부존 가능성에 대한 기대로 인하여 대륙붕에 적극적인 관심을 갖기 시작하였다. 중국은 1958년의 제네바 4개 협약을 지나간 과거의 국제법으로 보았으며 따라서 대륙붕협약을 비준하지 않았다. 그러나 1973년에 시작하여 1982년까지 진행된 제3차 유엔해양법회의 기간 동안 중국은 각종 문서와 성명을 통해 대륙붕과 배타적 경제수역 제도에 대한 자국의 입장을 표명하였다.⁹⁶⁾

중국은 급변하는 세계 정세 흐름 속에서 국가 지도부의 의지 아래에서 점차적으로 해양강국을 위한 정책을 강화하고 국가의 역량을 결집해온 것으로 보인다. 중국 해양관련 기본계획을 보면, 중국해양정책의 장기비전이면서 중국 해양산업의 지속가능한 발전전략인 ‘중국해양21세기 의정’(1996년)을 비롯하여 총 6개 장으로 구성된 중국의 해양지속 가능한 발전 전략인 ‘중국해양산업발전’(1998년)을 수립하였다. 이어 해양강국을 목표로 국방역량 촉진과 해양 경제의 고속 성장 추진하고 해양경제산업을 국민경제의 새로운 성장원으로 제시한 ‘전국해양경제발전강요’(2003년)를 수립, 발표하였다. 특히 총 14편 49개 장 중 해양 분야가 처음으로 1개의 독립된 장으로 편성된 ‘11·5 계획’(2006~2010)은 해양의식의 강화, 해양 권익의 보호(영해 및 배타적 경제수역 내 주권 활동강화, 분쟁 도서에 대한 주권 관리 강화, 자원에 대한 권익 수호), 해양생태의 보호, 해양자원의 개발, 해양종합 관리 실시(해양행정의 통합)를 제시한 특징을 보인다. 또한 2008년에는 11·5 계획 기간 시행되는 중국의 해양종합관리체제의 개선을 지속적으로 시행하는 계획을 담은 ‘국가해양산업발전강요’를 발표하였다.⁹⁷⁾

즉, 중국은 1990년대부터 해양자원 개발과 해양 산업에 관한 법령들을 제정해 왔으며, ‘국가해양사업발전 12차 5개년 계획’과 ‘전국해양경제발전 12차 5개년 계획’을 발표하면서 해양강국을 선언하였다. 중국은 2020년까지 해양강국을 목표로 2011년 정부 주도로 산둥성, 저장성, 광둥성을 각각 블루경제구, 해양경제발전시범구, 해양경제종합실험구 등 3대 해양경제종합실험구로 지정해 해양플랜트 같은

96) 김태영, 앞의 주 19), p. 67.

97) 조동오·최재선·김경신·김민수·이주하, 전게서, p. 49 참조

해양 산업 육성에 박차를 가하고 있다.⁹⁸⁾ 해양에 대한 인식, 활용, 생태, 관리, 조화 등 5개 분야에 대한 확고한 노선지향도 분명히 하고 있다. 요동반도, 발해서부, 산둥반도, 저장(浙江)연안 등 전국 연안을 11개로 구획해 특구적 성격의 ‘해양기능구역’으로 지정한 것도 그 일환이다.⁹⁹⁾

2) 중국의 국내법적 조치

중국은 1958년 「중화인민 공화국 정부 영해에 관한 성명」을 발표했다. 12해리 영해의 실시, 군함의 무해통항에 대한 사전허가, 직선기선 제도의 채용, 대만과 남중국해 각 도서의 영유권 주장 등이었다. 중국이 당시로서는 넓은 12해리의 영해를 선언한 것은 상대적으로 빈약한 해군력을 고려하여 해상방위를 강화하기 위해서였다. 당시의 영해선언은 해양의 관리나 이용보다는 신생국 중국의 주권수호와 영토보전을 위한 목적이 더 강했다고 할 수 있을 것이다. 당시 미국도 중국과 대만 문제를 둘러싸고 대립하고 있었기 때문에 자연스럽게 서방국가들은 중국의 영해성명을 강하게 비난했다. 반면, 소련을 비롯한 사회주의 진영 국가들은 중국의 영해성명에 대하여 지지를 표명했다. 중국은 영해선언에서 대만과 남중국해의 여러 분쟁도서를 자국 영토로 명시하고 대외적으로 그러한 점을 분명히 밝힌 것이다. 이는 이른바 영토규정의 정립으로서 대외적 의지 표현의 출발점이었다.¹⁰⁰⁾

중국은 1992년 「영해 및 접속수역법」을 통해 접속수역을 도입하는 동시에 12해리 영해를 규정하였다. 동법은 영해의 폭을 측정하기 위하여 직선기선 원칙을 도입하였으나, 구체적인 직선기선의 범위 및 내용은 1996년 ‘중화인민공화국의 영해기선’선포를 통해서야 드러났다. 이러한 중국의 선언은 주변국들의 강한 반발을 불러왔다. 베트남은 서사군도(西沙群島, Paracel Islands)와 하이난도(海南島)에 대한 중국의 직선기선 정책에 강하게 반발했으며, 서해와 동중국해상의 연안국인 한국은 몇몇 구역에서의 중국 측 직선기선의 정당성을 문제삼았다. 잠재

98) 매일경제(기획취재팀), “‘바다경제 주도권을 잡아라’...동북아는 지금 해양전쟁중(2013.11.27)”

<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2013&no=1195573>(검색일자:2014.9.20)

99) 부산일보(김태만 한국해양대 교수·동아시아학과), “[부일시론]해양경제대국 중국이 온다!(2013.3.27)”

<http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20130327000065>(검색일자:2014.9.20)

100) 이창위, “중국의 도서와 해양경계 문제”, 『국제법학회논총』, 제54권 제1호, 대한국제법학회, 2009, p. 141

적으로 자국 어민들에게 부정적인 영향을 줄 수 있다는 우려 때문에 중국 정부는 1998년 6월까지 배타적 경제수역과 대륙붕에 관한 법률의 공포를 연기하기도 했다.¹⁰¹⁾

1998년 6월26일 제정된 중국의 「배타적경제수역 및 대륙붕법」은 중국의 배타적 경제수역과 대륙붕에 대한 중국의 주권적 권리와 관할권을 보장하고 국가 해양에 대한 권익을 보호하고자 시도된 법률이다. 이 법은 중국의 배타적 경제수역의 범위를 200해리로 하고, 대륙붕은 중국 육지영토의 전부가 중국 영해 이원으로 자연적으로 연장되어 대륙붕의 외연(外延)까지 뻗어나간 해적구역의 해저와 그 지하로 하며, 만일 대륙단의 외연이 200해리에 미치지 못할 경우에는 200해리까지 확장하도록 규정하고 있다.¹⁰²⁾ 중국의 「배타적경제수역 및 대륙붕법」은 배타적 경제수역 및 대륙붕 양자를 단일 법체계로 정리한 것이 특징이다.

중국은 또한 해양환경의 보호 및 개선, 해양자원의 보존, 해양오염의 방지 등을 주요 목적으로 한 해양환경에 대한 기본법인 「해양환경보호법」을 1983년 3월에 공포하였으며, 2000년 4월에는 해양환경 변화에 따라 이를 전면적으로 개정하였다. 또한 1986년 1월에 제정된 후 2차례 걸쳐 개정된 중국의 「어업법」과 함께 1984년의 「해상교통안전법」, 2001년의 「해역사용관리법」 등이 중국의 내수, 영해, 접속수역, 배타적 경제수역 기타 관할 해역에 적용되는 주요 법이라 할 수 있다.¹⁰³⁾

제3절 한중해양경계획정 문제

1. 한중해양경계획정의 의의

해양경계획정이란 국제법에 기초하여 다수의 국가가 권리와 관할권을 주장한 해역과 해저구역이 공해 또는 심해저에 의해 나누어지지 않고 중복하는 경우에 상호 경계를 정하는 것으로 정의한다. 일반적으로 해양경계획정은 해역에 대한

101) 구민교, 전제논문, p. 7.

102) 김부찬, 앞의 주 47), p. 12.

103) 이창위, “중국의 해양관할권 확대 정책에 대한 소고”, 『해사법연구』, 제20권 제3호, 해사법연구회, 2008, pp. 93-98.

제반 권리의 소재 및 유무를 판단하는 문제로 영유권과 관할권이 논쟁의 핵심이 된다. 영유권은 소유의 발생, 유지와 관련해서 현재 어느 일방에 귀속되는가를 판단하는 문제이고, 관할권은 배타적 경제수역을 비롯한 12해리 영해 이외의 지역에 대한 해양이용과 관련된 배타적 권리에 관한 문제이다.¹⁰⁴⁾

국제사회는 오랜 논의를 거쳐 유엔해양법협약을 통하여 해양경계획정에 관한 세 가지 규정을 두었다. 영해의 경계획정에 관한 규정(제15조¹⁰⁵⁾), 배타적 경제수역의 경계획정에 관한 규정(제74조¹⁰⁶⁾), 대륙붕의 경계획정에 관한 규정(제83조¹⁰⁷⁾) 등이다. 유엔해양법협약 발효에 따라 해양을 끼고 있는 국제사회 연안국은 최소 200해리 관할권을 확보할 수 있게 됐다. 하지만, 세계 곳곳에서 인접 및 대항국간 해양경계획정이라는 국가간 새로운 갈등이 이어지고 있다. 인간생활과 국가경제에 있어서 해양과 해양자원에 대한 의존도는 계속 높아지고 있음에 따라 해양법 체제 아래에서 대항국 또는 인접국간의 해양경계획정은 더욱 중요한 문제가 되었다.¹⁰⁸⁾

유엔해양법협약 제74조는 “서로 마주보고 있거나 인접한 연안을 가진 국가간의 배타적 경제수역 경계획정은 공평한 해결에 이르기 위해, 국제사법재판소규정



104) 박창간·김지예, “동북아 지역 협력으로서의 한중해양경계획정:이어도 문제를 중심으로”, 『아태연구』 제20권 제3호, 경희대학교 국제지역연구원, 2013, p. 12.

105) 유엔해양법협약 제15조(대항국간 또는 인접국간의 영해의 경계획정) 두 국가의 해안이 서로 마주보고 있거나 인접하고 있는 경우, 양국간 달리 합의하지 않는 한 양국의 각각의 영해 기선상의 가장 가까운 점으로부터 같은 거리에 있는 모든 점을 연결한 중간선 밖으로 영해를 확장할 수 없다. 다만, 위의 규정은 역사적 권원이나 그 밖의 특별한 사정에 의하여 이와 다른 방법으로 양국의 영해의 경계를 획정할 필요가 있는 경우에는 적용하지 아니한다.

106) 유엔해양법협약 제74조(대항국간 또는 인접국간의 배타적경제수역의 경계획정) 1. 서로 마주보고 있거나 인접한 연안을 가진 국가간의 배타적경제수역 경계획정은 공평한 해결에 이르기 위하여, 국제사법재판소규정 제38조에 언급된 국제법을 기초로 하는 합의에 의하여 이루어진다. 2. 상당한 기간내에 합의에 이르지 못할 경우 관련국은 제15부에 규정된 절차에 회부한다. 3. 제1항에 규정된 합의에 이르는 동안, 관련국은 이해와 상호협력의 정신으로 실질적인 잠정약정을 체결할 수 있도록 모든 노력을 다하며, 과도적인 기간동안 최종 합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 아니한다. 이러한 약정은 최종적인 경계획정에 영향을 미치지 아니한다. 4. 관련국간에 발효중인 협정이 있는 경우, 배타적경제수역의 경계획정에 관련된 사항은 그 협정의 규정에 따라 결정된다.

107) 유엔해양법협약 제83조(대항국간 또는 인접국간의 대륙붕의 경계획정) 1. 서로 마주보고 있거나 인접한 연안국간의 대륙붕 경계획정은 공평한 해결에 이르기 위하여, 국제사법재판소규정 제38조에 언급된 국제법을 기초로 하여 합의에 의하여 이루어진다. 2. 상당한 기간내에 합의에 이르지 못할 경우, 관련국은 제15부에 규정된 절차에 회부한다. 3. 제1항에 규정된 합의에 이르는 동안 관련국은, 이해와 상호협력의 정신으로, 실질적인 잠정약정을 체결할 수 있도록 모든 노력을 다하며, 과도적인 기간동안 최종 합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 아니한다. 이러한 약정은 최종적 경계획정에 영향을 미치지 아니한다. 4. 관련국간에 발효중인 협정이 있는 경우, 대륙붕의 경계획정에 관련된 문제는 그 협정의 규정에 따라 결정된다.

108) Budislav Vukas, *The Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 84.

제38조에 언급된 국제법을 기초로 하는 합의에 의해 이루어진다.”라고 규정하고 있다. 즉 배타적경제획정의 경계획정은 원칙적으로 당사자간의 합의에 의해 이뤄질 수 있으며, 그 결과는 형평한 해결에 이르러야 한다. 해양경계획정과 관련하여 ‘형평한 해결’이라는 의미는 국제재판소의 판례의 축적에 의하여 법원칙이 확립되었다. 그러나 이러한 해양경계획정에 있어서 “당사국간의 합의”로 ICJ 규정 제38조에 언급된 “국제법을 기초로”, “형평한 해결”을 강조하고 있으나, 규정이 지나치게 추상적이고 모호하여 해양경계획정과 관련한 명확한 기준을 충족시키지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 조위트(W. Jowitt)는 형평은 광범위한 분야를 포괄하고 있기 때문에, 형평을 정의하는 것은 어려우며, 형평은 명확하게 정의될 수 있는 것이 아니고, 실제 적용에 의해 기술적(記述的, descriptive)으로 표현될 수 있는 것이라고 하였다.¹⁰⁹⁾ 해양경계획정과 관련한 논란은 결국 세계 인접 및 대항국간의 축적된 전례와 국제법적 해석, 타당성 있는 논리와 근거 등이 해결의 열쇠가 된다고 볼 수 있다.

해양경계획정과 관련하여 유엔해양법협약의 공평한 해결이라는 모호한 태도에도 불구하고, 국제 판례에서는 최근 ‘가상 중간선 → 관련 상황 및 특별한 사정 (임시 중간선 조정요소 고려) → 비례성(최종경계선 도출)’이라는 삼단계 접근 방식을 활용하여 해양경계획정에 접근하려는 추세가 뚜렷하다. 이때, 해양경계획정 중간단계에서 고려되는 요소로는 해안선 길이, 어업자원, 기점 및 기선, 도서의 존재 등이 있으며, 이 외에 광물(에너지)자원은 경계획정에서 특히 중요한 요소로 고려된다. 특히 대상 수역에 도서가 위치할 경우 이는 양국간 해양경계를 획정하는데 중요한 영향을 미칠 수 있는 결정적 요소로 작용할 수 있다.¹¹⁰⁾

현재 해양경계획정을 둘러싼 정확한 수량은 확정하기 어려우나, 학자들의 통계로 볼 때 세계적으로 약 376-400여 경계획정 문제가 잠재하고 있으며, 이중 약 1/3(약 140개-170개)이 전부 혹은 일부 해결된 것으로 평가되고 있다.¹¹¹⁾ 더구나 대부분의 해양경계획정이 당사국간 협의를 통해서 해결되고 있다는 것 역시 유

109) S. K. Chattopadhyay, "Equity in International Law: Its Growth and Development", *Georgia Journal of International & Comparative Law*, Vol. 5, 1975, p. 382 ; 이창열, “형평의 객관화와 해양경계획정”, 성균관대학교 일반대학원 법학과 국제법 박사학위 논문, 2010, p. 8에서 재인용.

110) 김현수·양희철, 전제논문, p. 101.

111) R. W. Smith, "A Geographical Primer to Maritime Boundary Making.", *Ocean Development & International Law*, Vol. 12, Issue 1-2, 1982, pp. 1-22.

엔해양법협약의 해양경계획정 해결시스템 흠결이 한 원인으로 작용하고 있다는 것도 간과할 수 없다. 해양경계획정에 있어서, 관련 당사국은 자국의 최대이익(자원, 관할권 등의 제요소) 확보를 위해 획정 원칙과 입장을 탄력적으로 적용하고 있다는 것 또한 이러한 주장을 뒷받침한다. 즉, 각국이 해양경계획정시 각국이 주장하거나 고려하는 요소는 해안선의 형태, 지리적 요인, 해저지형, 지질학적 특성, 역사적 이용도, 분쟁지역 관련국에 대한 경제적 상호의존도 등, 대부분 자국 중심적이고 공통성이 결여되어 있기 때문에 이로 인해 빈번한 국가 간의 갈등이 야기되고 있는 실정이다. 특히 해양경계문제로 인한 영토분쟁의 경우는 분쟁 당사국간 심각한 정치적 대립의 양상으로 발전해 긴박한 상황을 만들어 내기도 한다.¹¹²⁾

해양경계획정에 관한 국제협약은 형평에 대하여 분명하게 기술하고 있지 않아, ‘형평한 해결’은 무엇을 의미하는지 파악하기 쉽지 않다. 유엔해양법협약은 제74조와 제84조에 해양경계획정은 형평한 결과를 목적으로 한다고 하면서도, 특정한 방법을 제시하지 못하였다. 이것은 등거리선의 의무적 적용을 주장하는 입장과 형평의 원칙에 의한 해결을 주장하는 입장의 첨예한 대립의 결과였다. 이 대립에서 등거리선 원칙의 의무적 적용을 주장하는 그룹은 ‘특별한 상황’을 함께 제안하였고, 형평의 원칙에 의한 해결규정을 도입하자는 그룹은 ‘관련 상황’을 제안하였다. 그러나 두 입장의 차이는 특별한 상황과 관련 상황이라는 용어의 정의에 차이가 있었던 것은 아니라, 등거리선 원칙을 의무적 규정으로 인정 하는가 않는가에 있었다. 어떠한 입장에 따르든 형평한 결과는 특별한 상황 또는 관련 상황을 고려해야만 한다는 결론에 이르게 된다.¹¹³⁾

생각하건데 특별한 상황이 존재하지 않는 경우 대향국 또는 인접국간의 해양경계가 중간선 또는 등거리선에 의하여 확정되는 것이 합리적이며 형평한 결과를 가져올 수 있다는 점에서 등거리의 원칙과 형평의 원칙은 서로 결합될 수 있는 것이다. 다만 해안선이 심한 굴곡을 이루고 있거나 해안에 도서가 위치한 경우 이러한 상황을 합리적으로 고려하여 경계를 획정해야만 한다는 데 형평의 원칙이 중시¹¹⁴⁾되는 이유를 찾을 수 있다.

112) 강양, “국제사회 힘의 변화와 해양한국의 미래-유엔해양법협약과 해양레짐의 출현을 중심으로”, 『21세기 정치학회보』, 제17집 2호, 2007, p. 136.

113) 이창열, 전제논문, p. 165.

114) 김부찬, 앞의 주 54), p. 134.

<그림 3> 한국과 중국의 배타적 경제수역 경계 주장



자료 : 동아일보(2014. 1. 30)
<http://news.donga.com/3/00/20140130/60488818/1>(검색일자:2014.2.3)

궁극적으로 해양경계획정은 첫째 이미 관련 연안국에 속해 있는 수역에 대한 경계를 결정하는 과정이지 이를 할당하는 절차가 아니다. 둘째 해양경계획정은 일방주의가 아닌 합의를 근거로 이행되어야 한다. 셋째 해양경계획정은 형평한 해결 달성을 목표로 해야 하며, 이러한 목적을 위하여 형평 및 최종적인 형평한 결과를 위하여 비례성 및 사회경제적 영향이 고려되어야 한다는 의견이 있다.¹¹⁵⁾

해양경계획정 갈등은 동북아시아에서도 중요한 사안으로, 한·중·일 3국은 첨예한 논쟁을 이어오고 있다. 특히 한중간 해양경계획정에 있어서, 한중 양국의 배타적 경제 수역은 일부 겹치는 상태로, 이는 중첩 구역에 있는 이어도 관할권 문제와 중국어선 불법조업 문제 등의 근본 원인이 돼 왔다. 우리 측은 양국 해안선의 중간선을 배타적 경제수역 경계로 하자는 ‘등거리’ 원칙을 내세우고 있으나, 중국은 전체 해안선의 길이 등에 비례해서 경계선을 설정하자고 주장하고 있다. 해양경계획정은 배타적 경제수역 외에도 대륙붕에도 영향을 미친다는 점에서 매우 민감한 사안이다. 배타적 경제수역 경계획정과 대륙붕 경계획정은 별개지만, 우리나라와 중국, 일본과의 협상에 의해 주변해역의 배타적 경제수역의 경계가

115) 김현수, 전계서, p. 264.

확정될 경우 대륙붕 경계에도 영향을 미칠 수 있어 배타적 경제수역 경계확정 협상단계에서부터 대륙붕과 자원조사 등을 통해 준비를 철저히 해야 할 것이다.¹¹⁶⁾

2. 한국의 입장

한국은 서로 마주보고 있거나 인접하고 있는 해안을 갖는 국가간에 있어 해양 경계확정 원칙의 하나로 기선상의 가장 가까운 점에서 동일한 거리에 있는 중간선으로 하는 ‘중간선의 원칙(median line principle)’을 고수해왔다. 우리의 주장과 관련하여 1985년 리비아-몰타(Libya-Malta) 대륙붕 경계에 관한 국제사법재판소의 판결¹¹⁷⁾은 시사하는 바가 크다. 연안 200해리 이내의 대륙붕에 있어서는 자연적 연장원칙과 지질학적 지형학적 기준은 배제되고 등거리 원칙을 중시한 판결로, 우리의 입장에 국제법적 설득력을 제시한 판결의 의미를 지닌다.

반 다이크(Van Dyke)도 자연연장 기준이 해양경계확정에 있어서 결정적 요인이 아니라는 점과 1985년 이후에 국제해양 분쟁 판례에서 대륙붕의 자연연장 기준보다는 등거리선과 중간선 원칙이 더 적절하다는 판결이 두드러지기 때문에 중간선 원칙을 적용하여 이어도 주변 수역의 관할권을 주장하도록 권고함으로써 한국 측 입장에 힘을 실어주고 있다.¹¹⁸⁾ 배타적 경제수역 제도 등장에 따른 해양 관할권 설정에 있어서 거리기준의 강화와 국가간 협상에 의한 경계확정시 등거리선·중간선이 경계선 또는 임시경계선으로 자주 사용되어온 사실, 1985년 리비아-몰타 사건에서 보듯이 국제사법재판소도 등거리선의 유용성과 형평성을 실

116) 오선호, “대륙붕 경계확정에 관한 연구”, 성균관대학교 대학원 법학과 석사학위 논문, 2006, p. 108.

117) 리비아·몰타간의 대륙붕의 경계확정(境界劃定)에 관한 사건. 1982년 양국은 그 경계확정에 적용된 국제법의 원칙·규칙 및 그것에 의한 확정방법을 요구하여 국제사법재판소에 합의 의뢰하였다. 심리과정에서 이탈리아가 자국의 대륙붕 경계확정에 영향을 미친다고 하여 제3국 참가(소송참가)를 요구하였지만(국제사법재판소규정 62조), 재판소는 재판소 의뢰에서의 합의원칙의 우월성을 근거로 이탈리아의 요청을 기각하였다(국제사법재판소 1984. 3. 21 판결, 1984 Report 3). 따라서 재판소는 본 건 판결을 이탈리아의 대륙붕 경계에 영향을 미치지 않는 범위에 한정하여 형평원칙을 적용하여 해안에서의 거리를 주요기준으로서 그은 잠정 중간선을 양국의 해안선의 길이의 균형성에 의해 수정하는 형태로 양국간의 대륙붕의 경계를 확정하였다(14대 3)(국제 사법재판소 1985.6.3 판결, 1985 Report 13). 이탈리아의 제3국 참가를 인정하지 않은 점(→튀니지·리비아 대륙붕사건) 및 양국의 해안선의 길이를 기준으로 중간선을 수정한 점에 특징이 있다. 또한 리비아와 몰타는 이 판결에 기초하여 1986년에 대륙붕경계에 대해서 합의하였다. ; 네이버지식백과(21세기 정치학대사전, 정치학대사전편찬위원회, 한국사전연구소), [http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=727007&cid=42140&categoryId=42140\(검색일자 : 2014.7.5\)](http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=727007&cid=42140&categoryId=42140(검색일자 : 2014.7.5))

118) Jon M. Van Dyke, "The Republic of Korea's maritime boundaries." *The International Journal of Marine and Coastal Law*. Vol. 18. No. 4, 2003, pp. 34-35. 참조

제로는 인정하고 있는 사실을 감안할 때, 오늘날 해양경계획정에 있어서 추후 교정을 전제로 등거리선·중간선을 임시경계선으로 확정하여 사용하는 것은 법적으로나 실제에 있어서나 큰 문제는 없다고 하겠다.¹¹⁹⁾

<표 5> 해양경계획정 관련 주요판결

연도	사 건 명	판결요지 및 주요 시사점
1969	북해 대륙붕 사건 North Sea Continental Shelf Cases	국제사법재판소는 대륙붕 경계획정과 관련하여 1958년 대륙붕협약의 중간선/등거리선 규칙을 무시하고 육지 영토의 자연적 연장과 형평의 원칙을 제시
1977	영불대륙붕사건 Anglo-French Continental Shelf Case	중재재판소는 경계획정 기본원칙은 당사자 간에 합의가 이루어지지 않으면 형평의 원칙에 따라 경계선을 긋는 것이라고 판시(※ 국제사법재판소는 1982년 튀니지/리비아 대륙붕사건과 1984년 미국과 캐나다 간 메인만 사건에서 유사한 입장을 보임)
1985	리비아와 몰타 간 대륙붕 사건 Libya-Malta Continental Shelf Case	국제사법재판소는 대륙붕의 경계획정에 거리 기준을 적용하고 자연 연장 원칙을 배제함. 즉, 형평에 맞는 해양경계 획정을 위하여 양국 간 수역에 중간선을 먼저 긋고 여러 가지 관련 사항들을 고려하여 이를 조정하는 방법을 택함
2012	벵골만 해역에서의 해양경계획정 사건 Dispute concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal	국제해양법재판소는 양국 연안으로부터 잠정적으로 등거리선을 그은 후 오목한 해안지형과 같은 관련사정을 고려해서 조정하되, 200해리 이내 경계획정에서는 퇴적층과 같은 지질학적 요소가 고려되지 않는다고 판시. 이는 우리나라가 중국과의 해양경계 획정에 내세우고 있는 중간선 원칙과 일치

자료 : 진행남, “이어도 문제의 현황과 해결방안 모색”, 『JPI정책포럼』, 4호, 제주평화연구원, 2012. pp. 11-13 및 이석용, “해양경계획정 동향과 대응방안”, 국토해양부 『유엔해양법협약 관련 쟁점과 대응방안 연구』, 국제해양법학회, 2012. pp. 43-45 등을 참조하여 재구성

2012년 3월에는 국제해양법재판소 ‘방글라데시와 미얀마 간 벵골만 해양경계획정 사건’에서 대항국 간 거리가 400해리 범위 이내일 경우는 해저의 지형적, 지질학적 특성이 고려될 필요가 없다고 하면서, ‘등거리선(중간선)’ 기준을 적용했다는 사실에 주목할 필요가 있다.¹²⁰⁾ 이 판결은 잠정 중간선 원칙을 재확인한 판

119) 이석용, “우리나라와 중국간 해양경계획정”, 『국제법학회논총』 제52권 제2호, 대한국제법학회, 2007, p.267.

결로 이어도 문제와 관련하여 우리나라에 유리한 판례로 큰 의미를 지닌다. 국제 해양법재판소는 이 사건 판결에서 기존 판례와 같이 양국 연안으로부터 잠정적 등거리선을 그은 후 오목한 해안지형과 같은 관련 사정을 고려해서 조정하되, 200해리 이내 경계획정에서는 퇴적층과 같은 지질학적 요소가 고려되지 않는다고 판정했다. 중국은 기존에 해양경계 획정 시 육지의 자연 연장 원칙 외에도 해안선의 길이와 인구수 등을 고려해야 한다고 주장해 왔지만 뱅골만 해양경계획정 사건 판결에서는 그와 같은 사정은 고려되지 않았다.¹²¹⁾ 뱅골만 사건은 중동을 제외한 아시아 국가간 해양경계획정 분쟁으로는 최초로 국제재판에 회부된 사안으로, 영해, 배타적 경제수역, 그리고 대륙붕을 총망라하는 해양경계획정 사건으로 경계획정과 관련하여 상정 가능한 거의 모두 이슈들이 재판과정에서 제기되었다. 뱅골만 사건 판결은 200해리 이원의 대륙붕의 경계를 획정한 최초의 판결로 큰 의의를 갖는다.¹²²⁾

한편 중재재판소는 2014년 7월 7일 뱅골만에서 방글라데시와 인도의 권원이 중첩되는 해역의 경계를 획정하는 판정을 내렸다. 방글라데시는 2009년 10월 8일 유엔해양법협약 제7부속서에 따라 뱅골만에서 자국과 인도 간의 해양경계를 획정해 줄 것을 청구하는 중재재판을 제기하였다. 이 사건에서 중재재판소는 양국의 권원이 중첩되는 수역에 대한 경계를 획정하였으며, 2012년 국제해양법재판소의 판결(방글라데시/미얀마)과 마찬가지로 200해리 이원 대륙붕의 경계획정에 대해서도 관할권을 행사하였다. 경계획정방식에 관하여 중재재판소는 방글라데시가 주장한 ‘각의 이등분선’방식의 적용을 거부하면서 ‘잠정등거리선/관련 사정’방식의 적용이 부적절한 경우가 아니라면 그 방식을 적용하는 것이 바람직하다고 판단하였다. ¹²³⁾

이어도 주변수역을 포함하여 한국의 중국과의 해양경계획정과 관련하여 유지하는 기조는 ‘중간선 원칙’이다. 한중간 해양경계획정과 관련하여 특별히 고려해야만 하는 ‘관련 사정’이나 ‘특별사정’이 존재하지 않기 때문이다. 따라서 유엔해

120) 제주일보(김현중 기자), “이어도 과학기지 국제 승인 확보 시급(2013.11.6)”

<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=1599055>(검색일자:2014.6.8)

121) 진행남, 앞의 주 74), pp. 12-13.

122) 백진현, “뱅골만 해양경계획정 사건에 대한 회고”, 『독도연구저널』, 제22권, 한국해양수산개발원/독도·해양영토연구센터, 2013. pp. 5-6.

123) KMI 독도·해양영토 브리핑 2014-238호, 한국해양수산개발원 국제해양·독도연구센터, 2014. 8. 11.

양법협약이 제시하는 원칙 아래에서 거리상으로 중국보다 우리나라에 훨씬 더 가까운 이어도 및 그 주변수역에 대한 우리의 관할권 행사는 당연하다.

3. 중국의 입장

중국은 대륙붕 경계획정의 원칙으로서 육지 영토의 자연적 연장이론과 관련하여 1973년 유엔의 심해저위원회 제2분과 위원회에 제출한 「작업문서(Working Paper)」에서 특히, 배타적 경제수역의 경계획정문제에 관하여 “연안국은 영해 이원의 수역에 대해 자국의 배타적 경제수역의 범위를, 연안국의 지리적 및 지질학적 조건과 자연 자원의 부존 형태 및 국민의 경제 발전의 수요 등의 조건에 따라서 합리적으로 정할 수 있다”고 주장하였다¹²⁴⁾ 이는 중국이 해양경계획정과 관련하여 ‘형평의 원칙’을 견지해오고 있음을 시사하는 대목이다. 중국은 한·중 양국 사이에 위치한 대륙붕의 형성과정, 해안선의 길이 및 해안지역 인구 등을 일종의 ‘관련 사정’으로 내세우며 ‘형평한 해결’을 위하여 반드시 이들을 고려해야만 한다고 주장한다. 한국의 서해나 동중국해가 모두 중국 대륙에서 뻗어나간 대륙붕 위에 있다는 이른바 ‘자연적 육지연장이론’을 내세워 이어도의 관할권이 자국에 있다는 논리를 전개하고 있는 것이다. 주(Zhu)는 대륙붕의 자연연장 원칙이 동중국해 해양경계획정으로 타당하다며 이어도 주변 수역의 공동 관할권을 국가전략으로 채택할 것을 주장하여 중국의 입장에 명분을 실어주고 있다.¹²⁵⁾

중국은 자국의 대외적 설득 논리로 1969년 북해 대륙붕 사건¹²⁶⁾에 대한 국제사법재판소의 판결을 제시한다. 중국 및 한국에서 발달한 대륙붕이 남쪽 및 동쪽으로 발달하다 오키나와 해곡에서 단절되어 류큐열도와 차단된 동중국해의 해저

124) Jeanette Greenfield, 「China's Practice in the Law of the sea」, Clarendon Press, 1992. pp. 16-17 ; 이석용, 앞의 주 119), p. 261쪽에서 재인용.

125) Zhu, Fenglan(2006). <http://yataisuo.cass.cn/English/Articles/showcontent.asp?id=793>.(검색일자:2014.7.18)

126) 국제사법재판소는 대륙붕은 육지에서의 자연의 연장으로서(자연의 연장의 원칙) 연안국의 대륙붕에 대한 권리는 사실 그것으로부터 원시적으로 존재한다고 하였다. 따라서 서독일의 미분할의 구역을 형평하게 배분한다는 주장, 덴마크 및 네덜란드의 대륙붕의 육지로의 근접성과 이것에 기초한 등거리원칙의 주장이 모두 기각되었다. 재판소는 모든 관련 있는 사정을 고려하여 자연의 연장을 존중하면서 관습법인 형평의 원칙에 따라 합의에 의해 경계획정을 할 것을 당사국에 명하였다(11대6)(국제사법재판소 1969.2.20 판결, 1969 Report 3) ; 네이버 백과사전(21세기 정치학대사전, 정치학대사전편찬위원회, 한국사전연구소) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=727536&cid=42140&categoryId=42140>(검색일자:2014.7.21)

지형적 특징을 주장한다. 오키나와 해곡이 중국 대륙붕의 자연적 연장의 끝단이라는 게 핵심이다. 북해 대륙붕 지역 해양경계획정시 당사국간 중간선 원칙이 적용되지 않을 경우 당사국간의 합의에 따라 형평의 원칙을 고려하여 결정되어야 한다는 판결의 요지를 주장하고 있다.

그러나 1985년, 육지 영토의 자연 연장 개념을 명시적으로 배척한 첫 번째 판례인 리비아-몰타 사건에 관한 국제사법재판소의 판결이 나오므로써, 대륙붕의 범위와 관련된 이른바 ‘육지의 자연 연장 이론’은 법적 주장의 근거로서 대단히 취약한 이론이 되고 말았다. 1982년 이후 2007년까지 국제사법재판소의 판례 경향을 개관해 보건대 ‘육지 자연 연장’개념은 더 이상 대륙붕 경계 획정에서 중요한 요소로 고려되지 않고 있다. 그러므로 당연히 지구 물리학적 및 지형학적 기준(예컨대 오키나와 해곡)은 200해리 범위를 초과하지 않는 대륙붕의 경계획정에 있어서는 법적 기준으로 참작되지 않는다.¹²⁷⁾

이어도에 대한 중국의 주장과 입장은 ‘해양강국건설’에 나서고 있는 중국의 전략을 단적으로 보여주는 사례로 보아진다. 중국은 시진핑 정부가 출범한 2014년 18차 당 대회 보고에서 처음으로 ‘해양강국건설’을 국가발전전략 목표로 제시했다. 오랜 기간 대륙국가로 존재하고 인식돼온 중국이 이처럼 해양으로의 진출에 적극적 태도를 보이면서 2010년 이후 남중국해와 동중국해에서 연이어 영유권 분쟁을 전개하면서 역내 긴장을 고조시켜 왔다. 중국 외교부는 2009년 3월부터 육지와 해양관할권 분쟁을 전담하는 변경·해양사무사(邊界與海洋事務司)를 발족하고 4월부터 업무를 개시하였다. 주요 업무는 육상·해양경계에 관한 외교정책의 마련과 경계선 획정 및 자원 공동개발을 위한 협상 등이다. 중국은 주변국과의 ‘갈등의 바다’를 ‘평화의 협력의 바다’로 바꾸는 전략을 적극 추진하고 있다. 특히 미확정 지역에서의 자원개발을 위해 ‘분쟁보류, 공동개발’전략을 추진하고 있으며 황해, 동해, 남중국해에서 주변국과 ‘어업협정’, ‘공동개발협정’ 등을 체결하고 있다.¹²⁸⁾

중국은 해양강국을 지향하고 해양 영유권에 대한 주장을 강화하는 것이 정상화의 과정이라는 인식을 갖고 있는 만큼 해양 주권 수호에 대한 확고한 의지는 후퇴하

127) 김영구, 앞의 주 20), p. 52.

128) 국토해양부 『유엔해양법협약 국제동향 파악 연구』, 한국해양수산개발원, 2009, pp. 46-52 참조

지 않을 가능성이 높다. 다만 여전히 중국외교에서 해양 영유권 분쟁이 중국 외교를 압도하면서 중국 외교 전반이 공세적 외교로 인식되고 이로 인해 오히려 중국 부상의 걸림돌로 작용하고 있다는 딜레마가 과제로 남아있다. 즉 남중국해, 동중국해에서의 중국의 강력한 주권 의지 표명이 이 문제의 근본적인 해결을 가져오기 보다는 지속적으로 중국 외교와 안보의 불안요인이자 걸림돌로 대두될 가능성이 높으며 중국 정부 또한 이러한 현실을 직시하고 있다.¹²⁹⁾

중국이 해양 분쟁 문제를 양보하기 어려운 이유는 군사력에서 오는 자신감보다는 국내 정치 사정이 더 커 보인다. 경제사회적 격차가 커지면서 실용주의 개혁개방과 공산주의 이념과 간의 갈등은 증대될 것이고 이념과는 집권 개혁과를 영토 문제 유약성으로 공격할 것이다. 이념과의 애국주의 공세가 드세지면 일본의 센카쿠 섬 국유화 이후의 현 형상을 중국이 타계해야 할 정치적 필요를 강하게 느끼게 된다.¹³⁰⁾

중국이 제시하고 있는 ‘분쟁보류·공동개발의 과도성 조치’와 관련하여 남중국해(230만km²)에 있는 남사군도(약 73만km²) 및 미제초 사안은 시사하는 바가 크다. 30여개의 작은 섬으로 이뤄진 남사군도에서는 중국, 대만, 베트남, 말레이시아, 필리핀, 브루나이 등 6개국의 분쟁이 이뤄지고 있다. 중국은 남사군도의 문제 대응방식에 있어서도 분쟁해결의 공동개발이라는 방식으로 해결하고자 하고 있다. 한편 남사군도 분쟁 중 중국과 필리핀간 분쟁이 두드러지며, 미제초(美濟礁)사건은 중국과 필리핀 간의 해양 분쟁의 사례의 시사점을 전한다.¹³¹⁾ 중국과 필리핀 간의 남중국해 분쟁은 1995년 2월 필리핀령(菲律賓領)으로 되어 있던 미제초에 중국이 설치한 구조물이 발견되면서 촉발되었다. 중국은 이 시설이 남중국해에서 작업을 하는 어민들의 생명을 지키는 시설이며 군사시설이 아님을 주장하였다. 그러나 필리핀은 중국이 필리핀 영내인 남중국해 지역에 군함을 보낼 뿐 아니라 필리핀에 소속된 미제초에 군사 시설을 만들고 있다며, 중국의 이러한 행동은 국제법과 1992년 마닐라 동맹 회의에 관한 남중국해 선언의 주요 의미와 요지를

129) 이동률, 전개논문, p. 49.

130) 이숙중, “동북아평화협력구상이 나아갈 길 : 해양영토분쟁과 한국의 신뢰외교”, 『EAI 논평』, 제31호, 동아시아연구원, 2013, pp. 2-3.

131) 미제초는 남사군도 동부에 위치하고 있는 하나의 환초로 간조 시 일시적으로 수면 위에 부상하기도 한다. 중국은 1995년부터 1999년 동안 숙박시설, 돈사, 채소밭 등 일정한 건조물 등을 설치하는 공사를 진행하면서 필리핀과 분쟁을 야기하여 온 것으로 알려져 있다.

위반한다며 반박하였다. 중국과 필리핀간 미제초에 대한 갈등은 수년간 지속됐으며, 중국은 두 나라 간의 협상을 통해 해결하는 것을 주장하고 다국적인 협상과 국제화되는 것을 반대한다는 주장을 밝힌다. 뿐만 아니라 4년 안에 미제초에 있는 모든 건물들을 철거하라는 필리핀의 요구도 거부하였다. 중국은 결국 미제초에서 철근콘크리트로 구성된 3층 건물을 완성하였다.¹³²⁾

4. 한중어업협정의 의의

1) 주요내용

한중어업협정은 1994년 유엔해양법협약 발효라는 새로운 동북아 해양질서 체계에서 우리나라가 중국과 체결한 최초의 어업협정이다. 새로운 해양질서 아래 한중 양국간 어업분야에서 새로운 국제해양법 질서에 부응하기 위한 상호간 협정이다. 대항국 또는 인접국이 배타적 경제수역의 경계합의전이라도 잠정협정을 체결하기 위하여 노력하도록 하는 유엔해양법협약 제74조가 한중어업협정의 국제법적 근거가 됐다고 볼 수 있다.¹³³⁾ 또한 국내적으로는 1980년대 중반 이후 중국 어선의 한국 측 수역 조업이 급증하고, 그에 따른 해양자원의 고갈과 한국 어민들의 피해 등 발생하는 제반 어려움을 해결하기 위한 사전적인 조치가 필요하기도 했다.

한중어업협정은 1989년 12월 한중 양국의 민간단체 사이에서 ‘어선 해상사고 처리에 관한 합의서’가 체결된 이후, 양국이 1992년 9월 24일 정식으로 외교관계를 맺으면서 물꼬를 마련했다. 한중 양국은 정식수교 이후 1993년 10월 한중외무장관회담에서 한중어업협정의 체결을 위한 협의를 개시할 것에 합의했고, 같은 해 12월부터 서울과 북경에서 교차로 한중협력회의를 개최했다. 이 회의를 시작

132) 정빈함, “중국의 對 남중국해 정책 분석-미제초, 황암도 분쟁을 중심으로”, 경희대학교 일반대학원 정치학과 석사학위논문, 2014, pp. 20-29. 참조

133) “대한민국 정부와 중화인민공화국 정부는, 1982년 12월 10일자 "해양법에 관한 국제연합협약" 의 관련 규정에 따라, 공동관심사항인 해양생물자원의 보존과 합리적 이용을 도모하고, 해상에서의 정상적인 조업질서를 유지하며, 어업분야에서의 상호협력을 강화·증진하기 위하여, 우호적인 협상을 통하여, 다음과 같이 합의하였다.” ; <한중어업협정 전문>, 외교부 홈페이지 참조
[http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=25&tableName=TYPE_DATABOARD&seqno=274386\(검색일자:2014.6.29\)](http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=25&tableName=TYPE_DATABOARD&seqno=274386(검색일자:2014.6.29))

으로 장장 19회에 걸친 회담이 이어졌고, 한중 양국은 2000년 8월3일 협정에 정식 서명하고, 이듬해 4월 5일 중국 베이징에서 열린 한중 수산당국 간 고위급 회담에서 최종 합의했다. 이로써 한중어업협정은 2001년 6월 30일 발효됐다.¹³⁴⁾

한중어업협정은 크게 네 가지의 기본적 성격을 지닌다. 첫째, 한국과 중국 양국간의 어업에 관한 사항만 합의한 양자조약이다. 둘째, 협정수역은 양국의 배타적 경제수역에 한정되기 때문에 양국의 내수와 영해 및 공해에는 적용되지 않는다. 셋째, 상호주의에 기초하여 양 체약국의 배타적 경제수역에 대해 상호 입어를 허용하는 어업협력협정이다. 넷째, 관할권 행사의 선적국주의가 적용되는 공동관리수역을 설정하고 있다.¹³⁵⁾

한중어업협정은 해양법협약상의 배타적경제수역제도를 근간으로 하여 양국이 어업협정을 체결하되, 배타적 경제수역의 경계확정이 이루어지지 아니한 상황을 고려하여 양국의 배타적 경제수역의 권원이 중첩되는 수역 중에서 일정수역을 잠정조치수역(暫定措置水域)¹³⁶⁾·과도수역(過渡水域)¹³⁷⁾ 등으로 지정하여 배타적경제수역제도의 실시를 보류하도록 하고 있다. 이 같은 예외적 수역은 각각 이 협정의 관련규정에 따라 배타적 경제수역과는 달리 별도의 원리에 따라 관리하도록 규정하고 있다. 이 협정은 우리 「배타적경제수역의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률」(이하 : 외국인어업법) 제3조제2항에서 말하는 ‘외국과의 협정’에 해당된다. 따라서, 이 협정과 외국인어업법이 저촉될 경우에는 외국인어업법 제3조제2항의 국제법우선원칙에 따라 이 협정이 우선 적용된다. 외국인어업법 이외에 다른 국내법의 규정과 이 협정이 상충할 경우 역시 이 협정이 한중 양국간의 어업에 관한 특별법적 지위에 있다고 볼 수 있으므로 이 협정이 우선 적용된다고 해석되어야 할 것이다.¹³⁸⁾

134) 네이버 지식백과(두산백과) 참조

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1209236&cid=40942&categoryId=31659>(검색일자:2014.8.1)

135) 최종화, “한-중어업협정 시행의 효과분석”, 『해사법연구』, 제21권 제1호, 한국해사법학회, 2009, pp. 4-5.

136) 잠정조치수역은 쌍방이 각각 자국의 잠재적 배타적 경제수역인 것으로 주장할 수 있는 수역이 중첩됨에 따라 생겨난 수역(83,489km²)으로 한중 양국의 주권적 권리가 각각 행사되는 배타적 경제수역이기는 하되, 자국의 관련 법령의 타방 체약국 국민에게의 적용을 유보하는 수역이다. 이 수역에서는 한중어업공동위원회의 결정에 따라서 한중 양국이 공동으로 해양생물자원 보존을 위해 어선수 제한 등 양적 관리를 실시한다. 어업공동관리위원회가 이 수역에서는 입법적 관할권을 행사하는데, 이 수역에서의 관리와 규제는 기국주의방식에 의한다.

137) 과도수역은 배타적경제수역과 잠정조치수역의 중간적 성격의 수역으로, 한중어업협정 제8조 5항의 규정에 따라 어업협정이 발효 후 4년이 경과한 2005년 7월1일에 각 연안국의 배타적 경제수역에 편입됨에 따라 소멸되었다.

<그림 4> 한중어업협정 경계



자료 : 사진과 그림으로 이해하는 지리학습(부평고)
<http://blog.naver.com/tnstn96?Redirect=Log&logNo=80049266197>(검색일자:2014.7.19)

한중어업협정에서는 ‘별도의 합의’가 없는 한 자국의 법령을 타방국 어선에 적용하지 않는 현행조업질서유지수역이 제주도 남부의 동중국해에 설정되어 있다. 이 수역은 잠정조치수역이 수산자원을 공동으로 관리하도록 명시되어 있는 것과 달리 명분화된 규정이 없다. 중국이 한국측 연근해 조업에 제한을 받게 된 반면, 한국 역시 황금어장으로 불리는 양쯔강 수역에서 조업을 못하게 됨으로써 옥돔·복어잡이 어선과 꽃게 통발어선이 큰 피해를 보게 되었고, 한국측 저인망·안강망업종 역시 중국측 배타적 경제수역 안에서 규제를 받게 됨으로써 불가피하게 조업이 위축되게 되었다. 그러나 이 협정으로 한중 양국 모두에게 ‘자국 쪽 바다’라는 개념이 확실해짐으로써 유엔해양법협약에 따른 새로운 어업질서를 형성하게 되었다는 평가를 받고 있다.¹³⁹⁾

138) 이상철, “한중어업협정”, 『법제논단』, 1월호, 법제처, 2006, pp. 21-22.

139) 네이버 지식백과(두산백과),

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1209236&cid=40942&categoryId=31659>(검색일자:2014. 5.1)

2) 평가

2001년 발효된 한중어업협정은 배타적 경제수역 경제획정 문제를 제외하고 어업협력 문제에 관해서만 한중간의 관계를 정하는 잠정 협정이다. 비록 잠정 협정이기는 하나, 한국과 중국은 지리적으로 일본보다도 서로 근접한 대항국이면서도 그 동안 해양이용문제에 관하여 아무런 공식적 접촉이나 합의가 없이 지내온 사실을 상기할 때, 양국간에 이러한 협정이 체결된 것만으로도 중대한 것임을 부인할 수 없다. 그러나 소위 '과도수역'이란 광대한 잠정조치 수역을 확보하려는 중국의 입장을 실질적으로 수용한 일종의 절충적 합의방식으로 평가되기도 한다. 앞으로 중국과의 성의 있는 접촉을 통해서 황동중국해 안에 실질적인 배타적 경제수역 제도를 도입하는 것이 양국 모두에게 유익한 정책방향임을 설득시켜 나가는 수밖에 없을 것이다.¹⁴⁰⁾

최근 8년간 중국어선단의 한국수역 조업 의존도는 한국어선단의 중국수역 의존도에 비하여 어획량 면에서 10배로서 여전히 격차가 심한 상태이고, 중국어선단의 조직적인 불법어업활동 또한 크게 개선되지 않고 있다. 이 현상의 주된 원인은 중국 당국의 어업구조조정 정책의 실효성이 낮고, 어업인의 준법정신이 희박하며, 중국수역의 수산자원이 고갈된 상태이기 때문이다. 또한 어업협정은 단지 어업에 관한 쌍방 체약국의 이해관계를 조정하여 합의한 것일 뿐이다. 어업 이외의 국제법적 문제 즉, 도서영유권, 해양경계의 획정, 대륙붕의 개발, 해양과학조사활동, 해양환경의 보전과 같은 문제에는 영향을 미치지 아니하는 것이 원칙이며, 또한 영향을 미칠 수 없도록 어업협정 자체에 규정을 두고 있다. 그럼에도 불구하고, 한중어업협정은 양국간의 현실적인 배타적 경제수역 범위를 확인하는 유일한 장치이기 때문에 현재 진행 중인 해양경계 획정교섭에도 간접적인 효과를 발휘할 것으로 볼 수 있다.¹⁴¹⁾

한중해양경계 획정을 앞두고 한중어업협정이 한국과 중국 양국간의 현실적인 배타적 경제수역 범위를 확인하는 유일한 장치이기는 하나, 한중간 잠정적인 어업질서 유지를 위한 한계를 지니고 있음에 따라 중국은 이어도 개발을 위한 한

140) 김영구, 앞의 주 48), pp. 455-458.

141) 최중화, 전계논문, p. 25.

국의 조치에 대해 지속적으로 문제제기를 할 것이다. 특히 우리 정부는 한중어업 협정과 관련하여 최소한 과도수역에 이어도 및 그 주변수역을 포함시키지 못하여 야기된 문제를 철저히 인식하여, 향후 예정된 한중 해양경계획정과 관련하여 철저한 전략적 접근으로 우리의 실효적인 해양관할권 확대에 대비해야 할 것이다.¹⁴²⁾

제4절 동북아 해로문제

1. 해상교통로(해로)의 의의 및 동북아 해로의 중요성

해상교통로(해로, SLOC, Sea Lanes of Communication)는 엄밀히 말하면 군사 전략적인 차원에서 ‘작전부대와 작전기지를 연결하여 그 노선을 따라 보급품과 증원군이 이동하는 해상의 통로’라는 군사적 의미였으나, 오늘날에는 ‘상업적인 목적과 군사적인 목적의 해상수송로’로 포괄적으로 의미부여 되고 있다.¹⁴³⁾

바야흐로 21세기 해양의 시대 및 세계화 시대를 맞아 해로의 안전 및 보호문제가 경제적, 군사적 측면에서 세계 각국의 현안이 되고 있다. 특히, 반폐쇄해의 특성을 지닌 동북아 해역국가들에게 ‘해로 문제’는 유엔해양법발효 이후 해양관할권 확대를 둘러싼 연안국들의 이해관계의 대립과 그동안 지속되어온 도서 영유권 분쟁과 맞물려 주요 관심사로 대두되고 있다.

해양의 구분과 관련하여 한반도로부터 남쪽의 싱가포르에 이르는 아시아 대륙의 동안과 일본 열도에서 시작하여 류큐열도(Ryukyu Islands), 대만, 필리핀 그리고 인도네시아의 보르네오, 수마트라 등의 섬에 까지 연결되는 선에 의하여 둘러싸여진 바다를 보통 중국해(the China Sea)로, 그리고 이를 대만해협을 경계로 남북으로 나뉘어 북쪽을 동중국해(the East China), 남쪽을 남중국해(the South China Sea)라고 부른다. 또한 동중국해를 보통 ‘동북아 해역(the Northeast Asian Seas)’으로 부르기도 한다. 이를 세분하면 한반도 남단과 양자강을 연결한 선을 기준으로, 북쪽의 한반도와 중국 동해안 사이의 바다인 황해(the Yellow

142) 김부찬, 앞의 주 1), p. 349 참조.

143) 김부찬, 앞의 주 44), p. 536.

Sea: 서해), 남쪽의 대만과 한반도 사이의 바다의 협의(狹義)의 동중국해, 한반도와 일본 사이의 동해(the East Sea), 그리고 소련의 사할린 동부와 캄차카(Kamchatka) 반도 사이의 오흐츠크해(the Sea of Okhotsk) 등으로 분류할 수 있다. 동북아 해역에 속하는 네 개의 바다 중 오흐츠크해는 사실상 러시아의 내해(內海)로 되어 있으나, 다른 세 개의 바다는 주변국들 사이에 주요한 활동 무대 및 이해관계의 초점이 되어 왔다.¹⁴⁴⁾

1980년대가 시작되기 이전부터 일본을 선두로 한 ‘동아시아 네 마리 호랑이’, 한국, 대만, 홍콩 그리고 싱가포르 4개국의 놀라운 경제발전은 국제사회에서 새로운 ‘태평양시대’의 도래를 전망하게 되고, 이를 실현하기 위한 지역협력 필요성이 넓게 일기 시작한 때였다. 수출주도형 경제성장 정책과 전략을 추진하는 이들 국가들, 특히 한국은 국가경제발전에 불가결한 주요자원 공급원과 제품수출시장의 해외의존도가 매우 높다. 그렇기 때문에 수출입 물동량의 해운의존도가 거의 절대적 일수밖에 없다. 그런 이유로 해상교통로, 즉 해로의 안전문제는 국가 생존문제로 인식되었던 것이다.¹⁴⁵⁾

한국은 1960년대부터 국가의 생존 및 번영을 위하여 대외지향적인 수출촉진 정책을 추진하였으며, 그 결과 대외교역을 통하여 성장을 이룬 대표적인 통상국가로 평가받고 있다. 따라서 한국의 경우 해로 보호는 국가 경제 및 안보에 있어서 매우 중요하다고 할 수 있다. 또한 ①한국의 주요 수출입 품목이 중화학 공업품과 원자재라는 점, ②한국의 교역 대상국이 전 세계를 대상으로 이루어진다는 점, ③한국의 FTA 추진 및 확대에 따라 대외교역이 증가한다는 점, ④해운업이 우리 국민의 생활터전이라는 점, ⑤(전·평시) 해상물동량이 계속해서 증가한다는 점에서 이러한 해로의 중요성은 미래에도 계속해서 유지될 것으로 전망된다.¹⁴⁶⁾

특히 동북아 해로와 관련하여, 중국 정부가 ‘해양강국’을 표방하며, 관련 법제와 기구를 강화하며 해군전력의 증강 작업과 병행하고 있다는 점은 경계할만한 사안이다. 동아시아 국가들 가운데 탈냉전기 전후하여 가장 적극적으로 군사비를

144) 이상우, “소련해군증강과 동북아해로안전”, 김달중 편, 『한국과 해로안보』, 법문사, 1998, pp. 228-231 ; 김부찬, 앞의 주 1), p. 264에서 재인용.

145) 김달중, “한국해로연구회 30년”, 『한국해로연구회 30년사』, 한국해로연구회, 2011, p. 16.

146) 백병선, “미래 한국의 해상교통로 보호에 관한 연구”, 『국방정책연구』 제27권 제1호, 한국국방연구원, 2011, p. 195.

증강하고 그 추세 속에 팽창적인 해군전략 수립과 해군력 증강을 도모하고 있는 국가는 중국을 꼽지 않을 수 없다.¹⁴⁷⁾

2. 제주해역의 전략적 가치

동아시아 해양문제는 다양한 국제정치적·경제적·법적 맥락에서 진화해 왔다. 보다 구체적으로 영유권 문제, 자원개발 문제, 경계획정 문제, 환경보호 문제를 중심으로 다층적인 이슈 구조를 형성해 있다. 최근의 역내 해양분쟁들의 특징은 그것이 동시 다발적으로 발생한다는 것이고, 그 이면에는 중국의 부상과 미국의 상대적 약화로 대변되는 동아시아의 세력균형의 전이현상이 있다. 하지만 보다 보편적이고 규범적인 관점에서 본다면 동아시아의 도서 및 해양분쟁들은 유엔해양법협약상의 영해 및 배타적 경제수역 등의 경계획정 문제와 밀접한 관련을 갖고 전개되어 왔으며, 역내 국가들 간의 지속되는 갈등은 곧 국제 해양 레짐의 한계를 반영한다. 즉, 동아시아의 해양문제는 일련의 사건들(events)과 제도(institution), 그리고 추세(trend)의 교차점에 놓여 있는 것이다. ¹⁴⁸⁾

동아시아의 이러한 해양 문제의 변화와 세계화 및 국제화라는 패러다임 속에서 '제주해협(Jeju Strait)'과 좁은 의미의 동중국해가 포함된 제주해역은 다양한 측면에서 전략적 가치를 지닌다. 제주와 제주해역은 한-일 및 한-중 항로는 물론 우리나라에서 세계로 진출하는 주요 해로의 길목 또는 그 주변에 위치하고 있다. 또한 제주는 21세기 들어 세계경제권의 중심지로 부상하게 될 환동해권, 환황해권, 그리고 환태평양권 등 아시아·태평양 지역경제권을 연결하는 구심체가 될 수 있을 것으로 기대된다. 제주해역은 국제정세가 매우 민감한 동북아에서 다양한 해양이슈에 대한 거점이 됨으로써 동북아의 경제·평화·안보 등 다각적인 협력에 이바지 할 수 있을 것이다. 우리나라가 제주를 국제자유도시 및 세계 평화의 섬으로 지정·선포한 것은 이러한 제주 및 제주해역이 지닌 지정학적 가치를 깊이 인식한 정책적 결정이 포함되기 때문으로 풀이된다.

147) 박영준, “동아시아 해양질서 불안정의 원인과 전망 : 해양전략의 충돌과 신뢰의 빈곤”, 『동아시아 해양 분쟁과 해법 : 국제법학과 국제정치학의 공동 모색』 (한국해양연구원·동아시아연구원 공동 주최 컨퍼런스 자료집), 2014. pp. 75-76.

148) 구민교, 전계논문, p. 2.

우리나라가 제주해협 및 이어도 해역을 포함하는 동북아 해상교통로를 효과적으로 보호하기 위해서는 무엇보다도 충분한 수준의 해군력 및 해양 경찰력을 확보해야 할 것이다. 그러나 일본 및 중국을 비롯한 동북아 해역 국가들과의 교류·협력을 강화함으로써 해양안보 및 해로보호의 과제를 국제적 해양협력 체제를 통하여 실현하는 방안도 적극 모색할 필요가 있다. 일본·중국·대만·러시아 뿐만 아니라 미국·캐나다 등 태평양 연안국가들과의 국제협력을 강화함으로써 과도한 해상 군사력 증강 경쟁을 방지하고 우리나라가 동북아의 협력적 해양안보 체제의 구축에 주도적으로 참여할 수 있도록 스스로 외교력과 국력을 제고해 나가지 않으면 안 된다고 본다.¹⁴⁹⁾

제5절 '이어도 문제'의 과제

한중 양국은 그동안 이어도 관할권 확보를 위하여 정책적으로, 자국의 법·제도 강화를 위한 다양한 노력을 경주해왔다. 또한 한중해양경계획정에 대비하여 국제사회의 승인을 얻기 위한 국제법적 논리를 개발하고 외교력을 강화해오고 있다. 20여년 가까이 이어진 양국의 해양경계획정 논의에도 불구하고 양국의 해양경계획정은 이뤄지지 못하고 있다. 한중 해양경계획정 이전에 어업분야에서 양국의 어업질서 확립을 위하여 한중어업협정을 체결·시행하는 등 잠정조치 노력을 기울여왔으나, 어업을 둘러싼 한중 갈등 관계도 지속되고 있다. 특히, 제주해협 및 이어도 해역을 포함하는 동북아 해로의 해양안보와 해로보호라는 과제도 남아있다.

'이어도 문제'의 해결은 궁극적으로는 한중해양경계획정의 문제로 귀결된다고 볼 수 있다. 유엔해양법협약 정신에 따라 한중해양경계획정은 '형평한 해결을 달성하기 위해 국제법적 근거에 기반한 합의'에 의해서 이뤄져야 한다. 따라서 이어도 주변수역을 비롯하여 한중간 해양경계획정은 우리 정부의 주장과 명분대로 반드시 관철해야 할 중대 사안이다.

중국은 1980년대 개혁개방정책을 추진하면서 지속적으로 주변국가와의 선린외교를 강조하면서 경제발전을 위한 안정된 주변 안보환경 조성에 외교력을 집중

149) 김부찬, 앞의 주 44), p. 560.

해왔다. 이러한 정책기조는 부상이 본격화되기 시작한 1997년 이후에도 소위 책임대국론, 평화발전론 등을 통하여 지속해왔다. 중국의 해양정책도 이러한 외교기조를 바탕으로 기본적으로는 ‘분쟁보류 공동개발’이라는 정책을 표방하면서 주변국가와의 갈등과 분쟁을 관리해왔다.¹⁵⁰⁾ 따라서 이러한 중국의 해양정책을 면밀히 검토하여 이어도와 유사한 사례조사를 통한 대응 논리 개발, 공동 개발 여부 및 적절한 방안, 그리고 이어도에 대한 주권적 관할권 행사 대한 확고한 논리 개발 등이 향후 과제로 대두되고 있다.

‘이어도 문제’를 슬기롭게 해결하기 위해서는 다각적인 측면에서의 정책과 전략이 요구된다. 국제법적 근거에 따라 우리의 명분과 논리를 국제사회가 인정하도록 충실히 준비해야 하며, 이를 위한 국제사회에 대한 외교대응도 더욱 강력하게 전개해야 한다. 현 상황에서 이어도해양과학기지의 운영을 보다 내실 있게 시행함으로써, 중국과의 해양경계획정 논쟁에서 비교우위 경쟁력을 제고해야 하며, 우리의 해양 관할권의 체계적 관리를 위한 법·제도의 마련도 시급히 요구된다. 아울러 21세기 해양관광시대를 맞아 이어도 해역에 대한 관광정책의 수립도 검토가 요구된다.

우리 정부는 ‘아시아 패러독스(Asian Paradox)’현상을 극복하기 위하여 다자 대화를 적극 추진함으로써 동북아 지역의 지속가능한 평화·협력 체계를 추진하는 ‘동북아 평화협력 구상’¹⁵¹⁾을 제시하였다. 이제 평화협력을 통한 세계 인류 공영의 기여는 국제사회가 요구하는 시대적 과제인 만큼, 해양분야에서도 중국과의 갈등 관계를 지양하고 이어도 문제를 동북아 해양협력 체계를 구축하는 좋은 모델이 될 수 있도록 전략적 접근을 모색해야 한다. 또한 이러한 실천전략으로 해양 거버넌스 활성화 등 국제사회 대화의 물꼬를 트기 위한 노력이 요구된다.

150) 이동률, 전개논문, p. 42

151) 진행남, “동북아 평화협력 구상의 의제 및 추진전략”, 『JPI정책포럼』, 11호, 제주평화연구원, 2013, p. 8.

제4장 ‘이어도 문제’ 해결을 위한 법·정책적 방안

제1절 한중간 해양경계획정 합의

1. 협상 현황

한국과 중국 양국은 해양경계획정 문제를 해결하고자 지난 1996년부터 14차례 이상 회담을 개최했으나 입장차를 좁히지 못해 협상에 진전이 없었다. 1997년 2월 제1차 한중 배타적 경계획정 회담을 시작으로 20년 가까이 해양경계획정에 대해 논의하였다. 그러나 양국은 서로 간의 입장차와 변화무쌍한 국제정세 변화 등으로 별다른 결실을 이뤄내지 못했다. 하지만 2013년 6월 열린 양국 정상회담에서 조속한 협상 가동에 합의가 이뤄지고 2014년 6월 3년 만에 서울에서 양국 국장급 회담이 재개되면서 논의가 물살을 탈 것으로 기대를 모았다.

한편 2013년 6월 중국을 순방한 박근혜 대통령과 시진핑 중국 국가 주석은 ‘한·중 해양과학기술 협력에 관한 양해각서(MOU) 개정안’에 서명하고 양국의 해양과학 분야에 대한 협력을 약속했다. 이번 개정은 1994년 양국 간 첫 MOU를 체결한 이래 그간의 해양과 관련한 정책, 환경의 변화를 반영한 기후변화 및 해양예보시스템, 해양에너지, 해양수자원, 해양·생물자원 및 생명공학, 해양 및 연안공학, 해양 경제 등을 새로운 협력 분야로 추가했다. 정부는 당시 갈수록 치열해지고 있는 해양에 대한 국제적 경쟁에 양국이 보조를 맞추어 공동으로 대응해 나가야 하는 의지의 표명이며, 20여년 간 지속돼 온 양국 간 해양 분야 협력을 확대·강화하는 계기라는 의미를 부여했다.¹⁵²⁾

한중 양국은 또한 2014년 7월3일 정상회담 뒤 채택한 공동성명에서 2015년에 해양경계획정 협상을 가동하기로 했다. 한중 정상회담에서 채택한 공동성명에는 ‘2015년에 해양경계획정 협상을 가동하기로 한다’는 조항이 들어갔다.

152) 데일리안(이소희 기자), “한·중 해양과학분야 협력 MOU…공동추진 모색”(2013.6.28)
[http://www.dailian.co.kr/news/view/348083/?sc=naver\(검색일자:2014. 8 3\)](http://www.dailian.co.kr/news/view/348083/?sc=naver(검색일자:2014. 8 3))

2. 합의의 의의 및 중요성

오늘날 ‘국제분쟁의 평화적 해결 원칙’에 따라 모든 국가간의 분쟁은 반드시 평화적인 방법에 의해서만 해결하도록 요구되고 있다. 국가간의 관계에 있어서 무력을 사용하는 것은 ‘자위권(自衛權, right of self-defense), ‘집단적안전보장제도(集團的安全保障制度, collective security system)’에 의하는 경우를 제외하고는 국제법상 금지되고 있다. 이처럼 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.¹⁵³⁾

한국과 북한, 중국, 일본 등이 위치한 동북아는 전통적으로 지역분쟁을 사법재판이나 국제중재 등 법적 절차에 의해 해결한 전통이 미흡하다. 또한 냉전시대가 종료한 현대에도 한국과 북한은 분열돼 있고, 이에 연관된 동북아의 국제정세가 매우 급변하고 있다. 따라서 지금까지 도서 영유권 분쟁이나 해양경계획정에 따른 합의가 답보상태에 머물고 있다. 특히, 중국의 경제성장과 일본의 군국주의 등 동북아 강국의 긴장도 더욱 악화돼 있는 등 향후에도 동북아 해양을 둘러싼 분쟁해결은 낙관적이지만은 않아 보인다. 한중 양국은 2015년부터 한중해양경계 획정 협상을 가동하기로 했으나 국제 해양법상 해양경계획정의 경우 양국간 합의로 정하도록 하고 있기 때문에 한중 양국간 경계가 획정되기 전까지는 이어도 주변수역에 대한 양국간의 갈등은 지속될 것으로 관측된다.

이어도 문제의 근본적인 해결방법은 국제법에 근거하여 한중 양국이 해양경계 획정을 국제사회의 승인 아래 평화적으로 마무리하는 것이다. 우리 정부는 중국과의 이러한 해양경계획정을 앞두고 보다 논리적인 근거 발굴 및 제시, 외교력 강화에 나서야 한다. 국제법에 따라 한중 양국이 해양경계획정에 합의해야 하는 또 다른 이유는 미래 동반성장의 초석을 마련하는 데도 의의가 있다. 이어도 수역 등 한중간 배타적 경제수역의 힘겨루기는 결국 양국의 예산 낭비 등을 초래함은 물론, 국제사회 협력을 위한 인류의 공동번영에도 반하기 때문이다.

153) 김부찬, “동북아해역의 분쟁해결 및 평화체제의 구축”, 『국제법평론』 통권 제16호, 삼우사, 2001, p. 14.

제2절 이어도 주변수역 및 이어도해양과학기지의 실효적 관리 강화

1. 이어도해양과학기지의 동북아 해양연구거점화

유엔해양법협약은 해양과학조사(Marine Scientific Research)에 관한 정의규정을 두고 있지 않다. 그러나 해양과학조사는 다양한 목적으로 수행되며 해양자원의 합리적인 개발을 위한 기본적인 조건이다. 이러한 해양과학조사는 해양물리학, 해양화학, 해양생물학, 해양지질학 및 지구물리학 등 해양환경의 자연 현상에 관한 과학적 지식의 증진을 목적으로 해양 및 연안 수역에서 기초자료를 수집하고 그것을 분석하는 실험적인 작업이라고 할 수 있다.¹⁵⁴⁾ 해양에서의 과학적 조사활동은 크게 5가지의 일반원칙이 적용된다고 볼 수 있다. ‘평화적 목적의 원칙’, ‘수단 방법의 적법성 원칙’, ‘타 해양이용 활동과의 조화’, ‘해양환경보호, 보전 조항의 준수’, ‘청구권 주장의 배제’ 등이다.¹⁵⁵⁾

유엔해양법협약 발효에 따라 연안국은 배타적 경제수역 및 대륙붕에서 해양과학조사에 대한 일정한 권한을 부여받게 됐다. 연안국은 자국 관할권을 행사함에 있어서 배타적 경제수역 및 대륙붕에서의 해양과학조사를 규제, 허가 및 수행할 권리를 향유한다. 연안국은 평화적 목적 및 모든 인류의 이익을 위하여 통상적 상황에서 타국 또는 권한 있는 국제조직에 대하여 자국의 배타적 경제수역 또는 대륙붕내의 해양과학조사계획에 동의를 부여하여야 한다. 이를 위하여 연안국은 이러한 동기가 부당히 지연되거나 거부되지 않도록 보장하는 규칙 및 절차를 확립하여야 한다. 반면 연안국은 재량에 따라 해양과학조사계획에 대한 동의를 유보할 수 있으며 해양과학조사활동은 연안국의 주권적 권리 및 관할권행사에 대한 부당한 간섭을 할 수 없다.¹⁵⁶⁾ 그러나 이러한 해양법적 질서 속에서도 해양경제계획 등이 정립되지 않는 세계 많은 해양에서는 해양과학조사를 둘러싼 갈등이 이어지고 있는 게 현실이다. 배타적 경제수역과 대륙붕에서의 해양과학조사는

154) Alfred H. A. Soons, *Marine Scientific Research and Law of the Sea*, Boston : Kluwer Law and Taxation Publishers, 1982, p. 124.

155) 김현석, “동북아지역 해양과학조사의 국제적 협력체제에 관한 연구”, 한국해양대학교 대학원 해상교통정보학과 석사학위논문, 2011, pp. 18-21.

156) 유엔해양법협약 제242-244조.

세계 해양질서에서 많은 논란의 대상이 되고 있다. 연안국은 주권도 주권적 권리도 아닌, 단지 ‘관할권’을 가지는 데 그치기 때문이다.¹⁵⁷⁾

2003년 준공된 이어도해양과학기지는 이어도 주변해역의 기상관측과 해양자원 조사를 통하여 우리의 해양과학의 경쟁력을 한층 제고하고 있다. 또, 이어도 주변 수역에 대한 우리나라의 실효적 관리를 국제적으로 각인시키는 핵심 인프라로서의 기능을 톡톡히 수행하고 있다. 또한, 이어도해양과학기지는 전 세계적인 해양 현안 연구에 대해 보다 많은 기여를 하고 있다는 평가를 받기에 충분하다.

국립해양조사원은 그 동안 무인체제로 운영되던 이어도해양과학기지를 2014년부터 연구원들이 체류하는 기지로 전환하여 활용도를 높이고자 하는 한편 연구를 희망하는 기관들의 신청을 받아 체류형 연구를 2~3주씩 릴레이 형태로 진행하고 있다.¹⁵⁸⁾ 이어도 해양과학기지는 지난 10년 동안 태풍 ‘매미’ 등 중요한 관측 기능을 수행하는 것은 물론 세계 주요 학술지에 ‘이어도(Ieodo)’라는 이름이 포함돼 있도록 하는 많은 연구 성과를 발표하며 국제적으로 이어도를 세계에 알리는 핵심 인프라로서의 역할을 수행해 왔다.

<표 6> 이어도해양과학기지 체류형 연구 기본방향

기본적인 해양자료 수집·제공 수준에서 기지의 관측시설을 이용한 체류형 연구추진을 통해 해양연구 전진기지로 적극 활용	
참여기관	해양수산 관련 연구기관 및 대학 등
연구과제	매년 공모 및 전문가 회의를 통해 과제 선정
운영시기	동절기, 태풍기를 제외 7개월 내외
연구지원	기지 이동·시설 이용 기본제공, 식사 등 체류 비용은 참여기관 부담

<표 7> 이어도해양과학기지 2014년 본격 체류연구 참여 기관 및 대학교

연구기관 및 과제현황 : 10개 기관 16과제('14. 3~11월, 210일)	
국가기관	국립해양조사원, 국립수산물과학원 및 해경 등 2개 과제
연구기관	한국해양과학기술원(8), 극지연구소(1) 등 9개 과제
대 학	부경대, 부산대, 인하대, 서울시립대, 제주대 등 5개 과제

자료 : 유학렬, “해양과학과 해양안전을 책임지는 파수꾼 ‘이어도’”, 『과학과 기술』, 2월호, 한국과학기술단체총연합회, 2014, p. 54에서 인용, 재구성

157) 김대순, 『국제법론』 제17판, 삼영사, 2013, p. 1184.

158) 부산일보(강희경 기자), “이어도 해양과학기지 체류형 기지로 탈바꿈”(2014.2.3)

<http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20140129000186&검색일자:2014.7.19>

이러한 성과를 바탕으로 앞으로 이어도해양과학기지 활용을 극대화하기 위해서는 이어도해양과학기지를 필두로 한 한국의 해양과학기지 벨트화를 조기에 실현해야 한다. 우리나라의 제2차 해양수산발전기본계획(2011-2020년)¹⁵⁹⁾에서는 우리나라는 한반도 해역 해양과학기지 구축을 위하여 이어도기지, 가거초기지, 독도기지, 백령도기지 등을 조성하는 한편, 동·서·남해 해양과학기지 및 운영을 통한 종합 해양과학기지 체계 구축을 제시하고 있다. 해역 해양자원 조사·연구기능, 해류와 조류 관측 기능뿐만 아니라 일본, 러시아 등의 해양자원 공동조사 및 연구사업을 주도하는 전진기지의 활용이 필요하다고 제시하고 있다.

이와 함께 이어도 해양과학기지는 멀리 떨어져 있어 운영과 연구 활동이 쉽지 않을 뿐만 아니라 많은 위험요소를 안고 있기 때문에 기지의 안정적 운영과 지속적인 연구개발(R&D) 수행을 위한 풍부한 예산과 인원, 정부의 일관된 정책적 지원이 필요하다. 제2차 해양수산발전기본계획에 따르면, 한국의 해양과학기술에 대한 정부투자는 매우 미흡한 실정으로 국가 연구개발 예산 총액의 2.5% 수준이다. 2004년 국가과학기술위원회에서 심의된 「해양과학기술(MT) 개발계획」 1단계('04~'08년) 기간 동안 계획 대비 54%가 투자(1.5조원 중 8천억원 투자)되어 투자 수준이 미약한 것으로 평가된다는 점은 해양과학조사에 대한 정부의 지원 수준을 재검토할 필요성을 제시한다고 볼 수 있다.

이어도해양과학기지 활성화를 위하여 다양한 인적자원을 활용할 필요가 있다. 앞으로의 해양과학조사에서 해양과학 전문가 집단과 함께 유네스코 산하 정부간 해양학위원회(IOC)의 ABE-LOS와 같이 해양법전문가집단이 함께 참여할 경우 높은 시너지효과를 얻을 수 있을 것으로 기대된다. 해양과학조사의 순수한 목적 차원에서 살펴볼 경우 정부간 국제기구의 활동보다는 때로는 민간차원의 전문가 집단에 의한 협력 역시 해양과학조사활동의 증진에 도움이 될 것으로 기대된다.¹⁶⁰⁾

이어도해양과학기지 관측자료의 중요성은 국내뿐만 아니라 국제적으로도 많은 관심이 집중되고 있다. 국립해양조사원은 2014년 국제적인 자료 공유 확대를 위

159) 해양수산발전기본법 제6조에 근거하여 2011~2020년까지 대한민국의 주권이 미치는 영해 및 관할해역, 나아가 글로벌 해양개발 전진기지 개념을 포함하며 필요시 연안지역까지를 포함하는 대한민국 해양수산 분야에 대한 국가 종합계획

160) 김현석, 전계논문, p. 88.

하여 노후된 장비를 국제적 수준의 최신 장비로 교체하고 다양한 국제공동 프로그램에도 적극 참여할 계획이다. 이어도해양과학기지를 보다 안정적으로 운영하면서 다양한 연구결과들을 서로 공유하고 널리 활용되도록 체류연구를 확대해 나갈 계획이다.¹⁶¹⁾ 이어도해양과학기지과 관련하여 궁극적으로 우리나라는 기존 해외 해양연구 거점기지 및 해양협력 네트워크를 활용하여 해양 관할권 강화를 통한 글로벌 해양경영 시대를 열어나가기 위한 국가의 역량을 결집해야 한다.

2. 해양 관리 관련 국내법 제정 등 제도 구축

우리의 해양 주권 강화를 위한 체계적이고 종합적인 국내법 제정도 시급하다. 정부는 이와 관련하여 「해양영토관리법」 제정을 추진해 왔다. 해양영토관리법은 해양영토의 체계적인 관리를 위해 해양수산부가 2013년부터 제정을 추진해온 법률이다. 5년 마다 해양영토관리 기본계획을 수립하고, 출입제한구역 설정, 정보관리센터 설치 등을 주 내용으로 하고 있다. 2013년 4월 해양수산부는 대통령 업무보고에서 해양영토관리법 제정, 이어도 유인화 체계 전환 등을 주요 업무 계획으로 보고하기도 했다. 해양영토관리법은 독도와 이어도 등을 포함하여 전체 수역에 대한 관리방안과 권리를 구체적으로 명시한 법으로 향후 해양 경계 분쟁에 적극적으로 대응하기 위한 정부의 의지가 담긴 법률로 볼 수 있다.

해양수산부는 2014년 업무 추진계획에서 주변국과의 해양관할권 갈등에 사전적으로 대응하고, 관할해역의 체계적 관리를 위하여 2014년 상반기에 「국가관할해역의 관리에 관한 법률」 제정을 추진해 왔다. 해양수산부가 2013년 12월 입법예고한 국가관할해역의 관리에 관한 법률 입법예고(안)에서는 1994년 유엔해양법협약 발효 이후, 세계 각국은 배타적 경제수역과 대륙붕에 대한 관할권 확장 및 이용 노력을 강화하고 있는 상황으로 배타적 경제수역을 포함하는 우리 관할해역에서 주변국과의 해양관할권 갈등에 사전적으로 대응하고, 관할해역의 체계적 관리를 위하여 국내법적 근거 마련을 위해 이 법률의 제정을 추진한다고 밝히고 있다.

이 법률의 주요 내용은 관할해역의 체계적인 관리 및 이용 관련 중요 정책에

161) 유학렬, 전계자료, p. 54

대한 종합적 의사결정기구로 관할해역관리위원회를 설치하고, 관할해역의 체계적 관리와 이용을 위한 추진력 확보를 위해 정책 목표 달성을 위한 핵심과제 및 실천방안이 담긴 기본계획을 수립하는 것을 담고 있다. 또한 해저지형, 위치, 수심, 해양자원, 미래이용가치 등의 과학적 조사를 통해 관할해역의 체계적 관리와 권리행사에 필수적인 정보를 확보할 수 있도록 관할해역에 대한 조사를 의무화하고 있다. 또, 관할해역에서의 안전한 해양활동과 방위, 해상교통, 해양자원의 이용과 접근 등을 위한 적극적 권리행사 수단으로 특별관리수역을 지정하고, 특별한 관리에 필요한 조치를 할 수 있는 규정을 마련했다. 해양수산부는 또한 업무 보고를 통하여 2014년 하반기에는 관할해역 관리에 관한 중장기적 비전과 정책 목표 달성을 위한 실천방안이 담긴 ‘(가칭)해양영토관리기본계획’을 수립하겠다고 밝힌 바 있다. 앞으로도 해양 주권 강화와 체계적 관리를 위한 우리 정부의 후속 조치가 더욱 확대되어야 할 것으로 보인다.

한편 우리나라는 세계 해양 정책의 변화에 적극 대응 할 수 있는 지금보다 더 효율적인 해양행정 조직체계를 발전시켜 나가야 한다는 의견도 제시되고 있다. 우리나라 해양행정 조직체계는 ‘국가경쟁력과 국가해양력(sea power) 강화 국책 사업을 효율적으로 추진하는 체계’, ‘국제해양질서와 외국의 해양정책 동향 변화에 대한 대응력을 강화하는 체계’, ‘정부내 타부처와 협력과 조화를 구축하는 체계’, ‘부처내부의 기능효율성을 극대화하는 체계’, ‘통합신설부처로서 조직문화의 정체성을 확립하는 체계’로 전환될 필요성이 있다는 주장¹⁶²⁾도 제시되고 있다.

이어도를 둘러싼 한국과 중국의 마찰은 해양관할권을 넘어 해양자원 보호에 관한 분쟁으로, 중국과의 관계에 있어서 고려하여야 할 많은 정치적 변수가 있겠지만 이어도 문제의 본질에 입각한 근본적인 대응수단으로 이어도 주변수역에 대한 안전수역 선포도 심도 있게 고려할만한 사항이라는 의견도 제시되고 있다.¹⁶³⁾

우리 정부는 2013년 12월 8일 제주도 남단 이어도까지 확대한 새로운 한국방공식별구역을 선포했다. 한국이 방공식별구역을 조정한 것은 1951년 3월 미 태평양공군이 중공군의 공습을 저지하기 위해 설정한 이후 62년 만이다. 우리 정부가 제주도 남단의 이어도까지 확대한 새로운 한국방공식별구역을 선포한 것은, 제주

162) 최성두, “우리나라 해양행정 조직체계의 개선방향”, 『한국행정포럼』, 제106호, 한국행정학회, 2004, p. 1-18.
 163) 백민정, “이어도 안전수역 관련 국제법적 논의”, 『동북아 안보정세분석』, 한국국방연구원, 2013, 참조

도 남단의 방공식별구역과 일부 중첩되고 우리 관할수역인 이어도가 포함된 방공식별구역을 중국이 2013년 11월23일 일방적으로 선포했기 때문이다.

국방부가 발표한 새로운 방공식별구역은 기존 한국의 방공식별구역의 남쪽 구역을 국제적으로 통용되고 인접국과 중첩되지 않은 ‘인천 비행정보구역(FIR)’과 일치되도록 조정됐다. 이 조정된 구역에는 우리나라의 마라도와 홍도 남방의 영공, 그리고 이어도 수역 상공이 포함됐다. 국방부는 당시 방공식별구역 조정은 국제 항공질서 및 국제규범에 부합하는 것으로서, 민간항공기 운항에 제한을 가하지 않으며, 주변국의 영공과 해당 이익도 침해하지 않는다고 밝혔다. 국방부는 방공식별구역 관련 법령을 근거로 군 항공작전의 특수성, 항공법에 따른 비행정보구역의 범위, 국제관례 등을 고려해 한국의 방공식별구역 범위를 조정하기로 결정한 것이다. 일본 방공식별구역(JADIZ)에 들어 있던 마라도와 홍도 일부 상공을 포함해 명백한 우리 영공에 대해서는 한 치의 양보도 있을 수 없다는 점을 명확히 했고, 미래 해양자원 보고인 이어도 수역에 대한 관할 의지도 반영한 것이다. 특히 제주도 남쪽 한국방공식별구역을 국제민간항공기구(ICAO)가 설정한 FIR까지 확대해 일치시킨 것은 국제적인 규범에 맞추고 주변국 마찰을 최소화하려는 의지로 분석되고 있다. 새로운 방공식별구역은 관보와 항공 고시보를 통한 고시 절차와 전파에 걸리는 시간을 고려해 7일간의 준비기간을 뒤 고시됐다.¹⁶⁴⁾

우리 정부가 2013년 12월 발표한 새로운 한국방공식별구역은 중국의 선제적 방공식별구역 발표에 따른 대응책이다. 동북아에서 한국과 중국, 일본이 방공식별구역을 두고 민감하게 반응하는 이유는 안보상의 이유가 가장 큰 것으로 보인다. 항공 및 무기개발의 고도화에 따라 동북아에서의 긴장국면은 더욱 위협적으로 변하고 있다. 그런 만큼 영공보호와 자국의 안전을 위해선 방공식별구역 확대가 절실한 상황이 도래하고 있다. 중국이 주변국들의 반발에도 불구하고 방공식별구역을 태평양쪽으로 확대하고 있는 이유는 이와 무관치 않다. 특히, 중국의 이러한 고도의 전략은 이어도 주변수역 등 한중해양경계획정을 대비한 치밀한 외교 전략이라 판단된다.

164) 연합뉴스(김귀근 김호준 기자) “정부, 이어도까지 방공구역 확대 선포…15일 발효(2013.12.8)”, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006639038> (검색일자:2014.6.29)

<그림 5> 한국방공식별구역과 주변국 중첩구역



자료 : 연합뉴스(2014.8.25)

<http://www.yonhapnews.co.kr/photos/1991000000.html?cid=GYH20140825001300044&pType=list>(검색일자:2014.8.28)

이처럼 이어도 해상을 포함한 중국의 일방적인 방공식별구역 선포에서부터 그동안 지속돼온 이어도해양과학기지에 대한 문제제기, 중국어선의 불법조업 등 한중간의 갈등이 여러 양상을 통하여 지속되는 가운데 정치적으로 민감할 수도 있으나 동북아 국제정세의 흐름을 주도면밀하게 관찰하며 필요시 이어도 수역에 대한 안전수역 선포에 대한 심도 있는 논의가 필요할 것으로 보인다.

3. 이어도 관광정책 수립

해양관광은 사람이 자기의 일상 생활권을 벗어나 해양공간이나 연관된 활동을 통하여 마음속에 경험하고 싶은 욕구를 충족시킬 목적으로 심신을 건강케 하고, 새로운 견문을 넓히고 폭넓은 인간관계를 도모하고, 내외면의 자유를 만끽하는 삶의 질과 가치관을 향상시켜 주는 체험과정이다.¹⁶⁵⁾

165) 신동식, “독도관광상품의 개발에 관한 연구”, 『국제관광산업연구』, 제2권 제1호, 국제관광산업학회, 2009, p. 12.

해양관광개발의 추진방식은 변화하고 있다. 해양이라는 환경적 취약성에 대한 고려와 지속가능한 관광개발의 추세에 따라 하드웨어적 위주의 기반시설의 개발과 더불어, 교육, 축제 등 소프트웨어적 측면에서 정책적 추진이 활발히 이뤄지고 있다. 또한 독립적인 지구 및 시설 개발에서 어촌, 어항 등 지역사회와 연계한 관광개발을 추진하여 생활과 생산이라는 단일 공간에서 문화와 관광이라는 복합공간으로 전환되고 있다. 또 관광객의 이동성 증대에 대한 대처, 해저관광자원의 비수기 타개, 관광개발간 경합 가능성 저감 등을 위하여 기존 해양관광개발 정책은 점적 개발에서 관광벨트 등 면적 개발로 발전하고 있다. 관광지와 관광단지 및 친수공간조성사업과 항만재개발사업이 공공성과 상업성으로 사업방향이 구분되면서 기존 공공개발 위주에서 공공과 민간개발이 분리되는 추세가 지속될 것이다.¹⁶⁶⁾

세계 각국은 해양관광을 통하여 자국의 경제적 가치를 창출하고자 노력하고 있다. 우리의 해양수산부도 이러한 시대 변화에 적극 부응하여 크루즈 활성화, 쉽게 즐길 수 있는 마리나 인프라 구축 및 제도개선을 중심으로 한 ‘크루즈·마리나 산업에 대한 선제적 투자’를 확대하고 있다. 또한 ‘지역 경제의 싹틔줄이 되는 해양레저·관광육성’을 위하여 연안의 해양레저·관광 자산화, 해양관광 활성화를 위한 항만 기능 정비, 해양레저 활동의 저변확대 및 지역색이 있는 관광상품 개발, 4계절 중단없는 해양관광 콘텐츠 발굴, 해양레저스포츠의 대중화, 여수박람회장을 동북아 해양관광 특구로 조성 등을 시행하고 있다.¹⁶⁷⁾

이어도의 실효적 관리 강화 전략으로 이어도에 대한 관광자원화는 이어도 주변수역에 대한 우리의 관할권을 국제적으로 각인시키는 현실적인 대안이 될 것이다. 물론 이어도의 실효적 관리 전략의 하나로 이어도 관광정책 수립은 신중히 접근할 사안이다. 해양관할권을 두고 한중간 외교 분쟁이 심화된다면 한중간 국제관광 교류에도 큰 영향을 미치기 때문이다. 2013년 이후 동북아 정세만 보더라도 일본 아베정권의 우경화 및 평화헌법 개정 추진과 역사 및 영토 영유권 왜곡이 외교 분쟁화 되고 있는 가운데, 중국의 방공식별구역 연장 조치로 인해 갈등

166) 김영준, 『해양 관광개발 사례 연구:국내외 관광개발 사례 연구(II)』(정책과제 2007-18), 한국문화관광연구원, 2007, p. 19.

167) 해양수산부 2014년 업무 추진계획(2014.2.19).

구조가 심화되고 있다. 동아시아의 외교 분쟁 상황은 국가별 역학구도에 따라 국제관광 교류에 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치는 데, 특히 중국의 경우 외교 분쟁 대상국으로의 여행을 자제하는 특성이 강한 것으로 분석되고 있다. 예컨대 중국-일본 간 댜오위다오(센카쿠열도) 영토분쟁에 의한 외교 갈등은 2013년 방한 중국인 관광객 급증의 직접적 요인으로 작용하기도 했다. 이어도 관할권에 따른 한중 간 외교마찰이 발생할 경우 방한 중국인 관광객 수요의 감소를 초래할 가능성이 배제할 수는 없을 것으로 판단된다.

반면, 동북아 지역의 국제정세가 매우 민감하고, 이러한 정세로 인하여 각국의 관광산업에 밀접한 영향을 주는 구조 속에서도 관광과 관련한 국제사회 협력도 한층 강화되는 게 현실이다. 최근 들어 관광을 둘러싼 시장환경이 단위 국가의 힘만으로는 해결될 수 없을 정도로 그 범위가 확대되면서 국제관광협력의 중요성이 더욱 커지고 있다. 그 중에서도 불확실성과 불안정성의 문제는 관광산업의 근간을 뒤흔드는 문제로 국제 사회가 함께 풀어야 할 현안 과제로 인식된다. 이에 따라 정책분야별로 볼 때 다소 우선순위에서 밀려 있는 듯한 국제관광정책의 중요성이 더욱 강조된다. 이런 가운데 지난 2006년부터 연례적으로 열리고 있는 한국, 중국, 일본 3국의 관광장관회의는 여러 가지 면에서 그 의미가 크다고 할 수 있다. 무엇보다도 오랜 기간 상호 경쟁관계에 있어왔던 동북아 3국이 관광산업의 공동발전이라는 목표에 그 뜻을 함께 하고 있다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있으며, 협력의 내용에 있어서도 점차 이해 관계적이고 현실적인 내용으로 진보하고 있다는 점에서 매우 고무적이라고 할 수 있다.¹⁶⁸⁾

이러한 대내외 환경 변화 속에서 이어도에 대한 관광자원화 방안을 고민하는 것은 매우 중요하다. 한·중·일이 위치한 동북아시아는 점차 해양을 통해 국가의 경쟁력을 제고하고 있으며, 해양관광은 국가의 해양경쟁력을 끌어올리는 핵심 전략이 되기 때문이다.

이어도의 관광자원화는 과거부터 논의돼 왔다. 1993년 2월 김영삼 정부 초대 과기처장관을 지낸 김시중 박사(81·과학기술포럼 이사장)은 이어도해양과학기지의 산파로 익히 알려진 인물이다. 그가 이어도해양과학기지 건립 10주년을 맞아

168) 이연택, “국제관광협력은 이제 현실이다”, 『한국관광정책』, 제44호, ‘관광시론’ 수록원고, 한국문화관광연구원, 2011.

언론 인터뷰를 통해 소개한 바에 따르면, 이어도 해양과학기지 건립을 위해 잠수함 관광기지도 고려됐다는 내용¹⁶⁹⁾도 소개되고 있다. 당시 해양과학기지 건설을 위해 막대한 자금이 소요됨에 따라 정부가 이어도에 해양과학기지를 건설하기 위해 방안을 수립하던 중 차선책으로 나온 방안이 괌의 사례에서 보듯, 이어도에 잠수함 관광을 겸한 해양기지 건설이 제시됐다는 내용이다.

이명박 정부 때에도 이어도에 대한 관광자원화가 논의됐다. 독도, 백령도, 마라도 등 우리 국토의 끝섬 관광을 활성화하는 정부 사업이 추진됐었다.¹⁷⁰⁾ 당시 문화체육관광부는 2012년 9월 제주 마라도를 찾아 2009년 계획을 수립했다가 보류된 국토 끝섬 관광자원화 사업을 다시 추진할 계획을 밝히고, 예산을 확보해 2013년부터 본격적으로 관련 사업을 벌여 나갈 것이라고 밝혔다. 국토 끝섬 관광자원화 사업은 마라도 등 네 섬의 관광을 활성화하고 국토를 사랑하는 분위기를 조성하고자 시도한 프로젝트다. 이 사업은 2010~2014년 300억원 가량의 사업비를 투입되는 사업이었지만 군사시설보호법, 문화재보호법 등 관련 법령의 제약과 접근성 문제 등으로 인해 중단된 상황이다. 문화체육관광부는 대체로 섬 전체가 천연기념물로 지정돼 인프라 구축이 쉽지 않았음을 밝히며 기존 계획이 하드웨어 중심이었다면 새롭게 추진하는 프로젝트는 소프트웨어 부분을 강화하게 될 것이라고 밝혔다. 문화체육관광부는 또 마라도 근처에 가파도가 위치한 지리적 여건을 고려하여 마라도, 가파도, 이어도를 잇는 관광 패키지도 고려할 수 있을 것임을 시사했다. 끝섬 사업이 독도 영유권 문제에도 긍정적 영향을 미칠 수 있다고 제시했다.

이어도에 관한 관광자원화를 위해서는 이어도 관광에 대한 브랜드 전략 방안 마련, 스토리텔링, 관광상품개발 및 마케팅, 교육-홍보의 장 마련 등 4대 전략이 요구된다. 이어도 관광에 대한 브랜드 전략은 21세기 관광산업은 브랜드에 달려 있기 때문에 선행적으로 이뤄져야 한다. 제주도가 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원 등 유네스코가 인증 및 지정하는 3개 분야의 타이틀과 함께 세계7

169) 정장열(주간조선 부장), “김시중 전 장관의 이어도 기지 설립 비사”, 『과학과 기술』 (2014, 2월호), 한국과학기술단체총연합회, 2014, pp. 55-58.

<http://www.newdaily.co.kr/news/article.html?no=183448>(검색일자:2014.4.7)

170) 서울경제(정승양 기자), “최광식 문화체육관광부 장관 “독도 등 4개 끝섬 관광자원화 재추진”(2012.9.23), <http://economy.hankooki.com/lpage/entv/201209/e20120923171556120450.htm>(검색일자:2014.4.7)

대자연경관에 도전한 것도 이러한 맥락이라 할 수 있다. 특히, 정보통신기술(ICT)에 기반한 소셜네트워크서비스(SNS)가 확산되면서, 브랜드와 이슈는 세계인의 이목을 끄는 핵심 콘텐츠가 됐다. 이러한 시대적 흐름 속에서 우리의 ‘이어도’를 브랜드화하는 것은 이어도 관광자원화의 시발점이다. 이어도가 ‘이상향’의 의미를 지닌 만큼, 평화와 이상향을 융·복합화한 브랜드 커뮤니케이션 전략을 수립, 활용해야 한다. 이와함께 이어도에 대한 브랜드 전략을 바탕으로 새롭게 스토리텔링화는 작업이 병행돼야 한다. 탐라해상왕국, 국토 최남단 마라도, 세계평화의 섬, 이상향 등의 모티브와 구전돼온 각종 설화, 민담 등을 현대적으로 재해석하여 스토리텔링이 이뤄져야 한다. 브랜드 전략 및 스토리텔링을 통해 마련된 기반을 중심으로 관광상품개발 및 마케팅이 순차적으로 이뤄져야 한다. 관광상품의 개발은 관광코스개발, 테마코스개발, 관광기념품 개발 등을 포괄한다. 예를 들어, 마라도를 ‘평화의 상징’으로, 가파도를 ‘카본프리 아일랜드(Carbon Free Island)’로 콘셉트를 설정, 이들을 융·복합화한 관광 상품 개발도 고려할 만 한다. 마라도 콘셉트 설정시, 이어도를 포함한 연계상품 개발도 고려대상이다.

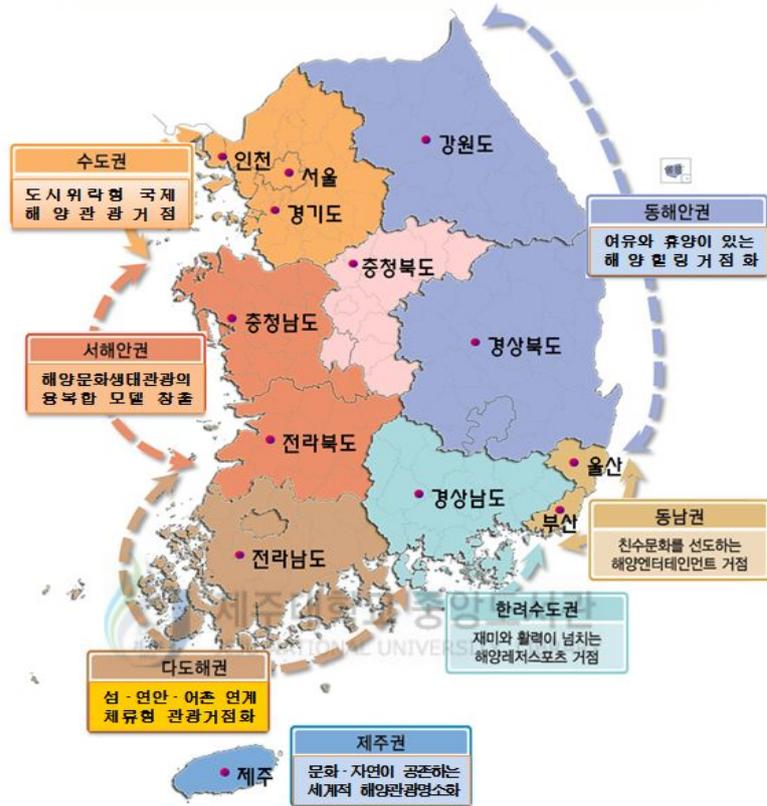
제주의 문화관광상품으로 선풍적인 인기를 끈 ‘올레길’을 적극적으로 벤치마킹하여, ‘(가칭)제주바다 올레길’을 개발하는 것도 고려해 볼만 하다. 우도-비양도-가파도-마라도 등 제주지역 유인도를 잇는 관광상품 개발도 또 다른 관광상품의 경쟁력을 가질 수 있을 것으로 기대된다. 이 상품에도 이어도를 테마로 한 관광기념품 개발 등 마라도와 이어도의 융·복합화를 제안한다.

이어도의 관광자원화와 관련하여 궁극적으로는 제주의 해양관광 육성을 위한 종합계획 및 법·제도적인 장치가 마련될 필요성이 있다. 문화체육관광부의 ‘제4차 관광진흥 5개년 계획’에 의하면 제주해양관광과 관련하여 크루즈 기반 인프라 확충, 중문관광단지 창조적 리노베이션 등 굵직한 계획이 포함돼 있다. 해양수산부는 2014년 4월 전국 연안과 인접해역을 7개 권역으로 나누어 자연·문화·사회적 여건에 따라 특화된 권역 개발을 추진키로 하고, ‘제주권’은 ‘문화·자연이 공존하는 세계적인 해양관광 명소화’를 추진키고 하는 ‘제2차 해양관광진흥기본계획’¹⁷¹⁾을 발표한다. 제주에서는 크루즈·마리나 기반 동아시아 해상관광벨트 구축, 국제관광지

171) 해양수산부 홈페이지, http://www.mof.go.kr/EgovAdvanceView_front.do(검색일자:2014.6.19)

에 맞는 고부가가치 관광상품 개발, 문화·휴양·레저스포츠를 융합한 새로운 관광 콘텐츠 확충 등을 골자로 하고 있다.

<그림 6> 동북아 해양관광 허브 실현을 위한 권역 구상도



자료 : 해양수산부, 제2차 해양관광진흥기본계획, 2014, p. 25.

그러나 제주는 해양도서로서 해양의 관광자원화 잠재력이 풍부한데도 체계적인 이어도 해양관광자원화에 대한 정책적 검토 및 시행은 현실화되지 못하고 있다. 지방정부 차원에서도 2011년 10월 12일에 제주특별자치도 해양레저산업 육성 조례 (조례 제798호)가 제정되었으나, 조례의 내용상 해양관광 범주에 포함되는 크루즈 (Cruise)관광, 도서관광 등의 핵심 해양관광내용이 포함되어 있지 않다. 제주특별자치도 해양레저산업 육성 조례에 의거 「해양레저산업육성종합 계획」을 수립하도록 되어 있으나, 해양레저·스포츠산업에 국한되고, 해양관광육성에 대한 제시는 미흡한 것으로 판단된다. 따라서 기존 「제주특별자치도 해양레저산업 육성 조례」를

「제주특별자치도 해양관광산업 육성 조례」로의 개정을 검토할 필요가 있다. 이 조례에는 해양관광자원에 대한 체계적인 조사와 평가, 보존 및 관광상품 개발 지원 방안, 전담조직, 해양관광 통계작성, 정보시스템 구축 등을 포함할 필요가 있다. 동북아 크루즈 산업의 급성장, 제주 민군복합형관광미항 개항 등 환경변화에 따라 이 어도 관광자원화를 포함한 제주의 해양관광 육성에 대한 종합 정책 및 실행 계획이 필요함에 따라 우리나라 중앙정부의 지원과 관심이 필요하다.¹⁷²⁾

제3절 동북아 해양협력 체계 구축

1. 해양협력 기구 및 해양 Governance

1) 해양 관련 국제기구

일반적으로 국제기구는 특정 지역에 한정되지 않고 국제사회의 모든 국가에게 개방되어 있는 범세계적 국제기구와 특정 지역의 지역국가에게만 개방되어 있는 지역적 국제기구로 나누어 볼 수 있다. 특히 해양과 관련된 지역적 수산기구나 환경기구는 매우 잘 발달되어 있다. 그 중 대표적인 국제기구들은 국제해양법재판소(ITLOS), 국제심해저기구(ISA), 국제해사기구(IMO), 국제수로기구(IHO), UN식량농업기구(FAO), 국제포경위원회(IWC), 세계기상기구(WMO), 유네스코 산하 정부간 해양학위원회(IOC), 국제원자력기구(IAEA), 국제연합환경계획(UNEP) 등이 대표적이다.

해양경계획정 및 해양자원 확보 등 한국의 해양력 증대를 위해 유엔해양법재판소, 국제수로기구, 국제해사기구 등과 같은 해양관련 국제기구와 유엔해양법협약 또는 생물다양성협약 등과 같은 국제해양레짐은 해양관련 국제문제들에 대한 국제사회의 지지 여론을 조성하고 이를 통한 한국의 영향력을 확대하기 위한 효과적인 활동의 장이 될 수 있다.¹⁷³⁾

172) 정승훈·김구, 『제주지역의 해양관광 활성화 방안』(기본연구 제14호), 제주발전연구원, 2012, pp. 157~159.

173) 강양, “국제해양문제 주도권 확보를 위한 글로벌 해양거버넌스 영향력 확보 전략”, 『독도연구저널』, 제8호, 한국해양수산개발원, 2012. pp. 68-72.

2) 해양 Governance의 의의

거버넌스(Governance)는 일반적으로 ‘공동의 문제 관리 해결을 위한 다양한 사적, 공적인 제도나 방식의 결집체’ 정도로 정의할 수 있다.¹⁷⁴⁾ 글로벌 거버넌스라는 개념은 국제적 차원에서 생겨나는 새로운 변화, 즉 초국가적 성격을 가진 문제들의 증가 및 새로운 비국가 행위자들의 등장 그리고 지구적 문제해결을 위한 권위와 능력이 지구정치(global politics)의 다양한 행위자에게 분산되는 현상을 담아내기 위한 개념이다.¹⁷⁵⁾

해양 거버넌스는 해양과 관련된 특정한 목표나 지향점에 도달하기 위해 유기적으로 구축된 정부를 포함하거나 또는 포함하지 않은 요소들의 네트워크 체제로 볼 수 있다. 해양 거버넌스는 해양정책을 수립하고 집행하는 능력이다. 따라서 이는 해양정책을 포함하며, 해양정책이 집행되는 환경을 구성한다.¹⁷⁶⁾ 이론적으로 해양 거버넌스는 ‘지역사회 공공의 생활과 밀접한 각종 해양문제를 해결하는 데 상호의존적인 정부, 시장, 시민사회가 자발적 참여와 자율성을 바탕으로 수평적 네트워크를 구축하여 새로운 형태의 상호작용과 협력을 하는 조정양식’이라고 정의¹⁷⁷⁾할 수 있다. 따라서 해양 거버넌스에는 중앙정부 및 지방정부, 산업계, 연안주민 및 어민, 연구기관, 시민사회단체(NGO) 등 이해관계자가 참여한다.

해양 거버넌스는 ‘국가수준(national level)’과 ‘지역수준(regional level)’의 개념으로 구분되고 있다. 국가차원의 해양 거버넌스는 주로 나라간 영해나 배타적 경제수역과 관계된 문제해결을 다루는 개념이다. 반면 지역차원의 해양 거버넌스는 기능적으로나 공간적으로 다소 제한되어지는 개념으로, 이에 관한 기능적 범주는 주로 지역의 수산, 어업분야(1차 해양산업)나 항만의 해운, 조선, 물류, 관광분야

174) Miles Kahler and David A. Lake, “Globalization and Governance.” in Miles Kahler and David A. Lake, eds., *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition*. Princeton University Press, 2003, pp. 7-8.

175) 유현석, “글로벌 거버넌스 : 개념적 논의”, 『국정관리연구』, 제1권 제1호, 성균관대학교 국정관리대학원, 2006, p. 103.

176) Olsen, S. B., K. Lowry and J. Tobey, *The Common Methodology for Learning: A Manual for Assessing Progress in Coastal Management*. Coastal Resources Center, University of Rhode Island, 1999, p. 20.

177) Terashima, H., The Importance of Education and Capacity-building Programs for Ocean Governance. pp. 600-611 in *Ocean Yearbook 18*, Editors A. Chircop and M. McConnell, The University of Chicago Press, pp. 1046, 2004.

(2-3차 해양산업)의 이해관계를 의미한다고 볼 수 있다.¹⁷⁸⁾ 세계적 해양협력체계가 강화되는 가운데 해양에서의 연안국의 갈등조정 및 협력을 통한 상호공동번영을 위한 해양 거버넌스에 대한 관심은 증대되고 있다. 통합적으로 수립되고 시행되는 해양 정책이 효과적이라는 견해¹⁷⁹⁾는 해양거버넌스 활성화를 위한 정부의 해양 정책 수립 의지가 강화되어야 한다는 점을 시사한다.

2. 동북아 해양에 있어서 국제 협력 필요성

1) 국제 해양협력과 대립

과거의 해양질서는 그로티우스 이래 유지되어온 ‘넓은 공해, 좁은 영해’라는 기본 패러다임 위에 세워져 있었으나, 오늘날의 해양질서는 확대된 연안국의 해양관할권 제도를 수용한 1982년 채택된 유엔해양법협약을 기초로 형성되었다.¹⁸⁰⁾ 바다에 관한 인류의 활동을 규율하는 대헌장(大憲章·Magna Carta)이라 할 수 있는 유엔해양법협약이 탄생하며 새로운 해양질서가 가동되면서 무한한 성장 부가가치를 지닌 해양세계에서도 국가간 또는 지역간의 대립과 협력은 한창 진행되고 있다. 이 새로운 해양 질서의 가동으로, 종래와는 여러 모로 전혀 다른 새로운 법적 제도를 도입함에 따른 과도기적 마찰을 피할 수 없게 되었다. 예컨대 이 새로운 국제해양질서가 가동됨으로써 종래 공해이던 바다 면적의 35%가 연안국의 국가 관할 수역이 되었으며, 이처럼 관할 수역의 광역화(廣域化)가 진행되기 위하여 300건이 넘는 경계분쟁이 발상하였다.¹⁸¹⁾

새로운 국제 해양질서의 도입으로 세계 곳곳에서 마찰과 진통이 거듭되고 있다. 우선, 협력적 관점에서 살펴보면 유엔을 중심으로 한 국제해양질서가 더욱 공고히 이뤄지고 있다. 미국, 중국 등 해양 강대국들의 일방적(unilateral) 정책에 서 유엔을 중심으로 컨센서스(consensus)를 통한 다자적(multilateral) 정책이 강

178) 우양호, 『지방정부와 해양거버넌스-해항도시(海港都市) 부산의 사례』, 한국지방정부학회 2010 하계학술대회자료집, 2010. pp. 2-3 참조.

179) Lawrence Juda, “Considerations in development a functional approach to the governance of large marine ecosystems”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 30, Issue 2, pp. 89~125.

180) 김태영, 앞의 주 19), p. 134.

181) 김영구, 앞의 주 20), p. 9.

화되고 있다. 미국의 유엔해양법협약 가입이 가시화되고 있으며, EU, 중국, 일본 등이 자국 해양이익 확보를 위한 유엔과의 정책을 강화하고 있다. 자원공동개발, 해양경계확정 등과 관련한 분야에서는 양자협력 중심으로, 해양오염방지, 해양생물다양성 보호 등에서는 다자협력 중심으로 다차원적 해양협력체계가 공고히 이뤄지고 있다.¹⁸²⁾ 영토, 자원개발, 그리고 경계확정의 문제를 포함하는 신해양질서의 구축은 궁극적으로 고도의 정치적인 행위지만, 단순한 자국 이기주의 이상의 것을 포함하는, 모든 관련국들이 납득할만한 법적이고 평등한 근거를 담아야 하는 대단히 규범적인 행위이기도 하다. 따라서 동아시아 차원의 새로운 해양질서를 구축하기 위해서는 우선 당사국들은 자신들의 새로운 제도적 노력이 어느 정도의 수준으로 기존의 국제해양 레짐과 제도적 분업을 이룰지를 결정해야 한다. 또한 동아시아의 해양 문제는 경계확정, 자원, 영유권, 해로문제 등이 복잡하게 얽혀있기 때문에 어느 한 국가의 일방적 또는 양자적 노력만으로 해결하기는 사실상 불가능하다는 점을 분명히 인식해야 한다. 동시에, 역내 여러 해양분쟁의 공통분모인 중국의 협조와 양보가 없다면 다자적 해법을 찾을 수 없다.¹⁸³⁾

대립측면에서 보면, 영해가 아닌 배타적 경제수역과 대륙붕이 교차하는 세계 각지의 해양에서는 해양경계확정을 둘러싼 갈등이 이어지고 있다. 유엔해양법협약에 의하여 반폐쇄해로 분류되는 동아시아 해역 중 동북아의 사정은 더욱 그렇다. 국가주권이 인정되는 영해와 달리 배타적 경제수역이나 대륙붕은 풍부한 해양생물·광물자원, 에너지, 해양과학조사, 해상교통로 및 안보 등의 무한한 가치로 한국과 중국, 일본 등 연안국에서는 미래 경제번영을 위하여 해양 관할권 확보를 위한 대립을 이어오고 있다. 동북아 해역은 특히 미국과 러시아를 비롯하여 오늘날 중국과 일본 해군의 주된 활동무대가 되고 있다. 미국의 입장에서 보면 동북아 해역은 러시아 해군의 대남진출을 저지하기 위한 해상군사력의 현시(presence) 및 안전해로 유지를 위한 전략적 중요성이 크게 인정되고 있는 해역이다. 그리고 오늘날 대양해군을 지향하고 있는 일본, 중국 그리고 한국의 입장에서 동북아 해역은 국가안보상 매우 중요한 전략적 가치가 인정되고 있다.¹⁸⁴⁾

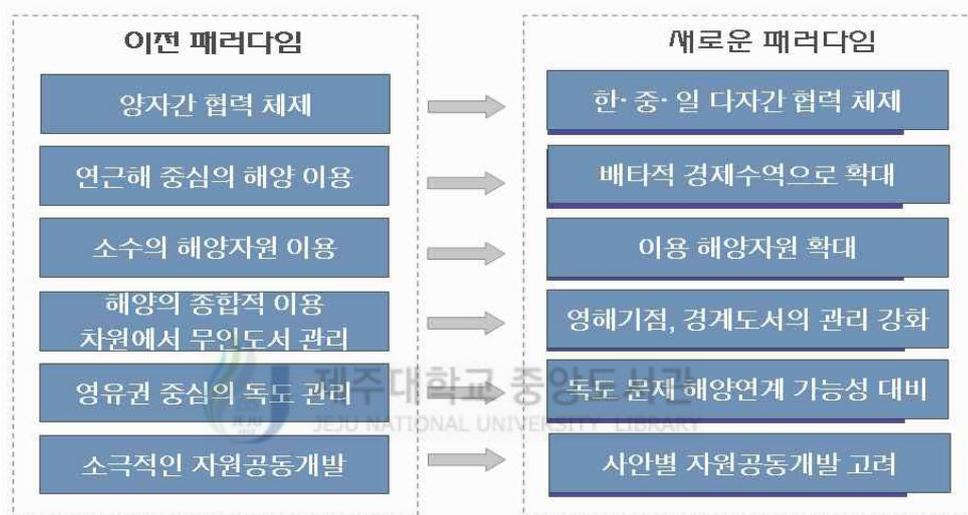
182) 국토해양부, 제2차 해양수산발전기본계획(2011-2020년).

183) 구민교, 전제논문, p. 10.

184) 이상우, “소련 해군중강과 동북아 해로안전”, 김달중 편, 『한국과 해로안보』, 법문사, 1988, pp. 238-242 참조 ; 김부찬, 앞의 주 44), p. 535에서 재인용.

따라서 우리나라의 해양 주권 수호 및 관할권 강화를 위한 국제적인 협력을 강화할 필요가 있다. 해양에 관한 양자간 협력 체제를 한·중·일 등 동북아 지역의 국가가 참여하는 다자간 협력 체제로 확대할 필요가 있다. 또한 다소 소극적이었던 인접국과의 자원공동개발에 지역별·사안별로 참여하는 방안을 적극 고려해야 한다. 이를 위해 인접국과 해양영토 공동협력체를 설립하거나 동북아 지역의 자원공동개발을 위한 공동 조사 연구 및 이 지역의 특성에 맞는 모델에 대한 공동 연구를 추진하는 등 국제협력 전략을 수립하여 추진할 필요가 있다.¹⁸⁵⁾

<표 8> 우리나라 해양영토 정책 방향



조동오·최재선·김경신·김민수·이주하, 전계서, 2008. p. 188.

이미 동북아해역에서 어업자원의 이용이 거의 최고한도에 이르고 있으며 해양 환경 및 생태계의 악화 등의 문제점도 부각되고 있는 실정이다. 어업자원이 지속 가능한 상태로 증가될 수 있도록 하고 해양환경의 보존 등을 위한 공동조치를 취해야만 하는 실정임에도, 개별적 어업협정체제를 제외하고, 전체 동북아해역 국가들간의 다자간 협력체제가 존재하지 않는다는 것은 문제가 아닐 수 없다. 따라서 기선제도, 해양경계획정, 해양과학조사, 대륙붕 개발, 어업자원의 관리, 수산업에 관한 협력, 해양오염방지, 그리고 해양정책 및 분쟁해결에 관한 공동의 규칙 및 협력체제를 마련해야 한다고 본다. 우선 최소한 분야별 공동위원회

185) 조동오·최재선·김경신·김민수·이주하, 전계서, p. 187.

(Common Forum/Commission)의 형태의 협력기구를 설치하고, 나아가서 보다 포괄적이며 조직적인 지역해양기구의 설립을 통한 해양공동체의 구축을 모색해야 할 것이다.¹⁸⁶⁾

국제해양 질서는 ‘고립’과 ‘단절’이라는 폐쇄적 관점에서 형성될 수 없는 특성을 지니고 있다. 해양은 그 특성상 대립보다 협력을 지향할 수밖에 없는 필연적 구조를 띠고 있다. 유엔해양법협약 등 국제해양질서가 요구하는 국제법 정신의 기초가 해양의 평화로운 이용을 통한 세계 각국의 동반성장을 이념으로 하고 있는 것은 바로 해양이 갖는 특성을 바탕으로, 해양을 중심으로 한 세계화의 실현에 있기 때문으로 판단된다.

2) 동북아 국가들의 해양 Governance 추진 방향

유엔해양법협약은 주요 조항들의 모호성 때문에 영유권 및 경계확정에 관한 분쟁해결에는 여전히 많은 한계를 보이고 있음에도 불구하고 동아시아 신해양질서가 그 제도적 분업의 기반을 두는 가장 중요한 규범 체계이다. 해양문제 고유의 특성 때문에 관련 국가들은 해양경계획정, 자원의 관리, 그리고 해양 환경보호를 위해 유엔해양법협약과 같은 전 지구적인 규범 외에도 지역수준의 규범과 조직을 만들어왔다. 이들 중 일부는 유엔과 같은 보편적인 국제기구의 산하에 운영되는 것도 있고 특정 지역 내에서만 독립적으로 운영되는 것도 있다. 이러한 지역기구들이 다루는 이슈들은 생물/무생물 자원관리, 과학적 탐사, 해양운송, 군사활동, 환경보호는 물론 지역 경제협력을 포괄하는 방향으로 확대되고 있다.¹⁸⁷⁾

그러나 한국과 북한, 중국, 일본, 러시아 등이 위치한 동북아는 과거로부터 국제정세가 매우 유동적이고 민감한 지역이기 때문에 국가간 협력체계가 제대로 이뤄지지 못하는 게 현실이다. 냉전의 종식, 남북한 관계개선, 핵 폐기 공동 노력 등은 동북아 지역의 긴장완화에 도움이 됐으나, 여전히 동북아 해역의 주변국 사이의 이해관계는 대립 양상을 보이고 있다.

동북아 주변국의 이러한 갈등에도 불구하고, 동북아는 반폐쇄해의 특성을 지니

186) 김부찬, 앞의 주 153), pp. 17-18.

187) 구민교, 전계논문, p. 10.

고 있기 때문에 주변국의 긴밀한 협력이 그 어느 곳보다 요구되는 지역이다. 해양생물 및 자원, 과학조사, 안보 등 모든 분야에서 단절된 것이 아니라 연계돼 있기 때문에 동북아 주변국은 서로간의 협력 체계 구축으로, 자국이 향유할 수 있는 해양자산에 대한 가치를 극대화할 필요가 있으며, 이는 곧 국제법적 정신을 실천하는 것으로 여겨진다. 유엔해양법협약도 폐쇄해·반폐쇄해 연안국간에 해양생물자원의 관리·보존·탐사 및 이용 조정, 해양환경보호·보전에 관한 권리의무 이행의 조정, 과학조사정책의 조정 및 적절한 경우 해역에서의 공동과학조사 계획의 실시, 서로 협력하기 위한 다른 이해 관계국이나 국제기구의 초청 등에 협력해야 한다고 규정하고 있다.

이러한 국제법적 정신과 동북아 국가들간의 실익 추구를 위하여 다양한 협력의 노력이 이어지고 있다. 동북아 국가들은 국가나 지방정부 차원에서 해양 거버넌스에 관심을 두고 법제화, 행정 및 법 강제 등을 적극 추진하고 있다. 중국은 해양강국을 표방하면서 취약한 해양플랜트, 인재 육성, 기술혁신, 신재생에너지 등에 초점을 맞추어 제도적 기반을 구축하며 해양산업클러스터 조성에 힘쓰고 있다. 일본은 해원자원에너지 확보 전략을 적극 추구하지만 지방정부에 대한 지원은 미약한 것으로 평가된다. 중국이 동북아의 맹주로 부상하면서 해양자원을 둘러싸고 동중국해에서 일본과 센카쿠열도의 영유권 문제로 첨예하게 대립하고 있다. 한국은 이명박 정부의 해양 분야에 대한 무관심으로 해양신산업의 투자규모 면에서 중국이나 일본에 비해 크게 뒤쳐져 있지만 2020년까지 과학기술 로드맵을 작성해 해양플랜트 부문과 해양 신재생에너지 부문에 역점을 둘 방침이다.¹⁸⁸⁾

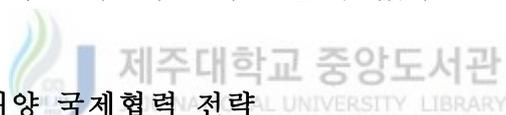
한국을 비롯한 동아시아는 해양과 환경이 밀접하게 연관되어 있지만 서로 상이한 사회적·경제적·정치적 상황이 있는 만큼 다자국가 간의 지역해양 거버넌스 구축이 쉽지 않음을 인식하게 된다. 오히려 상호공동의 이해가 걸려있는 환경오염, 어족자원 고갈 등 주요 쟁점부터 단계적으로 접근하며 상호간 다양한 협약을 맺는 것이 해법이 될 수 있다.¹⁸⁹⁾ 한국의 국제해양거버넌스의 영향력 제고를

188) 최영진, “동북아 해양경제·제도과 지역협력체제 구축 가능성: 환황해권과 환동해권 비교”, 『해양비즈니스』, 제24호, 한국해양비즈니스학회, 2013, pp. 136-137.

189) 찰스 고다드, 제6회 세계해양포럼 인터뷰 내용 ; 상계논문 p. 140에서 재인용.

위하여 무엇보다도 신경을 써야 할 정부 간 또는 비정부 간 국제기구들은 국제 해양법재판소, 국제해사기구, 국제수로기구, 정부 간 해양학위원회 등일 것이다. 이들 기구들이 다자간 협약체 형식으로 변화, 발전해 나가는 가운데 기구가 선점하고자 하는 국제기준과 원칙, 규범과 규칙 등을 한국이 먼저 선점하도록 노력하고 이사국으로써 또는 분담금 제고를 통한 역량 강화조치로서 한국의 활동력과 영향력을 배가시켜야 할 것이다.¹⁹⁰⁾

아울러 동북아 해역에서 여러 도서에 대한 영유권 분쟁 및 해로 안전의 확보와 관련된 갈등 요인이 존재하고 있기 때문에 정부간 ‘아세안 지역포럼’(ASEAN Regional Forum; ARF)이나 ‘동북아시아 다자간 안보포럼(Northeast Asia Security Dialogue; NEASD)’, 그리고 민간 차원의 ‘아·태 안보협력이사회’(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific; CSCAP), ‘평화와 번영을 위한 제주포럼(JEJU Forum, 약칭: 제주포럼)과 같은 지역 평화와 안보대화를 통하여 해양분쟁의 평화적 조정·해결 및 해양협력을 위한 제도적 방안이 마련되어야 할 필요성이 그 어느 때보다 크다고 볼 수 있다.¹⁹¹⁾



3. 이어도 관련 해양 국제협력 전략

1) 이어도 국제협력 방안

유엔해양법협약 체제 아래의 새로운 해양질서 아래, 해양경계획정을 둘러싸고 첨예한 갈등과 대립이 빚어지고 있는 해상은 세계 도처에 산재해 있다. 그 중에서도 이어도 주변수역은 풍부한 생물 및 해양자원, 해양과학조사, 국가 안보 및 해상교통로 등 다각적인 중요 요소에 의하여 한중간 힘겨루기가 오랜 기간 이어지고 있는 핵심지역이다.

한국은 이에 따라 이어도해상과학기지를 포함하여 이어도 주변수역에 대해 국제법이 인정하는 권리를 국제사회에 충분히 각인시킴으로써 향후 한중해양경계 획정에 대비해야 하는 한편, 중국과의 외교적 갈등은 최소화하고 중국과의 지혜

190) 강양, 앞의 주 173), p. 3

191) 김부찬, 앞의 주 44), p. 558.

로운 협력전략을 병행하고자 국가의 역량을 모으고 있다. 특히 이어도를 중심으로 한 한국과 중국의 협력체계는 해양의 공동 이용을 통한 국제사회 번영이라는 국제법 정신을 실현하는 좋은 모델이 될 것으로 기대된다.

이어도 국제협력 방안은 크게, 공동의 해양과학조사와 안보 공조, 이어도와 관련한 인문학적 인식의 제고 및 한중 공동 연구 등으로 제시할 수 있다.

첫째, 이어도 해역에 대한 한중 관할권 문제를 야기시키며 대립적 분위기를 조성하기보다는 한중간 해양과학조사 협력체계의 필요성을 외교적으로 강조할 필요가 있다. 중국은 이어도에 대한 우리의 해양과학조사에 대하여 지속적으로 문제제기를 하는 등 향후 있을 해양경계획정에 전략적으로 접근하고 있다. 그러나 이어도해양과학기지에서 생산되는 각종 관측 자료가 한·중·일 3국 간의 국제적 공유 및 활용 등 평화적 목적으로 사용되고 있다는 점은 해양과학조사에서 동북아 협력모델의 중요성을 방증하고 있다. 동북아 지역의 해양 생태계와 해양 자원을 보전, 해양환경을 위한 정책적 차원의 협력의 장으로 부각시킴으로써, 동북아 해양과학조사 협력이 궁극적으로 국제법 정신을 실현하는 것으로 명분을 강화할 필요가 있다. 순수한 해양과학조사는 인류의 공동 유산인 해양에 대한 과학적 지식의 축적과 바다의 평화적 개발 및 보전에 기여하는 것이며, 중국의 해양 발전 전략에서 강조하고 있는 ‘경제사회의 지속 발전 가능성’을 기반으로 한 과학기술 정책적 교류의 중시라는 방향성과도 일치한다는 측면에서 설득력을 더할 것으로 기대된다. 해양이나 기후변화와 관련한 국제기구와의 협력을 공고히 하고 연구 성과를 제휴한다면 국제사회에 이어도에 대한 평화적인 인식을 널리 확산시키는 데에 큰 도움이 될 것이다. 따라서 한중 배타적 경제수역 협상에서 우리의 입장을 지지하는 국제적 협력을 얻을 수 있도록 이어도 해양과학기지를 적극 활용하는 정책이 요청된다. 특히 이어도 해양과학기지에서 생산되는 관측 자료들이 한·중·일 간의 국제적 공유 및 활용이 광범위하게 이뤄지는 게 바람직하다.¹⁹²⁾ 유엔 해양법협약에 따라 협약의 당사국으로서 해양자원의 보존 및 관리를 위하여 상호 협력을 강화해야 할 의무와 책임 있는 한국과 중국으로서는 이러한 협력이 국제법이 요구하는 과제일 수 있다.

둘째, 한중 양국의 이어도 해상에 대한 군사안보 협력전략도 필요하다. 이어도

192) 진행남, 앞의 주 74), pp. 16-17.

해상은 동북아 군사전략적 핵심요충지로서, 한국과 중국이라는 직접 영향을 받는 국가 외에도 군사적 측면을 감안하여, 일본·북한·미국·러시아 등 관계국에도 매우 중요한 의미를 지닌다. 우선 중국의 입장에서 볼 때, 이어도 해상은 미국과 일본, 러시아 등을 견제하기 위하여 반드시 필요한 전략적 요충지다. 인근해역을 거치지 않고 칭다오(靑島)에 있는 중국 북해 함대와 상하이에 있는 중국 동해 함대가 태평양으로 진출할 수 있는 해상 통로이다. 미국과 일본의 해군력을 견제할 수 있을 뿐만 아니라 러시아가 태평양으로 진출하려는 시도도 방어할 수 있는 전략적 요충지로 인식하고 있다. 한국의 입장에서는 이어도는 일본과 중국과의 도서 영유권 문제, 해양경계획정 문제, 해상교통로 문제 등과 같은 잠재적인 분쟁의 요인이며, 지정학적·전략적 요충지로 인식되고 있다. 한국의 주변해상은 한국을 인접국가의 미사일 공격으로부터 보호할 만큼 넓지 않으며, 오히려 해양에서 내연하는 영토분쟁과 어업분쟁이 확대될 경우, 돌이킬 수 없는 재앙을 낳을 수 있는 조건을 제공하고 있다.¹⁹³⁾ 동북아 해역의 중심에 위치하고 있는 우리나라로서는 이처럼 이어도 해상이 지닌 군사적 중요성을 적극 감안하여 중국과의 군사안보 협력 전략을 강구할 필요가 있다.

셋째, 이어도에 대한 보다 포괄적인 인식의 제고가 필요하다고 볼 수 있다. 제주에서는 이어도가 오랜 세월 제주사람들의 일상 속에서 호흡을 함께 해오면서 오늘날 ‘뿌리 깊은 생활문화’로서 자리 잡고 있다. 따라서 이어도 문제를 해결하기 위해서는 국제법적 논리 개발과 함께 제주의 역사·설화·민요 등을 포함한 인문사회학적 지식의 융합 내지 통섭을 통해 이어도에 대한 포괄적인 인식의 제고가 요청된다.¹⁹⁴⁾ 아울러 이어도와 관련한 한국과 중국의 역사, 전설, 설화, 문화예술 등 인문학적 공동연구도 협력방안으로 필요할 것으로 보인다. 이어도가 한중 양국의 인문학적 요소에 어떻게 녹아들어 왔는지에 대한 공동연구를 통하여 한국과 중국의 교류 및 서로간의 상생관계를 연구함으로써 세계 인류 문화사에도 일정부분 기여할 수 있는 것으로 판단된다.

한중 해양경계획정이 합의되지 않은 가운데 이어도를 둘러싼 한중 양국의 갈등은 경제적으로나 안보적으로 이득보다는 엄청난 손실을 야기할 수 있다. 따라

193) 박창진·김지예, 전제논문, pp. 22~25.

194) 진행남, 앞의 주 74), p. 15.

서 한중 양국은 이어도에 대한 대승적인 공동 협력으로 동북아 평화 유지에 이바지하는 한편 공동의 이익 극대화를 위하여 전향적이고 미래지향적인 협력방안을 발굴하고 실현하는 데 상호 노력해야 한다. 해양 관련 조직 및 규범과 더불어 해양 거버넌스를 해양정책의 3가지 요소로 규정한 마일즈(Miles)¹⁹⁵⁾의 정의에 비취, 이어도 국제협력 방안에 있어서 해양정책의 수립시, 해양 거버넌스의 참여를 통한 시너지효과를 극대화할 필요성도 요구되고 있다.

2) 외교력 강화 및 협력 네트워크 구축

이어도의 실효적 관리 강화를 위해서는 민·관 해양외교를 보다 활성화해야 한다. 해양관련 국제기구 회의에 적극 참석하고, 외교통상부, 한국국제협력단(KOICA)의 국제기구 진출 지원사업과 연계해 해양 국제기구에 대한 우리의 핵심인력 진출 지원을 확대해야 한다. 해양을 주제로 한 각종 포럼과 국제회의 개최 등을 통해 해양에 관한 국제협력 네트워크 강화를 추진해야 하는 동시에 우방국, 주변국 해군간 정기적인 교류·훈련을 통해 해양안보협력을 강화함으로써 동북아 해양에서의 긴장완화, 우호협력 여건을 조성해야 한다.¹⁹⁶⁾

이러한 관점에서 한국의 지방정부인 제주특별자치도의 역할도 중요하다. 제주특별자치도가 참여 또는 시행하고 있는 국제적 협력 네트워크에서 이어도 문제를 공론화하고 보다 심층적으로 조명할 수 있도록 함으로써 우리의 이어도 관할권 확보를 위한 국제적인 공감대를 한층 강화할 필요가 있다. 제주포럼과 섬관광정책포럼(ITOP), 제주국제크루즈포럼(Cruise Forum) 등은 이어도 문제의 국제적 관심을 이끌어내는 좋은 창구가 될 것으로 판단된다.

우선 한반도와 동북아시아 지역의 평화와 공동번영을 모색하기 위한 역내 지도자들의 논의의 장으로 출범한 제주포럼은 제주평화연구원의 주관으로 매년 5월 제주에서 개최되고 있다. 제주포럼은 2001년부터 격년제로 시행된 제주평화포럼을 모태로 하고 있는데, 2011년부터 연례적으로 개최되고 있다. 2014년 제9회

195) EL. Miles. "The concept of ocean governance : evolution toward the 21st century and the principle of sustainable ocean use", *Coastal Management*, Vol. 27, Issue 1, 1999;27, pp. 1~30.

196) 국토해양부, 제2차 해양수산발전기본계획(2011-2020년).

제주포럼은 아시아의 새로운 평화와 번영의 질서를 구축해야 한다는 차원에서 대주제를 ‘새로운 아시아 설계(Designing New Asia)’로 설정, 모두 64개의 세션으로 구성됐는데, 57개국 4000여명이 참여하는 등 괄목할만한 성장을 거두었다.¹⁹⁷⁾ 제주포럼은 동북아시아의 평화와 번영이라는 일관된 주제에 대하여 국제적인 공감대를 형성해 왔고, 지역의 주요 대화체로 자리매김해 왔다. 동아시아에서 상호간 의사소통과 경제적 교류가 전례 없이 확대됨에 따라 지역 협력의 필요성은 더욱 강조되고 있으며, 동아시아 지역 지도자 간의 대화와 협력을 위한 제주포럼의 기조는 아시아 지역뿐만 아니라 전 세계의 평화와 번영에 기여하게 될 것으로 기대를 모으고 있다.¹⁹⁸⁾ 제주포럼이 앞으로도 세계 각국의 오피니언 리더들을 통하여 생산적인 담론을 형성하고, 해양협력을 통한 동북아 평화협력 체제를 비중 있게 다룰 수 있도록 행·재정적 지원이 더욱 강화될 필요가 있다.

섬관광정책포럼은 지난 1997년 제주도와 오키나와 발리, 하이난 등 4개국 섬이 모여 창설했다. 지난 2011년 제15회 포럼에서 제주특별자치도가 포럼의 발전을 위해 지방공기업인 제주관광공사 내에 사무국을 설치하겠다고 선언한 후 현재까지 제주관광공사가 사무국을 운영하고 있다. 2014년 8월 현재 회원은 11개국 11개 섬이며, 옵서버는 3개국 2개섬 및 1개 내륙도시, 협력적 파트너는 2개국 2개섬이다. 섬관광정책포럼은 지난 2013년 제17회 포럼에서 ‘세계화와 지역화-섬 관광개발을 위한 기회와 도전’을 주제로 담론을 형성하였고, 2014년 제18회 포럼에서는 ‘지속가능한 해양관광 네트워크’를 주제로 설정하는 등 회원국간의 공통 관심사를 가지고 논의를 이어오고 있다. 따라서 섬관광정책포럼에서 동북아 협력의 모델로 이어도를 의제로 한 평화 논의도 고려할 만하다.

해양관광시대를 맞아 크루즈포럼도 이어도 문제의 담론을 형성하는 좋은 장이 될 것으로 보인다. 유럽과 미주를 중심으로 번성했던 크루즈관광이 동북아에서 발전하면서 한국과 중국, 일본의 크루즈관광 벨트화 필요성이 빠르게 확산되고 있다. 이는 해양경계획정을 둘러싸고 갈등국면에 있는 동북아가 해양관광을 통해 상호 동반성장해야 한다는 시사점을 제시하고 있다. 21세기 최고의 관광 상품으

197) 제주일보(좌동철 기자), “제주포럼 개막...새로운 아시아 설계 논의 본격화”(2014.5.29)

<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=1709228>(검색일자:2014.8.12)

198) 제주포럼 홈페이지, <http://www.jejuforum.or.kr/kor/jejuforum/?code=Greetings>(검색일자:2014.8.13)

로 평가받는 크루즈관광산업의 이용규모는 세계관광기구(UNWTO)에 의하면 2013년에는 2100만명 돌파, 2015년에는 2500만명 이상으로 연평균 7.38%의 높은 성장을 할 것으로 예측되고 있다.¹⁹⁹⁾ 특히 북미와 유럽에서 번성했던 크루즈 관광은 아시아에서 중국을 기반으로 급격히 성장하면서 동북아 크루즈 관광에 대해 세계의 주목을 끌고 있다. 제주만 하더라도 2013년 크루즈를 통하여 38만명이 넘는 관광객이 제주를 찾았고, 2014년에는 50만명을 돌파했다.

제주특별자치도와 해양수산부가 공동 주최한 2013년 제1회 제주국제크루즈포럼은 ‘아시아 크루즈관광의 기회와 도전’을 주제로 개최됐으며, 아시아 주요 크루즈선사 및 업계, 정부 및 지자체, 학계 등이 참여했다. 제주국제크루즈포럼은 아시아 크루즈산업 현황 및 전망, 각국의 정책, 선사 전략, 기항지의 대응태세에 이르기까지 폭넓은 주제를 한자리에서 다룸으로써 크루즈 관광에 대한 이해를 돕고, 제주지역 크루즈관광 발전을 위한 대안을 마련하는 계기가 되고 있다는 평가를 받고 있다.²⁰⁰⁾ 제2회 제주국제크루즈포럼은 2014년 8월27일부터 29일까지 사흘간 ‘아시아 크루즈관광의 새로운 물결(New Wave of Asia Cruise Tourism)’을 주제로 열렸다. 제2회 포럼에서는 또한 ‘아시아크루즈리더스네트워크(ACLN)’ 발족 및 ‘아시아크루즈터미널협회(ACTA)’ 정기총회 등도 개최됐다. 또한 제1회 포럼에 이어 제2회 연속행사 개최를 통해 행사의 내실화를 꾀하는 한편 지역경제 파급효과를 극대화하고 향후 해양·크루즈관광엑스포 도약을 위한 기반을 마련하고자 했다. 제주국제크루즈포럼은 동북아시아 크루즈 산업의 동반성장을 위한 담론의 장인 만큼 이어도 주변수역에 대한 관광자원화 등에 대하여 논의가 이뤄질 수 있는 기회가 될 것으로 판단된다. 제주국제크루즈포럼이 동북아 해양관광 국제협의체 구성을 모색하는 단초가 됨으로써 동북아 해양 갈등 해소와 협력의 계기가 될 수 있을 것이다.

이처럼 세계 평화의 섬, 그리고 국제자유도시로 지정된 제주의 위상을 적극 활용하여 제주에서 개최되는 주요 컨퍼런스를 활용한 동북아 협력기반을 마련하는 것에 대한 정책적 접근이 필요하다.

199) 윤주, 『크루즈 기항지 관광 활성화 및 프로그램 육성 방안 연구』(기본연구 2013-48), 한국문화관광연구원, 2013, p. 3.

200) 제주관광공사 보도자료(2013.10.24)

[http://www.jito.or.kr/korean/Bd/view.php?btable=report_info&bno=515&p=1&cate=\(검색일자:2014.8.2\)](http://www.jito.or.kr/korean/Bd/view.php?btable=report_info&bno=515&p=1&cate=(검색일자:2014.8.2))

제4절 소결론

21세기는 바야흐로 해양의 시대다. 해양과의 긴밀한 상호관계를 바탕으로 발전하는 경제의 새로운 모형을 ‘청색경제(Blue Economy)’라 정의내릴 수 있는 등 청색경제는 특정산업군이나 한정된 지리적 범위의 경제만을 지칭하는 것이 아니라, ‘해양이 제공하는 기회와 위협에 적절하게 대응하면서 그로부터 성장의 기회를 찾는 인류 경제사회의 새로운 발전 방식’에 관한 것으로 개념 정립을 할 수 있다.²⁰¹⁾

해양의 시대를 맞아 삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라는 해양이 보유한 유·무형의 부가가치 확보라는 새로운 기회를 확보하는 동시에 바다와 접한 인접국가의 거센 도전을 받을 수밖에 없다. 이러한 관점에서 이어도 문제는 우리나라의 미래에 매우 중대한 사안이다.

이어도 주변수역에 대한 우리 한국의 실효적 지배를 강화하는 것은 향후 한중간 해양경계획정을 대비하여 매우 중요한 의미를 지닌다. 또한, 한국이 이어도해양과학기지 운영 활성화를 통해 글로벌 해양과학조사 발전에 기여하는 것은 궁극적으로 국제법 정신에 부합하는 인류공영에 이바지하는 시대적 사명이다. 따라서 한국은 이어도 주변수역 및 이어도해양기지 활성화 등 실효적 관리 강화를 위한 전략적 접근을 모색해야 한다.

한국으로서는 1차적으로 이어도 주변수역에 대한 실효적 관리 방안을 수립, 실행에 옮겨야 한다. 이어도해양과학기지의 동북아 해양연구거점화를 비롯하여 이어도 주변수역에 대한 해양관할권 강화를 위한 법·제도적 장치를 강화할 필요성이 있다. 특히, 이어도에 대한 관광자원화라는 기존과 다른 보다 획기적인 전략을 수립, 시행함으로써 국제사회에 이어도 주변수역에 대한 실효적 관리를 대내외적으로 인식시킬 필요도 있다.

여기에다 글로벌 해양시대에서 우리의 명분을 더하기 위하여 국가간 협력체계를 모색할 필요가 있다. 유엔을 중심으로 국가간 해양환경, 해양 생물다양성, 해적퇴치 등의 해상 안보 분야에서 다자적 협력이 강화되고, 해양자원과 해양개발

201) 박광서·황기형, “세계 각국의 해양정책과 Blue Economy에 관한 소고”, 『해양정책연구』 제24권 2호, 한국해양수산개발원, 2009, pp. 55-59. 참조

을 위한 국가 차원에서의 해양협력이 증대하는 글로벌 해양시대에 있어서 국가 간 다층적 해양협력 강화는 우리의 해양 관할권 확대를 위한 주요한 미래전략일 수밖에 없다. 여기에다 이어도 문제 해결을 위하여 해양과학조사, 평화, 안보, 해양관광 등 다양한 분야의 해양 거버넌스를 활성화할 수 있도록 정부가 지원함으로써 이어도 문제 해결을 위한 한국 정부의 외교적 노력을 국제사회에 각인시키는 것 역시 이어도 관할권 확보를 위한 실효적인 방안이 될 것이다.

동북아는 국제정세가 매우 민감하고 각국의 이해관계가 첨예하고 대립하고 있는 만큼 해양협력을 위한 거버넌스 활동이 녹록치는 않은 곳이다. 그러나 동북아 이어도 주변수역도 해양경계확정을 앞두고 한국과 중국을 비롯한 이해 관계국, 그리고 국제사회가 초미의 관심사로 보는 지역인 만큼, 갈등을 지양하고 국가간 협력 네트워크 구축을 통하여 동북아가 서로 상생하는 국제해양사회의 모델로 방향 전환할 필요가 있다.



제5장 결 론

‘넓은 공해, 좁은 영해’로 인식되어온 세계의 해양질서는 1982년 채택된 유엔 해양법협약에 따라 새로운 패러다임으로 작용하고 있다. 유엔해양법협약 가동이라는 새로운 해양질서체계 속에서 종래 공해이던 해양이 연안국의 관할 수역으로 재편되는 과정 속에서 연안국 및 대항국간 도서영유권과 해양관할권을 둘러싼 첨예의 논쟁과 대립이 세계 곳곳에서 전개되고 있다.

해양에서의 도서영유권과 해양관할권 등에 대한 한치 양보 없는 갈등과 대립이 이어지는 이유는 해양이 갖고 있는 부가가치 때문이다. 해양은 풍부한 생물 및 광물자원, 해양자원조사, 에너지, 해상교통로 등 다양한 측면에서 무한한 경제적, 안보적인 부가가치를 창출하고 있다. 바야흐로, 해양을 끼고 있는 국가의 미래는 해양이 지닌 잠재력과 가치에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 한국과 중국, 일본 등이 위치한 동북아시아에서도 도서 영유권과 해양관할권의 확대와 관련된 갈등은 해양이슈로 부각되어 왔다. 특히, 이어도 해역은 동북아 해양관할권을 둘러싼 갈등의 핵심지역으로 동북아는 물론 전 세계가 주목하고 있다.

이어도 해역에 대한 관할권 문제의 핵심은 해양경계획정이다. 우리 정부는 중국과의 ‘중간선 원칙’에 따라 해양경계를 획정할 경우 이어도 주변수역은 우리의 배타적 경제수역에 속하며, 아울러 이어도 및 그 주변해저도 우리의 대륙붕 또는 배타적 경제수역의 해저에 포함된다는 게 우리의 확고한 입장이라는 점을 견지해왔다. 반면 중국은 해양경계획정과 관련하여 한중 양국 사이에 위치한 대륙붕의 형성과정, 해안선의 길이 및 해안지역 인구 등을 일종의 ‘관련 사정’으로 내세우며 ‘형평한 해결’을 위하여 반드시 이들을 고려해야만 한다고 주장하며 ‘형평의 원칙’ 적용을 고수해왔다. 중국이 이처럼 형평의 원칙을 고수하는 것은 한국과의 해양경계획정 외에도 인접한 타국과의 경계획정에서도 유리한 입장을 점하기 위한 고도의 전략으로 풀이되고 있다.

한중 양국은 해양경계획정 이전의 잠정조치로 어업분야에서 어업협정을 체결

하는 등 상호간 이해충돌 및 갈등을 최소화하려고 노력해 왔으나, 해양경계획정을 위한 기선을 포함하여 이어도 및 이어도해양과학기지, 해저 자원 탐사와 개발 등에서 입장 차이를 보이고 있다. 여기에다 동중국해 상공에 이어도 상공을 포함한 일방적인 방공식별구역 선포 등 관할권 확장을 위한 중국의 이어도 해역 및 이어도해양과학기지에 대한 직간접적인 문제제기는 지속되고 있다.

중국은 이어도가 한중 양국의 배타적 경제수역이 중첩되는 해역에 위치해 있으므로 관할권을 놓고 갈등을 빚기 보다는, 이곳을 공동개발하고 주변의 해양자원도 공유하자는 입장으로 풀이된다. 중국입장에서는 미국이나 일본 등과 맞서기 위해서라도 한국이 필요한 상황이지만, 이어도에 대한 관할권을 결코 포기하지는 않을 것이며, 중국의 이러한 속셈은 방공식별구역 선포를 통하여 드러났다고 볼 수 있다.

이어도 주변수역은 경제·안보·국제법적으로 매우 중요한 의미를 지닌 곳이다. 동중국해의 황금어장과 함께 중요한 해양생태계를 구성하고 있다. 동아시아로 북상하는 주요 태풍의 길목에 있는 만큼 선제적인 기상관측과 함께 해양자원 등 해양과학조사에 있어서도 중요하다. 또한 해난구조, 어업지원 기지로의 유용성과 동시에 군함의 통과 항로 및 주요 군사 활동 수역이라는 점에서 해양시대 안보적 중요성도 더하고 있다. 특히, 중국은 배타적 경제수역 및 대륙붕 개발을 통하여 막대한 석유 및 광물자원 개발을 목표로 하는 등 이어도 주변수역은 한중 양국이 양보할 수 없는 해양 요충지다.

이러한 대내외 여건에 따라 한국과 중국은 지난 20여년간 이어도 주변수역의 관할권을 확정할 한중해양경계획정을 위하여 논의를 진행해왔으나, 별다른 진전을 보지 못하고 있다. 우리 정부는 2013년 6월 박근혜 대통령이 중국 베이징과 시안(西安)을 방문해서 시진핑(習近平) 중국 국가주석과 한중 우호를 강화하는 한편 2014년 한중정상회담에서는 ‘새로운 20년을 여는 한·중 신뢰의 여정’주제로 한 연설에서 한국과 중국이 신뢰를 바탕으로 ‘새로운 동북아’를 함께 만들어가는 것임을 강조하면서 양국이 안고 있는 외교적, 국제법적 문제를 해결하고자 의지를 표명하기도 했으나, 양국의 첨예한 이해관계 및 급변하는 동북아의 국제정세로 협상이 성과를 거두지는 불투명하다.

‘이어도 문제’는 다양한 함의를 갖는 포괄적 문제로 인식되고 있다. 이어도 및

그 주변수역에 대한 중국의 문제제기는 경제적, 안보적, 국제법적 차원의 이해관계와 함께 동북아에서 중국의 해양관할권 확장 전략으로 세계적으로 중국의 영향력 확대 움직임과 관련된 국제정치적 함의를 갖고 있다는 주장은 그래서 더욱 설득력을 얻고 있다.

따라서 우리 정부는 중국의 이러한 움직임에 갈등관계를 유지하기 보다는 보다 전략적으로, 평화적으로 대응하는 외교적 노력을 한층 강화해야 한다. 중국 측의 무리한 정치적 움직임에 갈등을 빚기 보다는 국제해양법에 근거하여 강력하게, 그러나 전략적이고 평화적으로 대응할 필요가 있다.

본 연구는 이에 따라 크게 세 가지 측면에서 '이어도 문제'의 해결방안을 제시하고 있다.

우선, 한국은 이어도와 관련하여 '중간선 원칙'에 따라 평화적인 방법으로 중국과의 해양경계획정을 관철시켜 나가야 한다. 해양강국건설을 국가발전전략 목표로 제시한 중국은 경계획정과 관련하여 확정되지 않은 지역에서의 자원개발을 위해 '분쟁보류, 공동개발'이라는 고도의 전략을 구사하고 있다. 때문에 이러한 중국의 대외 외교 전략을 보다 심층적으로 파악하고 대응을 해나가야 한다. 여기에다 변화무쌍한 동북아 국제정세 속에서 한중 양국 지도자의 신뢰를 기반한 협력 리더십이 동북아 해양협력의 기반이 돼야 할 것으로 보인다. 박근혜 정부가 신뢰외교를 기반으로 한 '동북아 평화협력 구상'을 밝히고 추진하고 있는 만큼 이어도 문제의 미래 지향적 해결 등 동북아 협력체제의 구축은 한국과 중국을 비롯한 동북아 지도자들의 상생 외교와 신뢰형성이 선행돼야 할 것으로 판단된다. 양국이 2015년부터 해양경계획정 논의를 본격화하기로 합의한 만큼, 국제법이 지향하는 정신에 입각하여 해양경계를 획정하는 것이 근본적인 해결책이 될 것이다. 그리고 우리 정부는 국제법이 인정하는 충분한 근거와 논리, 명분을 바탕으로 협상에 대비함으로써 국제사회의 공감대를 더욱 강화해야 할 것이다.

그러나 이어도에 대한 중국의 문제제기가 지속되고 한중해양경계획정이 순로롭게 진행될 가능성은 극히 미약한 만큼 이어도 문제 해결에 있어서 해양 거버넌스를 통한 동북아 협력체제 구축에 한국이 주도적으로 나서야 한다. 정부는 이 과정에 국가 차원에서만이 아니라 지방정부인 제주특별자치도와 산업계, 연안주민 및 어민, 연구기관, NGO 등과 이어도 문제를 해결하는 해양 거버넌스에 대해

정책적 접근 및 지원을 마련해야 할 것이다. 이슈별로 거버넌스를 만들어 나갈 수 있도록 국내적으로는 이슈별 거버넌스에 대한 공감대 형성 및 지혜를 모으고 원칙과 규범을 제시하며, 외부적으로는 이와 관련한 외교역량을 강화해야 한다.

이어도 문제와 관련하여 제주도의 역할도 매우 중요하다. 세계국제자유도시 및 세계 평화의 섬으로 지정된 제주도는 동북아에서 최적의 지리적 여건으로 한국·중국·일본·북한이 참여하는 환황해경제권과 한국·중국·일본·북한·러시아 등이 참여하고 있는 환동해경제권이 연결되는 최적의 지리적 여건을 갖고 있을 뿐만 아니라 동북아 여러 국가 및 연안국의 지방자치단체들의 교류와 협력을 꾀할 수 있는 곳으로 주목을 끌고 있다. 따라서 한국 정부는 이어도 문제에 대하여 제주를 적극 지원하고 활용함으로써 제주가 명실상부한 국제자유도시로, 그리고 세계평화의 섬으로 나아가는 데 역량을 모아야 한다.

이와 함께 우리로서는 이어도해양과학기지 운영의 활성화와 함께 종합적인 해양종합정책 수립 및 관련 법률 제정을 통하여 이어도 및 해양과학기지에 대한 우리의 관할권을 보다 실질적으로 강화함으로써 한중해양경계획정 이전에라도 국제사회에 이어도 주변수역에 대한 우리의 권리를 보다 깊이 인식시켜야 한다. 이어도해양과학기지를 해양과학자원조사의 전초 기지로 그 이용을 더욱 활성화 하고, 우리의 해양관할권 확보를 위한 체계적이고 종합적인 국내법 제정도 시급이 이뤄져야 한다. 또한, 이어도가 지닌 인문학적 가치를 적극 활용하여 평화를 바탕으로 한 정부차원의 이어도 관광정책을 수립할 시기가 도래했다고 제안한다.

유엔해양법협약은 이 협약을 통하여 모든 국가의 주권을 적절히 고려하면서, 국제교통의 촉진, 해양의 평화적 이용, 해양자원의 공평하고도 효율적인 활용, 해양생물자원의 보존, 그리고 해양환경의 연구, 보호 및 보전을 촉진하기 위하여 해양에 대한 법질서를 확립하는 것이 바람직함을 인식하고, 이러한 목적의 달성이 인류 전체의 이익과 필요, 특히 연안국이거나 내륙국이거나 관계없이 개발도상국의 특별한 이익과 필요를 고려한 공정하고도 공평한 국제경제질서의 실현에 기여할 것이라는 점을 유념할 것을 제시하고 있다.

따라서 국제사회의 승인 아래 이어도 주변수역에 대한 평화적인 이용을 통하여 동북아 공동번영 및 국제경제 질서 실현에 기여하는 것은 인류공영을 위한 국제법의 정신을 실현하는 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

1) 단행본

- 김대순, 『국제법론』, 제17판, 삼영사, 2013.
- 김부찬, 『제주의 국제화 전략-법적 대안과 과제』, 도서출판 온누리, 2007.
- _____, 『국제법 특강-국제법의 쟁점 및 과제』, 보고사, 2014.
- 김영구, 『한국과 바다의 국제법』, 효성출판사, 1999.
- _____, 『이어도 문제의 해양법적 해결방안』, 동북아역사재단, 2008.
- 김현수, 『국제해양법』, 연경문화사, 2007.
- 김현수·이민효, 『국제법』, 연경문화사, 2012.
- 사단법인 이어도연구회, 『이어도 바로알기』, 도서출판 선인, 2011.
- 이병조·이중범, 『국제법신강』, 일조각, 2008.
- 현경병·박용안·고충석, 『대한민국 최남단 이어도』, 셋별D&P, 2010.

2) 논문

- 강양, “국제사회 힘의 변화와 해양한국의 미래-유엔해양법협약과 해양레짐의 출현을 중심으로”, 『21세기정치학회보』, 제17집 2호, 2007.
- _____, “국제해양문제 주도권 확보를 위한 글로벌 해양거버넌스 영향력 확보 전략”, 『독도연구저널』, 제8호, 한국해양수산개발원, 2012.
- 강양·임수환, “중국의 해양세력화와 한국의 해양안보”, 『세계지역연구논총』, 제26집 3호, 한국세계지역학회, 2008.
- 구민교, “2010년대 한국 해양정책의 과제와 전망”, 『EAI 국가안보패널보고서』, 동아시아연구원, 2012.

- 김동전, “이어도와 이어도과학기지에 대한 역사학적 인식”, 『한국학연구』, 제32집, 인하대학교 한국학연구소, 2014.
- 김부찬, “해양법상 도서의 지위”, 『법과 정책』, 창간호, 제주대학교 법과정책연구소, 1995.
- _____, “동북아해역의 분쟁해결 및 평화체제의 구축”, 『국제법평론』, 제16호, 삼우사, 2001.
- _____, “이어도 및 이어도 주변수역의 해양법적 지위”, 『법과정책』, 제13집 제2호, 제주대학교 법과정책연구소, 2007.
- 김영구, “해양영토 이어도 문제와 한국의 동중국해 대륙붕 자원확보를 위한 당면 과제”, 『이어도연구』, 2호, 이어도연구회, 2011.
- 김영준, 『해양 관광개발 사례 연구:국내외 관광개발 사례 연구(II)』(정책과제 2007-18), 한국문화관광연구원, 2007.
- 김태영, “한·중 해양관할권 제도에 관한 연구 : 이어도 문제를 중심으로”, 한남대학교 법학과 박사학위 논문, 2012.
- _____, “이어도 및 해양과학기지의 법적 지위”, 『과학기술법연구』, 제18집 제1호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2012.
- 김현석, “동북아지역 해양과학조사의 국제적 협력체제에 관한 연구”, 한국해양대학교 대학원 석사학위논문, 2011.
- 김현수·양희철, “한반도 주변수역 對中 갈등 요소와 대응방안 연구”, 『이어도연구』, 4호, 이어도연구회, 2013.
- 박광서·황기형, “세계 각국의 해양정책과 Blue Economy에 관한 소고”, 『해양정책연구』, 제24권 2호, 한국해양수산개발원, 2009.
- 박영준, “동아시아 해양질서 불안정의 원인과 전망 : 해양전략의 충돌과 신뢰의 빈곤”, 『동아시아 해양분쟁과 해법 : 국제법학과 국제정치학의 공동 모색』(한국해로연구회·동아시아연구원 공동 주최 컨퍼런스 자료집), 2014.
- 박찬호, “해양법 역사”, 국토해양부 『유엔해양법협약해설서발간연구』, 사단법인 해양법포럼, 2008.
- 박창건·김지예, “동북아 지역 협력으로서의 한중해양경계획정:이어도 문제를 중심으로”, 『아태연구』, 제20권 제3호, 경희대학교 국제지역연구원, 2013.

- 백병선, “미래 한국의 해상교통로 보호에 관한 연구”, 『국방정책연구』, 제27권 제1호, 한국국방연구원, 2011.
- 송성대, “이어도 지명의 유래와 그 의의”, 『이어도연구』, 4호, 이어도연구회, 2013.
- 신동식, “독도관광상품의 개발에 관한 연구”, 『국제관광산업연구』, 제2권 제1호, 국제관광산업학회, 2009.
- 심재설, “해양과학의 보고, 이어도”, 『이어도, 지금 우리에게 무엇인가』 (강창일 국회의원 주최 2007년 정책토론회 자료집), 2007.
- 심재설·박광순·이동영, “이어도 해양과학기지 건설 방안 분석 연구”, 『해양정책연구』, 제11권 2호, 한국해양수산개발원, 1996.
- 양희철, “한중 황해 해양경계획정에서의 고려요소와 대응방안에 관한 연구”, 『국제법학회논총』, 제57권 제3호, 대한국제법학회, 2012.
- _____, “심해저 자원개발제도 현황과 대응방안 연구, 국토해양부 『유엔해양법협약 관련 쟁점과 대응방안 연구』, 국제해양법학회, 2012.
- 오선호, “대륙붕 경제획정에 관한 연구”, 성균관대학교 대학원 법학과 석사학위논문, 2006.
- 우양호, 『지방정부와 해양거버넌스-해항도시(海港都市) 부산의 사례』 (한국지방정부학회 2010 하계학술대회 자료집), 2010.
- 유현석, “글로벌 거버넌스 : 개념적 논의”, 『국정관리연구』, 제1권 제1호, 성균관대학교 국정관리대학원, 2006, p. 103.
- 윤 주, 『크루즈 기항지 관광 활성화 및 프로그램 육성 방안 연구』 (기본연구 2013-48), 한국문화관광연구원, 2013.
- 이동률, “중국의 새로운 동아시아 해양 인식과 전략”, 『동아시아 해양분쟁과 해법 : 국제법학과 국제정치학의 공동 모색』 (한국해로연구회·동아시아연구원 공동 주최 컨퍼런스 자료집), 2014.
- 이상철, “한중어업협정”, 『법제논단』, 1월호, 법제처, 2006.
- 이석용, “우리나라와 중국간 해양경계획정”, 『국제법학회논총』, 제52권 제2호, 대한국제법학회, 2007.
- _____, “유엔해양법협약 30년의 회고와 전망”, 『독도연구저널』, 제18권, 한국해양수산개발원, 2012.

- 이석용, “해양경계획정 동향과 대응방안”, 국토해양부 『유엔해양법협약 관련 쟁점과 대응방안 연구』, 국제해양법학회, 2012.
- 이숙중, “동북아평화협력구상이 나아갈 길 : 해양영토분쟁과 한국의 신뢰외교”, 『EAI 논평』, 제31호, 동아시아연구원, 2013.
- 이장희, “국제법상 섬과 암석의 차이”, 『독도를 포함한 일본의 해양경계선 설정과 독도영유권 위기』 (제1회 독도연대 학술토론회 발표집), 2005.
- 이창열, “형평의 객관화와 해양경계획정”, 성균관대학교 일반대학원 법학과 박사 학위 논문, 2010.
- 이창위, “중국의 해양관할권 확대 정책에 대한 소고”, 『해사법연구』, 제20권 제3호, 해사법연구회, 2008.
- _____, “중국의 도서와 해양경계 문제”, 『국제법학회논총』, 제54권 제1호, 대한국제법학회, 2009.
- 정민정, “한·중간 이어도 문제의 해결방안”, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 2012.
- 정빈함, “중국의 對 남중국해 정책 분석-미제초, 황암도 분쟁을 중심으로”, 경희대학교 일반대학원 정치학과 석사학위논문, 2014.
- 정승훈·김구, 『제주지역의 해양관광 활성화 방안』 (기본연구 제14호), 제주발전연구원, 2012.
- 조동오·최재선·김경신·김민수·이주하, 『동북아 주요국의 해양관할권 확대 전략과 우리나라의 대응방안』 (정책연구 2008-01), 한국해양수산개발원, 2008.
- 주현희, “중국 해양정책에 관한 연구:정책변화 양상과 영향요소를 중심으로”, 『해사법연구』, 제24권 제3호, 한국해사법학회, 2012.
- 진행남, “이어도 문제의 현황과 해결방안 모색”, 『JPI정책포럼』, 4호, 제주평화연구원, 2012.
- _____, “동북아 평화협력 구상의 의제 및 추진전략”, 『JPI정책포럼』, 11호, 제주평화연구원, 2013.
- 최성두, “우리나라 해양행정 조직체계의 개선방향”, 『한국행정포럼』, 제106호, 한국행정학회, 2004.
- 최영진, “동북아 해양경제·제도와 지역해양협력체계 구축 가능성:환황해권과 환동해권 비교”, 『해양비즈니스』, 제24호, 한국해양비즈니스학회, 2013.

최종화, “한-중어업협정 시행의 효과분석”, 『해사법연구』, 제21권 제1호, 한국
해사법학회, 2009.

홍성범 외, “청색경제(Blue Economy)의 부상과 과학기술외교의 효율적 대응전략”,
『정책연구』, 27호, 과학기술정책연구원, 2013.

3) 기타자료

김달중, “한국해로연구회 30년”, 『한국해로연구회 30년사』, 한국해로연구회, 2011.

김부찬, “동아시아 해양 갈등과 이어도 문제”, 이어도과학기지 건립 10주년 기념
국립해양조사원·(사)이어도연구회·이어도포럼 공동주최 국제학술세미나
기조연설문, 2013

_____, “‘해양력’강화를 위한 해양정책을 펼쳐야”, 『독도연구저널』, 제27권, 한국해양
수산개발원/독도·해양영토연구센터, 2014.

신창훈, “이어도 문제의 본질과 우리의 대응”, 『이슈브리프』, 3월호, 아산정책
연구원, 2013.

심재설, “이어도 기지 구축의 역사로 살펴보는 과학적·정책적 가치”, 『과학과 기술』,
2월호, 한국과학기술단체총연합회, 2014

백민정, “이어도 안전수역 관련 국제법적 논의”, 『동북아 안보정세분석』, 한국
국방연구원, 2013.

백진현, “뽕골만 해양경계 획정 사건에 대한 회고”, 『독도연구저널』, 제22권, 한
국해양수산개발원/독도·해양영토연구센터, 2013.

유학렬, “해양과학과 해양안전을 책임지는 파수꾼 ‘이어도’”, 『과학과 기술』, 2월호,
한국과학기술단체총연합회, 2014.

이연택, “국제관광협력은 이제 현실이다”, 『한국관광정책』, 제44호, ‘관광시론’
수록원고, 한국문화관광연구원, 2011.

문화체육관광부, 제4차 관광진흥 5개년 계획(2014-2018년)

국토해양부, 제2차 해양수산발전기본계획(2011-2020년)

해양수산부, 제2차 해양관광진흥기본계획, 2014.

외교통상부, 『글로벌 거버넌스의 변화와 한국의 외교전략』, (사)한국국제정치학회, 2011.

국토해양부 『유엔해양법협약 국제동향 파악 연구』, 한국해양수산개발원, 2009.

2. 국외문헌

1) 단행본

Budislav, Vukas, *The Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, 4th edition, Clarendon Press, 1990.

Churchill, R. R. & Lowe, A. V., *The Law of the Sea*, 3rd ed., Manchester University Press, 1999.

Dixon, Martin, *Textbook on International Law*, 4th edition, Blackstone Press, 2000.

Jayewardene, Hiran W., *The Regime of Island in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1990.

Klein, Natalie, *Dispute Settlement in the Convention on the Law of the Sea*, Cambridge Univ. Press, 2005.

Olsen, S. B., K. Lowry and J. Tobey, *The Common Methodology for Learning: A Manual for Assessing Progress in Coastal Management*. Coastal Resources Center, University of Rhode Island, 1999.

Phillipson, Coleman, *The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome*, Volume II, William S. Hein & Co., Inc., 2001.

Smith, R. W., *Exclusive Economic Zone Claims : An Analysis and Primary Documents*, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1986.

Soons, A. H. A., *Marine Scientific Research and Law of the Sea*, Boston : Kluwer Law and Taxation Publishers, 1982.

2) 논문

Chattopadhyay, S. K., “Equity in International Law: Its Growth and Development”, *Georgia Journal of International & Comparative Law*, Vol. 5, 1975

Juda, L., “Considerations in developing a functional approach to the governance of large marine ecosystems”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 30, Issue 1, 1999.

Kaye, Stewart, “Freedom of Navigation in a Post 9/11 World : Security and Creeping Jurisdiction”, David freestone, Richard Barnes and David Ong(ed), *The Law of the Sea-Progress and Prospects*, Oxford University Press, 2006.

Kahler, Miles and Lake, David A., “Globalization and Governance.” In Miles Kahler and David A. Lake, eds., *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition*. Princeton University Press, 2003.

Miles, EL., “The concept of ocean governance : evolution toward the 21st century and the principle of sustainable ocean use”, *Coastal Management*, Vol. 27, Issue 1, 1999.

Smith, R. W., “A Geographical Primer to Maritime Boundary Making.”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 12, Issue 1-2, 1982.

Van Dyke, Jon M. “The Republic of Korea’s maritime boundaries.” *The International Journal of Marine and Coastal Law*. Vol. 18. No. 4, 2003.

3) 기타자료

General Assembly, Resolution 1307 of 13th session, UN Doc. A/RES/1307(XIII)(1958).

Zhu, Fenglan(2006). <http://yataisuo.cass.cn/English/Articles/showcontent.asp?id=793>.



Abstract

A Study on the International Legal Status of the Ieodo and the Settlement of the 'Ieodo Problems'

Lee, Young Su

Department of Law

Graduate School

Jeju National University

Supervised by Professor Kim, Boo Chan



Although the UNCLOS(United Nations Convention on the Law of the Sea) has been used around the world as a new maritime order, the conflicts about maritime jurisdiction and territorial sovereignty disputes over island have grown among the Northeast countries. This is because many countries are seeking to utilize the various maritime resources, science research, energy, and to control the traffic of their neighboring maritime area.

The jurisdiction problem of Ieodo between Korea and China, hasn't yet been solved by an agreement and it remains in conflict in spite of long-term negotiations. The Korean government has taken the policy condition that Ieodo and its neighboring waters are included in Korea's jurisdiction according to UNCLOS and its 'principle of equidistance(median line)', because of the closer distance comparing with China and that there are no special

matters about maritime border delimitation between Korea and China. However, China has asserted that the overall fair solution is to consider the formation process of the continental shelf between Korea and China and coastline distance. The two countries have made some efforts to end the disagreement including the Korea-China fisheries agreement as a temporary step before the formal conclusion of maritime border delimitation. However, some conflicts have arisen between two countries since they have not reached an agreement about the maritime border delimitation

Recently the issue of Ieodo has been recognized as a comprehensive problem, that needs to be approached using economic, security and international law perspectives. The interested countries such as Japan, North Korea, Russia, the U.S, and direct interest countries like Korea and China, have focused on the issues about Ieodo and its maritime jurisdiction in the complicated Northeast Asia's political situations.

The purpose of this thesis is not only to suggest the necessity of mutual agreement based on an international law between the two nations, Korea and China, but also to propose the ways to reinforce the practical jurisdiction for Ieodo and the maritime science base through a comprehensive maritime policy and the related legislation. Establishing a maritime cooperation system among Northeast Asian Countries was also suggested as the Ieodo problem solution in the result part of the study.

This study proposes that Korea government need to set up the governance system about various maritime issues, to lead to collective cooperation for the regional maritime governance and suggest the principle and the criterion in the domestic perspective and to reinforce the related diplomatic capacity in the extrinsic perspective. The role of the Jeju local government for settling the Ieodo problem, especially focused on solution of the international law which also significant to realizing the spirit of the international law.

It is well-known to us that UNCLOS considers a variety of points such as

the sovereignty over islands of all countries, the facilitation of international transportation, peaceful usage of the maritime, the preservation of maritime living resources and maritime environment and aims to establish the maritime law and order for realizing the above-suggested points. Therefore, the peaceful usage in seas around the Ieodo by Korea government under the control of international approval will be contributing the co-prosperity among Northeast Asian countries, the international economic order as well as achieving the spirit of international law for co-prosperity of mankind.

