이어도의 법적 지위 및 관련 문제에 관한 고찰*

윤 영 민** · 박 성 호***

A Study on the Legal Status of Ieodo and its Issues

Young-Min Youn · Sung-Ho Park

<目 次>

국문초록
Abstract
Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이어도의 국제법적 지위
Ⅲ. 관련 문제에 관한 검토
Ⅳ. 관련 문제 대응 방안
Ⅴ. 결론
참고문헌

국문초록

이어도는 제주 마라도 서남쪽 149㎞에 위치한 수중암초이다. 우리나라는 2003년 이어도에 해양과학기지를 건설하였다. 중국은 이어도에 대해 문제를 지속적으로 제기하고 있다. 이 수중암초는 우리나라와 중국과의 해양경계획정문제와 밀접한 연관이 있으며, 이어도 문제에 대한 중국의 지속적인 도발은 향후 해양경계획정에서 주도권을 잡으려는 전략으로 볼 수 있다.

이 논문에서는 중국과의 해양경계획정에 이어도가 미치는 영향에 대해 분석하였다. 이러한 분석을 위해 제Ⅱ장에서는 이어도의 국제법적 지위를 먼저 확인해 본다. 유엔해양법협약 제121조는 섬의 요건을 규정하고 있다. 이와 함께 협약 제13조(간출지), 제7조(직선기선) 제4항, 제47조(군도기선) 제4항, 제60조(배타적 경제수역에서의 인공섬, 시설 및 구조물) 등의 조항을 분석하여 이어도

* 이 논문은 한국해사법학회 추계학술대회에서 발표된 논문을 수정·보완한 것임.
** 군산대학교 조교수, 법학박사(대표저자)
*** 목포해양대학교 조교수, 법학박사(교신저자)

의 법적 지위를 확인하였다. 다음으로 제Ⅲ장에서는 이어도와 관련된 문제의 발단과 양상에 대해 알아보고, 중국의 의도에 관해 분석하였다. 제Ⅳ장에서는 이어도와 관련된 문제에 대한 우리나라의 대응방안을 제시하였다. 여기서는 우리나라의 해양경계획정의 원칙, 한중어업협정 문제, 한일해양경계획정 문제 및 한일공동개발구역 문제, 유엔대륙붕한계위원회 및 방공식별구역 문제 등 이어도 및 해양경계획정과 관련된 제반문제들을 검토한 후 각각의 대응방안을 제시하였다.

이어도와 관련된 문제들은 결국 중국과의 해양경계획정 문제로 귀결된다. 향후 주변국과의 해양경계획정에서 이어도를 포함한 여러 가지 변수를 고려한 종합적인 대응방안을 마련하여야 할 것이다.

Abstract

Ieodo is a submerged rock located 149㎞ southwest of Marado. Ieodo Ocean Research Station was constructed by Korean government in 2003. China claims the Ieodo issues constantly. This submerged rock related to the delimitation of maritime boundaries between Korea and China, so the China's constant provocations for Ieodo are considered as the strategy to get a hegemony in the negotiations on the maritime boundary delimitation.

In the paper, the writer analyzes the impact of Ieodo on the maritime boundary delimitation between Korea and China. For the analysis, the writer look at the international legal status of Ieodo. The regime of islands is prescribed by the United Nations Convention on the Law of the Sea(UNCLOS) article 121. Along with this, UNCLOS article 13(Low-tide elevation), article 7(Straight baselines) paragraph 4, article 47(Archipelagic baselines) paragraph 4 and article 60(Artificial islands, installations and structures in the exclusive economic zone) were analyzed for the definition of the legal status of Ieodo in the Chapter Ⅱ. In the Chapter Ⅲ, the origin and phases of Ieodo issues were researched, and the intentions of China were analyzed. The Korea's countermeasures were suggested in the Chapter Ⅳ. The various issues such as

the Korea's principle of delimitation of maritime boundaries, the fisheries agreement between Korea and China, the maritime boundary delimitation between Korea and Japan / Joint Development Zone(JDZ), United Nations Commission on the Limits of the Continental Shelf(UNCLCS) and Air Defense Identification Zone(ADIZ) were analyzed and each countermeasure was suggested in the Chapter.

The Ieodo issues come down to the delimitation of maritime boundaries between Korea and China. It is necessary to take more comprehensive measures that considering variables including Ieodo to negotiate with neighboring countries for the maritime boundary delimitation.

Ⅰ. 서 론

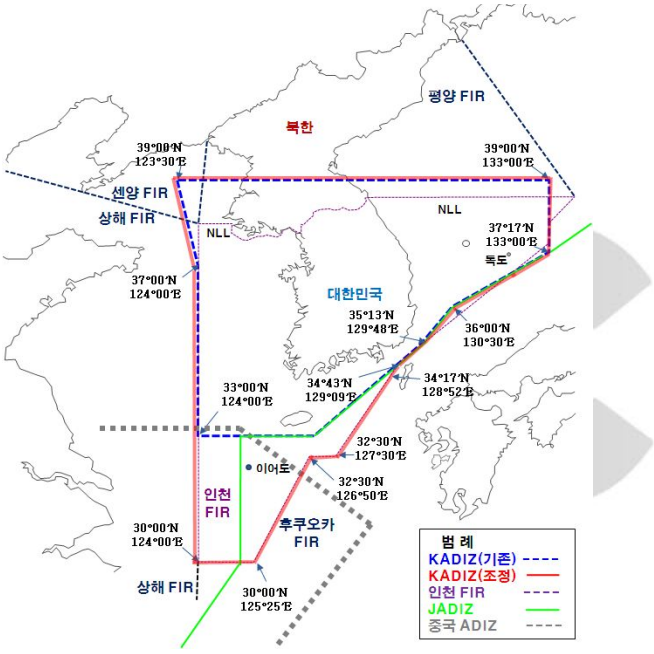
이어도(離於島)는 제주도 남방 마라도에서 서남쪽 81해리(149㎞)에 위치한 수중암초로 파랑도(破浪島)라고도 불리며, 영어로는 소코트라 암초(Socotra Rock 또는 Socotra Reef), 중국에서는 쑤엔자오(蘇岩礁)라고 부른다. 이어도는 중국과 우리나라의 해양경계획정 문제와 맞물려 있다. 중국이 이어도를 자국의 해양영토 안으로 편입시키기 위해 영유권을 주장하고 있어 우리나라와 마찰을 빚고 있는 것이다. 그 이유는 이어도가 동중국해에서도 한중일의 한 가운데 전략적 요충에 위치하고 있고, 이어도 인근 수역에는 조기, 갈치, 민어 등 다양한 어종이 서식하는 황금어장이며 석유 등 해저자원의 경제적 가치도 있기 때문이다. 이 섬은 해수면 아래 약 4.6m에 위치하고 있어 파고가 10m 이상이 되면 볼 수 있으며, 제주도민의 전설에 등장하는 환상의 섬으로 알려져 있다. 1984년 제주대학교-KBS 파랑도 학술탐사팀이 이곳을 탐사하여 그 실체를 확인하였고,[1] 우리정부는 1995년부터 2003년까지 이곳에 이어도 종합해양과학기지를 건설하였다.[2]

---

1) 국립해양조사원 홈페이지 이어도소개 (http://www.khoa.go.kr/kcom/cnt/selectContentsPage.do?cntId=51301000, 2014년 7월 23일 검색)
2) 김영구, 「이어도 문제의 해양법적 해결방법」 (서울 : 동북아역사재단, 2008), 14쪽.

2013년 11월 23일 중국은 자국의 방공식별구역에 제주도 남단에 위치한 이어도를 포함하여 선포하였다. 중국의 이러한 도발에 우리정부는 같은 해 12월 8일 우리나라의 방공식별구역을 62년 만에 수정함으로써 대응하였다. 새로운 방공식별구역에는 이어도뿐만 아니라 마라도와 홍도 일부 상공이 포함되었다(그림 1 참고).[3] 이처럼 이어도 문제가 발생하는 원인은 이어도 자체의 가치와 한중일 해양경계획정에서의 그 법적 지위가 될 것이다.

이 논문에서는 제Ⅱ장에서 이어도의 국제법적 지위를 먼저 검토할 것이다. 이어도의 국제법적 지위에 따라 이어도 문제와 해양경계획정문제의 대응방안이 달라지기 때문이다. 제Ⅲ장에서는 이어도 문제를 검토한 뒤, 제Ⅵ장에서는 이 문제에 대응하기 위한 방안에는 어떠한 것들이 있는지 고찰할 것이다.



출처 : 국방부

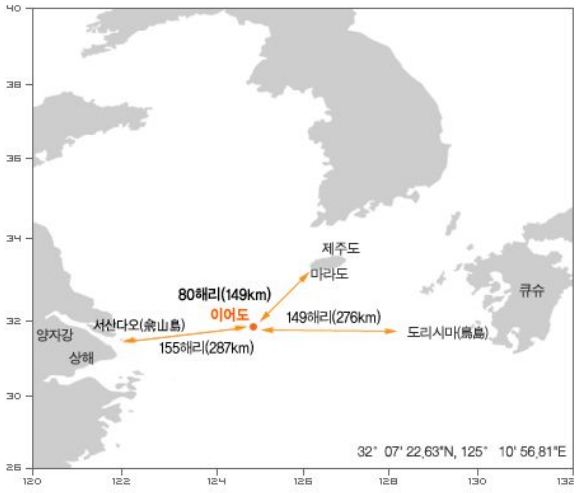
<그림 1> 새로운 한국방공식별구역(KADIZ)

3) 국방부 홈페이지 국방소식 언론보도 바로보기 '중국 동중국해 방공식별구역 선포관련정부입장'(http://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&boardSeq=I_408519&boardId=I_42745&siteId=mnd&id=mnd_020500000000#, 2014년 7월 30일 검색)

Ⅱ. 이어도의 국제법적 지위

1. 지리적 특성

이어도는 우리나라 마라도에서 서남쪽 149㎞, 중국의 서산다오(山島)에서 동남쪽 287㎞,[4] 일본 도리시마(鳥島)에서 서쪽 276㎞ 수중에 위치하고 있다.(그림 2 참고).[5]



출처 : 국립해양조사원

<그림 2> 이어도의 위치

이어도는 수중에 위치하여 가장 얕은 곳이 수심 약 4.6m이고, 수심 50m를 기준으로 하면 그 형체가 남북으로 약 1.8㎞, 동서로 약 1.4㎞에 이르는 타원형으로 면적은 약 2㎢이다. 정상부를 기준으로 할 때 동쪽과 남쪽은 급경사를, 서쪽

4) 2009년 국립해양조사원은 이어도의 기점을 유인도로 일원화하기 위해 중국측 기점을 기존 퉁다오(童島)에서 서산다오(山島)로 변경하고, 홈페이지에 게시하였다. 이로써 이어도와 중국 사이의 거리는 당초 245㎞(퉁다오)에서 287㎞(서산다오)로 40여 ㎞ 멀어지게 되었다. "정부, 이어도 中기점 변경", 세계일보 2009년 4월 14일자.

5) 국립해양조사원 홈페이지 - 이어도소개 - 국제법적인 고찰 (http://www.khoa.go.kr/kcom/cnt/selectContentsPage.do?cntId=51301030, 2014년 9월 12일 검색), 이어도의 경위도 좌표는 동경 125도 10분 56.81초, 북위 32도 07분 22.63초 이다.

과 북쪽은 완만한 경사를 보인다. 이어도에 설치된 최초의 구조물은 1987년 해운항만청이 설치한 등부표이며, 당시 이 사실에 대해 국제적인 공표를 하였다. 그 후 2003년 6월 11일 준공된 종합해양과학기지의 위치는 정상부에서 남쪽으로 약 700m에 위치한 곳으로 수심은 약 41m이며, 현재 기지에서는 조위, 파고, 수온, 염분, 기온, 기압, 풍향/풍속 등의 정보를 수집하고, 관련 연구를 진행하고 있다.[6]

2. 유엔해양법협약 상 섬의 요건

유엔해양법협약 제121조는 섬의 요건에 관해 규정하고 있다. 동조 제1항에서는 "섬이란 물로 둘러싸여 있으며, 고조시에도 수면위에 있는 자연적으로 형성된 육지지역을 말한다."고 규정하고 있다.[7] 이는 항상 수면위에 존재해야 한다는 의미이며, 따라서 저조시에는 수면위에 있으나, 고조시에는 수면아래 위치하는 간출지(干出地, Low-tide elevation)의 경우는 섬이라고 볼 수 없다. 따라서 간출지는 그 자체만으로는 영해와 그 외 해양관할 수역을 가질 수 없으며, 해양경계획정의 기준이 될 수도 없다. 다만 간출지의 전부 또는 일부가 본토나 섬의 영해내에 위치하는 경우에는, 그 간출지의 저조선을 영해기선으로 사용할 수 있다.[8] 또한 섬은 자연적으로 형성된 육지지역이어야 한다. 즉, 인공적으로 조성된 섬(인공섬, artificial islands)은 이 협약이 정하고 있는 섬의 범주에 들지 않는 것이다.

유엔해양법협약 제121조 제1항에 따라 섬으로 인정받게 되면, 그 섬은 영해, 접속수역, 배타적경제수역 및 대륙붕을 가질 수 있다. 다만, 사람의 거주 또는 독자적인 경제 활동을 유지할 수 없는 암석은 배타적경제수역 또는 대륙붕을 가지지 못한다.[9]

이어도는 수중암초이므로, 유엔해양법협약에서 정하고 있는 섬의 요건을 충족시키지 못하고 있다. 결국, 이 협약에 따라 수중암초인 이어도는 섬이 아니

6) 국립해양조사원 홈페이지 - 이어도소개 (http://www.khoa.go.kr/kcom/cnt/selectContentsPage.do?cntId=51301000, 2014년 9월 12일 검색)
7) 협약의 원문은 다음과 같다. "An island is a naturally formed ared of land, surrounded by water, which is above water at high tide", United Nations Convention on the Law of the Sea(UNCLOS) art. 121, para. 1.
8) UNCLOS art. 13.
9) UNCLOS art. 121, paras. 2-3.

다. 물론 이어도가 수중암초가 아닌 간출지라면 그 지위를 다르게 볼 수도 있다. 일부 지리학자의 연구에 따르면 이어도는 간출암(干出岩)이라고 볼 수 있다. 이 연구에 따르면 이어도는 1년 중 대부분의 시간동안 물 밑에 존재하며 간헐적으로 물위로 모습을 드러내고, 춘분과 추분에는 확실하게 그 모습을 드러낸다고 한다.[10] 앞에서 살펴본 바와 같이 이어도가 간출지이고, 마라도의 영해 내에 위치한다면, 이어도의 저조선을 영해기선으로 사용할 수 있다. 하지만, 마라도로부터 이어도까지의 거리는 80해리로 이 협약 제13조의 적용은 불가능하다.

한 가지 더 검토해 볼 사항이 있다. 유엔해양법협약에는 간출지와 관련해서 다른 규정들이 있다. 유엔해양법협약 제7조는 직선기선에 관한 규정인데, 동조 제4항은 "직선기선은 간출지까지 또는 간출지로부터 설정할 수 없다. 다만, 영구적으로 수면위에 있는 등대 또는 이와 유사한 시설이 간출지에 설치된 경우 또는 간출지 사이 기선설정이 일반적으로 국제적 승인을 받은 경우에는 예외로 한다."라고 규정하고 있다.[11] 이 경우에도 이어도에 직선기선을 설정하기는 쉽지 않다. 비록 이어도에 해양과학기지가 건설되어 운영 중이기는 하지만, 이어도의 위치가 직선기선의 설정과는 너무 동떨어져 있기 때문이다. 간출지와 관련된 또 다른 규정은 유엔해양법협약 제47조 제4항이다. 이는 군도직선기선과 관련된 조항으로 군도직선기선은 원칙적으로 간출지와 연결하여 설정할 수 없으며, 등대나 유사 시설물이 간출지에 설치된 경우, 간출지의 전부 또는 일부가 가장 가까운 섬의 영해내에 위치한 경우에는 예외적으로 그럴 수 있음을 규정하고 있다.[12] 이 조항 또한 이어도에 적용은 불가능하다. 이어도 주변에는 군도로 볼 수 있는 섬들이 없기 때문이다.[13]

따라서 이어도가 유엔해양법협약상 섬인지 간출지인지는 그 구별의 실익이 없다하겠다. 이어도가 간출지라고 하더라도 섬이 가질 수 있는 혹은 간출지가

---

10) 송성대, "한·중 간 이어도海 領有權 분쟁에 관한 지리학적 고찰", 「대한지리학회지」 제45권 제3호, 대한지리학회(2010. 6), 415쪽.

11) UNCLOS art. 7, para. 4.

12) UNCLOS art. 47, para. 4.

13) 유엔해양법협약에서는 간출지가 영해를 가질 수 없는 것으로 규정하고 있지만, 이 협약과는 상관없이 간출지에 영해를 설정한 나라들이 있다. 이집트, 오만, 사우디아라비아가 그 나라들인데, 이들은 유엔해양법협약의 당사국임에도 불구하고 간출지 어디에 위치하더라도 영해를 갖는 것으로 국내법으로 규정하고 있다. 김영구, 「한국과 바다의 국제법」 (부산 : 효성출판사, 2002), 55쪽.

가질 수 있는 어떠한 해양관할권도 행사할 수 없기 때문이다. 다만, 이어도에는 우리나라의 해양과학기지가 설치되어 있어, 유엔해양법협약 제60조 제4항 및 제5항에 따라 기지의 외연 500m까지 안전수역을 설정하여 관리가 가능하다.[14] 하지만, 우리정부는 아직 이어도에 안전수역을 선포하지 않고 있다. 이는 중국과의 외교마찰을 우려하기 때문이다. 물론 우리가 설치한 해양과학기지의 합법적 관리 및 유지를 위해 안전수역의 설정 및 선포가 필요하다. 하지만 아직 중국과의 해양경계획정이 마무리 되지 않은 상황에서 섣불리 안전수역을 선포하여 외교적 마찰을 불러일으킬 필요는 없다는 것이 정부의 입장이다. 안전구역의 설정은 당연하며, 꼭 필요한 일이다. 이 문제에 관해서는 외교적 문제를 포함하여 신중히 검토한 후 실행해야 할 것이다.

3. 기타 검토 사항

앞서 검토한 유엔해양법협약 제121조 1항에서 섬의 요건 중 '자연적으로 형성된 육지지역'이라는 내용이 있다. 이와 관련하여 검토해 볼 만한 사항이 있다. 해양영토를 조금이라도 더 확보하기 위한 각국의 노력이 세계 곳곳에서 계속되고 있는데, 이 중에 아주 조그만 암초 등에 인공적인 공사를 통해 섬의 모양이나 크기를 변형시키는 사례가 있다.

아이슬란드 북쪽 65마일 해상에 위치한 Kolbeinsey(Kolbeinn's Isle)는 지속적인 침식에 의해 섬이 수면위에서 사라질 위험에 처해 있었다. 이에 아이슬란드 정부는 1985년 8월 남아있는 암석에 시멘트 보강 공사를 하여 섬을 유지시켰다.[15] 일본에는 이와 유사하지만, 이보다 더 극적인 사례가 있다. 오키노도리는

14) 유엔해양법협약 제60조 제4항은 "연안국은 필요한 경우 항행의 안전 그리고 인공섬, 시설 및 구조물의 안전을 확보하기 위해 이러한 인공섬, 시설 및 구조물의 주위에 적절한 조치를 취할 수 있는 합리적인 안전수역을 설치할 수 있다."고 규정하고 있으며, 제5항은 "안전수역의 폭은 연안국에 의해 결정되며, 이때 연안국은 적용 가능한 국제기준을 고려하여야 한다. 이러한 수역은 인공섬, 시설 또는 구조물의 성격 및 기능과 합리적으로 연관되도록 설정되어야하고, 일반적으로 수락된 국제기준에 의하여 허용된 경우 또는 권한 있는 국제기구가 권고한 경우를 제외하고는 그 외연의 각 점으로부터 측정하여 500미터를 넘을 수 없다. 안전수역의 범위는 공시하여야 한다."고 규정하고 있다.

15) Clive Symmons, "Some Problems Relating to the Definition of 'Insular Formations' in International Law: Islands and Low-Tide Elevations", Maritime Briefing, Vol. 1 No. 5 (1995), p. 3.

북위 20도 25분, 동경 136도 05분에 위치한 타원형 고리모양의 산호초이다. 이 산호초는 만조시에 가로 2m, 세로 5m, 높이 70㎝ 정도의 두 개의 암초만 남는데, 일본은 이 두 암초에 북소도와 동소도라는 명칭을 부여하고 있다. 이 두 개의 암초는 고조시 높이가 수십 센티미터에 불과하고, 파도에 의한 침식 등에 의해 머지않은 시일 이내 수면 상에 존재할 수 없게 될 것이 예상되었다. 이에 일본은 1987년부터 1989년까지 총 285억 엔을 들여 암초의 주변에 철재 블록을 설치하고, 50㎝의 원형 벽을 쌓아 올려, 그 내부에 콘크리트를 충전하는 공사를 진행하였고, 1998년에는 8억 엔의 예산으로 동소도의 상부에 티탄제의 보호망을 설치하였다. 일본 해상보안청은 2007년부터 오키노도리에 무인등대를 설치하여 운영하고 있다. 그 밖에 일본 수산청은 오키노도리에서 산호 및 수정란을 채취하여 배양하고, 이를 다시 오키노도리에 이식하는 사업을 추진하는 등 일본정부가 적극적으로 오키노도리 보전을 위한 정책을 진행 중이다.[16]

수면위에 존재하는 암초의 풍화, 침식 등을 저지하기 위한 보강공사가 문제될 것은 없다고 본다. 문제는 이렇게 보존된 암초가 섬으로서의 지위를 어떻게 인정받을 수 있는가 하는 것이다. 유엔해양법협약 제121조 제3항의 규정에 따라 인간이 거주할 수 없거나 독자적 경제활동이 불가능한 암석은 배타적경제수역이나 대륙붕을 가질 수 없다. 일본은 오키노도리를 기점으로 40만㎢의 배타적경제수역과 대륙붕연장까지도 주장하고 있다. 이 부분에 대해서는 유엔해양법협약의 해석문제와 주변국과의 마찰 등 고려해야할 사항이 많지만, 오키노도리에 대해서 일본이 무리하고 있다는 것만은 분명해 보인다.

그렇다면 위 두 사례와 비교하여, 이어도는 어떻게 봐야하는가? 이어도에는 현재 해양과학기지가 건설되어 운영 중이다. 이는 이어도의 법적지위를 달리하기 위한 시도는 아니다. 또한 이어도는 위 두 사례와는 달리 수면위에 위치하는 암초가 아니다. 이어도가 수중암초가 아니라 간출지라고 하더라도 그에 따른 영향은 미미함을 앞서 검토했다. 따라서 이어도와 그 위에 건설된 해양과학기지가 섬으로서의 법적 지위를 가질 수 없음은 당연하다 하겠다.

16) 이주하, “일본의 오키노도리 정책”, 「독도연구저널」 2009년 봄 제05권, 한국해양수산개발원(2009. 4), 80-82 쪽.

Ⅲ. 관련 문제에 관한 검토

1. 문제의 발단과 양상

이어도 문제가 표면으로 들어난 사건으로, 지난 2000년 11월과 2002년 9월 우리나라가 이어도에 해양과학기지를 짓는데 중국이 공식적으로 항의했던 일이 있다. 당시 우리나라는 '이어도가 한·중·일의 어느 기준으로 따져보아도 한국에 가까운 만큼 한·중 사이의 해양경계획정과 상관없이 당연히 한국 수역에 있다고 볼 수 있다.'는 우리의 입장을 분명이 밝혔으며, 2003년 2월 해양과학기지가 완공된 이후에는 중국으로부터 별다른 항의가 없었다.[17]

이후 2005년 중국이 이어도 부근 상공에서 5회의 순항 감시 비행을 했던 사실이 중국 국가해양국의 해양행정집법공보(海洋行政執法公報)에서 밝혀졌다. 이 공보에는 중국이 자국의 해양권을 수호하기 위해 유엔해양법협약 및 국내법에 따라 관할해역에 대한 관리와 주변국과 분쟁이 있는 해역에 대한 순항 감시를 하였다는 내용이 포함되었다.[18]

이듬해인 2006년 홍콩 시사주간지 아주주간(亞洲週刊)은 11월 26일자에는 왕젠싱(王建興)이란 중국 사회과학원 대학원생의 주도로 '중화 쑤엔자오 보위협회(中華保衛蘇岩礁協會)'의 결성이 추진되고 있다는 내용이 보도되었다.[19] '중화 쑤엔자오 보위협회'는 중·일간 분쟁이 되고 있는 '조어도(釣漁島)'[20]의 영유권을 보호하겠다며 중국에서 결성된 '댜오위다오 보위협회(保衛釣漁島協會)'를 모방한 것이다. '중화 쑤엔자오 보위협회'는 이 '댜오위다오 보위협회'가 행하고 있는 시위운동을 유사하게 진행하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 민간의 활동에 중국의 정부가 개입하고 있는가는 확인된 바 없다. 하지만, 이러한 민간활동은 이어도에 대한 우리나라의 관할권을 부정해온 중국 정부의 방침과 정확

17) "중국 '이어도 한국 땅으로 인정 못해' ", 내일신문, 2006년 9월 15일자; "이어도, 한-중 EEZ 협상 암초 되나", 한겨레 2006년 9월 14일자.
18) "中, '이어도 공정' 추진하나...시민단체 결성 준비 중", 업코리아 2006년 11월 28일자.
19) "중국, '이어도 공정' 본격화 조짐", 뉴시스 2006년 11월 27일자.
20) 조어도는 중국대륙의 동쪽 약 350㎞, 대만으로부터는 북동쪽 약 190㎞, 일본의 오키나와로부터는 서남쪽 약 400㎞ 동중국해에 위치한 8개의 무인도이다. 조어도를 지칭하는 명칭은 중국에서는 釣魚島(Diao-yu Dao), 대만에서는 釣魚臺(Tiaoytai), 일본에서는 尖閣列島(Senkaku Islands)이다.

하게 일치한다.[21]

이어도문제는 한·중 해양경계획정 문제와 맞물려 논의될 수밖에 없는 사안이다. 해양경계획정에 관한 한·중 간의 회담은 1996년부터 거의 매년 개최되어 왔으나, 중국의 관련업무가 종전 외교부 국제법률국에서 변경해양사무사로 이관된 2009년 이후 논의가 줄어들었다. 이후 2012년 한·중 정상회담에서 해양경계획정 회담을 조속히 마무리하기로 합의하였고, 2014년 6월 13일 양국의 해양경계획정 회담이 비공개로 개최됐다.[22] 그 뒤 7월 3일 개최된 한·중 정상회담에서 2015년 해양경계획정 협상을 가동하기로 합의하였다.[23] 해양경계획정 협상과는 별개로 중국은 2013년 11월에 자국의 방공식별구역에 이어도를 포함하는 등 이어도에 대한 '공정(工程)'을 지속적으로 시행하고 있다.

2. 중국의 의도에 관한 분석

이처럼 중국이 이어도에 대해 지속적으로 문제를 제기하는 이유는 무엇인가? 중국의 의도를 파악하기 위해서는 이어도의 가치에 대한 분석이 선행되어야 한다. 서론에서 간단히 언급한 바와 같이 이어도는 전략적 가치와 경제적 가치를 모두 가지고 있다. 먼저 전략적 가치를 확인해 보자. 이어도는 동중국해에서도 한·중·일 어느 쪽으로도 진출할 수 있는 곳에 위치하고 있어 이 지역을 장악하는 나라는 이 섬을 동북아의 전략적 요충지로 활용할 수 있다. 중국의 해양전략 중 '도련(島鏈, Island chain)' 전략이 있다. 이 도련전략은 1982년 중국의 류화칭(劉華淸) 당시 해군사령관이 밝힌 것으로, '도련' 즉 섬을 사슬로 이어 해양방위 경계선을 만들고, 전 세계를 작전권 안에 두겠다는 의미이다. 중국은 2010년까지 제1도련의 제해권을 장악, 2020년 제2도련까지 확대, 2040년에는 미 해군의 태평양 및 인도양의 지배를 저지한다는 단계적인 전략을 수립하였다. 도련전략은 제1도련과 제2도련으로 구분하여 시행되는데, 제1도련은 해양영토 및 항로의 확보를 위해 분쟁 중인 지역을 연결한 오키나와-대만-남중

21) 이 협회가 추진하고 있는 것은 구체적으로, '댜오위다오 보위협회'와 연계하여 중국 본토 뿐만 아니라 홍콩, 대만 등 범중화권으로 단체를 확대해 나가는 것과, 이어도에 '중국령'이라고 새겨진 동판과 석비를 세우는 것, 이어도에 설치된 해양과학기지의 철거를 요구하는 것, 그리고 관련 각종 시위운동을 계속해 나가는 것이다. 김영구, 「이어도 문제의 해양법적 해결방법」(서울 : 동북아역사재단, 2008), 17-18쪽.

22) "韓 "중간선"·中 "대륙붕"…해양경계 첨예 대립", 헤럴드 경제 2014년 6월 17일자.

23) "한중 해양경계획정 진전될까…내년 협상 가동", 국제신문 2014년 7월 3일자.

국해이며, 제2도련은 미국을 중심으로 서방의 군사 활동 감시 등을 목적으로 사이판-괌-인도네시아를 연결하여 경계선으로 구분한 중국 대양 해군 건설의 기준선이다.[24] 문제는 중국이 설정한 제1도련에 이어도가 포함되어있다는 것이다. 즉, 자국의 해양 전략에 이어도가 포함되어 중국으로서는 이어도를 쉽게 포기할 수 없는 상황인 것이다. 이 해역을 통과하는 동북아시아 각국의 함정과 잠수함의 활동을 감시할 수 있으며, 필요한 경우 전투력을 투입하여 견제가 가능하다.[25] 특히 이어도가 위치한 동중국해는 비교적 협소한 해역이며, 전반적으로 수심이 얕은 대륙붕으로 구성되어, 청도의 중국 북해 함대와 상해의 중국 동해 함대가 이어도 근해를 거치지 않고서는 태평양으로 진출하기 곤란하기 때문이다.[26]

이어도의 경제적 가치 또한 중국이 이어도를 포기하지 못하게 하는 중요한 이유이다. 2009년 제주대가 실시한 조사를 보면, 이어도 인근에는 참조기, 갈치, 붕장어 등 14종의 어류가 채집되어 중요한 어자원의 서식처로 밝혀진 황금어장이 형성되어 있다.[27]

이보다 중요한 것으로 석유를 비롯한 해저 자원의 매장 가능성이 매우 높다는 것이 이어도의 경제적 가치를 더욱 높여주는 요소이다. 유엔 아시아극동경제위원회(ECAFE : Economic Commission for Asia and Far East)는[28]1968년 10월에서 11월까지 동중국해에서 해저 석유조사를 수행하였고, 다음해인 1969년 방대한 량의 석유와 가스가 매장되어 있을 가능성이 높다는 발표를 했다.[29] 미국 윌슨연구센터(Woodrow Wilson International Center for Scholars)는 동중국

24) 손석주, "탈냉전기 중국의 해양 전략 변화에 관한 연구 : 해군 전략을 중심으로", 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문(2006), 117-119쪽 참조; "군사력 늘리는 시진핑… 해군을 주목하라", 아시아경제 2014년 10월 13일자; "중 방공식별구역 선언 진짜 목적은 '30년 전에 세운 해양전략 시행'", 뉴시스 2013년 12월 1일자; "[SEA&뉴스] 헤드라인/한중해양경계획정과 이어도", 부산일보 2012년 5월 3일자.

25) 한관수, "이어도 관할권 분쟁과 한국의 대응", 「조선대학교 군사발전연구」 제7권 제2호, 조선대학교 군사학연구소(2013), 35쪽.

26) 김영구, 「이어도 문제의 해양법적 해결방법」(서울 : 동북아역사재단, 2008), 22쪽.

27) 김태영, "이어도 및 해양과학기지의 법적 지위", 「과학기술법연구」 제18집 제1호, 한남대학교 과학기술법연구원(2012, 5), 42쪽.

28) 유엔 경제사회이사회의 산하기구인 지역경제위원회이다. 1974년 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP : Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)로 변경되었다.

29) 김병일, "조어도 문제", 「시민정치학회보」 제4권, 시민정치학회(2001. 6), 3-4쪽.

해에 매장된 천연 가스는 5조 입방미터, 석유는 1095억 배럴이 매장되어 있을 것으로 추정하였다. 이는 사우디아라비아의 석유매장량 2671억 배럴보다는 적은 양이지만, 세계 2위의 산유국인 이라크의 석유매장량에 상응하며, 220억 배럴의 미국 석유매장량을 훨씬 상회하는 양이다. 게다가 천연가스의 매장량은 사우디아라비아 천연가스 매장량의 8배에 달한다.[30]

지속적인 경제 성장을 추진하고 있는 중국에게 에너지원의 확보는 필수적이다. 중국의 경제성장과 자원의 소모는 정비례한다. 중국 국가통계국의 조사에 따르면, 1980년대 중반에서 2000년대 중반까지 중국이 7% 이상의 경제성장을 해오면서 석유 소비량은 4%이상의 속도로 증가했다. 그런데 그 기간 동안 중국 내 원유생산량 증가속도는 2%대에 그쳤다.[31] 중국지질과학원은 2003년 보고서에서 향후 20년간 중국 현대화에 필요한 석유 및 천연가스의 누적 수요량이 현 매장량보다 최소 두 배에서 다섯 배에 이를 것이라고 예상하였다. 2020년에는 중국이 원유 5억 톤과 천연가스 1,000억㎥를 수입해야하는 상황에 이르는 것이다. 이는 중국내 소비량의 70%(원유)와 50%(천연가스)에 달하는 양이다. 즉, 현재 중국이 보유하고 있는 석유와 천연가스만으로는 지속가능한 경제성장이 불가능하다는 의미이다.[32] 그러한 중국에게 동중국해에 매장되어 있을 것으로 추정되는 막대한 양의 석유와 천연가스는 포기할 수 없는 중요한 자원이다. 석유공급원의 확보와 함께 석유운송로의 확보가 병행되어야 한다고 볼 때, 이어도는 '석유공급원'으로도 '석유운송로'로도 우리나라나 중국에게 모두 포기할 수 없는 매우 중요한 해역임에 분명하다.

3. 향후 전망

결국 중국이 지속적으로 이어도에 대한 도발을 이어오는 것은 이 지역의 전략적·경제적 중요성을 포기할 수 없기 때문이며, 이어도를 이용하여, 향후 우리나라와의 해양경계획정에서 유리한 고지를 점유하기 위한 것으로 볼 수 있다. 중국과 우리나라는 모두 이어도에 대해 문제가 되는 것은 영유권이 아니라 해양경계획정이라는 것을 인식하고 있다. 또한 두 나라 모두 이어도의 전략

30) 박병구, 「대한민국 생존의 열쇠 한중일 석유전쟁」(서울 : 한스미디어, 2006), 190쪽.
31) 위의 책, 16쪽.
32) 위의 책, 16-17쪽.

적・경제적 가치를 포기할 수도 없는 입장이다. 1996년부터 2008년까지 양국 간 14차례의 해양경계획정 회담이 있었지만, 양국의 입장은 평행선을 그리고 있다. 2015년부터 중단됐던 해양경계획정 회담이 재개될 예정이지만, 이어도문제를 포함한 해양경계획정이 어느 방향으로 흘러가게 될지는 예측이 어렵다. 하지만 중국이 공식적으로든 아니면 민간단체를 이용해 도발하든 이어도에 대해 문제를 제기할 것이며, 이 문제를 해양경계획정 회담에 어떤 식으로든 이용할 것은 자명하다.

Ⅳ. 관련 문제 대응 방안

이어도와 관련된 문제에 대응하기 위해 고려해야할 몇 가지 사안에 대해 검토해 본다. 이어도 문제는 결국 우리나라와 중국과의 해양경계획정문제로 귀결되기 때문에 해양경계획정에서 관련 문제의 처리방안에 대해 검토한다고 봐도 무방할 것이다. 아래에서는 고려사항을 구분해서 검토하고 각각의 사안에 대한 대응방안을 제시한다.

1. 해양경계획정 원칙

우리나라는 중국・일본과의 해양경계획정을 마무리하지 못하고 있다. 우리나라의 주변수역은 중국과 일본으로 차단되어있어, 국가 간의 거리가 400해리 미만으로 관할권이 중첩되는 문제가 발생한다. 따라서 배타적경제수역 또는 대륙붕의 경계획정이 필요하나, 국가 간 해양경계획정 원칙에 대한 입장이 달라 협상의 타결이 쉽지 않은 상황이다. 그렇다면 해양경계획정 원칙에 대한 각국의 입장에 대해 알아본다.

각국의 관련 국내법을 살펴보면, 우리나라는 '배타적경제수역법' 제2조 제2항에 "...국제법을 기초로 관계국과의 합의에 따라 획정한다"고 규정하고 있다. 중국은 '배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률' 제2조에 "...국제법 기초위에 형평의 원칙에 따라 합의를 하여 경계선을 획정한다"고 규정하였고, 일본은 '배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률' 제1조 제2항에 "...중간선(일본과 외국 사이에 합의한 중간선에 대신할 선이 있을 때는 그 선으로 한다)까지의 해역 그

리고 그 해저 및 그 아래로 한다"라고 규정하고 있다.[33] 관련 국내법에 일본만이 중간선원칙을 명시한 것이 눈여겨 볼만하다.

한중 해양경계획정에서 우리나라는 중간선원칙에 따라 해양경계를 획정할 것을 주장하고 있고, 중국은 대륙붕자연연장 원칙에 따라 황해와 동중국해의 경계를 획정할 것을 주장하고 있다. 중국이 대륙붕자연연장을 주장하는 이유는 황해와 동중국해의 대륙붕이 황하강과 양자강으로부터 흘러와 쌓인 퇴적물로 인해 형성된 것이며, 이는 곧 중국본토와 연결된 중국의 대륙붕이라는 주장이다.[34]

한일 해양경계획정에서 우리나라는 대륙붕자연연장 원칙을 주장하고 있고, 일본은 중간선원칙을 주장하고 있다. 일본이 중간선 원칙을 주장하는 것에는 동해와 동중국해에 대륙붕이 없으며, 따라서 대륙붕과 배타적경제수역의 단일 해양경계선을 획정하려는 포석이라고 볼 수 있다.[35]

중간선원칙을 적용하여 중국과의 해양경계획정을 확정하게 되면 이어도는 우리나라에 훨씬 가깝기 때문에 우리 측 해역에 위치하게 된다. 문제는 이 경우 일본도 중간선 원칙에 따라 해양경계획정을 주장할 것이다.

해양경계획정과 관련하여 우리나라가 중국과의 협상에서는 '중간선원칙'을 일본과의 협상에서는 '대륙붕 자연연장'을 주장하는 것은 어떻게 보면 모순된 주장으로 비춰질 수 있다. 따라서 중국과 일본을 상대로 해양경계획정 협정을 할 때에는, 우리나라의 해양경계획정 기본원칙은 '대륙붕 자연연장'임을 분명히 밝히고, 황해와 동중국해의 경우, 대륙붕이 단절되지 않고 수심이 얕으며 하나로 연결된 천해(淺海, shallow sea)의 공유대륙붕이기 때문에 예외적으로 중간선 원칙을 적용해야 한다고 주장해야 할 것이다.[36]

2. 한중어업협정[37]

이어도 문제와 관련하여 검토해야할 두 번째 사항은 한중어업협정 문제이다.

---

33) 원영철, "배타적 경제수역의 경계획정", 「법학연구」 제45집, 한국법학회(2012. 2), 445쪽.
34) 김지홍, "한·중·일 대륙붕경계획정에 관한 연구 -동중국해를 중심으로-", 「해사법연구」 제25권 제2호, 한국해사법학회(2013. 7), 236쪽.
35) 원영철, 앞의 논문, 445쪽.
36) 김지홍, 앞의 논문, 236쪽.
37) 한중어업협정은 2000년 8월 3일 정식 서명, 2001년 4월 5일 중국 북경에서 한중 수산당국 고위급회담에서 최종합의, 2001년 6월 30일 발효되었다.

2001년 최종합의 당시 우리정부는 이어도를 한중공동조업수역(또는 공동수역)에 위치하는데 합의하였다. 이에 관해서는 우리정부의 치명적인 실수였다며 비난하는 의견이 많다.[38] 물론 이어도가 한중공동조업수역에 위치한 것에 대해서 일방적으로 비난하는 의견만 있는 것은 아니다.[39] 하지만, 한중어업협상 당시 실무책임자였던 박덕배 전 농림수산식품부 차관은 한중어업협상에서 가장 안타까운 것은 이어도가 우리 배타적 수역 밖에 있게 된 것이며, 잠정조치수역의 남방한계선 바로 아래에 있는 이어도는 조금만 더 노력했으면 우리수역에 포함될 수 있었을 것이라고 하였다.[40] 이어도의 위치는 우리나라의 과도수역 아래에 위치해 있기 때문에, 당시 협정에서 잠정조치수역과 남방한계선이 같은 우리나라의 과도수역[41]이 협정 발효 후 4년이 지난다음 우리나라의 배타적 경제수역으로 포함되게 되면 자연히 이어도가 우리나라의 배타적 경제수역에 포함될 수 있었다는 이야기다. 결국 이어도 근해는 한중어업협정 제9조에 해당하는 '현행 어업활동을 유지'하는 수역[42]이 되어있다. 이와 관련하여, 우리정부는 한중어업협정은 순수 어업에 관한 사항만을 규율하고 있는 협정이며, 배타적경제수역의 경계획정과는 무관하다는 논리로 주장하고 있다.[43] 현재 이어도가 '현

38) "9일 한국해양연구원 주최로 제주대 국제교류회관에서 열린 '이어도 연구 학술세미나'에서 송성대 제주대 교수는 이어도 분쟁의 발단은 국내 요인으로 한중어업협정 때문이며, 국외 요인은 중국의 '역사지리공정'으로 기인했다고 밝혔다. 송 교수는 이날 "2001년 4월 중국 베이징에서 맺은 한중어업협정 당시 이어도를 중립해역인 공동수역으로 설정해 공해상의 암초로 인정하는 우를 범했다"고 밝혔다.(이하 생략)", "이어도분쟁 단초는 韓·中어업협정", 제주일보사 2007년 3월 10일자.

39) 이 의견은 '이어도 주변수역은 한중어업협정에서 공해수역으로 되어 있는 것이 아니라 잠정적으로 현행조업질서를 유지하는 수역에 포함되어 있으며, 제3국 어선은 우리 정부의 허가 없이 조업이 불가능하다고 보는 의견이다. 이상철, "한중어업협정", 「월간법제」 2006년 제1월호, 법제처(2006), 42쪽 참고.

40) "박덕배 전 차관 "이어도 EEZ에 포함했어야" ", 아시아투데이, 2013년 12월 4일자.

41) "과도수역"이란 한중어업협정 제8조에 규정된 수역으로 잠정조치수역의 동·서단 한계선부터 각각 약 20해리의 폭으로 설정되는 수역이며, 이 수역은 협정 발효 후 4년까지는 공동 관리하고, 그 후에는 각각의 연안국이 자국의 배타적경제수역으로 관리하게 되는 수역이다.

42) 한중어업협정 제9조는 "양 체약당사자는 제7조제1항에 지정된 잠정조치수역의 북단이 위치한 위도선 이북의 일부수역과 제7조제1항에 지정된 잠정조치수역 및 제8조제1항에 지정된 과도수역 이남의 일부수역에서는 양 체약당사자간에 별도의 합의가 없는 한 현행 어업활동을 유지하며 어업에 관한 자국의 법령을 타방체약당사자의 국민과 어선에 대하여 적용하지 아니한다."라고 규정하고 있다. 이어도가 이 조항에서 정하고 있는 잠정조치수역 및 과도수역 이남의 '일부수역'에 포함되어 이어도문제의 빌미를 제공하고 있는 것이다.

행 어업활동 유지 수역'[44]에 위치해 있는 상황에서 한중간의 외교관계를 생각할 때, 이어도를 포함한 어업협정의 재협상은 현실적으로 쉽지 않다. 따라서 이러한 정부의 주장은 합리적이고, 충분히 객관적인 법의 해석으로 볼 수 있으며, 우리에게 이 문제를 극복할 수 있는 현재 상황에서의 최선의 방안이라고 볼 수 있다.

3. 한일해양경계획정 문제 및 한일공동개발구역(JDZ)[45]

이어도 문제는 그 자체의 영유권 문제라기보다는 중국과의 해양경계를 획정하는데 고려해야할 사항이라고 볼 수 있다. 중국과의 해양경계획정문제는 또한 일본과의 해양경계획정문제와 연관이 있다. 즉 한중해양경계획정과 한일해양경계획정을 동시에 대응해야한다는 결론에 이른다. 그 중에서도 이어도 문제와 함께 검토해야할 사항으로 한일공동개발구역(JDZ: Joint Development Zone, 우리나라에서는 '제7광구'로도 불린다)[46] 문제가 있다.

1974년 체결된 '한일대륙붕공동개발협정'[47]은 1978년 발효되었고, 50년 효력기간이 지나면 2028년 만료된다. 당시에는 우리나라가 설정한 '7광구'에 대해 일본이 이 해역은 중간선을 적용해야한다고 항의하기는 하였으나, 국제사법재판소가 대륙붕 자연연장을 근거로 판결을 내린 1969년 '북해대륙붕사건'[48]의 영

43) 국토교통부 홈페이지 - 참고·해명자료 - 한·중 어업협정 보도 사실과 다릅니다. (http://www.mltm.go.kr/USR/NEWS/m_72/dtl.jsp?id=155139426, 2014년 10월 19일 검색)

44) 한중어업협정에서 현재 이 수역에 정식으로 부여한 명칭은 없으나, 주무부처인 해양수산부에서는 '현행조업질서유지수역'이라고 부르고 있다.

45) 1974년 1월 30일 한일 양국은 50년간 효력기간을 가진 대륙붕 공동개발구역에 관한 협정을 체결하였다. 이 협정에서는 이 수역을 양국에 인접한 남부 대륙붕에 설정하고 이러한 협정이 대륙붕 경계획정에 아무런 영향도 주지 않는다고 규정하였다. 김현수, "공동개발구역에 관한 연구", 「해사법연구」 제18권 제1호, 한국해사법학회 (2006. 3), 60쪽.

46) 한일공동개발구역을 우리나라에서는 일반적으로 제7광구로 생각하는 경우가 많으나, 사실은 제7광구와 더불어 제5광구의 일부가 한일공동개발구역에 포함되어 있다.

47) 한일대륙붕협정은 '대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 북부구역경계획정에 관한 협정' 및 '대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역공동개발에 관한 협정' 이렇게 두 가지 협정이 있다. 제주도의 동북해역 및 대한해협 그리고 동해의 일정수역에서 양국의 대륙붕경계를 중간선원칙에 따라 획정한 '북부협정'에는 별다른 문제 제기가 없다. 문제가 되는 것은 '남부협정'이며, 일반적으로 한일대륙붕협정이라 하면 '남부협정'을 의미한다.

48) *North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969*, p. 3.

향을 받아, 일본이 강하게 주장을 하지는 못했다. 결국 당시에 해저 탐사기술 및 자본이 없었던 한국과 대륙붕 자연연장론에 부담을 느낀 일본은 1972년 9월 제6회 한일정기각료회의에서 한일중간선과 대륙붕자연연장선 사이의 해역을 한일 양국이 공동개발하고, 채취한 석유와 천연가스를 반으로 나누는 것으로 합의하였다.[49]

이 협정은 해당해역에서 공동으로 탐사와 채취를 규정하고 있는 것으로, 어느 한 나라가 자원의 탐사와 채취에 동의하지 않으면, 일방이 단독으로 할 수 없게 되어 있다. 시간이 흘러 1982년 유엔해양법협약이 등장하고 200해리 배타적경제수역 제도가 정착되어 가자, 일본은 이 해역에서의 공동탐사 및 개발에 더욱 소극적 태도를 보이기 시작했다. 일본의 의도는 해저에 매장되어 있는 자원은 어디로 사라지는 것이 아니므로, 협정이 만료되는 2028년까지 버티면 된다는 것이다. 그때까지 버티다가 협약이 만료되면 중간선 원칙을 내세워 해양경계획정을 시도할 것이 분명하다.

이어도는 제7광구로 이어지는 길목에 위치하고 있다. 제7광구 문제가 이어도 문제에 직접적으로 영향을 미치는 것은 아니지만, 앞서 검토한 바와 같이 일본과의 해양경계획정을 '대륙붕자연연장' 원칙으로 대응한다면, 중국이 이를 꼬투리 잡아 우리나라와의 해양경계획정에 이용하려 할 것이다. 따라서 '대륙붕자연연장'이 우리나라의 해양경계획정 기본원칙임을 확고히 하고 상황에 맞추어 대응하여야 할 것이다.

4. 기타 고려사항

그밖에 고려사상으로 대륙붕한계위원회 제출문건, 한중일 삼국의 방공식별구역 문제 등을 검토해본다. 유엔해양법협약 제76조 제8항은 영해기선으로부터 200해리를 넘는 대륙붕의 한계에 관한 정보를 공평하게 지리적으로 배분된 대표자의 원칙에 근거하여 제Ⅱ부속서에 따라 설립된 유엔대륙붕한계위원회(CLCS, Commission on the Limits of the Continental Shelf)에 제출하도록 하고 있으며, 위원회는 대륙붕 바깥 한계의 설정에 관련된 사항에 대해 연안국에 권고한다. 이러한 권고를 기초로 연안국이 확정한 대륙붕의 한계는 최종적이며

49) 김관원, "동중국해 대륙붕 경계획정 문제에 관한 소고(小考) : 잠정적 공동개발 가능성 검토를 중심으로", 「영토해양연구」 제4권, 동북아역사재단(2012), 77쪽.

구속력을 가진다고 규정하고 있다.[50] 이에 우리 정부는 동중국해 대륙붕 한계에 관한 '예비정보(Preliminary Information)'를 2009년 5월 11일에 제출하였고, 2012년 12월 26일에는 정식문서를 제출하였다. 이 문서에서 정부는 동중국해에서 우리나라의 대륙붕이 자연적 연장에 따라 오키나와 해구까지 뻗어있다는 입장을 공식적으로 밝혔다.[51]

중국은 2012년 12월 14일 대륙붕한계위원회에 정식문서를 제출하였는데, 한국과 중국의 대륙붕한계가 오키나와 해구까지로 거의 비슷하다. 중국과 한국은 예비문서도 같은 날에 제출하였으며, 정식문서를 제출할 때 두 나라는 긴밀히 협력한 것으로 전해진다. 한국과 중국은 서로의 정식문서에 대해 반대 의견을 표할 계획이 없으나, 일본은 반대의견을 드러냈다.[52] 여기서도 일본은 중간선 원칙을 주장하고 있는 것이다. 대륙붕한계위원회 문서 제출과 관련하여 우리나라와 중국이 일본에 공동 대응하는 것은 이점이 많아 보일 수 도 있다. 하지만 여기서도 중간선원칙과 대륙붕자연연장에 대한 우리 측의 입장정리를 명확하게 할 필요가 있으며, 일본에 대한 한중공동대응과 별개로 한중간의 경계획정 또한 진행되어야 하기 때문이다.

마지막으로 방공식별구역에 대해 검토한다. 서두에 언급한 바와 같이 2013년 중국이 선포한 방공식별구역에 이어도가 포함되었다. 이에 맞서 우리나라도 62년 만에 방공식별구역을 수정하면서 이어도를 포함시켰다. 그렇다면 방공식별구역의 설정이 이어도 해역의 영유권과 관련이 있다는 것인가? 각국의 방공식별구역은 국제법상 인정된 것은 없다. 하지만 항공기 등이 타국의 방공식별구역에 진입하기 전에 통보하여 마찰을 피해왔으며, 이러한 것들이 관습법으로 인정되고 있다.[53]

하지만, 이번에 중국이 선포한 방공식별구역이나 우리나라가 수정・선포한 방공식별구역은 모두 관습법의 지위를 누릴 수는 없을 것으로 사료된다. 이번 방공식별구역 선포의 성격은 영유권 확장을 목적으로 하고 있으며, 이전 방공식별구역에는 이어도가 빠져 있기 때문에 그 효과도 미비할 것이다. 다만, 1951년 3월 한국전쟁 중, 미국 태평양 공군사령관이 전쟁의 수행을 목적으로 설정

50) UNCLOS art. 76, para. 8.
51) 김현수, "한국의 대륙붕한계위원회 제출문건에 관한 법적 고찰", 「영토해양연구」 제5권, 동북아역사재단(2013. 6), 112-113쪽.
52) "中이어 우리나라도 문서제출..불붙는 대륙붕 삼국지", 연합뉴스 2012년 12월 27일자.
53) 신용하, 「독도영유권 자료의 연구」(서울 : 독도연구보전협회, 1998), 263쪽.

한 한국방공식별구역(KADIZ : Korea Air Defense Identification Zone)에는 독도가 포함되어 있어,[54] 독도문제 대응에는 활용할 수 있을 것이다. 그 설정의 주체가 당사국이 아닌 제3국이기 때문이다. 하지만 애석하게도 당시의 KADIZ에는 이어도가 빠져있다. 따라서 이어도 문제에 방공식별구역을 활용하는 것은 실익이 없다고 본다.

Ⅴ. 결 론

이어도 문제는 중국과의 관계만 대응하면 되는 단순한 문제가 아니다. 이 문제는 한반도 주변의 해양경계획정과 맞물려 있으며, 결국 종합적인 분석과 판단을 통해 우리나라에 가장 유리한 방향으로 방침을 정하고 전략을 추진해 나가야 하는 문제인 것이다. 다시 말하면, 중국과의 해양경계획정문제 뿐만 아니라, 일본과의 해양경계획정문제까지 한꺼번에 대응해야 하며, 이를 위해서는 복합적이며 종합적인 분석을 바탕으로 원칙을 세워야 하는 것이다. 중국과 일본에 대한 해양경계획정은 물론 각각의 국가를 상대로 진행되겠지만, 어느 한 국가와의 협정이 먼저 이루어질 경우, 이것이 다른 나라와의 경계획정 협정에 영향을 미칠 것은 明若觀火한 일이다.

해양경계획정 문제에서 우리나라는 중간선 원칙을 중국은 해안선 길이, 거주민 수 비례 등 관련 사정의 고려 및 대륙붕 자연연장을 주장한다. 이 경우 일본과의 한일 공동개발구역이 문제가 된다. 한일 공동개발구역은 2028년 이후 한일 대륙붕협정이 완료되는 시점부터 문제가 될 것으로 예상된다. 해양경계획정에 중간선원칙을 적용한 국제사법재판소의 경향을 볼 때, 한일 대륙붕협정이 완료되면 일본이 중간선원칙을 적용하여 '제7광구'가 있는 해역의 경계획정을 다시 요구할 것이기 때문이다. 이 해역에 있어서 우리나라는 대륙붕 자연연장을 주장하고 있다. 반면, 중국과의 해양경계획정 협정에서 우리나라는 중간선 원칙을 주장하고 있어, 이 부분이 모순으로 보일 수 있다. 중국과 일본도 이 부분을 꼬투리 잡고 있다. 이 부분을 해결하기 위해서는 우리나라의 해양경계획정의 원칙은 대륙붕 자연연장이지만 황해와 동중국해는 공유 대륙붕이기 때문

54) " '準영공' 日방공식별구역에 독도는 없다.", 동아일보 2008년 8월 1일자.

에 대륙붕 자연연장원칙이 적용되지 않는다는 내용을 명확히 주장해야 한다. 즉, 한중해양경계획정에는 중간선 원칙의 적용이, 한일해양경계획정에는 대륙붕자연연장의 적용이 합리적이라는 주장을 해야 하는 것이다.

결론적으로, 이어도는 섬이 아니다. 이어도를 간출지나 인공섬 등으로 분류하여 영유권을 주장하는 무리수를 두어서는 안 될 것이다. 단지 우리의 배타적 경제수역 내에 위치해 있는 수중암초인 이어도에 해양과학기지를 건설하였고, 해양과학기지는 순수한 과학적 목적으로 이용되고 있다는 것과 이 기지에서 조사하거나 연구된 정보는 평화적인 목적으로 사용되며, 주변국과의 협력을 위해 제공될 수 있다는 사실을 알리고, 이해시켜야 할 것이다.

현시점에서 보다 구체적인 대응방안을 제시하면 다음과 같다. 이어도해양과학기지의 평화적 이용을 확대하는 것이다. 이어도 해양과학기지를 이용한 해양연구 및 기후변화 연구를 관련국제기구나 국제연구기관과 공동으로 수행하고 협력을 강화해 나간다면, 국제사회에 이어도의 평화적 이용에 대한 인식을 확산해나가는데 큰 도움이 될 것이며, 이어도에 대한 우리나라의 입장을 지지하는 국제적인 협력을 얻어내는 것도 가능할 것이다.[55] 이어도 문제는 곧 해양경계획정의 문제로 귀결된다. 무리하게 이어도의 영유권을 주장하기 보다는, 현명한 해양경계획정 협상을 통해 자연스럽게 우리 해역에 이어도가 포함되게 하는 전략이 필요하다.

이 논문에서는 다루지 않았지만, 향후 해양경계획정과 관련하여 추가적으로 심도 깊은 연구가 필요한 사항이 있다. 그것은 단일경계선 설정 문제인데, 이에 대한 검토는 해양경계획정 협상에서 여러 가지 변수를 고려한 대응책을 마련한다는 측면에서 필요하다. 즉, '단일경계선을 설정하는 것'과 '배타적경제수역 및 대륙붕의 경계를 따로 설정하는 것'의 유·불리를 따져볼 필요가 있다는 것이다. 비록 단일경계선을 설정하는 것이 최근 국제사회의 일반적 경향이긴 하지만, 현재 일본과 대륙붕 협정이 체결되어있는 현 상황을 고려할 때, 각각의 경계획정 시나리오를 예상하고 우리나라에 유리한 점은 무엇인지, 불리한 점은 무엇인지를 확인해 봐야 한다는 것이다. 단일경계선의 설정 또는 개별경계선의 설정에 대한 연구는 여러 가지 변수를 고려해야하는 사항으로 향후 추가적으로 연구할 필요가 있다.

---

55) 진행남, "이어도 문제의 현황과 해결방안 모색", 「JPI 정책포럼」, 제주평화연구원 (2012. 4), 16-17쪽.

참 고 문 헌

김영구, 「이어도 문제의 해양법적 해결방법」(서울 : 동북아역사재단, 2008)

_____, 「한국과 바다의 국제법」(부산 : 효성출판사, 2002)

박병구, 「대한민국 생존의 열쇠 한중일 석유전쟁」(서울 : 한스미디어, 2006)

김관원, "동중국해 대륙붕 경계획정 문제에 관한 소고(小考) : 잠정적 공동개발 가능성 검토를 중심으로",「영토해양연구」 제4권, 동북아역사재단(2012)

김병일, "조어도 문제", 「시민정치학회보」 제4권(2001)

김지홍, "한·중·일 대륙붕경계획정에 관한 연구 -동중국해를 중심으로-", 「해사법연구」 제25권 제2호, 한국해사법학회(2013. 7)

김태영, "이어도 및 해양과학기지의 법적 지위", 「과학기술법연구」 제18집 제1호, 한남대학교 과학기술법연구원(2012, 5)

김현수, "공동개발구역에 관한 연구", 「해사법연구」 제18권 제1호, 한국해사법학회(2006. 3)

_____, "한국의 대륙붕한계위원회 제출문건에 관한 법적 고찰",「영토해양연구」 제5권, 동북아역사재단(2013. 6)

손석주, "탈냉전기 중국의 해양 전략 변화에 관한 연구 : 해군 전략을 중심으로", 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문(2006)

송성대, "한·중 간 이어도海 領有權 분쟁에 관한 지리학적 고찰", 「대한지리학회지」 제45권 제3호, 대한지리학회(2010. 6)

원영철, "배타적 경제수역의 경계획정", 「법학연구」 제45집, 한국법학회(2012. 2)

이상철, "한중어업협정", 「월간법제」 2006년 제1월호, 법제처(2006)

이주하, "일본의 오키노도리 정책", 「독도연구저널」 2009년 봄 제05권, 한국해양수산개발원(2009. 4)

진행남, "이어도 문제의 현황과 해결방안 모색", 「JPI 정책포럼」, 제주평화연구원(2012. 4)

한관수, "이어도 관할권 분쟁과 한국의 대응", 「조선대학교 군사발전연구」 제7권 제2호, 조선대학교 군사학연구소(2013)

Clive Symmons, "Some Problems Relating to the Definition of 'Insular Formations' in International Law: Islands and Low-Tide Elevations", Maritime Briefing, Vol. 1 No. 5 (1995)

North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969, p. 3.
“[SEA&뉴스] 헤드라인/한중해양경계획정과 이어도”, 부산일보 2012년 5월 3일자
“군사력 늘리는 시진핑… 해군을 주목하라”, 아시아경제 2014년 10월 13일자
“박덕배 전 차관 “이어도 EEZ에 포함했어야” ”, 아시아투데이 2013년 12월 4일자
“이어도, 한-중 EEZ 협상 암초 되나”, 한겨레 2006년 9월 14일자
“이어도분쟁 단초는 韓·中어업협정”, 제주일보사 2007년 3월 10일자
“정부, 이어도 中기점 변경”, 세계일보 2009년 4월 14일자
“중 방공식별구역 선언 진짜 목적은 ‘30년 전에 세운 해양전략 시행’”, 뉴시스 2013년 12월 1일자
“中, ‘이어도 공정’ 추진하나...시민단체 결성 준비 중”, 업코리아 2006년 11월 28일자
“중국 ‘이어도 한국 땅으로 인정 못해’ ”, 내일신문 2006년 9월 15일자
“중국, ‘이어도 공정’ 본격화 조짐”, 뉴시스 2006년 11월 27일자
“中이어 우리나라도 문서제출..불붙는 대륙붕 삼국지”, 엽합뉴스 2012년 12월 27일자
“韓 “중간선”·中 “대륙붕”…해양경계 첨예 대립”, 헤럴드 경제 2014년 6월 17일자
“한중 해양경계획정 진전될까…내년 협상 가동”, 국제신문 2014년 7월 3일자
국립해양조사원 홈페이지 <http://www.khoa.go.kr/>
국방부 홈페이지 <http://www.mnd.go.kr/>
국토교통부 홈페이지 <http://www.mltm.go.kr/>

[주제어] 이어도, 한중어업협정, 한일공동개발구역, 유엔대륙붕한계위원회, 방공식별구역
[Key Words] Ieodo, the fisheries agreement between Korea and China, Joint Development Zone(JDZ), United Nations Commission on the Limits of the Continental Shelf(UNCLCS), Air Defense Identification Zone(ADIZ)

[논문접수일] 2014년 10월 30일
[논문심사일] 2014년 11월 07일
[논문채택일] 2014년 11월 18일