



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.

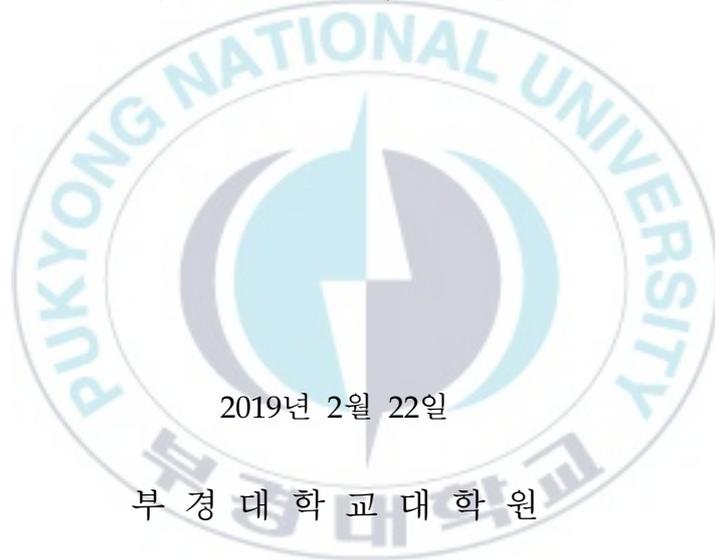
저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

경 영 학 석 사 학 위 논 문

주변국 도서 영유권 · EEZ 문제에 따른
독도 · 이어도 분쟁의 대응방안 연구



2019년 2월 22일

부 경 대 학 교 대 학 원

해양수산경영 학과

이 재 영

경 영 학 석 사 학 위 논 문

주변국 도서 영유권 · EEZ 문제에 따른
독도 · 이어도 분쟁의 대응방안 연구

지도교수 김 병 호

이 논문을 경영학석사 학위논문으로 제출함.

2019년 2월 22일

부 경 대 학교 대 학 원

해 양 수 산 경 영 학 과

이 재 영

이재영의 경영학석사 학위논문을 인준함.

2019년 2월 22일



위 원 장 수산학박사 김 대 영 (인)

위 원 경영학박사 김 도 훈 (인)

위 원 학술박사 김 병 호 (인)

목 차

Abstract.....	i
I. 서 론	1
1. 연구 배경 및 목적	1
2. 연구 범위 및 방법	2
II. 선행연구	3
1. 독도·이어도 문제 국제재판준비 필요성	3
2. 한·미 동맹 강화 등 군사적 해결 강조	3
3. 홍보·외교적 해결 강조	4
4. 종합·분석	4
III. 독도·이어도 개관	5
1. 독도 일반현황 및 문제점	5
2. 이어도 일반현황 및 문제점	13
IV. 주변국 도서 및 EEZ 분쟁현황 분석	22
1. 영유권 분쟁 현황	22
2. 도서 영유권 분쟁 실태	34
3. EEZ 관할권 분쟁 실태	46
V. 국제 재판소의 판례	67
1. 국제 재판소 현황	67
2. 도서분쟁 국제 판례 원칙	80
3. 독도문제 적용	87
4. 이어도문제 적용	116
VI. 대응방안	125
1. 기본 대응 방향(수비적 대응과 공격적 대응)	125
2. 독도 대응 방향	129
3. 이어도 대응 방향	132
4. 독도/이어도 문제의 적극적 홍보 방향	134
VII. 결 론	138
VIII. 참 고 문 헌	141

<표 차례>

표 4-1 해양도서 분쟁	36
표 4-2 남사군도 영유권 주장 지역과 근거	40
표 5-3 유엔해양법 제 298조에 따라 강제절차 배제선언 한 사례	76

<그림 차례>

그림 3-1 독도	5
그림 3-2 울릉도·독도 주변 동해의 해저 산맥	6
그림 3-3 독도와 울릉도, 일본 오키제도 거리 비교	7
그림 3-4 연합군 최고사령관 지령(SCAPIN) 677호 제3항, 지도	9
그림 3-5 1977년 일본이 선포한 어업보존 구역	10
그림 3-6 배타적 경제수역과 이어도	14
그림 3-7 이어도 해양과학기지 설치 단면도	16
그림 4-8 남중국해 도서 영유권 분쟁	37
그림 4-9 센카쿠 열도	43
그림 4-10 독도를 EEZ 기준으로 기점시 손익	60
그림 4-11 한국과 중국이 주장하는 EEZ와 이어도의 위치	64

A research on the countermeasures of Dokdo · Jeodo dispute
based on the problem of EEZ and the territorial rights of
neighboring countries islands

Jae Young Lee

Department of Marine and fisheries Business Economic, The Graduate School,
Pukyong National University

Abstract

It is a reality that China's reconnaissance is claimed to be the eastern part of Ulleungdo and the Dokdo islands, claiming the maritime boundary including Korea's Jeodo with the rise of China to secure the supremacy of Asia through strengthened military power with economic power.'18. 3. 30 As reported in Yonhap News, the Japanese government issued mandatory education for Dokdo as Japanese territory in elementary and junior high school and high school study guide. The neighboring powers, especially China and Japan, are constantly provoking conflicts with our country regarding maritime delimitation. The provocations of these neighboring countries are being strengthened continuously and systematically, not fragmentarily. In Korea, which is surrounded by narrow land and three sides of the sea, it is urgent to secure marine resources and marine transportation. Therefore, this study was conducted with the aim of deriving the territorial rights of EEZ and Dokdo · Jeodo Islands. It is necessary to systematically and actively respond to the outsider. Therefore, this study outlines the actual situation of disputes related to Dokdo · Jeodo Island and analyzes cases of disputes

related to EEZ from other countries and proposes countermeasures in terms of international law.

As a result of this study, firstly, it is the quantitative accumulation and flexibility of evidence as a basic countermeasure. Second, we must create a historical account and defend against the logic of "The land without the owner". Third, it is an event organized by strengthening effective control. Fourth, it is actively exercising various administrative powers. In addition to the basic countermeasures, only a positive response that is appropriate will clarify our position and communicate our intention to the other country.

In order to reinforce effective dominance of Dokdo, firstly, in order to strengthen the effective dominance, the Dokdo islands, surrounding areas, ecosystems and natural environment, Events are also needed. Second, it is strengthening the close coordination system between the government-related ministries. Third, it is a periodic resolution of the National Assembly. Fourth, It seeks links with North Korean scholars. In order to deal specifically with Ieodo, we will firstly expand the use of the Ieodo Marine Science Base through numerous visits and facilities, and second, to strengthen the backing of international law on Ieodo, Internationally, research activities should be reinforced to provide academic and legal responses. Thirdly, the development plan should be developed to strengthen effective control such as exploration and measurement of marine resources and underground resources in surrounding waters.

In addition, Dokdo and Ieodo are also calling for public attention. Government-level public relations should be strengthened. It is reflected in the textbook with systematic education and evaluation. Strengthen education such as collecting problem evaluation test of Korean history. Develops pilgrimage and tourism sites, expands and supports research activities, and encourages international scholars to become more friendly. We must maintain our sovereignty through collaborative research centered on prospective and neutral scholars of Japan and China, as well as allies and friends, including the United States and the United Kingdom.

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

경제력을 앞세워 강화된 군사력을 통해 아시아 패권을 장악하려는 중국의 굴기로 우리나라의 이어도를 포함하는 해상경계를 주장하고 중국 정찰기가 동쪽의 울릉도, 독도 근해까지 제집 드나듯이 하는 현실이다.

'18. 3. 30 연합뉴스에 보도된 바와 같이 일본정부가 초·중학교에 이어서 고등학교 학습지도 요령에도 독도를 일본땅이라고 의무교육 지시를 내렸다.

주변 강대국 특히 중국과 일본은 해양경계획정과 관련하여 우리나라와 끊임없이 분쟁을 도발하고 있다. 이러한 주변국의 도발은 단편적이지 않고 지속적이고 체계적으로 강화되고 있다. 좁은 국토와 삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라 현실에서 수산 해양자원 및 해양교통로 확보 방안이 절실하다.

따라서 본 연구는 독도와 이어도 영유권 및 EEZ확보방안을 도출하는데 목적을 두고 연구하였다. 세부 내용으로 첫째, 중국의 이어도 영유권 주장에 대한 대응방안 강구이다. 이어도는 우리나라 「남해」 보다 중국의 「동중국해」로 더 잘 알려져 있는 해역에 있다. 수·출입이 생명선인 우리의 현실에서 이어도는 태평양과 남·중국해를 잇는 해로의 중심에 있다. 중국의 경제·군사력 증대와 더불어 아시아·태평양에서 세력확장에 대응하여 이어도 해역 관할권 주장의 논리구축이 절실하다. 둘째, 일본의 독도 영유권 주장에 대한 대응방안 강구이다. 일본의 독도 영유권 주장은 외무성의 항의문서 전달로 시작하여 체계적이고 공격적으로 강화되고 있다. 「다케시마의 날」

행사를 도쿄에서 개최하는 등 전국적인 행사로 확대되었다. 실지배권 유지로 한국은 점차 수세적 국면이다. 대외적으로 체계적이고 적극적인 대응이 필요하다. 따라서 본 연구는 독도와 이어도 관련 분쟁의 실태를 개관하고 여타국의 도서와 EEZ 관련 분쟁의 사례를 분석하여 국제법적 측면에서 대응방안을 제안하고자 한다.

2. 연구 범위 및 방법

가. 연구범위

독도와 이어도 관련 분쟁의 실태를 개관하고, 여타국의 도서와 EEZ 관련 분쟁의 사례를 분석하여 국제법적 측면에서 대응방안을 제안하고자 하였다. 본론은 4개의 장으로 구성하여 1장은 독도·이어도 개관, 2장은 주변국 도서 및 EEZ분쟁현황 분석, 3장은 국제 재판소의 판례, 4장은 독도·이어도 영유권을 지키기 위한 대응방안이다.

나. 연구방법

문헌자료를 중심으로 추론하는 연구 방법을 채택하고 여타국의 사례를 확인하여 실천적인 방안을 연구하는 사례연구(Case Study) 기법을 이용하였다. 독도 관련 연구자료는 많지만 이어도의 경우는 문헌자료가 적어서 인터넷을 통하여 자료를 보완하였다.

II. 선행연구

1. 독도·이어도 문제 국제재판준비 필요성

「남중국해사건에 대한 상설 중재재판소의 판정과 한국의 독도영토 주권에의 합의」, 김명기·배규성 공저에 따르면 중국과 필리핀의 남사군도 분쟁에서 필리핀이 중국의 동의 없이도 국제재판을 하여 승소하였는데 이는 해양경계획정 문제가 아니라 중국의 권원을 판단해 달라는 내용으로 회피하였기 때문이다. 따라서 일방국의 제소만으로도 소송내용을 조정하여 국제재판이 가능하므로 국제재판 준비의 필요성이 증명된 사례이다.

「대한국제법학회의 독도 학술 연구조사에 의한 한국의 독도에 대한 실효적 지배」, 김명기에 따르면 독도학술연구조사단의 우리나라 독도 실효지배의 증거자료 축적 활동의 중요성을 명시하였고, 「한중간 이어도 영유권 문제분석과 한국의 대응전략 연구」, 전용희에서 이어도 영유권 확보를 위한 국제법적 대응논리 준비를 강조하였다.

「영역주권의 국가법과 국제법 관련성의 문제로서 독도영유권」, 박진완과 「독도문제를 둘러싼 법적·정치적 논의의 전개」, 이창위와 「일본의 독도 영유권 문제 국제사법재판소 제소 주장에 대한 반박 논리연구」 김현수에 따르면 국제재판을 대비하여 독도 기준으로 EEZ선포 등 적극적인 활동으로 법적 증거축적을 강조하였다.

2. 한·미 동맹 강화 등 군사적 해결 강조

「동아시아 영토분쟁과 한·미동맹: 독도 영유권 수호를 위한 의미」, 배규성과 「독도와 이어도 수호를 위한 군사안보적 대비방향」, 하태영·김용환 공

저에서는 독도영유권 문제를 한·미동맹 강화를 통해 해결해야 한다고 주장하였다.

3. 홍보·외교적 해결 강조

「독도관련 국내의 연구동향과 사회적 요인 고찰」, 임영언·김태영은 국민의 지속적인 관심을 위한 사회홍보를 강조했다.

「이어도 기념공원 조성에 대한 필요인식과 방향설정 분석」, 라해문·김태일은 마라도에 이어도 기념공원을 조성하고, 「한·중 이어도 관할권 논쟁의 함의 및 대응방안」, 고경민은 이어도 해양과학기지 활용도를 강화하여 홍보활동을 주장하였다.

「동북아 지역 협력으로서의 한·중 해양경계획정: 이어도 문제를 중심으로」, 박찬건·김지예는 한·중간 공동수역관리로 외교적 해결을 주장하였고 「이어도 관할권 분쟁과 한국의 대응」, 한관수는 국제해양기구에 적극 참여하여 역할 증대를 강조함으로써 대외 홍보 및 외교적 해결을 강조하였다.

4. 종합·분석

독도·이어도 문제해결을 위해 각종 논문을 분류해보면 국제재판 준비, 군사력 강화, 홍보·외교적 해결 등 단편적인 연구는 있었으나 문제해결을 위한 체계적인 해결방안 연구 및 후속 연구가 부족하여 실제 중국 및 일본과 문제해결 및 발전에 기여도가 부족한 실정이다.

따라서 독도·이어도 문제는 각각 일본, 중국과의 문제로 나누어지나 같은 영토분쟁문제로서 종합적이고 체계적인 분석이 선행되고 이어서 각론적인 각각의 해결방안이 도출되어야 하겠다.

Ⅲ. 독도·이어도 개관

1. 독도 일반현황 및 문제점

가. 독도 일반현황

독도는 독섬이라고도 하며, 면적은 18만 7,554㎡이다. 울릉도에서 동남쪽으로 87.4km 떨어진 해상에 있으며, 동도(東島)·서도(西島) 및 그 주변에 흩어져 있는 89개의 바위섬으로 이루어진 화산섬이다. 동도는 동경 131도 52분 10.4초, 북위 37도 14분 26.8초에, 서도는 동경 131도 51분 54.6초, 북위 37도 14분 30.6초에 위치한다. 동도·서도간 거리는 151m로 좁은 수도(水道)를 이룬다. 동도는 해발고도 98.6m, 면적 73,297㎡이고, 서도는 해발고도 168.5m, 면적 88,740㎡이다.¹⁾ 아래 그림 2-1 참조



그림 3-1 독도 (출처 : 네이버 지도, 검색일 : '18. 4. 2)

독도가 생성된 것은 신생대 3기 플라이오세(Pliocene epoch) 전기 후기 사이, 약 460만 년 전부터 200만 년 전 사이이며, 해저 약 2,000m에서

1) 두산백과사전(2018), 독도 일반현황.

용암이 분출되어 형성된 화산섬이다. 따라서 육상의 용암분출로 형성되는 다른 도서와는 달리 수면 하의 용암분출로 형성되어 주요 암석이 응회암과 화산각력암으로 구성되어 있다. 생성시기로 보면 울릉도(약 250만년 전 ~ 1만년 전)나 제주도(약 120만년 전 ~ 1만년 전)보다 앞서며, 동도와 서도가 한 덩어리의 화산섬으로 형성되었다가 풍하작용 및 바닷물에 의한 침식작용에 의해 현재의 모습으로 변화되었다.²⁾

독도의 해수면 아래에는 해산(海山)이 형성되어 있으며, 수면위로 나타난 독도는 독도해산의 돌출부이고, 인접하여 심홍택해산과 이사부해산, 그리고 울릉도와의 중간에 안용복해산 등이 존재한다. 그림 3-2 참조

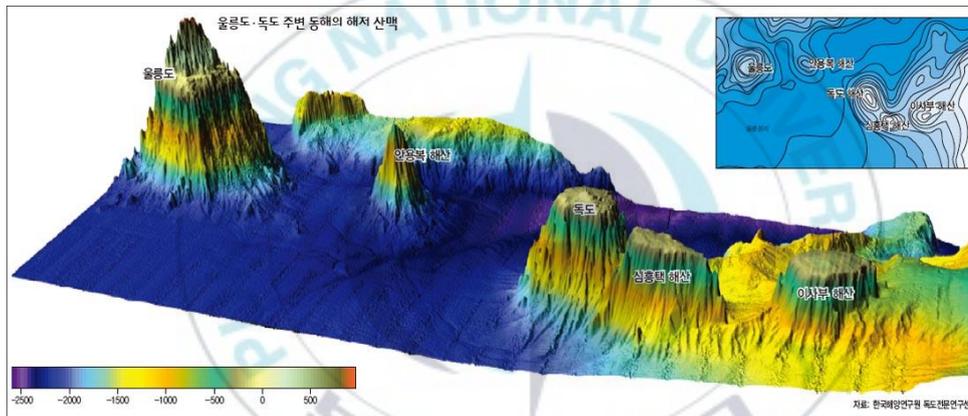


그림 3-2 울릉도·독도 주변 동해의 해저 산맥(한국해양연구원 독도전문 연구센터)

독도를 좀 더 살펴보면, 동도는 섬의 정상부가 북쪽에 치우쳐 있으며, 해발 고도는 98.6m이다. 해안선 길이는 2.8km, 넓이는 73,297㎡이며, 유인 등대와 독도 경비대 건물, 그리고 서쪽 해안에는 선박이 접안할 수 있는 선착장이 건설되어 있다. 서도는 경사가 급한 원뿔 형태로 되어 있고, 해발고도는 168.5m이다. 해안선 길이는 약 2.6km이고, 넓이는 88,740㎡로 동도보다 약간 넓은 편이나, 높이는 약 70m 가량 높다. 서도 동쪽에는 태풍이나

2) 문화재청, 『한국의 자연유산 독도』 (대전 ; 2009). PP. 16-85.

풍랑 등의 기상악화 시 어민들이 대피할 수 있도록 어민숙소가 건설되어 있다. 부속도서(25,517m²)를 포함한 독도의 총 넓이는 187,554m²이다.

독도는 울릉도 동쪽 90km 위치에 있고 일본의 오키제도로부터 160km 거리에 있어 2배 가까이 우리나라 영토에 있고 울릉도에서는 육안으로 볼 수 있으나 일본 오키제도에서는 육안관측이 불가하다.

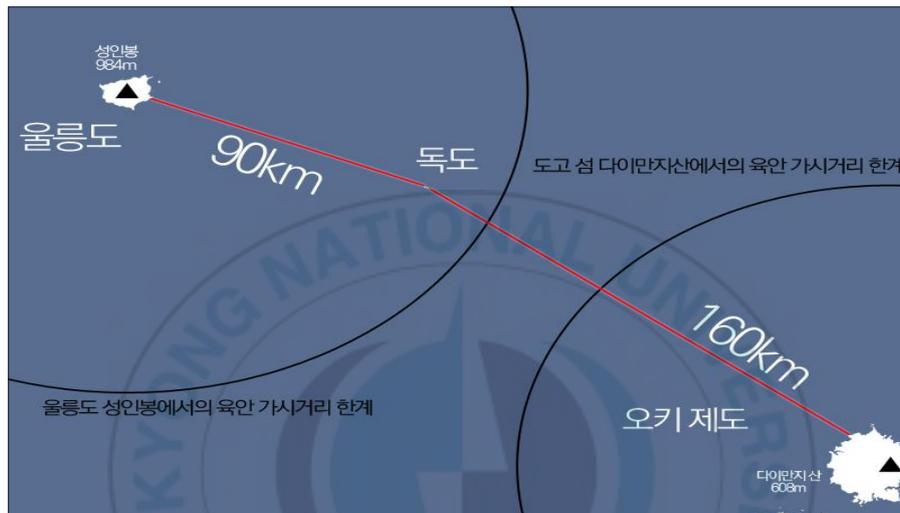


그림 3-3 독도와 울릉도, 일본 오키제도 거리 비교
(출처 : 구글검색, <https://namu.wiki/w/%EB%8F%85%EB%8F%84>)

행정구역상으로 보면, 경상북도 울릉군 울릉읍 독도리이다. 2011년 7월 29일 개편되어 2012년 1월 1일부터 시행된 새로운 주소체계에 의하면 동도를 “이사부길”, 서도를 “안용복길”로 명명했다. 따라서 서도의 어민숙소는 안용복길 3번이며, 동도의 경비대는 이사부길 55번이 되었다. 독도는 작은 섬이지만 주변 경관은 매우 아름답고, 다양한 동·식물들이 서식하고 있으며, 주변 해역에는 어업자원뿐만 아니라 고체 천연가스 등의 광물자원도 다량 매장되어 있는 것으로 알려져 있다.³⁾

3) 문화재청, 한국의 자연유산 독도, pp. 34 ~ 41.

나. 독도 문제

일본과의 실질적인 독도 문제 논쟁은 1952년부터 시작되었다. 대한민국 정부는 1952년 1월 18일 우리나라 동·서·남해 전 해역에 걸쳐 “인접해양의 주권에 대한 대통령 선언”(통칭 “평화선”, 일명 “이승만 라인”)을 선포하였다. “평화선” 선포의 내용은 한반도와 그 부속도서의 해안에 인접한 “대륙붕”과 “어업보존수역”을 설정하고, 이에 대한 대한민국 주권의 보존과 행사를 설정한 것이었다. 동해는 대략 한국과 일본의 경계를 이루는 독도와 오키섬 사이의 중간선을 설정하였고, 서해는 중국과의 중간선을 설정하였으며, 남해는 제주도 남방으로 뻗어있는 우리나라 대륙붕의 상당부분을 포함하여 설정하였다. 여기에는 우리 영토인 독도와 이어도도 포함되었다. 이에 대해서 일본은 열흘 뒤인 1952년 1월 28일 평화선 내에 포함된 독도(일본명 다케시마, 죽도)가 일본영토라고 주장하면서 독도를 한국영토로 인정할 수 없다는 내용의 외교문서를 보내오면서 독도 영유권 논쟁이 시작되었다. 물론 한국은 역사적으로나 실질적으로 한국의 영토임을 상기시키고 일본의 항의를 일축했지만, 그 뒤로 일본은 그들 나름대로의 논리와 한국이 전쟁 중이라는 불리한 상황을 이용하여 미국을 끌어들이는 등 정치적 공세를 계속하였다.

역사적으로 독도가 한국의 영토라는 증거는 일일이 열거할 수 없을 정도로 무수히 많다. 반면에 일본이 주장하는 17세기 도쿠가와막부의 “도해면허”나, 숙종실록의 허구성 주장, 1905년 영토편입의 합법성 주장, 2차 대전 패전 이후 연합국 최고사령관의 영토규정 오류 주장 등은 모두가 역사적 사실 면에서나 또는 국제법적인 면에서 전혀 수긍할 수 없는 억지 논리에 지나지 않는다.⁴⁾ 사실 일본이 독도 영유권에 대한 중요한 근거의 하나로 제시하는 1905년의 독도 편입 주장도 1910년에 완료된 한국 침탈의 시발점에 지나지 않았으며, 그들의 주장도 근거가 없는 허구에 불과하다. 즉 1905년 1월 28일 일본 내각회의에서 독도를 “일본영토”로 편입한 결정이 합법적이고 정당한 결정이었다고 주장하나, 전적으로 불법적인 것이며 일본 제국주

4) 신용하, 독도영유권에 대한 일본 주장 비판(서울: 서울대학교출판원, 2011), p. 45-332.

의 침략의 하나에 불과한 것이었다.⁵⁾ 일본은 점령 이후 2차 대전 발발시까지 이의 제기가 없었다는 점을 들어 국제법상의 합법성을 주장하나, 한국은 1906년 3월 이를 확인하여 일본에 항의했으며, 이미 1904년부터 실질적인 국권을 상실한 이후였다.

2차 대전 후 미국은 일본이 무력으로 불법 점령한 영토를 원 국가에게 반환하도록 명시했으나, 일본은 연합국 최고사령부가 지령을 발표하여 지도까지 첨부한 것을 편의상의 행정조치 이지 영토규정이 아닐 수 있다는 억지 주장을 하고 있다.⁶⁾

또한 일본은 1950년 대 초 한국의 전쟁기간을 틈타서 물리적으로 독도 침탈을 시도 했다. 한국 정부가 제대로 반격이나 대응을 하지 못하는 기간이었지만, 울릉도의 민간인들이 일본의 침범시도에 완강하게 대항했고, 1953년 4월에는 독도수비대를 결성하여 독도를 지켜냈다. 그리고 1956년 12월 민간인 독도수비대대는 한국 경찰에 의무를 넘기고 해산했다.



그림 3-4 연합군 최고사령관 지령(SCAPIN) 677호 제3항, 지도

* 출처 : <http://blog.daum.net/dwban22/3703>(원본 : 울릉도 독도박물관)

5) 신용하, 독도영유권에 대한 일본 주장 비판(서울: 서울대학교출판원, 2011), p. 45-332. ; 홍성근, 일본의 독도 영토 배제조치의 성격과 의미, 독도와 한일관계 (당북아역사재단편, 2009), pp. 123-125.

6) 1946년 1월 29일 연합국최고사령부 지령 제677호 제3항, 제주도·울릉도·독도를 한국영토로 판정, 주한 미군정에 이관시켰다. 이어 1946년 6월 22일 SCAPIN 제1033호를 발표, 독도와 그 12해리 수역에 일본 어부들의 접근을 막으며 독도가 한국영토임을 거듭 명백히 했다. 다음 원문 참조 Scapin No. 1033(Jtme 22, 1946) 3-b. Japanese vessels or personnel there of will not approach closer than twelve(12) miles to Takeshima(37015 NO1th Latitude, 131953 East Longitude) nor have any contact with sail island. 홍성근. ibid. pp. 111-113. 참조

그리고 1960년대 중반까지 계속되었던 한일 국교 정상화 회담에서도 일본은 줄가차게 독도 문제를 제기했고, 1965년 6월 22일 14년간의 협상을 종결짓는 마지막 순간에 일본은 “독도 문제를 양국의 합의 조정에 의해 해결한다”는 문구를 넣고 합의하든지 또는 그간의 모든 협상결과를 무위로 돌리든지 택일하라는 최후 통첩을 한국정부에 보냈다. 그러나 박정희 대통령은 “지금까지 모든 것을 희생하면서 추진해온 한·일회담의 모든 합의를 무위로 돌리더라도 독도에 관련된 일본의 요구는 받아들일 수 없다”고 단호하게 거절함으로써 일본은 결국 물러설 수밖에 없었고, “한·일기본관계조약”과 “한·일어업협정” 등에 독도 문제를 배제시킨 채 한·일회담을 종결지었다.⁷⁾ 그 후 1974년 한·일간의 “대륙붕 경계획정”에서도 독도문제는 제외의 대상이 되었으며 1977년 5월 일본이 200해리 어업보존수역(EEZ)을 일방적으로 선포하면서도, “어업 수역에 관한 잠정조치법”을 제정하여 동경 135도 이서 지역은 배제함으로써 독도문제를 회피하였다. 그림2-5 참조.



그림 3-5 1977년 일본이 선포한 어업보존 수역

* 출처 : 김영구, 『NLL 문제의 실증적 정책분석』 (효성문화사, 2008), P. 157.

7) 김영구, 『독도, NLL문제의 실증적 정책분석』 (부산 : 다솜출판사, 2008), PP. 150-154.

그러나 1998년 “신한일어업협정”을 체결함으로써 독도문제는 원점으로 돌아갔다. 1996년 2월 일본은 200해리 EEZ를 독도를 기점으로 해서 선포하겠다는 것을 언급했고, 이에 따라 한·일관계는 경색되었다. 그러나 1998년 김대중 정부가 들어서게 됨으로써 한·일관계 화해의 일환으로 어업협정 타결을 서두르게 되었고, 일본이 주장하던 “어업문제와 영유권 문제의 분리”라는 허울좋은 속임수에 대해 적절하게 대응하지 못한 점이 있다. 그리하여 새로운 어업협정은 1998년 9월 24일 최종 타결되었고, 10월 8일 가서명 되었으며, 야당의 반대 속에 국회의 단독처리를 거쳐 1999년 1월 22일 발효되었다.

한국 정부는 신한·일어업협정 체결 후 독도에 대한 한국의 영토주권은 훼손되지 않는다는 점을 계속 설명하였으나⁸⁾, 그럼에도 불구하고 독도가 한국의 관할수역이 한·일공동관리수역에 포함되었다는 엄연한 사실은 부정할 수 없는 것이다. 또한 한국을 독도를 기점으로 200해리 경제수역(EEZ)을 선포해야 함에도 불구하고 이를 포기하는 결과를 가져왔다. 이것은 단순히 관할해역의 포기뿐만이 아니라 왜 독도라는 영토를 보유한 한국이 독도 기점을 포기했는지 그 근거를 설명해야 하는 부담까지 안게 된 것이다.

결국 한국은 국제사회에서 독도영유권에 대한 법적 입장을 근본적으로 훼손하는 결과를 가져왔고, 일본의 제지는 현격하게 격상되었다.⁹⁾ 2000년대로 들어서면서 독도에 대한 일본의 영유권 주장은 더욱 공세적으로 변화되었다. 2005년 3월에는 시마네 현이 소위 “다케시마 의 날”법을 제정하였고, 그 후 매년 방위백서, 외교청서 등에 독도 영유권을 표기했다. 특히 2006년에는 세 가지 사건을 연속적으로 일으키며 한·일관계를 경색시켰다. 4월에 일어났던 동해 EEZ 수로측량 시도 사건은 독도 영해를 벗어난 북방의 “중간수역”에 관해 일본이 수로측량을 하겠다는 것이었으나, 6월말 ~7월초까지

8) 해양수산부, 한·일어업협정 설명자료, 1998. 10. 14 ; 외교통상부, 신한일어업협정 (1998.11.25.) 김영구, op. cit., pp. 159-174.

9) 김영구, op. cit., pp. 159-174.

계속되었던 동해 해류조사 사건은 한국이 독도와 울릉도를 포함한 포항 북방해역에 대한 해류 조사계획을 일본이 중지 할 것을 요구하였다. 그리고 8월~10월까지 계속되었던 독도해역 방사능조사사건은 일본이 독도 인근 해역에 대한 방사능 오염조사 계획을 밝힘에 따라 제기된 것이었다.¹⁰⁾ 한국은 2006년 4월 25일 대통령이 한·일관계에 대한 특별 담화문을 발표하고, “조용한 외교를 바꿀 때가 됐다”는 발언과 함께 EEZ 협상에서 울릉도가 아니라 독도를 기점으로 삼겠다는 것을 천명했다. 당시 노무현 대통령은, “일본이 독도 영유권을 주장하는 것은 제국주의 침략전쟁에 의한 점령지의 권리, 나아가 과거 식민지의 영토권을 주장하는 것이며, 한국의 완전한 해방과 독립을 부정하는 것”이라고 했다. 즉 우리 국민에게 “독도는 잘못된 역사의 청산과 완전한 주권회복의 상징”이므로, “어떤 비용과 희생이 따르더라도 결코 포기하거나 타협할 수 없는 문제”이며, “물리적 도발에 대해서도 강력하고 단호하게 대응”하면서, “일본정부가 잘못을 바로잡을 때까지 전 국가적 역량과 외교적 자원을 모두 동원”해 나간 것이라고 했다. 또한 일본에게 “잘못된 역사를 미화하거나 정당화하는 행위로 한국의 주권과 국민적 자존심을 모독하는 행위를 중지해 달라”고 요구했다. 그러나 1998년의 “신한일협정”이 폐기되지 않는 한 이러한 주장도 빛을 잃을 수밖에 없는 것이다.

시간이 흐를수록 독도 영유권에 대한 일본의 목소리는 공식화하고 있으며, 2011년에는 독도 영유권을 주장하는 중학교 사회과 교과서가 검정에 통과했고, 올해는 다수의 고등학교 교과서가 검정에 통과되었다. 이제 일본은 대다수의 초·중·고등학생들에게 독도가 일본영토라는 것을 교육하고 한국이 불법점유하고 있어 언젠가는 되찾아야 한다는 것을 가르치고 있다. 이것이 가져오게 될 미래 상황을 생각해 본다면, 일본과 외교관계를 고려하여 일시적으로 짚고 넘어가는 정도로 될 일이 아니다. 지금의 초·중·고등학교 학생들이 청·장년기가 되어 일본을 이끌어가는 주역이 될 20~30여년 후를 생각

10) 김영구, op. cit., pp. 159-174.

한다면 비상한 대책과 장기적인 전략으로 접근하면서 준비해야 할 것이다.

2. 이어도 일반현황 및 문제점

가. 이어도¹¹⁾ 일반현황

이어도가 처음으로 세상에 알려지게 된 것은 1868년(고종 5년) 영국 상선 “코스타라카(Costaraca)”호가 남해안을 항해하다가 미확인 암초를 발견하였다는 것을 본국 정부에 타진하면서 부터였다. 그리고 약 30년 후인 1900년 6월 5일 인도, 호주, 중국 등을 오가며 화물과 우편물 등을 수송하던 영국 상선 “소코트라(Socotra)”호가 동 해역에서 암초에 접촉되는 사고가 발생하였고(동경 125도 11분, 북위 32도 8분) 이를 영국 해군성에 보고하였다. 영국 해군은 이듬해인 1901년 해군측량함인 “워터위치(Water Witch)”함을 파견하여 암초의 위치와 수심을 확인하였으며, 당시 이어도는 수심 5.4미터의 암초로 측정되었고 접촉사고가 났던 선박의 이름을 따서 “소코트라 암초(Socotra Rock)”라고 명명하였다.¹²⁾ 제주도 남쪽 해역에서 수면하 암초가 발견되었다는 사실이 알려지자 제일 먼저 발빠른 대응을 보인 것은 일본이었으며, 이 섬에 대한 학술조사를 실시하여 수로지에 기입하고, 1938년에는 이 섬에 대한 구체적인 이용계획을 수립하였다. 당시 아시

11) “이어도”라는 이름이 우리 역사에 최초로 등장한 것은 1276년(고려 충렬왕 3년) 제주 민속요에 나타나면서 부터였다. 20세기 초 이어도가 세상에 알려진 이후 일본이 “파랑도”라는 이름을 붙여, 일명 파랑도로 알려졌으나, 이는 잘못된 것이다. 오랜 옛날부터 긴긴 세월동안 이어도가 거기 있음을 제주도민들은 잘 알고 있었지만 우리 정부의 관심을 받지 못했고, 실제 위치에 대한 학술조사와 현대적인 가치에 대한 인식도 일본사람들에 의해 먼저 이루어졌다 그러나 우리 이름 “이어도”의 일관성을 지키는 것은 중요한 일이며, 2001년 1월 22일 국립지리원 중앙지명위원회에서 우리의 전설과 상징성 등을 고려하여 “이어도(leo Do)”로 정식 명명하였다.

12) 김병열, 이어도를 아십니까(1997), 홍일문화, p. 6.

아의 맹주로 행세하던 일본은 본국인 나가사끼(長崎)에서 고평(五島), 제주도, 화조산도(花鳥山島), 상해(上海)를 연결하는 해저전선 부설계획을 구체화하고 있었으며, 제주도에서 화조산도까지의 거리가 450km 이상 떨어져 있어 중간에 중계기지의 필요성을 느끼고 있던 중이었다. 따라서 이 섬에 중계시설과 등대시설을 설치할 목적으로 직경 15미터, 수면 위로 35미터에 달하는 콘크리트 인공 구조물을 설치할 계획을 세웠던 것이다. 그러나 1937년에 시작된 중·일전쟁이 장기화되었고, 제2차 세계대전, 태평양 전쟁 등으로 이어지면서 무산되었다.¹³⁾

이어도의 위치를 살펴보면, 우리나라 남쪽 끝에 있는 마라도에서 서남쪽으로 80해리(149km) 떨어져 있다. 중국에서 가장 가까운 쉬산다오(徐山島)에서는 155해리(287km) 떨어져 있고, 암초인 통다오(童島)에서도 동북쪽으로 133해리(247km) 떨어져 있다, 일본에서 가장 가까운 암초인 나가사끼(長崎) 현 도리시마(鳥島)에서는 서쪽으로 149해리(276km) 떨어져 있다. 따라서 중간선을 기준으로 배타적경제수역(EEZ) 확정시 당연히 한국의 관할권 내에 속하게 된다. 그림 3-6 참조.



그림 3-6 배타적 경제수역과 이어도

이어도는 바다위로 돌출된 섬이 아니라 수중의 암초이며, 그 정상이 바

¹³⁾ *ibid.*, P. 7; 조정식, 이어도에 대한 중국의 해양정책과 동향에 관한 연구, 동북아 연구재단 연구결과보고서(2008), p. 8.

다 표면에서 4.6m 아래에 잠겨 있어 파도가 심할 때만 모습을 드러낸다. 면적은 수심 40m를 기준으로 할 경우 동서로 약 750m 남북으로 약 600m 정도이며, 50m를 기준으로 하면 동서로 약 1.41m, 남북은 약 1.81m로 약 2km에 이른다. 정상부를 기준으로 남쪽과 동쪽은 급경사를 이루며, 북쪽과 서쪽은 비교적 완만한 경사를 이루고 있다.

이어도에 대한 탐사작업은 1951년에 막을 올렸다. 당시 국토규명사업을 벌이던 한국 산악회와 해군이 공동으로 이어도 탐사에 나서 높은 파도와 싸우면서 바다 속의 검은 바위를 확인하게 되었던 것이다. 그리하여 “대한민국 영토 이어도”라고 새겨진 동판 표지를 바다 속에 가라앉히고 돌아왔다. 그리고 다시 30여년이 지난 1984년 3월 KBS-제주대학교 파랑도 탐사반이 조직되어 현장탐사를 실시함으로써 다시 확인하였고¹⁴⁾, 이를 바탕으로 제주대학교에서 “소코트라 암초 학술조사 결과보고”를 발표하였으며, 여기서 이어도 활용계획이 표면화되었다. 즉 암초에 해상구조물을 설치하여 해상기상관측을 실시하고, 어업전진기지나 해상공항, 또는 군사적 목적으로 이용할 수 있는 방안이 제기되었던 것이다.

그리하여 1986년 10월, 당시 교통부 수로국에서 이어도 정밀측정을 실시하였으며, 암초수심은 4.6m로 측량되었다. 1987년 8일에는 해운항만청에서 최초의 구조물로 이곳에 등부표를 설치하였고, 이 사실을 국제적으로 공표하기에 이르렀다.

해양수산부는 1955년부터 해양연구·기상관측·어업활동 등을 위한 이어도 과학기지 설치를 위해 해저지형 파악과 조류관측 등 현장조사를 실시하였고, 2003년 6월 이어도 정봉에서 남쪽으로 약 700m 떨어진 곳에 이어도 해양과학기지(동경 125도 10분 56.81초, 북위 32도 07분 22.63초)를 설치하였다.¹⁵⁾ 그림3-7 참조.

14) 현경병, 박용안, 고충석, 대한민국 최남단 이어도(서울 : 셋별 D&P, 2010), p. 75.

15) 이어도 해양과학기지의 연면적은 400여평 규모이며, 전체높이 76m, 40m는 물에 잠겨있고 36m는 물위에 솟아 있다. 무게는 약 3,400톤에 달하는 철제 구조물로 높

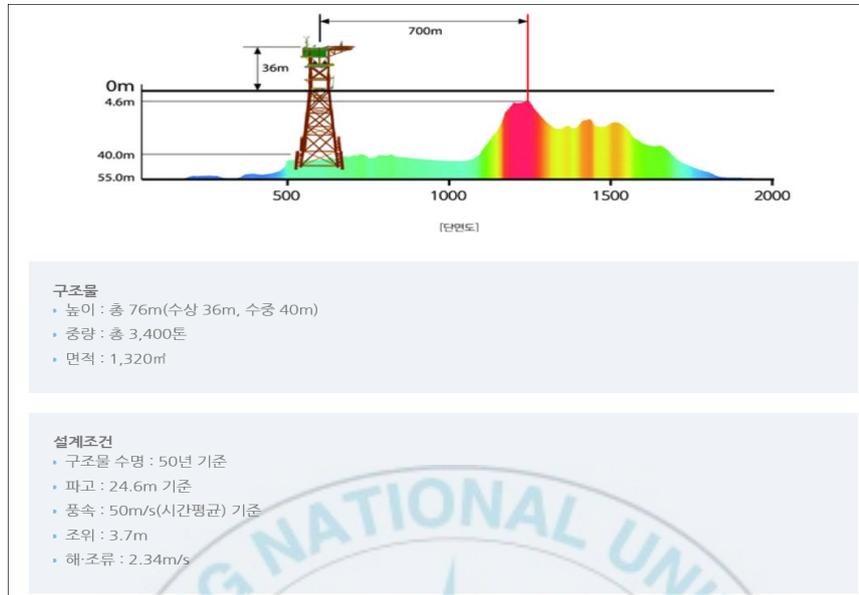


그림 3-7 이어도 해양과학기지 설치 단면도

* 출처 : 국립해양조사원 홈페이지, 이어도 현황

이어도는 경제적으로나 자연과학적으로, 또는 전략적으로 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 무엇보다도 경제적인 측면에서 모든 국가가 높은 우선순위를 두고 있는 원유와 천연가스 등의 에너지원이 주변해역에 대규모로 매장되어 있는 것으로 추정되고 있으며, 해류가 합류하는 해역으로 대규모의 어장이 형성되고 있는 곳이기도 하다. 즉 이어도 인근 수역은 조기·민어·갈치 등의 다양한 어종이 서식하고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁶⁾ 자연과학적 측면에서도 이어도 해역은 동북아시아 지역에 영향을 미치는 태풍이나 폭풍 등의 기상학적 연구에 적합한 해역이며, 특히 한국에 영향을 미치

이 20m 이상의 높은 파도와 초속 60m의 태풍에도 견딜 수 있도록 견고하게 건설되었다. 주요 장비로는 해양관측장비, 기상관측장비, 환경관측장비, 구조물관측장비 등 44종 108점이 설치되어 있다. 대한민국 최남단 이어도, pp. 109, 111-112.

16) 강석규, “이어도 어장의 경제성 평가”, 이어도 연구, 창간호(서울 : 이어도 연구소, 2010). pp. 97-130.

는 태풍의 약 40%가 이 해역을 통과한다.¹⁷⁾ 또한 다양한 해류와 연안수의 접촉이 이루어지는 곳이기도 하며 계절별, 수괴별 해양환경 변화를 연구하는데도 적합한 곳이다. 조석과 해류, 조류, 파랑, 해양수질 등의 다양한 자료는 자연과학적으로 뿐만 아니라, 군사적으로나 전략적인 측면에서도 중요성을 갖는다.

이어도는 지리적으로 한국과 중국, 일본 등 3국의 중간에 위치하여 수상, 수중정보와 해양정보를 종합적으로 볼 때 전략적인 측면이 강조될 수 있는 개인성이 높다. 우리나라의 경우 에너지 자원의 99% 이상이 해역을 통해 수입되고 있으며, 곡물이나 원자재의 경우도 마찬가지이다. 따라서 인종 수십만 척의 배들이 통항하는 핵심적인 해양교통로인 동시에 해군력의 이동 통로이기도 하기 때문이다. 즉 이어도는 주변국의 해양활동을 감시, 견제할 수 있는 매우 중요한 지역에 위치하고 있다. 뿐만 아니라 중국과 일본, 미국 등의 강대국 입장에서 볼 때 상대국은 물론 러시아 함대의 태평양 진출도 감시 견제할 수 있는 곳이다. 이처럼 이어도는 동중국해 주변국들에 대한 지리정치적인 측면, 전략적 측면에서 매우 중요한 해역에 위치하고 있다.

나. 이어도 문제

2012년 3월 3일 중국 국가해양국 류츠구이 국장은 “이어도가 중국 관할해역에 있으며, 감시선과 항공기를 통한 정기순찰 범위에 포함돼 있다”고 주장했다. 3월 12일 이명박 대통령은 “한중 양국이 배타적 경제수역을 논의하면 이어도는 어떤 형태로든 대한민국 관할에 들어온다”고 말했다.¹⁸⁾ 그렇게만 된다면 염려할 것이 없겠지만 오랜 기간을 끌어 온 이어도 문제가 그렇게 간단하게 해결될 것으로 보이지는 않는다. 독도가 일본의 침탈로 시작되어

17) 문일주, 김성훈, 정영윤, 심재설, 임관창, 태풍 예측 및 연구에 있어서 이어도 과학기지의 중요성. *ibid.* pp. 210-225.

18) 한국일보, 2012년 3월 12일 7면; 3월 13일 1면; 3월 14일 8면.

영유권을 주장하는 단계에 이르게 되었지만, 이어도에 대한 우리의 관심도는 높지 않은 편이다. 우리나라에서 이어도에 대한 공식적인 관심을 표명한 것은 1951년부터였다. 광복 이후 우리 정부는 독도와 함께 이어도가 영유권 분쟁의 대상이 될 지도 모른다는 점을 우려하여, 최남선 선생의 제안에 의해 이 섬들에 대한 영유권을 확립하고자 미국과의 접촉을 시도했다. 즉 제2차 세계대전 이후 일본과의 관계를 규정한 샌프란시스코 대일강화조약문을 준비하고 있던 미국에게 1951년 7월 19일자로 한반도와 함께 “제주도, 거문도, 울릉도, 독도, 파랑도(이어도)”를 일본의 영토에서 제외시켜 달라고(한국의 영토에 포함시켜 달라고) 공식 요청하였던 것이다.¹⁹⁾ 그러나 결국 “파랑도(이어도)”와 함께 “독도”도 조약문에서 빠지게 되었으며, 후에 이것도 일본이 독도가 일본의 영토라는 것을 주장하는 하나의 계기를 제공했다.

이어도에 대한 법적인 측면을 살펴보면, 국내법적으로는 1952년 이승만 대통령의 “인접해양에 대한 주권선언” 시에 우리의 수역에 포함되었으며, 1970년에 제정된 “해저광물 자원 개발법”에 의해서도 우리의 대륙붕 4광구에 해당한다. 또한 1996년 8월에 제정된 “배타적 경제수역법”에 의해서도 한국의 EEZ 범위 내에 있어 “주권적 권리”와 “관할권”의 대상에 포함된다. 다만 여기에는 배타적 경제수역(EEZ)을 둘러싼 한·중 양국의 견해차에 따라 경계획정이 미흡의 되어 있어 문제의 여지가 남아 있다.

이처럼 이어도 문제의 본질은 EEZ에 있다. 유엔 해양법에 따라 각 국가는 연안에서 200해리까지 EEZ로 설정한 수 있다. 이어도는 한국의 마라도에서 약 80해리(149km) 떨어져 있기 때문에 당연히 한국의 EEZ에 포함된다. 중국에서도 200해리 내에 있기는 하지만 한국보다 2배 가량 멀리 떨어져 있어 한국 정부는 당연히 이어도가 한국의 EEZ에 속한다고 본다. 문제는 한·중 양국 연안 간 거리가 400해리가 되지 않는다는 점이며, 이 경우 국제해양법은 당사국이 협상을 통해 해양경계선을 획정하도록 하고 있다.

19) 김병렬, *op. cit.*, p. 3.

한국과 중국의 EEZ 경계획정협상은 1990년대로 거슬러 올라간다. 1996년부터 2009년까지 16차례의 협상이 있었지만 양국간의 견해를 좁히지 못한 채 중단되었다. 한국은 서해안, 남해안과 중국 대륙의 연안 간 중간 지점을 이은 중간선을 기준으로 양국의 EEZ를 구분하는 것이 합리적이라고 본다. 중간선 원칙은 국제해양법에서도 대부분의 분쟁에서 중요한 기준으로 적용되고 있기 때문이다. 그러나 중국은 황하와 양쯔강에서 흘러나온 토사가 서해쪽으로 넓게 분포되어 있으며, 양국 해안선의 길이 등 지질학적, 지형학적 요소를 고려한 “육지의 자연 연장 이론”을 적용해서 결정해야 한다는 주장이다.²⁰⁾ 따라서 단순히 양국간의 중간선이 아니라 한국 쪽으로 더 들어온 선으로 EEZ를 확정해야 한다는 것이다. 그러나 국제적으로 이러한 육지의 자연 연장 이론을 적용해서 EEZ를 확정 한 사례는 전무하며, 중국도 이 선이 한국 측으로 얼마나 더 들어가야 하는지에 대해서는 구체적인 수치를 제시하지 못하고 있다. 다만 결과적으로 그렇게 되면 이어도가 중국 EEZ에 포함된다는 논리를 펴고 있는 것이다. 무엇보다 중국은 한·중 양국간의 EEZ 경계획정이 이루어지지 않았다는 것을 빌미로 한국이 이어도에 건립한 해양관측시설을 활용하는 등 실질적인 한국의 관할권이 강화되고 있는 것에 불만을 표시하고 있는 것이다.

중국이 이어도 영유권을 주장하는 가장 큰 이유는 이 일대에 묻혀 있을 것으로 추정되는 지하자원 때문이라는 분석이 우세하다. 이어도를 포함한 동중국해 전재의 원유 추정매장량은 최대 1000억 배럴, 천연가스는 72억 톤에 이를 것으로 추정된다. 이 때문에 동중국해는 “아시아의 페르시아만 걸프”가 될 것이라는 견해도 있을 정도이다. 뿐만 아니라 이어도 인근 해역은 군사적 요충지라는 점도 중국의 영유권 주장을 부추기는 요인으로 꼽힌다. 이 일대는 베이징 등 중국 동부 공업도시로 향하는 길목일 뿐만 아니라 한국의 주요 무역로이기도 하다. 한국 수출입 물량의 대부분은 제주 남방해역

20) 김영구, 이어도 문제의 해양법적 해결방안, 동북아역사재단 연구총서 28(2008), pp. 140-143

해로를 지나간다. 중국이 이 일대를 장악하게 되면 자국의 해양교통로를 안전하게 확보함과 동시에 한국에 대한 견제도 가능하기 때문이다.

이어도를 둘러싼 한·중 갈등은 해양과학기지 건설을 계기로 표면화되었다. 한국이 1995년부터 조사활동을 벌이며 과학기지 건설을 추진하자, 중국은 공사 중단을 요구하며 갈등을 키웠다. 중국은 1999년부터 2002년까지 세 차례에 걸쳐 이어도 주변 해역을 집중 탐사하였고, 2006년 9월에는 이어도 북동쪽 4.5km에 있는 다른 암초를 발견하여 “땡옌(丁岩)”이라는 이름을 붙였다.²¹⁾ 또한 중국 외교부가 이어도의 명칭을 중국식 이름, “쑤옌자오”로 명명하여, 이어도에 대한 “한국의 일방적 행동은 법률적 효력이 없다”고 주장했으며, 해양 감시용 비행기를 띄우고 이어도 인근 해역에 순시선을 보내기도 했다. 2007년 중국 군사관련 월간지 “군사문적” 3월호는 “중국의 일부인 쑤옌자오가 현재 소리 없이 한국에 의해 침탈되고 있다”는 주장을 싣기도 했다.

한발 더 나아가 2008년 중국 국가해양국 산하 웹사이트인 중국해양신식망(中國7每洋信息網)은 쑤옌자오는 중국 영해에 있고 200해리 EEZ 안에 있는 중국 영토라고 주장했으며, 한국 정부의 항의를 받고 삭제했다.²²⁾ 이처럼 2003년 이어도에 해양과학 기지를 완공한 이후 중국은 더욱 노골적으로 문제를 일으키고 있다.

하지만 우리나라가 설치한 이어도 해양과학기지는 국제법상 아무런 문제가 없다. 국제해양법적으로 이어도는 수중암초이므로 도서의 지위를 가질 수는 없지만, 연안국의 해양구조물 설치는 가능하기 때문이다. 즉 이어도 해양과학기지는 유엔해양법협약 제56조 1항의 규정에 따라 우리의 배타적 경제수역 내에 우리가 설치한 해양구조물에 해당되기 때문이다. 연안국은

21) 수심 24.6~27.2m의 수중암초로 길이 372m, 폭 169m, 면적 5만 2,800m²이며, 한국은 2006년 10월 국립 해양연구원의 정밀조사를 거쳐, 2007년 1월 7일 '파랑초'라는 이름을 붙였다. Ibid, P. 47; 조성식, op, cit., p. 6.

22) 조성식, ibid.

배타적 경제수역 내에서 인공섬이나 시설 또는 구조물의 건설을 적절하게 공시하고, 사용 후에는 제거할 의무를 갖는다. 우리나라는 이에 따라 이어도의 해양과학기지를 설치하였으며 현재 적절하게 운용하고 있기 때문이다.

그러나 2011년에도 중국은 전혀 엉뚱한 방향에서 이어도 문제를 제기했다. 2011년 6~7월 일본의 독도 영유권 도발로 우리 국민의 눈과 귀가 독도에 쏠려 있던 시기에 이어도 근해에서 침몰선 인양작업을 하고 있던 우리 선박에게 퇴거를 요구하면서 부터였다. 2011년 7월 27일 외교통상부는 이어도 남서쪽 0.8km 지점에서 침몰한 5만톤급 석탄 벌크선 “오리엔탈 호프”호 인양 작업을 하던 한국 예인선과 바지선에 대해 중국이 6월 13일과 7월 2일, 7월 5일 등 3차례에 걸쳐 작업 중단을 경고했다고 밝혔다. 동 선박은 지난 2011년 4월 이어도 인근에서 침몰했던 우리 선박이며, 우리 해역에서 인양하는데 중국이 관공선까지 동원해 “허가도 없으면서 중국 배타적경제수역 내에서 작업하지 말라”고 도발했다는 것이다. 중국이 관공선을 파견하여 침몰선 인양작업까지 간섭하고 나온 것은 이어도 문제에 대해 국가 차원에서 조직적으로 대응하고 있음을 짐작케 한다.

우리 외교부는 중국이 이어도에 대한 관할권을 주장했다는 사실을 약 한 달이 지난 후에야 공개하면서 “분쟁은 없었다” “실무선에서 처리하기로 합의했다”고 했으나, 전문가들은 그 심각성을 언급하고 있다.²³⁾

한·중 양국은 중국의 관공선 도발 사건이 발생한 이후 물 밑에서 이 문제가 외교적 갈등을 빚는 이슈로 번지기 않도록 합의했던 것이다. 하지만 바이두 등 중국의 검색사이트에서는 여전히 이어도를 중국의 암초로 소개하고 있으며, 중국 정부도 수년 전부터 외교부에 영토문제를 전담하는 조직을 신설하는 등, 남중국해 문제를 포함한 영토 및 해양경계선 분쟁에 적극적으로 대응하고 있다.

2012년 3월 중국의 이어도 문제 제기는 세계적인 행사였던 핵안보정상

²³⁾ <http://www.newshankuk.com/news/content.asp?fs=1&ss=1&news-idx=201108082121421189>.

회의와 북한의 미사일 발사 사건에 묻혀서 또다시 국민들의 관심에서 멀어지고 있다. 그러나 중국의 도발은 시간이 흐른다고 결코 약화되지 않을 것이며, 자칫하면 독도의 경우처럼 한국의 이어도 문제에 대한 의지가 약한 것으로 오인될 수 있다는 것을 되새겨야 할 것이다. 일부에서는 장차 중국이 무력도발을 할 가능성도 배제할 수 없다는 의견을 제기하기도 했다. 중국이 관공선을 동원하여 문제를 제기한 것은 해프닝이 아니라 노림수라는 것이다.

따라서 우리 정부도, 이어도는 섬이 아니라 수면 하에 있는 암초이므로 중국과 영유권 문제는 없다는 입장으로 분쟁지역화 하는 것을 차단한다는 등의 이유로 소극적으로 대처할 것이 아니라 강한 의지를 천명해야 할 것이다. 이어도 문제에 대한 중국의 도발은 이미 심각한 국면에 진입했음을 인식하는 가운데 사전에 철저한 대책을 강구해야 하며, 유사시에는 강력하게 대응해 나가야 할 것이다.

IV. 주변국 도서 및 EEZ 분쟁현황 분석

1. 영유권 분쟁 현황

가. 영유권의 정의

국가영역은 육지(領土, territory)와 육지에 접속한 수역(領海, territorial sea) 및 양자의 상공(領空, air space)으로 구성되며, 영토와 영수(領水)의 지하 및 해저(海底)도 이에 포함된다. 국가영역인 영토·영수 및 영공은 각각 그 법적 지위를 달리하며, 영역권이 미치는 강도는 영토가 제일 크다.²⁴⁾ 각 국마다 자국의 법으로 명시한 이러한 영토는 국가의 주권 하에 놓이는데,

24) 이병조·이중범 공저, 國際法新講(서울: 일조각, 1996), pp. 430-431.

영토에 대한 국가의 주권 내지 최고 권력을 영토고권(領上高權)이라 한다. 이것은 국가가 그 영토 내에 있는 모든 인민과 사물에 대해 국내법과 국제법이 허용하는 범위 내에서 행사할 수 있는 절대적이며 배타적인 지배권력을 말한다. 대한민국 헌법 제3조에서는 한반도와 부속도를 대한민국의 영토로 명시하고 있다.

영해에 관한 개념을 살펴보면, 영해는 한 나라의 주권이 미치는 해양 지역으로서 1982년 유엔해양법회의에서 채택한 유엔해양법협약에 12해리로 정의되었다. 영해는 연안국의 주권(年權)에 복종하며, 연안국의 주권은 영해의 상공(上空), 영해의 해저 및 그 지하(地下)에 미친다(유엔해양법협약 2조 2). 아울러 연안국은 영해 내에서 어업 기타의 자원개발을 배타적으로 독점할 수 있다. 그러나 연안국의 권능에 연안국은 영해 내에서 외국선박의 무해항행(無害航行)을 인정하여야 한다. 이것은 국제관습법에 의하여 국제교통의 이익을 목적으로 영해를 가진 모든 국가에 부과된 영역권(領域權)의 제한이다. 마찬가지로 이유에서 외국선박 내의 범죄의 결과가 연안국에 미치거나 범죄가 연안국의 평화 또는 영해의 질서를 문란하게 하는 경우를 제외하고는 영해 내를 항행하는 외국선박을 수색하거나 그 범죄인을 체포하거나 하는 일을 해서는 안 된다.

또한 영해 내를 항행하는 외국선박 내의 사람에 대한 민사재판 관할권을 행사하기 위하여 그 선박을 정지시키거나 항로(航路)를 변경시키거나 할 수도 없다. 그 선박이 영해 통항 중에 스스로 부담한 책임이나 인수한 채무에 관한 경우를 제외하고는 그 선박에 대한 강제집행이나 어떠한 압류 행위도 허용되지 않는다. 다만 이러한 무해항행은 만(灣)이나 항(港)과 같은 내수에서는 인정되지 않는다. 또한 국제교통의 요로에 해당하는 부분을 제외하고는 내해(內海)에서도 마찬가지이다.

영공은 육지영토뿐만 아니라 내수, 군도수역 및 영해의 상부공간을 의미한다. 영공이 육지영토나 영해의 수직 상부공간에 무한히 미치지 않는 다. 그런데 아직까지 영공의 상방한계, 즉 우주와의 경계를 어떻게 설정할

것인지에 대해 국제적 합의는 이루어져 있지 않다. 영공의 상방한계에 대해서 대체로 최소한 항공기가 비행할 수 있는 높이를 기준으로 고도 100마일을 넘지 않는 기준들이 제시되고 있으며 현재 유엔외기권위원회(UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space)에서 논의 중에 있다.²⁵⁾

나. 영유권의 유형

(1) 영토이론 변천

영토의 법적 성격은 영토와 국가관계가 어떻게 설정되느냐에 따라 달라진다. 이러한 관계를 설명하기 위한 여러 이론들이 존재하지만 다음과 같이 대략 세 가지 이론 즉, 객체(object)이론, 주체(subject) 이론, 그리고 관할권이론(jurisdictional theory)으로 구분된다.²⁶⁾ 먼저, 객체(object) 이론 또는 재산권(property) 이론이다. 이 이론에 의하면 영토는 지배자의 객체(object) 또는 소유물의 하나로 인식한다. 이것은 고대의 가산(家産) 이론에 기초한 국가적 개념에서 유래한 것이다. 고대 사람들은 영토를 신(神)의 재산으로 보았으며 중세에는 이를 왕에게 귀속하는 것으로 보았다. 신 또는 왕이 프랑스 시민혁명에서는 인민으로 이후 절대왕정 시대에는 절대군주로 대체되었다. 이 이론에 의하면 영토는 주체(왕 혹은 절대군주)의 소유물로서 마치 사법상의 소유권처럼 사용, 수익, 처분의 대상이 된다. 객체 이론에 의할 때 영토는 소유권(dominium)적 개념임을 알 수 있다. 영토와 국가 사이에는 주권(主權, sovereignty)적 관계와 소유권적 관계가 있는데, 양자를 개념적으로

25) 김대순, 국제법론, 제14판(서울: 삼영사, 2009), p. 1040.

26) 유병화, “국제법상 영토의 개념 및 그 권한”, 영토문제연구 창간호, (고려대학교 민족문화연구소, 1983), pp. 74-77.

로 구분하는 것은 중요하다. 주권은 통치권 또는 명령권으로 표현되며, 국가가 그 안에 있는 사람과 사물을 포함한 영토를 통제할 수 있는 최상의 권리를 의미한다. 주권이 미치는 범위의 지리적 공간이 곧 영역(領域)이다. 반면 소유권이란 사법(私法)상의 소유권 또는 재산권과 같은 개념으로 국가가 영토를 배타적으로 사용, 수익 및 처분할 수 있는 권리를 말한다. 오늘날에는 토지가 더 이상 국가의 전유물이 아니므로 영토에 대한 국가의 소유권적 관계가 일반적으로 성립하지는 않는다. 따라서 국가는 영토의 일부를 분할, 할양, 취득, 대차할 수도 있다. 그러나 이 이론은 주권내지 통치권과 소유권의 개념을 혼동했다는 점과 영토를 처분 가능한 대상으로 본다면 왜 영토를 전부 처분했을 때 국가가 소멸되는지를 설명하지 못한다는 데 문제가 있다.²⁷⁾

둘째는 주체(subject) 이론 또는 공간 이론이다. 주체 이론은 위에서 언급된 객체 이론 또는 재산권 이론의 문제를 보완하기 위해 등장한 이론이다. 이 이론에 따르면, 영토가 국가 자신의 일부로 간주되기 때문에 영토는 주체인 국가로부터 분리가 불가능하다는 것이다. 즉, 주체 이론 또는 공간 이론은 영토를 국가라는 신성한 몸(corpus)의 일부로 본다는 의미이다. 그러므로 국가의 영토에 대한 공격행위는 국가의 소유권 또는 재산권에 영향을 미치는 것이 아니라 국가 자신의 인격을 침해하는 것으로 간주된다. 이 이론은 19세기 독일을 중심으로 등장한 국가법인설을 바탕으로 하고 있다. 그러나 주체 이론은 많은 이론적 결함들을 갖고 있다. 무엇보다 영토를 인격을 가진 국가의 신체라고 할 때 신체인 영토의 일부를 할양하거나 새롭게 취득하는 등의 국제법상 정당한 영토변경 행위를 설명하지 못한다. 영토의 일부를 다른 국가에 빌려주는 대차도 설명하지 못하며, 연방(聯邦)과 주(州)간에 주권이 나뉘어져 있는 연방국가나 상징적 여왕 하에 주권이 독

27) M.N. Shaw, "Territory in International Law," Netherlands Yearbook Of International Law Vol. 13, 1982, p.76.

립되어 있는 영연방국가에 대해서도 설명력이 부족하다.²⁸⁾

셋째는 관할권 이론(jurisdictional theory)이다. 앞에서 언급된 주체 이론의 결함들을 보완하기 위해 20세기 초 켈젠(Kelsen)을 비롯한 비엔나 학파를 중심으로 등장하였다. 이 이론은 영토를 국가가 배타적으로 관할권을 행사하는 공간, 즉 주권이 행사되는 법적 공간으로 파악한다. 관할권 이론은 영토의 변경을 공간에 대한 국가 간 관할권의 이전으로 설명함으로써 주체 이론의 가장 큰 결함을 시정한다.²⁹⁾ 영토와 국가 간 관계를 설명하는 이론은 역사적으로 객체 이론, 주체 이론 그리고 관할권 이론으로 발전하여 왔다. 영토는 물리적 또는 지리적 실체이면서 동시에 법적 실체로서의 특성을 가진다 그리고 영토에 대한 국가의 권리는 국내 사법상의 소유권적 특성(dominium)과 동시에 주권 내지 통치권적 특성(imperium)도 있다는 점을 유의해야 한다.

(2) 웨스트팔리아 조약

앞에서 언급된 영토이론의 변천과는 달리 법적·정치적 관점에서 서양의 영토이론에 대한 개념이 결정적 변화의 계기가 된 사건이 1648년 웨스트팔리아 조약이다. 동 조약을 계기로 보편적 권위를 상칭하는 로마 교황과 신성로마제국 황제의 권위로부터 개별국가들이 대외적 독립과 대내적 최고성을 가진 주권 국가로서 탄생된 점이다.

근대 이전 서양은 이른바 보편국가를 기초로 하는 영토관을 가지고 있었다.³⁰⁾ 정복을 통해 대제국을 건설했던 로마시대(팍스 로마나, Pax romana) 교황과 로마황제를 중심으로 한 중세에는 구체적으로 국가 영토의 한계가 어디까지인지 하는 것이 크게 문제되지 않았다. 당시에는 국가의 영토에 대

28) Ibid.

29) Santiago Torres Bernárdez, "Territorial Sovereignty," Encyclopedia Of Public International Law, Vol. 4. 1987, pp. 824-826.

30) 김홍철, 국경론(서울: 민음사, 1997), p. 121.

한 지배관계보다는 교황 또는 황제로 상징되는 지배자와의 충성관계가 더 중요하였다. 그래서 당시에는 속인주의가 국가 관할권 행사의 가장 중요한 정당화 근거였으며, 중세 이전에는 영토 또는 그 한계인 국경에 대한 명확한 인식은 가지고 있지 않았다. 그러나 근대 주권국가하에서는 영토에 대한 주권행사가 국가 고유의 권한으로서 국가 상호간 대외적 독립을 보장하는 중요한 요소로 고려되었다. 즉, 국가는 자신의 영토 내에서는 타국의 관여 없이 완전하고 배타적인 관할권을 행사할 수 있었다. 따라서 근대 주권국가하에서는 속인주의가 아닌 속지주의가 국가 관할권의 가장 중요한 정당화 근거로 간주되었다. 즉, 근대 주권국가하에서 국가의 영역은 국가의 주권 또는 통치권이 미치는 범위를 의미하게 된 것이다. 그래서 국가의 영역을 결정함에 있어서 중요한 고려요소는 국가의 주권 또는 통치권이 실질적으로 미치고 있는 지 여부였다. 이러한 국가의 주권 또는 통치권의 효력 범위를 기준으로 하는 근대 서양의 영토관이 오늘날에도 국제법상 일반적으로 인정되고 있다.

근대 주권국가가 탄생한 1648년 웨스트팔리아체제의 성립 이후에야 비로소 국가 간 합의에 의한 경계선의 획정이 실질적으로 이루어졌지만 영토 분쟁의 상당 부분은 국가 간 경계획정 문제로 인해 발생되었다. 30년 전쟁의 결과 체결된 웨스트팔리아 조약을 통해서 비로소 국가들은 자신보다 상위의 권위, 즉 교황과 신성로마제국 황제의 권위로부터 벗어나 주권국가 간 평등한 권리를 인정받게 되었다.³¹⁾ 주권국가는 자신의 영토에 대한 배타적 관할권을 인정하는 영토주권을 기만으로 하며 많은 경우 민족단위로 독립을 하였다. 로마의 권위로부터 독립한 국가들이 영토주권을 주장함에 따른 가장 큰 문제는 국가 간 영토의 경계를 확정하는 일이었다. 그 이전에는 국가 간 경계는 주로 넓이의 개념인 구역(zone)으로 정해졌다. 근대 영토국가

³¹⁾ Jean Gottmann, *The Significance Of territory* (Virginia: The University Press of Virginia, 1973), p. 45.

들 사이에서는 가능한 경우 산맥이나 강의 흐름을 따라 획정하였으며 그렇지 않은 경우 여전히 구역으로 정하였었다.³²⁾ 따라서 당시 많은 경우 국가 간 경계는 불명확한 상태로 유지되었다. 하지만 영토주권이 확립됨에 따라서 국가 간 경계를 명확히 하여 국가 간 분쟁을 줄일 수 있다는 필요성과 점차 측량 등 기술의 발달로 인해 국가 간 경계는 상호 합의에 의해 명확한 선을 긋게 되었다.

(3) 분쟁관련 용어³³⁾

우리는 통상 분쟁(conflict)을 단순한 다툼(simple arguments)으로부터 전쟁(war)까지를 포함하여 사용하기 때문에 분쟁의 개념을 상당히 포괄적이고 광범위한 것으로 인식하고 있다. 이처럼 분쟁의 스펙트럼이 광범위하게 사용되기 때문에 종종 개념상의 혼란을 일으키고 있다. 일반적으로 분쟁이란 개념은 “양립할 수 없는 목표를 추구하기 때문에 어느 한 집단(종족·인종적, 종교적, 정치적, 사회·경제적 등)과 다른 집단(들)간의 상호 의식적인 대립상태”³⁴⁾라고 정의된다.

분쟁에 대한 정의는 학자들에 따라 다양하게 구분하여 설명하고 있지만 브룸필드-레이스는 그들의 분쟁단계 모델(Bloomfield-Leiss Dynamic Phase Conflict Model)³⁵⁾을 사용하여 분쟁의 차이를 구체적으로 설명하고 있다. 그들의 분쟁단계 모델에 의하면, 먼저 논쟁(dispute)은 국경선, 인종, 종족, 언

³²⁾ Ibid., pp. 134-135.

³³⁾ 김태준, 동아시아 지역에서 해양분쟁 가능성 연구, 한국안보의 주요 쟁점과 전략, 안보연구시리즈 제1집 1호 (국방대, 안보문제연구소, 2000), pp. 263-267.

³⁴⁾ James E. Dougherty and Robert L Pfaltzgraff, Contending Theories Of International Relations (New York : Harper & POW, 1990), p. 187.

³⁵⁾ Lincoln P. Bloomfield and Allen M. Bloomfield, Managing International Conflict (New York : Martin's Press, Inc., 1977), pp. 12-13.

어, 종교, 영토나 자산의 소유권에 관련된 다툼(quarrel)이며, 분쟁(conflict)은 일방, 쌍방 혹은 관련된 모두가 논쟁을 무력으로 해결하려 할 때 시작된다. 즉, 논쟁은 양립할 수 없는 목표를 추구하기 때문에 집단 간의 상호 의식적인 대립상태에 있으나 수단은 비폭력적인 형태인 선언 혹은 주장이라는 수사적인(rhetoric) 형태에 해당한다고 할 수 있다. 이에 반하여 일방 혹은 상대방이 심각하게 무장하거나, 공격무기를 수입하거나, 제한된 혹은 상징적 폭력의 형태를 취할 때 분쟁은 시작된다. 이것은 단지 정치적 차이를 넘어서는 잠재적으로 훨씬 폭력적인 성질의 것이라고 느끼기 시작 할 때 분쟁이 된다는 것이다. 이러한 군사적 행위가 시작될 때 대립하는 집단 간 긴장이 고조되기 시기한다는 점이다.

그리고 긴장이 고조되다가 어느 순간에 실제적 전투(fighting)가 벌어질 때, 이것을 적대행위(hostility)라고 한다. 그러나 여기에서 적대행위는 우발적인 것이 아니라 어떤 목적을 가지고 의도적인 군사행동을 실시함으로써 사상자를 수반하는 완전히 전투로 인정 할 만한 것을 의미한다.

(4) 영유권과 관할권 분쟁

국가간 “양립할 수 없는 목표(incompatible goals)”를 추구하기 때문에 분쟁이 발생하지만 국가 간 분쟁에 대해 코오저(Coser)는 보다 구체적으로 “상대방의 기득권 상실을 초래하는 것으로서 부족한 자원, 현상, 세력 가치 등을 주장 또는 대립”³⁶⁾으로 규정하였다. 이러한 양립할 수 없는 목표의 가치를 둘러싼 국가 간 분쟁 중에서 가장 첨예하게 대립되는 대표적 유형이 바로 국경선 분쟁과 영토 분쟁이다. 영토 분쟁과 국경선 분쟁에 대해서 샤마(Surya P. Sharma), 제닝스(R. Y. Jennings) 등은 “국경선 분쟁은 두 개(혹은 그 이상)의 정부실체가 자기의 영토라고 주장하는 영역에서 선을

³⁶⁾ Lewis A. Coser, *The Function of Social Conflict*(New York : The Free Press, 1956), p. 3.

그리는 문제에 관한 다툼”이고, “영토 분쟁은 특정지역에서 상대방을 몰아내거나 제거하기 위하여 구획을 확정할 때 일어나는 문제”라고 하면서 서로 명확히 구분된다고 주장한다.³⁷⁾ 이와는 반대로 알롯(A. N Allot)은 “영토 분쟁에 명백히 국경선을 확정하는 문제가 들어있고, 국경선 확정이라는 것에는 국경과 영토를 구분하는 것이 들어 있다”고 하면서 이 두 용어에는 차이가 없다는 주장을 하고 있다.

그러나 실제적으로 “영토(領土, territory)”와 “국경(國境; boundary or border)”의 의미는 약간의 차이가 있다고 볼 수 있다. 통상 영토는 어느 특정국의 주권과 관할권이 행사되는 지역을 뜻하며 국경은 영토개념의 일부로서 영토의 외곽 경계지역만을 의미한다. 국경(國境, boundary)과 변경(邊境; frontier)도 엄밀한 의미에서 구별이 되는데, 국경은 선(線), 1차원적, 인공적, 정치적, 법적 개념인 반면 변경은 면적, 2차원적, 자연적, 지리적 개념이라 할 수 있다.

영토 분쟁(領土紛爭)을 보다 구체적으로 설명하면, 크게 ‘내륙 영토 분쟁’과 ‘해양 영토 분쟁’으로 대별되고, 각각은 다시 “영유권 분쟁(領有勸紛爭; territorial dispute)”³⁸⁾과 “국경 경계 분쟁(國境境界紛爭 : boundary or border dispute)”으로 구분할 수 있다.

“영유권 분쟁”은 영토의 귀속과 배분에 관한 정치적 결정을 둘러싼 분쟁을 말하며, “국경경계 분쟁”은 이미 정치적 결정이 이루어진 국경지역의 경계선 확정을 둘러싼 분쟁을 의미한다. 영유권 분쟁 중에서 해양 영유권 분쟁은 다시 “도서 영유권 분쟁”과 “해양경계 확정 분쟁”으로 구분할 수 있다. 일반적으로 해양경계확정에는 영해, 대륙붕, 배타적 경제 수역 등의 경계선이 포함되나 엄밀한 의미에서 영해의 경계선을 제외한 나머지 대륙붕

³⁷⁾ Surya P. Territorial Acquisition, Disputes and International Law (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1997), pp. 23-24.

³⁸⁾ Nurit Kliot and Stanley Waterman eds., The Political Geography of Conflict and Peace(London : Belhaven Press, 1991), pp. 126-135.

과 배타적 경제수역 설정 등은 영토 분쟁이라기보다는 관할권(管轄權, jurisdiction)에 관련된 것이라 볼 수 있다.

다. 유엔해양법

해양은 오랫동안 식량자원을 제공하고 해상물류가 수송되는 해양교통로의 역할을 수행 해왔다. 그러나 지상의 자원이 고갈되고 과학기술의 발전과 함께 그동안 접근이 어려웠던 심해저의 해저자원에 대한 탐사가능성이 제기되면서 해양의 가치와 중요성이 더욱 증가되었다. 각국은 한 치의 해양영역이라도 더 차지하기 위해 치열한 경쟁을 하고 있으며 이로 인해 각국 간의 해양경계 확정과 해양영유권 분쟁이 증가하고 있다. 해양에서의 분쟁을 평화적으로 해결하기 위한 경계 확정의 기준을 설정하기 위한 국제적인 합의가 시도되었는데 이것이 유엔해양법협약이다. 유엔해양법협약은, 1982년 4월 해양에서의 기득권을 고수하려는 선진국과 인류공동의 유산임을 주장하는 개도국 간의 논의 결과로 협약이 발효된 것은 1994년 11월 16일이며, 1996년 1월 말 기준 우리나라를 포함한 세계 85개국이 비준을 마쳤고, 2012년 2월 29일 기준 160개국이 비준을 마쳐 포괄적인 해양현장으로 기능하고 있다. 영해·접속수역·대륙붕·공해·심해저 등 해양의 모든 영역과 해양환경·해양과학조사·해양기술이전·분쟁해결 등이 협약의 적용을 받는다. 이 협약은 국가 관할수역에 관한 전통적인 국제해양법을 보완, 발전시켰는데, 12해리 영해제도와 200해리 배타적 경제수역제도 등이 이 협약으로 보장된 해양국가의 권리이다. 이 밖에 해양의 심해저 개발과 관련된 「국제해저기구」를 설립, 심해저 자원개발 및 규제·해양환경보호 및 해양과학조사 분야 등의 기본법규 확립·해양분쟁 해결을 위한 「국제해양재판소」 설립 등이 이 협약의 주요 내용이다.

해양은 크게 영해(領海, territorial waters), 접속수역(接續水域, contiguous zone), 배타적經濟水域(exclusive economic zone) 대륙붕(大陸1册, continental shelf) 및 공해(公海, high sea)로 구분된다. 유엔해양법협약에 의하면 국

가는 기선으로부터 최대 12해리까지 영해로 설정할 수 있으며,³⁹⁾1982년 유엔해양법협약 제3조. 영해의 폭. “모든 국가는 이 협약에 따라 결정된 기선으로부터 12해리를 초과하지 아니하는 범위에서 영해의 폭을 설정할 권리를 가진다.” 기선은 해안선이 완만한 경우 해안의 저조선을 기준으로 하는 통상기선과 해안선의 굴곡이 심하거나 일련이 섬들이 있는 경우 적절한 지점을 연결하는 직선기선이 있다. 연안국은 기선으로부터 24해리 이내에서 관세, 재정, 출입국관리 또는 위생에 관한 사항을 규제할 수 있다. 유엔해양법협약의 당사국인 한국은 이를 근거로 영해 및 접속수역법을 제정하여 영해를 기선으로부터 12해리, 접속수역을 기선으로부터 24해리로 규정하였다. 또한 유엔해양법협약은 연안국이 200해리를 초과하지 않는 범위에서 배타적 경제수역(EEZ)을 설정할 수 있도록 하고 있다.

동 협약에 의하면 연안국은 해저, 하층토 및 상부수역에 분포하는 생물 및 무생물 등의 천연자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리를 목적으로 하는 주권적 권리 등과 인공도서, 시설, 건조물의 설치와 사용, 해양과학조사, 해양환경의 보호와 보존 등에 대한 배타적 권한을 가진다.⁴⁰⁾ 동 협약을 기초로 한국은 배타적경제수역법을 제정하여 연안으로부터 200해리까지를 한국의 EEZ로 규정하였다. 또한 연안국의 대륙붕은 “유엔 대륙붕한계위원회”에의 신청과 동 위원회의 권고 결정 등 일정한 조건을 충족하는 경우 200해리를 초과하여 350해리까지 연장이 가능하다.

영해 밖의 접속수역, EEZ 및 대륙붕은 엄밀한 의미에서 영역(領域)에 속하지는 않는다. 왜냐하면 연안 국가는 이들 수역에 대해서는 국제법이 인정하는 제한된 범위 내에서만 배타적 관할권을 행사할 수 있기 때문이다, 그러나 오늘날에는 석유와 천연가스를 포함한 천연자원과 해양생물자원의 개발·이용의 의제로 인해 이들 수역들의 중요성은 갈수록 커지고 있다. 그

39) 유엔해양법협약 제5조(통상기선), 제7조(직선기선).

40) 유엔해양법협약 제56조 참조.

결과 관련 수역의 경계획정 문제가 국가 간 주요 분쟁의 원인이 되기도 한다.

라. 해양 영유권 이해

작은 섬들이나 심지어 물속에 잠겨있는 암초의 일부라도 각국은 자국의 영토로 귀속시키기 위한 노력을 하는 상황이기에 오늘날 어느 국가의 영유권에도 속하지 않는 무주지는 거의 없다고 보는 것이 타당하다. 그렇다고 해서 지구의 모든 것이 국가들의 영유권에 속하는 것은 아니다. 공해는 내수, 군도수역, 영해 및 EEZ에 포함되지 않는 바다의 모든 부분을 의미한다. 이러한 공해는 국제공동체의 공공물(公共物, Public Property)로서 어느 국가의 주권에도 귀속되지 않는다. 공해는 항행의 자유, 상공비행의 자유, 해저전선 및 관선 부설의 자유, 인공섬과 기타 구조물 설치의 자유, 어업의 자유, 과학조사의 자유를 비롯해 국가들의 자유로운 이용을 위해 개방된다.⁴¹⁾ 국제사회는 공해의 해저지대도 인류의 공동유산이란 제도를 도입하여 개별 국가들의 영유권 대상에서 제외하고 있다. 아울러 유엔해양법협약은 국가의 관할권이 미치지 않는 해저, 해상 및 그 하층토를 심해저로 규정하고 심해저와 이곳에서 나오는 광물 등의 천연자원을 인류공동 유산으로 지정하여 개별 국가들이 이에 대해 주권이나 주권적 권리를 주장할 수 없도록 하였다. 심해저에서의 천연자원의 탐사, 개발 및 이용은 특별히 설립된 국제해저기구(International Sea-Bed Authority)의 규제를 받는다.⁴²⁾ 우주는 달과 천체 및 우주공간으로 구성되는 외기권을 의미하는데 이 또한 국가 영유권의 대상이 되지 않는다. 모든 국가들은 우주를 공해와 같이 국제법에 따라 자유로이 탐사하고 이용할 수 있다.⁴³⁾ 남극은 거대한 얼음으로 덮여 있는

41) 유엔해양법 제86, 89조(공해).

42) 유엔해양법 제136조(심해저).

43) 1967년 “달과 기타 천체를 포함한 외기권을 탐사하고 이용하는 국가의 활동에 적용되는 제 원칙에 관한 조약”(이하 ‘우주조약’) 제1, 2조 참조.

대륙으로 많은 국가들의 영토확장을 위한 유혹의 대상이 되어 왔다. 실제 영국, 프랑스를 비롯한 7개국은 현재에도 남극의 일부에 대해 자신의 영유권을 주장하고 있다. 국제사회는 남극에 대한 영유권 주장 확대와 무분별한 개발을 막기 위해서 1959년 남극조약을 체결하였다. 그런데 이 조약 제4조는 남극조약의 어떠한 규정도 과거 주장한 바 있는 남극에 대한 체결국의 영토주권이나 청구권을 포기하는 것으로 해석되지 않으며, 다만 조약의 유효기간 중 행해진 활동은 남극에 대한 영토주권 혹은 청구권 주장의 기초를 이루지 않는다고 규정하고 있다. 따라서 이 조항은 남극에 대한 국가들의 영유권 주장에 대해 어떠한 기준을 제시하는 것이 아니라 이 사안을 잠정적으로 유보한 것에 불과하다. 이는 남극을 국가의 영유권 취득의 대상이 되는 무주지인 동시에 공해와 같은 공유물로도 볼 수 있는 여지를 제공하는 것이다. 한국은 현재 남극에 과학적 목적의 세종과학기지를 건설하여 운영 중에 있지만 영유권을 주장하고 있지는 않다.

2. 도서 영유권 분쟁 실태

가. 세계 도서 분쟁⁴⁴⁾

해양 분쟁은 크게 해양경계 획정을 둘러싼 분쟁과 해양영유권에 관한 분쟁으로 대별되며, 이러한 분쟁을 구분해서 살펴보면 다음과 같다. 먼저 해양경계선 획정 분쟁은 1992년 기준 총 137건이나 해결된 상태이지만 아직도 이 보다 더 많은 건수가 해결되기 못하고 있는 실정이다.⁴⁵⁾ 한편 세계 도서 영유권 분쟁사례는 아래에서 보는 것처럼 현재 모두 31개 지역으로

44) 배진수, 『세계의 도서 분쟁과 독도 시나리오』 (한국군사문제연구원, 1997), pp. 32-40.

45) Gerald H. Blake ed, Maritime Boundaries(London: Routledge, 1994).

집계되며, 도서 수로는 남사군도, 서사군도 수십 개 도서를 제외하더라도 총 73개에 이르고 있다.

지구표면의 약 71%를 차지하는 해양은 5개 대양으로 구분되며 그 중에서 태평양이 전체 해양의 약 50%를 차지하고, 대서양과 인도양은 각각 26%와 20% 나머지 약 4%는 남극해와 북극해로 구성되어 있다.⁴⁶⁾ 해양별 도서 분쟁 현황을 나타낸 <표 3-1>에 따르면, 세계 도서 영유권 분쟁지역은 태평양, 대서양, 인도양에 각각 9건, 10건, 9건으로 비교적 고르게 분포되어 있는 편이다.

대서양과 인도양을 합한 것보다 태평양의 면적이 크지만 상대적으로 분쟁건수가 적은 이유는 태평양에는 만(灣)과 해협처럼 전략적 요충지역이 상대적으로 적고 태평양은 평균수심이 매우 깊기 때문에 석유나 천연가스 등 전략자원의 매장 가능성도 상대적으로 낮기 때문인 것으로 해석된다. 그러나 태평양에서도 한반도와 해양으로 연결된 동북아와 동아시아 그리고 동남아시아 지역인 서태평양에 도서 분쟁이 많이 분포되어 있다는 점은 도서 분쟁이 한반도 안보에 미치는 영향이 중대하다는 것을 의미한다. 인도양에서도 특히 석유자원과 전략적 요충지의 대명사격인 페르시아 만에 무려 4건의 도서 분쟁이 존재하고 있다는 사실은 도서 분쟁과 전략자원 요충지의 함수관계를 잘 나타내는 것이다. 아울러 프랑스와 영국이 도서 영유권 분쟁에 많이 연루되어 있음은 과거 식민지를 많이 가졌던 유럽 열강의 잔재를 단적으로 보여 주는 것이다. 앞에서 언급한 내용들을 종합하여 요약하면 다음의 <표 3-1>에서 보는 바와 같다.

⁴⁶⁾ James C. F. Wang, Handbook on Ocean Politics & law (New York: Greenwood Press, 1992), p. 3.

해양	도서명(도서)	분쟁 당사국		논쟁개시
		현 점유국	이의 제기국	
대평양(8)	Sekaku(釣魚島)(5)	일본	중국	1968
	남쿠릴영도(Etorofu, Kunash, Shikotan, Habomai) (4)	러시아	일본	1951
	남사군도(the Spratly) (전체)	중국, ,비트나, 대만, 필리핀, 보루나이		1974
	서사군도(the Paracel) (전체)	중국	베트남	1974
	Sipaden, Ligitan (2)	인도네시아	말레이시아	?
	Pulau Batu Puteh (1)	말레이시아	싱가포르	?
	Natuna (1)	인도네시아	베트남	?
	Phu Quoc, Pulau Wai, Pulau Panjang (3)	베트남	캄보디아	?
대서양(10)	Aaland (1)	핀란드	스웨덴	1917
	Picton, Nueva, Lennox (3)	칠레	아르헨티나	1870
	San Andres, Providencia (5) Roncador, Serrana, Quitasuned	콜롬비아	니카라과	1979
	Los Monies Islands (2)	베네수엘라	콜롬비아	1920
	Falkland/MaIvinas (1)	영국	아르헨티나	1820
	Navassa (1)	미국	아이티	1981
	Penguin Islands (12)	남아공	나미비아	1980
	Ostrov Zmeinyy (1)	러시아	루마니아	?
	Machias Seal (1)	캐나다	미국	1984
	Penones,Chafarinas Islands (6)	스페인	모로코	1956
인도양(9)	New Moore (1)	인도	방글라데시	1978
	Hawar(l)	바레인	카타르	1967
	Tunb Islands (3)	이란	UAE	1971
	Warba, Bubiyan (2)	쿠웨이트	이라크	1961
	Qaru, Umm-EI-Maradim (2)	쿠웨이트	사우디아라비아	1938
	Glorioso, Juan de Nova Bassas Da India, Europa (4)	프랑스	마다가스카르	1973
	Tromelin (1)	프랑스	모리티우스	1968
	Mayotte (1)	프랑스	코모로스	1972
	Diego Garcia (1)	영국	모리티우스	1980
남북극해(3)	Hans (1)	덴마크	캐나다	1980
	South Shetlands (1)	아르헨티나, 영국, 칠레		?
	South Sandwich, Shag Rocks(4) South Orkneys, South Georgia (3)	아르헨티나, 영국		?

표 4-1 해양도서 분쟁

* 출처: 배진수, 하계의 도서분쟁과 독도 시나리오(한국군사문제연구원, 1997), p.34.
김현수, 『세계도서 영유권 분쟁과 독도』(연경문화사, 2009).

해양의 형태는 대양, 반폐쇄해 그리고 폐쇄해로 구분되며. 반폐쇄해는 육지 또는 도서로 둘러싸인 모양에 따라 만(gulf, bay, cove), 해협(strait, channel), 소해역(sea)의 세 부류로 나누어지고, 만은 오목하게 생긴 바다로서 다시 그 규모가 큰 순으로 걸프(gulf), 베이(bay), 코브(cove) 등으로 영어권에서는 구별하여 지칭되고 있다. 해협은 좁은 띠 모양의 바다로서 그 규모가 큰 순으로 채널(channel), 스트레이트(strait) 등으로 구별되며, 소해역이라 함은 육지와 도서들로 둘러싸인 바다로서 동해나 오호츠크해 등이 여기에 속한다.

나. 동아시아 도서 분쟁

(1) 남사군도(南沙群島, Spratly)

남사군도는 인도차이나 반도와 필리핀 사이(중국 해남도에서 약 900km)에 위치하며, 약 1천 km²에 걸쳐 분포한 약 180여개의 섬, 암초 등으로 구성되어 있다. 이중 해면 위로 드러나 있는 섬과 암초들을 합한 남사군도의 총 면적은 18km²이며, 서사군도보다 약 5배 정도 크다. 남중국해 주변 국가들이 주장하는 내용들을 그림으로 표시하면, <그림 4-8>에서 보는 것과 같다.



그림 4-8 남중국해 도서 영유권 분쟁

* 출처 : 예영준기자, 중앙일보(16.7.13)

남사군도에 대한 영유권 분쟁은 1960년대 동 해역에서의 석유, 천연가스의 부존 가능성에 대한 보고가 몇 차례 제기되면서 시작되었다. 이러한 보

고 가운데 특히 1960년대 후반 유엔 아시아극동경제위원회가 남사군도의 해저에 막대한 석유가 매장되어 있다고 발표하자 이때부터 주변국들은 남사군도에 대한 지배권을 확보하기 위하여 서로 자국의 영유권을 주장하기 시작했다.

남사군도의 영유권을 주장하는 국가는 모두 여섯 나라(중국, 대만, 베트남, 말레이시아, 필리핀, 브루나이)이며, 중국, 대만, 베트남은 남사군도 전체를, 필리핀은 10개, 말레이시아는 12개 그리고 브루나이는 1개의 섬에 대해 영유권을 주장하고 있다.

먼저 가장 심각하게 대립하고 있는 중국과 베트남의 논거를 살펴보면, 중국은 남사군도에 대한 영유권 주장의 근거를 역사적 권리에서 찾고 있다. 역사적 기록에서 출국인의 남사군도에 대한 지리적 인식과 이를 입증할 만한 기록이 있고 실제로 남사군도의 여러 섬에서 19세기 말 중국황제의 기적을 유추한 만한 유물이 발견되고 있다.⁴⁷⁾ 또한 독일 조사팀이 1883년 남사군도에 대한 해양조사를 시도하다가 중국의 반대로 뜻을 이루기 못한 기록이 있다고 한다.⁴⁸⁾ 그러나 중국이 남중국해 도서와 그 인근해역에 대해 주장하고 있는 역사적 증거들은 지속적이고 실효적인 점유나 국가의 행정적, 영유적 지배권의 행사로 인정하기에는 너무 불완전하고 간헐적이다.⁴⁹⁾ 남사군도의 도서나 암초들에 대한 지리적 발견과 점유나 관리에 대한 중국의 기록들은 베트남의 그것에 비하여 훨씬 오래 되고 광범위하게 존재하는 것은 인정할 수 있으나 그렇다고 영유적 권리를 인정할 수 있을 만큼 결정

47) R Haller Trost, "International Law and History of the Claims to the Spratly Islands," South China Sea Conference, September 7-9, 1994, American Enterprise Institute, p. 11.

48) John M. Van Dyke and Dale L. Bennett, "Islands and the Delimitation Of Ocean Space in the South China Seas," Ocean Yearbook, V01. 10, p. 62.

49) Lee G. Cordner, "The Spratly Islands Dispute and the Law of the Sea " Ocean Development and International Law 67, 1994, pp. 61-62.

적인 것은 아무 것도 없다.⁵⁰⁾ 베트남의 영유권 주장논리도 중국의 경우와 비슷하며 주로 역사적 권리에 바탕을 두고 있다. 베트남의 주장에서, 역사적 기록이 일부 존재하는 것을 인정할 수는 있으나, 계속적이고 실효적 점유나 국가 영유의 의사가 확정적으로 영유권을 성립시킬 수 있을 정도로 지속된 것은 없다. 그러나 중요한 사실은 베트남은 남사군도에 관련된 분쟁 국가 중에서 현재 가장 많은 25개의 섬을 점유하고 있다는 사실이다.

필리핀의 논거는 중국과 베트남이 주장하는 역사적 권원과 다른 “발견에 의한 선점(先占)”과 “시효취득(時效取得)”의 이론이다. 필리핀은 남사군도가 자국에 인접해 있다는 점과 제2차 세계대전 이후 이 섬들은 실질적으로 방치되어 있었으며 최근에 이들 섬의 일부를 필리핀이 점유하여 영유를 주장할 수 있는 것은 “발견과 시효취득”의 근거로 인정할 수 있다는 것이다.⁵¹⁾ 그러나 중국과 베트남이 강력하게 주장하고 있는 것처럼, 필리핀이 이른바 “발견”하였을 때에 남사군도의 섬과 암초들이 무주물(無主物)이었는가 하는 것은 법적으로 문제가 된다. 그리고 필리핀 주민(Thomas Cloma)이 칼라야안(Kalayaan)의 도서들을 선점하였다고 하지만 실제로 개발을 위하여 그가 이들 섬을 점유한 것은 몇 개월에 불과하다. 더구나 그는 당시 사정으로 개발활동을 하는 것에 불가하므로 이것을 국가가 영유의 의사로 점유한 것과 동일시 할 수는 없기 때문에 이러한 필리핀의 주장도 설득력이 없다.

말레이시아와 브루나이의 주장은, 선점이나 시효취득과 같은 본질적인 영유권의 근거를 주장하는 것은 아니지만 대체로 필리핀의 논리와 유사한 점이 많다고 볼 수 있다. 그러나 말레이시아와 브루나이의 주장에서 그들의 차이점은 지리적 근접성에 근거한 일종의 대륙붕 연장이론을 주장한다는 것이다. 그러나 대륙붕이 그 상층 육지에 대한 영유의 근거를 줄 수 없다는

50) Daniel J. Dzureck, "Southeast Asian Offshore 에 Disputes," Ocean Yearbook, Vol. 11, 1994, p. 177.

51) 김영구, “중국 주변 해역에서의 영유권 분쟁 : 배경 및 현황,” 이춘근(편), 『동아시아의 해양분쟁과 해군력 증강 현황』 (서울 : 한국해양전략연구소, 1998), 88-89.

것은 해양법 이론상 명백하기 때문에 그들의 주장도 설득력이 약해 보인다.

국가	영유권 주장 지역 (현 점령상태)	주장 근거
중 국	군도전체 영유권 (현 9개 섬)	역사적 관할권, 한과 명나라 이후 남사군도의 실질적 지배주장
베 트 남	군도전체 영유권 (25개 섬)	역사적 관할권과 지리적 인접성
대 만	군도전체 (1개 섬)	중국과 동일
필 리 편	10개 섬 (8개 섬)	지리적 인접성과 탐사활동 근거
말레이시아	12개 섬 (6개 섬 점령)	지리적 인접성(대륙붕 원칙) 근거
브루나이	1개 섬에 대한 영유권 (실제 점령지역 없음)	지리적 인접성(대륙붕 원칙) 근거

표 4-2 남사군도 영유권 주장 지역과 근거

* 출처 : 배진수, “동아시아 지역 의 해양분쟁 배경 및 현황,” Strategy 21 vol. 6, No.12. pp. 239-242

이처럼 각국은 나름대로 자국에 유리한 논리나 이론을 주장함과 동시에 현재 점유하고 있는 도서에 대한 영유권주장 강화와 기정 사실화를 위해서 기상관측소와 과학연구기지 등과 같은 시설물을 건설하고 있다. 아울러 각국은 국내법으로 이들 도서를 자국영토로 편입하는 조치를 취하고 영토표시인 계표(界標)를 설치하는 등 법적이며 행정적인 조치도 취하고 있다.

(2) 서사군도(西沙群島, Paracel)

서사군도는 중국 해남도 남쪽 336km, 베트남 동쪽 445km에 있으며 동서 2개의 군도로서 약 30개의 섬, 암초 산호초 등으로 구성되어 있다. 서사군도에 대한 영유권 분쟁도 해저자원에 대한 이권관계로 시작되었다. 1973년

유엔의 석유매장 보고서가 발표되자 각국은 남중국해 주변 대륙붕에 대한 석유탐사에 적극 참여했다. 당시 남베트남(Republic of Vietnam: 이후 월남)은 1973년 5월부터 7월까지 서방 석유회사들과 자국의 남해안 대륙붕에서 석유탐사를 위한 양여계약을 체결했다. 월남은 자국 동쪽연안 대륙붕을 확보하기 위해 1973년 9월 서사군도 남쪽의 11개 섬을 자국의 푸옥투이(Phuoc Tuy) 행정구역 안에 편입시켰다. 이러한 조치는 당연히 중국과 대만으로 부터 강력한 반발을 샀으며, 1974년 1월 15부터 20일까지 중국과 월남은 영유권문제로 인하여 관계가 악화되어 군사적 대치를 하다가 결국 양국간 전투를 수반한 무력충돌이 발생했다.⁵²⁾ 중국과 월남의 영유권 분쟁이 발생하기 이전에는 중국이 서사군도의 동쪽군도를 점유한 반면 월남이 서쪽군도를 점유하고 있었다. 그러나 무력충돌 이후 중국은 월남이 점유하고 있던 서사군도의 나머지 섬들도 차례로 점령하여 현재 중국이 서사군도 전 도서를 점유하고 있는 반면 베트남과 대만이 서사군도에 대한 영유권을 주장하고 있다.

서사군도 영유권에 대한 쟁점을 살펴보면, 중국과 베트남 양국은 오래전 옛날로 거슬러 올라가 “발견”과 “점유”의 증거를 제시하고 있다. 베트남이 주장하는 역사적인 근거를 살펴보면, 베트남은 17세기 다이비엣 왕조 시절 호앙짜(이 경우 남서사군도 모두를 의미)를 발견하고 점령했으며, 응우옌 왕조는 이 제도에 “깃방”이라는 이름을 붙이고 지배하는 등 주권을 공고히 했다고 한다.

한편 중국의 논거는, 조공과 책봉 관계에 기반한 “종주권”이다. 그러나 중국의 주장은 오늘날의 자유세계나 사회주의 세계에서처럼 중국의 문화를 받아들여 그 세계에 제후한다는 의미 이상은 없으며, 베트남 왕들은 중국 조정의 의견을 묻지 않고 독립적으로 대·내외적인 통치를 행했다. 더구나

⁵²⁾ Chi-Kin Lo, *China's Policy Towards Territorial Disputes : The case Of the South China Sea Islands*(London and New York: Routledge, 1989), pp. 55-56.

봉건시기 중국 조정이 가지고 있던 약간의 영향력도 19세기말 프랑스와 조약에서 베트남의 독립과 주권을 인정함으로써 완전히 사라졌다. 프랑스 식민지 시기 응우옌 조정도 이 제도가 베트남에 속해왔음을 확인했으며 식민당국도 이를 당연시했다.

제2차 세계대전에서 패전하여 일본이 항복한 이후, 중국(국민당정권)이 국제평화회의를 비롯하여 여러 차례 서사군도에 대한 중국의 주권을 요구한바 있으나 중국의 요구가 수용되지 못하자 1956년 중국이 서사군도 동쪽 부분인 선덕군도를 점령했다. 당시 월맹(월남독립동맹의 약어)은 중국의 점령을 인정했고 1958년에도 이 입장을 재확인했다. 그러나 월맹은 당시 미국과 전쟁에서 중국의 지원이 중요했기 때문에 그러한 입장을 취했다고 주장하면서 나중에 이를 취소했다. 월남이 서사군도 전체에 대한 영유권을 주장하며 서쪽의 크러센트(Crescent)에 군대를 주둔시켰을 때도 월맹은 중국의 항의에 동조하지 않았다. 그러나 1974년 1월 미국이 월남에서 미군을 철수시키는 취약한 틈을 이용하여 중국은 당시 월남이 점유하고 있던 크러센트(Crescent)마저 무력으로 점령했다. 월맹이 중국의 점령에 대해 공식항의를 제기하면서 영토문제를 평화적으로 해결할 것을 요구했으나 중국은 근거없는 이야기라고 묵살했다. 이후 중국은 서사군도에 대한 지배권을 강화시켜 나가고 있는 반면, 베트남은 자국의 역사적 권리와 영유권을 주장하고 있다.

(3) 센카쿠열도(중국명: 釣魚島)

센카쿠열도는 대만 북동쪽으로 190km, 중국 본토에서는 350km 일본 오키나와에서는 400km에 위치해 있으며 5개의 작은 섬과 3개의 암초로 구성되어 있고 물 위로 솟은 면적은 약 6.3km²에 불과하다. 이 도서는 1895년 청·일 전쟁 당시 일본의 영토로 되었다가 제2차 세계대전이 끝나고 1951년 9월 8일 미·일강화조약 때 일본으로부터 미국에 이양되었다. 그러나 1972년 5월 미국이 오키나와를 일본에 반환할 당시 이 섬도 일본 영토로 편입된 이후

지금까지 일본이 관리하고 있다.

미·일강화조약을 통해 미국이 일본으로부터 센카쿠열도를 이양받을 당시만 해도 이 도서에 대한 중국의 영유권 주장은 없었다. 그러나 1969년 유엔 아시아극동경제위원회가 동중국해에 대량의 석유와 가스가 매장돼 있을 가능성을 발표하면서 이 섬이 국제적인 주목을 받기 시작하자 중국과 대만에서도 영유권을 주장하게 되었다. 1968년에 석유회사들이 실시한 해저탐사 결과를 보면, 동중국해 해역에 100억 ~ 1,000억 배럴의 원유가 매장된 것으로 추정하고 있으며, 센카쿠열도 부근의 매장량은 흑해유전과 맞먹는 72억 톤 정도이다.⁵³⁾ 이처럼 막대한 석유매장 가능성이 알려지자 중국인들이 이 섬에 상륙을 시도했고 이에 대한 일본의 저지, 센카쿠열도를 포함하는 1992년 중국의 영해법 발표와 이에 대한 일본의 반발, 그리고 등대설치를 통해 실질 지배권을 강화시키려는 일본의 시도와 이에 대한 중국 측의 반발로 인하여 영유권에 대한 분쟁이 지속되고 있다.

센카쿠열도를 둘러싼 중국과 일본이 주장하는 면적을 표시하면, <그림 4-9>와 같다.



그림 4-9 센카쿠 열도 * 출처 : 박영석 기자, 연합뉴스(2014.4.24.)

먼저 중국(대만)의 주장은, 이 지역은 1534년 중국이 처음 발견한 이래

53) 한국일보. 1996년 9월 30일, 10면

중국의 고유영토⁵⁴⁾로서 청·일전쟁 당시 시모노세카 불평등조약에 의해 일본에 강제 할양되었다가 제2차 세계대전 이후 3자인 일본과 미국 간에 불법 이양과 복귀를 통해 센카쿠열도가 현재와 같이 일본관할로 되었다는 것이다. 이에 대해 일본의 주장은, 이 지역이 청·일전쟁 당시 강제할양 된 것이 아니라 원래 무주지였던 것을 1895년 1월 14일 정식으로 일본이 오키나와 현으로 편입 조치한 것이며, 제2차 세계대전 이후 미국과 일본의 이양 및 복귀절차도 적법한 것이라는 주장을 하고 있다.

(4) 남쿠릴열도(일본명: 국방 4개 도서)

러·일간에 영유권 분쟁의 쟁점이 되고 있는 남쿠릴열도는 일본의 북해도(홋카이도)와 러시아의 캄차카반도를 잇는 쿠릴열도 20개 도서 중 최남단의 두 섬 에토로프와 쿠나시리 그리고 북해도 북쪽 근해의 두 섬 하보마이와 시코탄을 지칭한다. 이 북방 4개 도서가 있는 지역은 수심이 깊고, 부동해이며 오호츠크해로부터 태평양으로 통하는 길목이기 때문에 전략적 요충지에 해당된다. 이들 4개 섬이 총면적은 약 5,000km²이며 일본 북해도에서 불과 5km 거리에 있는 하보마이 면적은 102km²이고 시코탄 255km², 쿠나시리 1,500km², 그리고 에토로프 3,139km²이다.

일본과 러시아간 최초의 국경협정이라고 할 수 있는 1855년의 러·일화친조약 때부터 남쿠릴열도는 일본 영토로 확정되었으며, 20년 뒤인 1875년에는 러·일간 쿠릴·사할린 교환조약에서 당시 양국이 공동 관리하던 사할린을 러시아에 양보하는 대신 일본은 쿠릴열도 전체지역으로 영유권을 확대하게 되었다. 이어 30년 뒤인 1905년 러·일 전쟁에서 일본이 승리한 후 러시아와 체결한 포츠머스 조약에 의해 일본은 사할린 남부 지역(북위 50도 이남)까지 차지하게 되었다.

1945년 러시아의 참전에 합의한 알타협정(2. 11)에서 소련은 대일(對日)

54) 조선일보, 1996년 9월 14일.

참전조건으로 러·일전쟁시(1905) 침해당한 러시아의 구영토인 남사할린의 반환과 쿠릴열도의 양도를 보장받게 되었다. 그 이후 제2차 세계대전에서 일본이 패망하자 소련은 1951년 샌프란시스코 강화조약에 의거 러시아의 구영토(쿠릴열도와 사할린 남부)를 회복⁵⁵⁾하는 과정에서 원래 일본영토였던 쿠릴열도의 두 섬(에토로프, 구나시리)은 물론 쿠릴열도와는 별개인 하보마이 군도와 시코탄섬 등 4개 도서를 모두 차지하게 되어 러시아와 일본간 영토문제가 발생하게 된 것이다.

남쿠릴열도 도서 중 하보마이와 시코탄은 샌프란시스코 강화조약에서도 언급되지 않은 구소련의 불법점령 지역이기 때문에 마땅히 일본에게 반환되어야 할 지역이며, 이점에 대해서는 구소련도 1956년 한 때 일본과의 관계 정상화 합의를 시도할 당시 대체로 인정하기도 하였다.⁵⁶⁾ 그러나 문제가 되는 부분은 바로 쿠릴열도 중 두 섬에 관한 양측의 해석이 서로 다르다는 데 있다. 즉, 러시아는 샌프란시스코 강화조약 상 일본의 영토포기 조항에 쿠릴열도가 명시되어 있는 만큼 당연히 러시아 영토로 복귀되어야 한다는 것이다.

이에 반해, 일본측 주장은 여기서 말하는 쿠릴열도에 원래의 일본 영토였던 두 섬(에토로프, 쿠나시리)이 포함되지 않는다는 것이다. 조약상으로 보면, '쿠릴열도'라고만 되어 있으므로 일본이 주장하는 위의 두 섬도 일본이 포기하여야 할 지역으로 해석되는 것이 적절한 것인지도 모른다. 그러나 실제로 샌프란시스코 강화조약의 초안이 여러 차례 수정되는 과정에서는 이 두 섬을 포함한 북방 4개 도서가 일본의 영토임을 명시하였던 적도 있었던

55) 샌프란시스코 강화조약 제2조(c)항 : “일본은 구원열도 및 일본이 1905년 9월 5일 포츠머스 조약의 결과로서 주권을 획득한 사할린의 일부 및 이에 인접한 제도에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다.

56) 2차대전 후 1956년 9월 11일 양국이 채택한 '일·소공동선언' 제9항에서 소련은 향후 평화조약체결 이후 일본에게 “하보마이 군도와 시코탄 섬을 양도”한다고 규정하고 있음.

만큼 당시 조약 작성국이었던 미국과 영국도 일본의 영토임을 인정하였던 것으로 보인다.⁵⁷⁾ 다만 샌프란시스코 강화조약의 최종안 작성과정에서 일본의 영토포기 지역만을 제시하는 식으로 표현하였기 때문에 결국 러·일간 북방도서 영유권 논쟁의 불씨를 남기는 화를 자초하고 말았다.

3. EEZ 관할권 분쟁 실태

가. EEZ의 개념

(1) 해양경계 기준선

유엔해양법협약에 의하면 해양경계는 크게 영해(領海, territorial waters), 접속수역(接續水域, contiguous zone), 배타적 경제수역(排f的的經濟水域, exclusive economic zone) 대륙붕(大陸棚, continental shelf) 및 공해(公海, high sea)로 구분된다.

해양경계를 획정하는 데 기준이 되는 영해기선은 대단히 중요한 의미를 지닌다. 먼저 연안국이 개별 수역을 결정함에 있어 기준이 되는 영해기선은 통상기선(normal base line)과 직선기선(straight base line)의 두 가지 방법으로 설정된다. 통상기선은 특별한 사정이 없는 한 일반적으로 사용되어야 하는데, 연안국이 공인한 대축척해도에 표시된 해안의 저조선을 말한다.(유엔해양법협약 제5조) 직선기선은 해안선의 굴곡이 심하거나 해안 주변에 섬들이 흩어져 있는 지역, 삼각주나 그 밖의 자연조건으로 인해 해안선의 변화가 쉬운 곳에서 적절한 지점들을 연결한 선을 말한다(유엔해양법협약 제7조 제1항 및 제2항).

통상기선과는 달리 직선기선은 해안선에서 바다 쪽으로 많이 나가서 획정되므로 연안국의 해양 관할권 확대에 유리하다. 그래서 유엔해양법협약은 과도한 직선기선을 막기 위해 일정한 제한을 두고 있다. 예컨대, 직선기선

57) 塚本孝(쓰카모토 다카시), “平和條約건竹島” 「레퍼런1스」, 1994년 3월호, pp. 39-47.

은 해안의 일반적 방향으로부터 현저히 벗어나서 설정할 수는 없으며, 간조 노출지⁵⁸⁾까지 또는 간조노출지로부터 설정할 수도 없다(협약 제7조 제3항, 제6항). 연안국은 자국의 지형을 고려하여 자유롭게 통상기선 또는 직선기선을 사용하여 기선을 설정할 수 있다. 미국과 같이 통상기선만을 사용하는 국가도 있고, 중국과 같이 직선기선만을 사용하는 국가도 있지만, 대부분의 국가들은 통상기선과 직선기선을 혼용하고 있다. 일단 기선이 획정되면 기선의 육지측 수역은 내수(內水, internal waters)가 된다. 특히 직선기선이 설정되면 상당한 넓이의 바다가 내수가 된다.

한국의 경우 부산항을 포함해서 남해와 서해에 산재해 있는 섬들의 주변 수역이 모두 내수이다. 내수는 바다이지만 국제법적으로는 육지영토의 일부로 간주된다는 점에서 영해와 큰 차이가 있다. 다만, 연안국은 육지영토에 비해 다음의 점에서 내수에 대한 주권행사의 제한을 받는다. 즉, 종전에는 내수가 아니었지만 직선기선 설정으로 인해 내수에 포함된 경우 영해에서와 같은 무해통항이 인정되며(협약 제8조 제2항), 연안국은 외국선박의 내수로의 입항(入港)과 항구 내에서 외국 선박에 대한 재판관할권 행사에 대해 일정한 제한을 받는다.⁵⁹⁾

연안국이 기선으로부터 12해리 범위 내에서 설정한 영해는 육지영토와 같은 주권이 미치며, 이러한 주권은 영해의 상공·해저 및 하층토에까지 미친다(협약 제2조). 따라서 연안국은 육지영토에서와 같이 영해에 대한 관할권을 행사하기 위해 법령을 제정하고 집행 할 수 있는 권한을 가진다. 그러나 육지영토와는 달리 영해에 대해서는 연안국의 권한에 일정한 제약이 따른다. 가장 중요한 제약으로 모든 국가 선박의 무해통항권(無害通航權) 보장을 들 수 있다.⁶⁰⁾ 무해통항에서 통항이란 내수에 들어가지 않고 또는 내

58) 유엔해양법협약 제13조. 간조노출지란 썰물일 때에는 물로 둘러싸여 물위에 노출되지만 밀물일 때에는 물에 잠기는 자연적으로 형성된 육지 지역을 말한다.

59) 김영구, 韓國과 바다의國際法(서울: 21세기 북스, 2004), pp. 94-102.

60) 이병조·이중범 공저, 國際法新講(서울: 일조각, 1996), pp. 469-470.

수 밖에 위치한 정박지나 항의 시설에 들어가지 않고 영해를 횡단하는 목적, 또는 내수 또는 정박지나 항의 시설에 들어가기 위해 또는 그로부터 나오기 위해 진행하는 목적으로 영해를 통과하는 항행을 말한다.

(2) 유엔해양법협약과 EEZ

우리나라는 일본과 독도영유권을 둘러싼 영유권분쟁과 아울러 독도에 대한 배타적 경제수역(排他的經濟水域, Exclusive Economic Zone, EEZ) 기점여부가 중요한 문제로 대두되고 있다.

따라서 우리가 해양권익을 보호하기 위해 EEZ에 대한 내용을 정확하게 이해할 필요가 있다. EEZ는 유엔해양법협약⁶¹⁾에 근거해서 설정되는 경제적 인 주권이 미치는 수역을 가리키며, 영해기선으로부터 200해리 이내에서 연안국이 설정하는 수역으로 1982년 유엔해양법협약에서 처음 도입된 제도이다. 유엔해양법협약은 배타적 경제수역이란 새로운 제도를 도입함으로써 영해기선으로부터 200해리까지의 수역에 대해 연안국에게 포괄적이고 배타적인 경제적 권한을 부여하였다. 연안국은 유엔 해양법 협약에 근거한 국내법을 제정하는 것으로 자국의 연안으로부터 200해리(약 370km)의 범위 내의 수산자원 및 광물자원 등의 비생물자원의 탐사와 개발에 관한 권리를 얻을 수 있는 대신 자원의 관리나 해양오염 방지의 의무를 진다. 하지만 영해와 달리 영유권이 인정되지 않아 선박 항해의 경우, 경제 활동의 목적이 없어야 가능하며, 통신 및 수송을 위한 케이블이나 파이프의 설치도 가능하다.

61) 국가 간 해양 개발과 이익을 둘러싸고 많은 갈등이 있었기 때문에 1982년 제3차 유엔해양법 회의에서 해양과 그 자원을 슬기롭게 이용, 보전하기 위한 사항을 규정한 유엔해양법협약이 채택되고 1994년 11월 발효되었다. 21세기 인류의 해양활동과 문화를 규율하는 유엔해양법협약이 채택된 1982년에 119개 국가 대표가 가입하고 서명하였는데, 법적 효력이 발생하기 위해 필요한 67개국의 비준을 받는데, 약 12년이 걸릴 정도로 유엔해양법협약에 대한 합의를 하는데 오랜 기간이 걸렸다. 우리나라는 1996년 2월 85번째 비준국가가 되었다.

유엔해양법협약에 명시된 EEZ에 관한 주요한 권리와 이용에 관한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 유엔해양법협약은 EEZ에 대한 연안국의 권리를 “어업자원, 해양광물자원을 비롯해 풍력, 조력, 파력 등과 같은 해양 재생에너지 개발”로 규정하고 있다(제56조). 유엔해양법이 시행될 초기에는 해양광물자원, 해양 신재생에너지 탐사 및 개발기술 확보가 어렵고 초기에 막대한 투자비용이 소요되기 때문에 주로 어업자원 이용에 집중됐다. 그러나 최근 연안국들이 EEZ 해양자원을 개발하기 위해 적극 나서고 있어 EEZ의 가치가 재조명되고 있다. 이러한 이유는 급격한 과학기술의 발전과 함께 그동안 접근하기 어려웠던 해저탐사에 대한 기술적으로 어려운 문제가 상당히 해결되었으며, 지구온난화에 따라 청정에너지에 대한 관심 고조, 육상자원이 고갈될 것이라는 위기의식 등으로 인해 해저자원에 대한 관심이 높아졌기 때문이다. 연안국은 EEZ 수역에 있어서는 천연자원의 탐사 개발 및 보존에 관한 주권적 권리와 인공시설의 설치, 사용, 해양환경의 보호, 보존 및 과학적 조사의 규제에 대한 배타적 관할권을 행사할 수 있다.(유엔해양법협약 제58조). EEZ의 폭은 영해기선으로부터 200해리를 초과하지 못한다(협약 제67조). EEZ는 수직적으로 자연자원의 탐사와 개발, 보존과 관리에 관한 상부수역 뿐만 아니라 하층토에까지 연안국의 주권적 권리가 미친다. 중간에 있는 바다의 폭이 400해리가 안 되는 마주보는 국가 간에는 200해리라는 범위를 적용할 수 없게 된다. 이 경우 경계획정은 유엔해양법협약을 기초로 합의에 의해 결정되어야 한다(협약 제74조).

만일 상당한 시간이 지나도 합의가 이루어지지 않으면 유엔해양법협약의 분쟁해결 절차에 의한다. EEZ는 연안국의 경제적 이익, 즉 영해 인접수역의 자원개발, 이용, 보존을 위한 것이기 때문에 이와 다른 사항에 관해서는 공해와 동일하게 취급된다. 따라서 EEZ에서 외국 군함은 연안국 법령에 위반을 이유로 퇴거당하지 아니하며, 동 수역에서 계속적인 항해의 자유를 가진다. 연안국은 제3국에 대해 선박의 항해나 항공기의 상공 비행을 방해해서는 안되며, 해저전선 및 관선부설의 자유도 침해하지 못한다.

유엔해양법협약이 1994년 11월 16일 발효되어 한국과 중국 그리고 일본은 1996년에 협약에 비준한 반면에 북한은 1982년 협약체결 당시 서명만 하고 아직까지 비준은 하지 않은 상태이다.

그러나 한반도 주변의 인접국간 해역 폭이 400해리를 넘지 않기 때문에 인접국간 EEZ 경계확정을 합의해야하는 어려운 과정이 남아 있다. 왜냐하면, 인접한 두 나라 모두가 합의를 하려면 인접국의 EEZ와 겹치는 중간선을 그어야 하는데, 그 중간지점에 대해서 각 국의 주장이 모두 다르다.

따라서 한국과 중국 그리고 일본이 각각 만족하는 선에서 중간선을 곳도 록 합의를 하고, 합의를 바탕으로 EEZ 경계를 최종 확정 하려면 서로 상이한 입장을 조율해야 하지만 각국의 해양이권은 물론이고 영토에 관련된 민족적 자존심이 연관된 사안이라 합리적인 중간선에 대한 합의를 이루기가 쉽지 않은 일이다.

EEZ 경계확정은 영토문제와 관련이 있어 합의가 어렵지만 보다 쉬우면서도 당장 시급한 어업협정은 한국과 중국 그리고 한국과 일본이 잠정적으로 합의하여, 당면한 어로 활동을 보장했다. 각국 정부는 EEZ에 대한 의견차가 있는 부분에 대해 또는 잠정조치수역을 두어 정치적으로 민감하고 해결하기 어려운 문제를 회피하면서 시급한 어업권을 보장했다는 점은 긍정적으로 평가할만하다.

유엔해양법협약은 전 세계 해양을 국가관한권이 미치는 해역과 그렇지 않은 해역으로 구분시켰다. 특히 기선으로부터 200해리까지 설정할 수 있는 EEZ 제도 도입은 국제해양 질서의 새로운 변화이며 이것은 세계 이업자원의 90%와 해양석유의 87%가 부존되어 있는 EEZ 개발에 대한 권리를 연안국이 특별한 경우를 제외하고는 EEZ 선언만으로 가질 수 있게 되었다는 점을 의미한다.

그러나 200해리 EEZ 제도 도입으로 연안국의 해양 관할권이 확대되었다는 의미는 그만큼 공해가 축소되어 해양강국이나 선진국들이 자유롭게 활

동할 수 있는 해양의 활동 공간이 축소되었다는 뜻도 된다. 현대과학의 첨단기술은 우리에게 과거에는 상상도 할 수 없었던 깊은 심해저 해저자원의 탐사와 개발을 가능하게 만들었다.

특히 일본해양연구발전기구(JAMSTEC)가 개발한 심해 유인잠수함 “신카이6500”은 조종사 2명과 과학자 1명을 태우고 해저 6500m까지 최대 9시간 동안 잠수하여 해저의 생태계와 다양한 지질 현상을 연구하고 있다.

심해저 탐사와 개발은 고갈되어 가는 지상의 자원을 대체할 새로운 에너지 자원을 해결해 줄 것으로 예상하고 있다.⁶²⁾

그러나 연안국의 해양관할 범위의 확대와 해양의 가치에 대한 재인식은 그만큼 국가 간 해양영토와 사용권한을 둘러싼 분쟁 가능성도 높아졌다. 그동안 국제사법재판소에 회부된 사건들의 상당 부분이 영유권과 해양경계획정 문제에 관련된 사건들이었다는 사실은 이를 단적으로 증명해준다.

일본은 최남단 바위섬 “오키노토리”를 기선으로 삼아 EEZ를 선언했지만 중국은 “오키노토리”는 섬이 아닌 바위라며 일본의 EEZ를 인정하지 않고 있다. 한편, 영국은 남대서양 포클랜드 섬의 EEZ 선포를 놓고 아르헨티나와 갈등을 겪고 있다.

해양 관할권의 확대와 해양 가치에 대한 재인식은 동시에 수호해야 할 해양안보 범위의 확대와 함께 이를 보호할 해군력 강화의 필요성도 제기되고 있다. 연안국이 기존에는 12해리까지의 영해만 수호하는 것으로 충분했을 수 있지만 이제는 200해리 EEZ 또는 그 이원의 대륙붕까지 보호해야 한다. 이러한 이유로 인해 예전에는 연안 경비에 치중했던 각국들도 해양권익을 보호하기 위해 원해에서 장기간 작전이 가능한 대형함 위주의 해군력을 증강하는 추세가 나타나고 있는데 이러한 추세는 변화하는 안보환경에 적응하려는 각국들의 의지의 반영이기도 하다.

62) 동아일보 기사(2012.2.3.).

(3) 한·중·일 EEZ 쟁점

EEZ 경계획정을 둘러싼 한·중·일간의 쟁점은 두 가지 사안 즉, 영해기선의 적용방법과 구분할 수가 있다. 이 두 가지 문제에 대한 분석을 위해 먼저 영해기선에 대한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 한 국가가 독자적인 주권을 행사할 수 있는 인접한 일정 범위의 해역을 영해라고 하는데, 이 영해를 측정하는 기준이 기선이다. 현재 각국은 통상적으로 연안의 저조선⁶³⁾을 기준으로 하는 통상기선을 채택하고 있다. 그러나 섬이 많거나 해안선이 심히 불규칙한 지역에는 각 섬과 섬을 직선으로 적절히 연결한 직선기선을 채택할 수 있다. 우리나라는 동해에서 통상기선을 서해와 남해에서 직선기선을 설정하고 있다. 그러나 중국과 일본은 한국과 달리 과도하게 직선기선을 택하고 있다는 점이다.

한국의 직선기선은 포항 영일만의 달만갑을 기점 1로, 남해안을 거쳐 서해안 소령도를 기점 23으로 해서 기점들을 연결한 선이다. 직선기선 설정에 따라 남해와 서해의 거의 대부분의 섬들은 직선기선의 육지측에 속하여 내수가 된다. 그래서 제주해협⁶⁴⁾의 경우 본토를 기준으로 한 영해와 제주도를 기준으로 한 영해로만 구성되며 중간에 배타적 경제수역이 없다. 그리고 대한해협의 경우 한국과 일본의 영해기선간 거리가 24해리에 미치지 못하지만 양국은 3해리 영해를 설정함으로써 중간에 영해가 아닌 수역을 두고 있다(영해 및 접속수역법 시행령).

중국은 1998년 2월 6일 배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률을 제정하였다. 배타적 경제수역 획정을 위한 기준선이 되는 영해기선은 1992년 영해 및 접속수역에 관한 법률에 근거한다. 1992년 법률의 특징 중 하나는 영해기준을 통상기선이 아닌 직선기선만으로 설정하도록 하고 있다는 점이다. 즉, 동법 제3조는 “영해기준선은 직선기선 방법에 의해 획정되며 각 접속점을 직선으로 연결하여 조성한다.”라고 함으로써, 저조선을 중심으로 한 통상

63) 저조선 : 간조 때 육기와 바다가 맞닿는 선.

기선의 설정을 원천적으로 차단하고 있다. 유엔해양법협약은 해안선의 굴곡이 심한 경우에 “직선기선 방식이 사용될 수 있다.”고 하고 있으므로 직선기선은 통상 기선에 대한 예외적 상황에서 적용되는 것으로 보아야 할 것이다. 그러나 중국은 이 규정을 무시하고 일방적으로 직선기선을 채택했다. 중국은 이 법률을 근거로 1996년 5월 15일 중국 본토와 서사군도에 대한 영해기선을 선언하였다. 이에 따르면, 중국은 본토를 위해 49개 기점을, 그리고 서사군도를 위해 28개 기점을 정하여 직선기선을 설정하였는데 총 길이가 1,734.1마일에 이른다.

중국이 설정한 직선기선 중에는 과도한 것들이 많아 유엔해양법협약의 조건들을 충족시키지 못하는 문제가 있다.

예컨대 직선기선을 설정하기 위해서는 해안선의 굴곡이 심하거나 여러 섬들이 존재하기 때문에 통상기선 설정이 어려운 경우이어야 하는데 해안선이 완만하고 섬들이 없는 경우에도 직선기선을 설정한 곳이 많으며, 영해를 가질 수 없는 저조고지에 대해 무리하게 기선을 설정하기도 하였다.⁶⁴⁾

특히 한국 서해안 맞은편에 있는 중국의 해안선이 비교적 단순하고 연안에 도서도 산재하지 않음에도 불구하고 중국은 과도하게 직선기선을 그었기 때문에 한중 해양경계 획정 시 우리나라의 일방적인 피해가 예상되고 있다.

1998년 “배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률”은 주변국과의 경계획정에 대해서 배타적 경제수역이나 대륙붕이 중첩된다고 주장되는 경우 “국제법 기초 위에서 공평원칙에 따라 합의를 하여 경계선을 획정”하도록 규정하고 있다.

이처럼 중국이 대륙붕에 대해서는 자연적 연장개념을 강조하면서도 배타

64) 유엔해양법협약 제7조 제3항 : “직선기선은 해안의 일반적 방향으로부터 현저히 벗어나게 설정할 수 없으며. 직선기선 안에 있는 해역은 내수제도에 의하여 규율될 수 있을 만큼 육지와 충분히 밀접하게 관련되어야 한다,” 4항 : “직선기선은 간조노출지까지 또는 간조노출지로부터 설정할 수 없다. ~”

적 경제수역과 대륙붕의 경계획정에서는 모두 공평원칙 즉, 형평의 원칙을 명시하고 있는데, 일본이 중간선을 명시하고 있는 것과 구별된다.⁶⁵⁾

일본은 1996년 “배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률”을 제정하여 두 수역에 대한 유엔해양법협약상 연안국에게 인정되는 주권적 권리 및 기타 관할권을 규정하고 있다. 일본은 1996년 “영해 및 접속수역에 관한 법률”을 제정하였는데, 배타적 경제수역의 기준이 되는 영해 기선과 관련해서 “저조선, 직선기선 및 만구 또는 하구에 이어지는 직선으로 한다.”고 하고, 직선기선은 “유엔해양법협약 제7조에 규정된 바에 따라 정령으로 정한다.”고 규정하였다(법률 제2조). 그러나 동 법의 시행령을 통해 일본은 연안의 대부분에 직선기선을 설정함으로써 오히려 통상기선인 저조선이 예외적인 것으로 되었다.

한·중·일 각국이 조업과 영유권 문제를 분리하여 상대적으로 타협이 쉬운 중간수역 또는 잠정수역과 같은 공동관리 수역을 통해 어업협정을 체결했다. 그러나 앞으로 한·중·일 삼국은 모두 해양을 마주하는 인접국가로서 중첩된 EEZ에 대한 경계를 획정해야 한다. 그러나 EEZ 경계획정은 한·일 간 독도 영유권 분쟁과 중·일 간 센카쿠열도 영유권 분쟁과 관련되어 있다.

이것은 영토문제로서 해당국의 역사와 민족감정이 개입된 문제이기 때문에 쉽게 타협점을 찾을 수 없는 문제가 될 것으로 예상된다.

나. 한·일 독도 문제

한·일 간 독도 문제는 영유권과 EEZ의 기점에 연관된 두 가지의 관점에서 접근해야 할 것이다. 먼저 영유권에 관련된 문제는 역사적으로나 국제법적으로 대한민국의 영토이며 실효적 지배를 하고 있다는 사실이다. 두 번째는 EEZ 기점으로서 섬의 요건에 대한 충족여부에 관한 사안이다.

65) 이창제·정진석, 해양경계 관련 섬에 대한 중국과 일본의 주장 및 타당성 분석 (한국해양수산개발원, 2008), pp. 92-95.

(1) 일본의 주장과 문제점

일본은 기회가 있을 때 마다 우리의 고유 영토인 독도를 자국 땅(竹島, 다케시마)이라고 우기고 있으며, 날이 갈수록 일본 극우주의자들이 이러한 엉뚱한 주장을 순진한 일본 어린 학생들에게도 주입시키기 위해 노력하고 있다. 최근 들어 독도영유권을 주장하는 일본정부의 태도가 외교적인 면에서 무모한 단계를 넘어서 사실상 한국과 전면전을 선포 한 단계로 들어서고 있다. 일본에서 이미 다케시마(竹島)의 날이 제정되었고, 독도가 일본의 영토임을 설명하는 역사교과서가 간행되었으며 방위백서에도 독도를 일본영토로 표기하고 있다. 더구나 일본의 일부 극우세력은 공공연하게 무력에 의한 독도 탈취설까지 유포시키고 있기 때문에 독도는 한·일간 중대한 갈등의 불씨가 되고 있다.

2006년 일본이 독도부근에 대한 해양탐사계획을 밝히자 한·일 양국간 독도 영유권 분쟁은 논쟁단계에서 외교적으로 위기가 고조된 분쟁단계로 진입되었다. 한국의 엄중한 경고에도 불구하고 일본은 동년 4월 18일 해양조사선을 도교 항에서 출항시켰다. 당시 한국 정부는 일본이 주권에 대한 도발적 행위를 하고 있다고 간주하고, 탐사계획을 즉각 철회할 것을 촉구했고, 이에 일본은 과학적 조사는 각국이 하고 있는 통상적인 일이라고 주장하며 EEZ 내 해양탐사 계획을 고수했었다. 사태가 긴박해지자 한·일 양국은 4월 21 일 외교교섭을 진행하였으며, 일본정부는 교섭이 이루어지는 동안 조사선 출항은 보류하기로 했다. 이틀간 이어진 교섭 끝에 일본은 해양과학조사를 중지기로 하면서 위기상황이 진정되었다.

일본 정부는 2011년 3월 말 일본이 중학교 교과서에 다케시마는 일본 땅이라고 주장한 내용을 넣었으며, 이에 대해 우리 정부는 독도에 독도 종합해양과학기지를 건설하기로 했고, 이어 시공사까지 결정해 진행하는 등 강경대응을 했다. 아울러 대한항공이 신형 A380 여객기의 독도 시험운행을 준비하자 이에 대한 반발로 2011년 7월 일본 외무성은 본부와 해외공관원

을 포함한 모든 직원들의 대한항공기 이용을 1개월간 금지시켰다.

그리고 2011년 8월 1일 자민당 소속 의원 3명이 울릉도 방문을 위해 입국을 시도했다. 우리 정부의 입국금지 조치로 공항에서 다시 발길을 돌린 데 이어 8월 2일 독도 영유권 주장이 포함된 일본 방위성의 『2011년 방위백서』가 발표되었다. 이러한 일본의 억지주장에 대해 우리 정부는 실효적 지배권을 강화하는 차원에서 “독도 방과제 및 기타 시설 기본계획”을 확정하고, 2011년 11월 말 실제 시공에 필요한 실시설계를 담당할 업체를 선정했다.⁶⁶⁾ 이 사업은 2011년 3월 일본이 중학교 사회과 교과서에 독도가 일본 땅이라고 명기한 데 이어 외교청서에 독도영유권을 주장한 것에 대응하기 위해 우리 정부가 2011년 4월에 마련한 종합대책의 하나로 추진된 것이다.⁶⁷⁾ 이에 따라 총 90억원의 사업비가 투입되는 독도입도지원센터 건립안이 문화재청 문화재위원회 현상 변경 심의를 통과하여 추진하였으나 2014년 박근혜 정권당시 일본을 자극하지 않는다는 명목으로 취소하였다.

역사적으로 일본은 한반도를 여러 차례 침략했으며, 이로 인해 우리 국민들은 헤아릴 수 없는 상처와 피해를 입었다 그런데 일본은 아직도 그러한 침략의 근성을 버리지 못 하고 대한민국 영토인 독도에 대해 억지 주장을 하는 것은 한국인의 자존심을 자극하는 중대한 침략행위이다.

일본열도 곳곳이 화산과 지진으로 막대한 피해를 입고 있을 뿐만 아니라 앞으로도 계속 이러한 피해발생 가능성이 상존하기 때문에 일본인들은 그들의 안전에 대한 불안감을 느끼고 있다. 이러한 일본인들의 심리적 불안감은 일본의 독도 영유권 억지주장과 결부되어 한일 관계의 앞날에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다.

독도는 동해에서 한국 영토 가운데 일본에 가장 가까우며, 일본이 자국영토라고 주장 하고 있기 때문에 일본에 의해 가장 먼저 침략당할 가능성이

66) 동아일보기사(2011. 12. 29.).

67) 동아일보기사(2011. 11. 25.).

있다는 점이다. 일본정부는 순진하고 어린 학생들에게 한국이 일본의 영토인 독도를 강탈했고, 앞으로 일본의 학생들은 그들이 성장하여 기회가 되면 한국으로부터 일본의 영토를 되찾아야 한다며 일본인의 애국심과 함께 한국에 대한 적개심을 심어주고 있는 것이다.

이처럼 일본의 독도 영유권 주장은 국가차원에서 집요하고 끈질기며, 계획적으로 진행되고 있다. 일본의 억지주장은 장기적으로 독도를 분쟁지역화하고 필요시 무력으로 점령할 수 있는 침략의 명분으로 이용할 가능성이 있다.

따라서 우리는 일본의 분쟁화전략에 말려들지 않도록 국제법적 대응자료를 준비하면서 냉철한 이성을 갖고 합리적이며 평화적인 해결방안을 고수해야 할 것이다. 아울러 포클랜드 전쟁에서 나타난 것처럼, 우리는 역사적 사실이나 국제법적 권원보다는 강대국의 입장을 대변하는 힘의 논리가 국제적인 지지를 받았다는 엄연한 사실을 분명히 인식하고, 유사시 대응할 수 있는 충분한 해군력을 준비해야 한다.

(2) EEZ 기점으로 독도

그동안 동해의 EEZ 경계획정에 대한 한일 양국간 협의는 상당히 여러 차례 진지하게 진행되었으나 한국과 일본 양국은 자국의 EEZ 기점에 대한 이견으로 인해 국제법적 공방만을 주고받았을 뿐, 입장차가 좁혀지지 않고 종전처럼 양측 주장은 평행선을 달리고 있다.

현재 쟁점사항은 “독도는 EEZ 기점이 될 수 있는 일반적인 섬인가 아니면 암석(바위 섬)에 불과한가?”이다. 그동안 학계에서는 독도가 배타적 경제수역과 대륙붕을 가질 수 없는 암석 내지 바위섬라는 입장이 우세하였으며 정부의 공식적 입장도 동일했다. 그래서 우리정부는 1999년 발효한 신한·일어업협정의 체결과정에서 독도를 언급하지 않았다.

그러나 신한·일어업협정 체결 직후부터 독도는 국제법상 단순히 바위섬이 아니라, EEZ의 기점이 될 수 있는 일반적인 섬이라는 입장을 견지하는

학자들이 정부의 입장에 대해 반대의견을 피력하기 시작했다.⁶⁸⁾ 그런데 일본이 독도 주변해역을 조사하기 위해 해양탐사선을 2006년 4월 18일 출항시키자 이에 대해 한국정부가 강력한 맞대응을 하는 과정에서 그동안 견지해오던 정부의 입장을 변화시켰다. 우리나라는 그동안 수비적 외교정책으로부터 일본의 억지주장에 대해 독도가 EEZ 기점의 조건을 갖춘 도서라는 적극적인 주장을 하게 되었다.

일본정부는 한국정부가 추진하고 있는 독도 인근 해저지명에 대한 것을 반대하면서 이에 대한 명분은 해양탐사라고 주장하고 있다. 일본은 독도 남쪽과 강원도 앞바다의 수심 1000~2000m에 위치한 해저분지에 대해 “쓰시마 분지”로 1978년에 명명했다. 한국 정부는 이것이 부당한 조치로 인식하고, 2005년 11월 쓰시마 분지에 “울릉 분지”라는 한국식 명칭을 붙이는 등 해저 18곳에 새롭게 한국식 이름을 부여하고 이를 2006년 6월 독일에서 공식적으로 등록하겠다는 방침을 세웠다. 그러나 일본의 해양탐사 계획을 저지하기 위해 한국정부는 일본과 협상을 통해 독도 부근 해저지형에 대한 지명등록을 연기한다는 조건으로 2006년 6월 30일까지 예정된 일본의 해양탐사 계획을 철회시켰다. 그러나 일본정부의 해양탐사 계획은 다시 실행에 옮길 가능성이 있고 우리 정부도 국제 수로기구(IHO)의 지명등록을 연기한 것뿐이어서 이번 사태수습은 근본적인 해결책이 아니라 미봉책에 불과하다.

2006년 6월 12~13일 한국과 일본은 도쿄(東京)에서 2000년 6월 이후 6년 만에 제 5차 EEZ 경계획정 협상(국장급 외교실무협상)을 개최했다. 이 외교협상에서 한국 정부는 종전입장을 탈피하여 울릉도가 아닌 독도를 한·일간의 EEZ 기점으로 주장했다. 한국 정부의 이런 조치는 우리의 당당한 영토주권(독도는 한국 땅이라는 법률적 사실에 근거한 국가의 합법적 권리) 행사의 측면에서 보거나 유엔해양법협약의 관련 규정에 비추어 보더라도 합법적인 조치였다.⁶⁹⁾ 우리 정부가 독도기점을 주장한 것은 독도문제에 대

68) 김영구, 김명기, 이상면, 이장희, 신용하 교수

한 조용한 외교를 철회한 정책방향의 연장선에 있는 것으로 보인다. 그동안 열렸던 네 차례 한일 회담에서 일본이 독도를 자국의 EEZ 기점으로 내세워 왔음에도 우리 정부가 울릉도 기점을 고수했던 까닭은 EEZ 경계획정 협상과 독도 영유권 문제를 분리하기 위한 전략이었다는 것은 널리 알려진 내용이다. 독도를 기점으로 삼자는 일본 측 주장에 맞대응하면, 일본의 독도 분쟁화 기도에 말려들게 된다는 점, 그리고 울릉도와 오키섬의 중간선을 EEZ 경계로 잡더라도 독도가 우리 측 EEZ 내에 있다는 점이 그동안 정부가 독도기점을 내세우지 않은 주된 이유라고 한다. 그러나 일본이 2006년 4월 독도주변 수로측량계획을 추진하자 우리나라도 독도 영유권 주장을 통해 그동안 분쟁을 피하는데 초점을 맞췄던 소극적 대응방식을 탈피하고 독도에 대한 권리를 적극적으로 주장한 것은 적절한 조치였다.

그런데 이번 독도기점 정책에 반대하는 일부 전문가들이 있다. 이러한 주장의 이유는, 우리나라가 독도를 EEZ 기점으로 주장하면, 일본도 큐슈 남서쪽에 있는 도리시마(鳥島)⁷⁰⁾를 일본 측 EEZ 기점으로 주장하게 되기 때문에 제주도 남쪽 해역 상당 부분을 잃게 되는 결과가 나타난다는 것이 반대 입장의 핵심이다. 만일 이 주장대로 독도와 도리시마(鳥島)가 각각 한일 양국의 EEZ 기점이 된다면, 독도를 기점으로 정하는 우리나라는 동해 쪽 약 2만km²를 확보하게 되는 반면에 일본은 우리나라 남쪽 약 3만6,000km²를 확보하게 된다고 한다. 그래서 양쪽의 면적을 비교해보면, 우리가 결국은 손해라는 주장이다.⁷¹⁾ 다음의 그림 4-10과 같다.

69) 제성호, 한국 EEZ 독도기점의 국제법상 근거 : 독도는 도서인가 암석인가, 네이버블로그.

70) 도리시마(조도,鳥島)는 제주도 남쪽 이어도에서 동쪽으로 276km, 일본 큐슈 나가사키 최서쪽에서 남서쪽으로 200km 떨어진 곳에 위치한 3개의 작은 암초(북암, 중암, 남암)로 이루어진 바위섬인데, 파도가 치면 바위 꼭대기까지 바닷물이 넘어 가는 곳이다. 총 면적은 불과 50m²에 불과하기 때문에 독도 면적(0.187km²)의 약1/400 정도밖에 되지 않는다.

71) 고 박춘호 교수는 “독도를 반드시 배타적경제수역(EEZ)의 기점으로 해야 영유권이 강화된다고 하는 것은 중대한 착각이요, 독도 영유권이 충분히 확립돼 있는

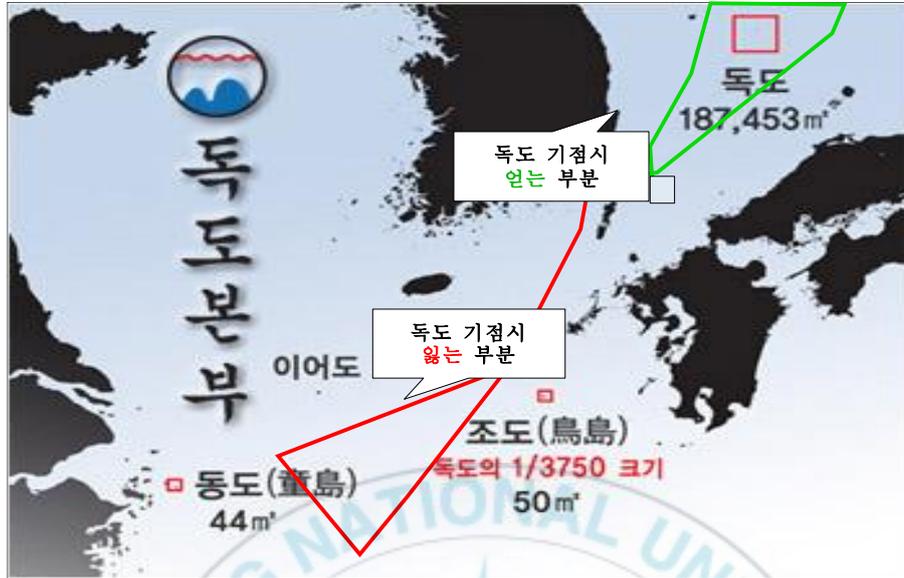


그림 4-10 독도를 EEZ 기준으로 기점시 손익
 * 출처 : 연구자가 기존 인터넷지도 이용 그림

그런데 위의 주장은 실제 사실(fact)과 국제법 논리에서 비판의 여지가 있다. 우선 사실 면에서 살펴보면, 일본 정부의 도리시마(鳥島) EEZ 기점 제의는 제5차 EEZ 경계획정 협상에서 한국의 독도 기점제의 때문에 처음으로 나온 것이 아니라는 점이다. 둘째 국제법 논리상 독도의 EEZ 기점은 독도가 한국의 영토이며 동시에 국제법상 도서의 요건을 갖추었다는 전제하에서 출발된 것이다. “독도가 국제법상 도서인가에 대한 문제”는 유엔 해양법상 섬의 제 조건을 충족시키는지에 관한 문제이다. 이것은 한·일간 등가 교환의 문제는 결코 아니다. 독도는 거주하는 주민이 있고, 나무가 있고 식수가 나오고 있으며, 등대를 관리하는 등대수는 물론이고 해양경찰들도 거

전제하에서는 독도를 중심으로 한 12해리 영해에는 일본의 어떤 배도 들어와서 고기를 잡을 수 없다” 아울러 “일본과의 협상에서 독도 기점을 주장하려면 중국, 일본의 모든 외곽도서를 인정해야 하는 경우의 득실을 고려해야 한다”고 주장하면서 “독도 기점 EEZ 설정”에 대해 반대하는 입장 견지했다.

주하고 있다. 그러나 일본의 도리시마(鳥島)는 사람이 거주하지 않고 나무도 식수도 없는 그야말로 암석에 불과하기 때문에 국제법상 도서의 요건을 충족시키지 못한다.

그런데 일본은 우리의 이번 독도기점 EEZ 200해리 제의와 관계없이 전통적으로 1970년 중반 이래 무인 암석도서에 대해서 무조건 EEZ를 부여하는 입장을 취하여 왔다. 또한 이미 1970년대 한일 남북대륙붕협정 교섭시 동중국해의 도리시마(鳥島), 단조군토(男女群島)를 EEZ 기점으로 주장하였고, 동 협정의 상부구획선으로 활용된 바 있다. 따라서 우리의 독도 200해리 기점 주장이 일본의 도리시마(鳥島)기점 주장과 맞대응되는 직접 반응으로 보는 것은 논리적 모순이 있어 이것은 사실과 국제법 논리를 호도하는 것이다. 지난 번 회담의 성과는 우선 우리 측은 독도기점 입장을 명확하게 제시한 점, 둘째로 EEZ 경계획정의 중요성에 대한 양국 공통인식의 재확인이다.⁷²⁾

그런데 독도를 동해상의 EEZ 기점으로 정하는 방안을 놓고 일부 학자들은 반대의견을 피력하고 있지만 독도를 기점으로 하는 것이 국익에 부합한다는 주장이 일반적이다. 물론 우리가 독도를 EEZ 기점으로 삼을 경우, 중국과 일본의 입장도 충분히 고려해야 할 것이다. 특히 남해와 일본 동남쪽 해역에도 일본이 주장하는 도리시마(鳥島)가 있고, 이를 기점으로 일본이 EEZ를 설정하려고 할 때 전반적인 실익을 잘 따져보고 정부가 결정할 일이다. 일본의 도리시마(鳥島)는 제주도과 일본 규슈 사이에 있고 사람이 살지 않는 암초에 불가하다.⁷³⁾ 1998년 한일 양국이 EEZ 협상을 할 때 일본 측이 남쪽 바다의 EEZ 기점으로 주장한 적이 있다. 마찬가지로 서해상에서

72) 이장희, “日本‘도리시마 EEZ 기점’ 맞제외는 사실이 아니다.” <http://independence.or.kr/prog/-board/?code=histow-dokdo&menu-dvs-cd=0502&mode=V&no=143&site-dvs-cd=kr>.

73) 유엔해양법 협약 : 인간이 거주하거나 독자적인 경제생활을 유지할 수 있는 섬에 한해서 EEZ 지점으로 인정하고 있다.

는 중국의 통다오(童島)를 둘러싼 논란이 생길 수 있다. 양쯔강 하구의 모래톱에 불과하지만 중국은 독자적 경제활동이 가능한 섬이라는 입장이다. 일부에서는 독도를 무인도인 도리시마나 통다오와 “비교 자체가 무의미하다”는 의견도 있다. 정부관계자는 “도리시마나 통다오는 무인도지만 독도는 사람이 살고 있다”며 “국제법상 유인도는 EEZ를 부여받을 수 있지만 나머지 섬들은 EEZ를 주장할 수 없다”고 했다.⁷⁴⁾ 그런데 아직까지 독도가 국제법상으로 EEZ 기점으로 인정받을 수 있는 도서라는 데 대한 이견을 주장하는 일부 학자들도 있기 때문에 정부의 EEZ 기점과 관련된 독도정책에 대한 국민적 홍보와 함께 이를 지지할 수 있는 사회적 공감대 형성을 위한 조치가 필요하다.

일본이 독도를 자국영토라고 주장하고 있으며, 역사 교과서를 통해 일본 젊은이들을 교육시키고, 더구나 시마네현에는 “다케시마의 날”을 지정하여 일본 국민들을 호도하고 있는데 우리만 영유권 분쟁이 없다고 부인하는 것은 비현실적이다. 따라서 우리정부는, 독도가 EEZ기점이라는 입장을 분명하고 일관되게 유지하는 것이 바람직한 방안이다. 일부 학자들이 주장했던 과거의 조용한 외교의 틀을 벗어나 현실적이고 합리적이며 당당한 외교정책을 수행하면서 이에 반대하는 일부 학자들의 이견을 조정하고 나아가 국민에 대한 홍보를 통해 우리정부와 국민이 해양권익과 해양안보를 위해 통일된 목소리를 낼 수 있도록 해야 할 것이다 또한 일본의 반발과 이로 인하여 발생할 수 있는 일본의 해양과학조사 시도와 최악의 경우 독도 무력점령이라는 일본의 현상타파 시도를 억제할 수 있는 해군력을 사전에 충분히 준비해야 할 것이다.

다. 한·중 이어도 문제⁷⁵⁾

74) “韓·日 FEZ협상 시작은 하지만~,”조선일보(2006.4.25.).

제 3장에서 살펴본 바와 같이, 이어도는 마라도 서남쪽 149km(중국 통다호(童島) 북동 쪽 247km, 일본 도리시마 서쪽 276km)에 있는 수중암초이다.⁷⁶⁾ 우리나라는 이어도에 212억 원을 들여 이어도의 남측 경사면 수심 40m 기점에 60m 깊이의 암반파일을 박고, 3,000톤에 달하는 철골 구조물을 설치한 뒤, 수면 위 35m 높이에 헬기착륙장과 침단 관측장비 등을 갖춘 해양과학기지를 1995년 착공해 2003년 6월 완공 했다.

이어도 해양과학기지는 무인 관측장비에서 수집되는 현지 해양, 기상 및 어장 자료를 인공위성을 통해 실시간으로 관계기관으로 전달하고 있기 때문에 효율적인 해상재해방지책 마련과 어민소득 증대 등 해양과학의 전진 기지로서 핵심적인 역할을 수행하고 있다.

그런데 중국정부는 2006년 12월 이어도를 쑤옌자오(蘇岩礁)라고 부르면서 이의를 제기하고 나섰고 극소수이긴 하지만 일부 중국인들도 이어도가 자국영토라고 주장하고 있다.

이어도는 수중 암초에 불과하기 때문에 섬이나 암석이 아니므로 국제법상 어떠한 권리도 향유할 수 없다. 유엔해양법협약상 간조노출지란 썰물일 때 물로 둘러싸여 물위로 노출되었다가 밀물일 때에는 물에 잠기는 자연적으로 형성된 육지지역을 의미한다.⁷⁷⁾ 즉, 밀물과 썰물에 의한 것이 아니며 높은 파도로 인해 잠시 물위로 보이는 것은 간조노출지가 아니다.

75) 김태준, “중국의 해양 영토분쟁에 대한 대응방안 연구,” 국방정책연구제78호 2007 (한국국방연구원. 2007), PP. 207-209.

76) 유엔해양법상 섬이 되려면 자연적으로 형성되고, 365일 내내 수면 위에 있어야 한다(유엔해양법협약 제121조 1항). 그러나 이어도는 수중 암초 혹은 해산(海山)으로 가장 높은 곳이 수심 4.6m여서 섬의 요건을 갖추고 있지 못하다.

77) 간조노출지는 그 전부나 일부가 본토나 섬으로부터 영해 폭 이내에 위치하는 경우 그 간조노출지의 저조선을 영해기선으로 사용한 수 있다. 그러므로 이러한 조건을 충족하는 경우 간조 노출지는 해양관할권 확대를 위해 수요한 의의를 가진다. (유엔해양법협약 제13조 제1항)



그림 4-11 한국과 중국이 주장하는 EEZ와 이어도의 위치

* 출처 : 동아일보 기사. (2011.7.28.)

이어도는 그 자체가 유엔해양법협약상 어떤 권원을 발생시키지는 않지만 그 위에 해양과학기지가 설치되어 있다는 점에서 중요성을 가진다.

해양과학기지는 유엔해양법협약상 “인공섬, 시설 또는 구조물”에 해당하는데, 연안국은 유엔해양법협약 규정에 따라 자국의 배타적 경제수역 내에서 이러한 구조물을 설치할 수 있다(협약 제60조). 그리고 동 협약에 따라 이러한 구조물에 대해 관세·재정·위생·안전 및 출입국관리 법령에 관한 관할권을 포함해서 배타적 관할권을 가진다. 또한 연안국은 필요한 경우 항행의 안전과 구조물의 안전을 보장하기 위해서 구조물 주위에 적절한 조치를 취할 수 있는 안전수역을 설치할 수도 있다. 그러므로 이어도 자체는 수중 암초에 불과하지만 이곳이 한국의 배타적 경제수역이기 때문에 한국은 유엔해양법협약에 따라 구조물을 설치하고 사용하는 등의 관할권을 행사하고 있는 것이다.

이어도는 제주도 남단에 위치한 마라도 서단에서 약 80해리, 중국의 저우산(舟山)군도 동단 통다오에서 약 133해리 떨어져 있는 양국의 200해리 EEZ 중첩지역에 위치해 있기 때문에 중국은 이어도를 자국의 영토라고 주장할 수 없다.

그러나 중국은 2006년 12월 14일 외교부 대변인 정례 브리핑을 통해 “이어도가 한중 양국에서 자국의 EEZ에 속한다고 주장하는 동중국해 북부 해역의 수중 암초로서 영토분쟁이 존재하지 않지만 한국이 이곳에서 일방

적인 행동을 하는 데는 반대하며 그러한 행동은 어떠한 법률적 효력도 없다”는 입장을 밝혔다.

한국은 이어도가 국제해양법협약에 따라 EEZ와 대륙붕 등을 인정하지 않는 수중 암초여서 그 자체만으로 특별한 법적 지위를 차지하지는 못하지만 중국 영토보다는 한국 영토에서 더 가까운 곳에 위치하고 있어 한국이 영유권을 갖는다는 입장이다.⁷⁸⁾ 중국인들은 노골적으로 이어도에 대한 분쟁의 불씨를 지피고 있다. 중국해감(中國海監) 동해총대 부총대장인 위즈룽(郁志榮)은 이어도 과학기지에 태극기가 게양돼 있고 그 서쪽 벽면에도 태극기가 인쇄돼 있기 때문에 이는 단순한 해상 인공건축물이나 과학연구 기지, 해양환경 모니터링 시설이 아니라 다른 의도가 감춰져 있다고 주장하면서, 중국정부가 한국과 외교적 교섭을 벌여 이어도 과학기지에 게양되거나 인쇄된 태극기를 없애고 이를 글자나 기타 다른 방식으로 대체하라고 요구했다. 더구나 난징육군지휘학원의 천자광(陳家光)은 “이어도 주변이 역사적으로 중국어민들의 어장이었고, 지질학적으로도 양쯔(揚子)강 삼각주의 해저구릉이었기 때문에 중국영토이며, 한국의 이어도 과학기지 건설은 중국 영토주권을 침범했다고 주장한다. 나아가 그는 “중국의 가장 중요한 전략요지인 상하이에 가까이 있는 중국의 지반 위에 영구적인 군사시설 건설을 허용하면 중국은 그 목구멍을 찢리는 것과 마찬가지로 될 것”⁷⁹⁾이라는 자극적인 주장을 통해 중국정부의 적극적 대응을 요구하면서 분쟁을 부추기고 있다.

중국은 유엔해양법협약과 자국의 관련 법률에 따라서 중국의 관할수역에 대해서는 중국 해양경찰이 해상정찰을 할 수 있으며 인접국가와 다툼이 있는 수역에 대해서도 해상 정찰을 할 수 있다고 보고 있다.

78) 조선일보 기사(2007. 8. 3.).

79) 郁志榮, “한국의 수엔자오 해양환경관측 플랫폼 건조에 대한 생각”, 海洋開發과 管理(2007년 제3호) ; 陳家光, “蘇岩礁 한국에 감식되는 중국의 해양국토,” 軍事文摘(2007년 3월호).

그런데 중국 국가해양국이 발간한 2005년 해양행경집법 공보에 의하면 잠재적 분쟁수역에 대해서는 부정기적인 해상정찰을 할 수 있다고 보고 있다.⁸⁰⁾ 이러한 맥락에서 류츠구이(劉賜貴) 중국 국가해양국장(장관급)도 2012년 3월 3일 관영 신화통신 인터뷰에서 “이어도는 중국 관할 해역으로 감시선과 항공기를 통한 정기순찰 범위에 포함돼 있다”고 밝힌 바 있다. 이에 대해 한국 외교부는 류 국장의 발언이 나온 지 9일 만인 3월 12일 중국 측에 공식 항의했다. 김재신 차관보는 이날 장신썬 주한중국대사를 불러 “한중간 EEZ 경계가 확정되기 전이라도 이어도 수역은 우리 관할 범주에 있다”며 “이번 일이 중국 측이 공식적으로 관할권을 행사하려는 시도라면 우리는 수용할 수 없다”고 말했다고 외교부 당국자가 전했다. 김 차관보는 이날 EEZ 확정 회담을 재개하자는 제안도 했다. 이에 대해 장 대사는 “한국 정부의 입장을 본국에 전달하겠다면 서도 “이어도 주변 수역은 중국의 EEZ에도 포함된다. 거기에 대해서는 한국도 이해해 달라”는 기존 입장을 되풀이한 것으로 알려졌다.

이어도를 둘러싼 한·중간 논쟁은 이어도를 누가 먼저 발견하거나 무주지 선점을 하였는지 또는 시효취득을 하였는지 등을 다투는 한·일간의 독도 영유권 문제와는 사안이 다르다. 2006년 12월 한중 해양경계 확정 협의를 위한 제11차 정례회의에서도 중국의 제기로 이어도 해양과학기지에 대해 양국간 논의가 있었다. 동 회의에서 양국은 배타적 경제수역의 경계를 다투었지만 이어도는 수중암초에 불과하므로 영토분쟁은 없다는 것에 대한 인식을 공유했다.⁸¹⁾ 이처럼 한·중간 이어도 논쟁은 영토문제가 아니며 배타적 경제수역 또는 대륙붕에 속하는가 하는 해양경계의 문제로 귀결 될 것이기 때문에 양국의 협상을 통해 해결하는 것이 바람직하다.

그러나 앞으로 중국은 이어도 주변 해역에 대한 해상정찰을 지속할 것이며

80) 김영구, 이어도 문제의 해양법적 해결방법(동북아역사재단, 2008), p. 37.

81) 김영구, 이어도 문제의 해양법적 해결방법(동북아역사재단, 2008), p. 39.

이에 대해 우리정부가 너무 과도한 대응을 할 경우 중국이 이를 악용할 가능성도 있다. 다시 말하면 우리정부가 과잉반응을 보이는 과정에서, 중국정부는 자국민을 사주하거나 중국인 스스로 이어도 해양과학기지에 대한 공격을 시도할 가능성이 있다. 따라서 우리정부는 중국과 원만한 외교관계 유지와 함께 이어도에 대한 분쟁이 없다는 현상유지정책을 고수하는 것이 바람직하다. 아울러 우리는 중국이 시도하는 이어도 분쟁화전략에 휘말리지 않아야 하며, 특히 중국의 해양과학기지에 대한 공격의 빌미를 제공하지 않도록 중국의 주장에 대한 대응수위 조절에 유의해야 할 것이다.



V. 국제 재판소의 판례

1. 국제 재판소 현황

가. 국제 재판소 현황

도서와 해양관할권의 분쟁이 제 3기관인 국제재판소에서 국제법에 따른 사법적 판단을 받기 위해 제기된 사건 중에서 독도와 이어도 문제에 관계 있는 사건을 골라 이들 사건의 판례에서 확인된 관련 국제법의 해석이 독도와 이어도에 어떠한 영향이 있는지 분석해 보고자 한다.

도서 영유권과 해양경계획정을 포함한 EEZ 등 해양관할권과 관련한 분쟁을 다루는 국제재판소로는 국제사법재판소(ICJ, International Court of Ju

stice)와 이의 전신인 상설국제사법재판소(PCIJ, Permanent Court of International Justice), 중재재판소와 국제해양법재판소(ITLOS, International Tribunal for the Law of the Sea)가 있다.

이들 재판소 중에서 국제해양법재판소는 1982년 유엔해양법협약의 해석과 적용에 관한 다툼을 해결하기 위해 설립된 재판소이기 때문에 도서의 영유권 분쟁과는 직접적인 관련성이 없다고 할 수 있다. 다만 해양법상 육지가 바다를 지배한다는 원칙 때문에 해양관할권 역시 육지영토가 존재해야 창설될 수 있는 권리이므로 일정한 조건을 갖춘 도서 역시 유엔해양법협약 제121조에 따라 EEZ를 포함한 각종 해양관할권을 창설할 수 있다. 이런 이유 때문에 해양관할권에 대한 다툼은 선결적으로 도서의 영유권 문제와 관련이 있다. 따라서 아래에서는 독도 문제의 경우 영유권 분쟁 관련 사건을 위주로, 이어도 문제의 경우 해양관할권 분쟁 관련 사건을 위주로 분석하고자 한다.

일반적으로 국제사회에서 영유권에 관한 문제와 해양경계 획정 등에 관한 문제와 관련하여 설립된 사법기관인 상설국제재판소에는 국제연맹 시절 설립된 상설국제사법재판소(PCIJ), 유엔이 창설되고 주요 사법기관으로 설립된 국제사법재판소(ICJ), 1982년 유엔 해양법협약에 의해 설립된 국제해양법재판소(ITLOS)가 있으며, 분쟁당사국이 소위 중재 부탁합의(compromis)에 의해 임시적으로 설치되는 중재재판소와 유엔해양법협약에 의해 강제적으로 설치되는 중재재판소가 있다. 이들 재판소의 관할에 대해 설명을 하면 다음과 같다.

(1) 상설국제사법재판소와 국제사법재판소

국제분쟁의 사법적 해결을 위하여 국제연맹 창설 직후 국제연맹 규약 제 14조에 의거하여 1922년 2월 15일 최초의 상설 국제재판소가 설립되었는데

바로 상설국제사법재판소(PCIJ, Permanent Court of International Justice)가 그것이다.

그러나 이는 유엔의 장설과 더불어 업무를 종료하게 되었고 유엔헌장은 주요 사법기관으로 국제사법재판소를 설립하고 상설국제사법재판소의 업무를 승계하였다.⁸²⁾ 국제사법재판소를 이용할 수 있는 국가는 유엔회원국에게만 한정되어 있는 것은 아니다.

유엔회원국은 자동적으로 국제 사법재판소규정 당사국이 되지만 비회원국도 일정한 조건하에서 국제사법재판소규정의 당사국이 될 수 있기 때문이다.⁸³⁾ 국제사법재판소는 국제연합 총회 및 안전보장이사회에서 선출된 15명의 재판관으로 구성되며,⁸⁴⁾ 원칙적으로 국제법을 적용하여 분쟁을 해결한다. 판결은 구속력을 가지며, 당사국이 이를 이행하지 않을 때에는 안전보장이사회가 제재를 가할 수 있다.⁸⁵⁾ 도서 분쟁과 해양경계 획정 분쟁과 관련하여 오랜 전통을 가지면서 많은 사건을 다룬 풍부한 경험을 보유하고 있다는 점에서 국제법계에서는 가장 권위 있는 사법기관으로 인식되고 있다. 국제사법재판소의 관할성립은 국내법정과는 달리 임의관할을 원칙으로 하고 강제관할은 일정한 조건을 갖춘 경우에 성립된다.

이러한 국제사법재판소의 관할 성립을 정리해 보면 다음과 같다.

82) 유엔헌장 제92조 “국제사법재판소는 국제연합의 주요한 사법기관이다. 재판소는 부속된 규정에 따라 임무를 수행 한다. 이 규정은 상설국제사법재판소 규정에 기초하며, 이 헌장의 불가분의 일부를 이룬다.”

83) 유엔헌장 제93조.

84) 국제사법재판소규정 제8조 및 제10조.

85) 유엔헌장 제94조. “1. 국제연합의 각 회원국은 자국이 당사자가 되는 어떤 사건에 있어서도 국제사법재판소의 결정에 따를 것을 약속한다. 2. 사건의 당사자가 재판소가 내린 판결에 따라 자국이 부담하는 의무를 이행하지 아니하는 경우에는 타방의 당사자는 안전보장이사회에 제소할 수 있다. 안전보장이사회는 필요하다고 인정하는 경우 판결을 집행하기 위하여 권고하거나 취하여야 할 조치를 결정할 수 있다.”

첫째, 국제재판소규정 제36조 1항은 “재판소의 관할권은 당사국들이 재판소에 부탁한 모든 사건에 미친다”고 규정하고 있다. 이는 재판소의 관할이 분쟁당사국이 재판소에 부탁하겠다는 합의를 전제하고 있음을 명확하게 표현한 것으로 국제사법재판소의 관할은 임의관할에 기초하고 있음을 분명히 하고 있는 셈이다. 따라서 당사국은 반드시 합의를 체결하여 당사국간의 법적 분쟁을 재판소에 부탁할 수 있는데 실무적으로는 소위 특별협정(Special Agreement)을 체결하여 이를 재판소 사무국에 송부하는 형식을 취한다.

둘째, 다자조약이나 양자조약의 부탁합의조항(compromissory clause)에 의해서도 국제사법재판소의 관할이 성립될 수 있다. 이러한 조약은 특정의 조문자체가 일정한 분쟁을 국제사법재판소에 맡기기로 하는 것을 주요 내용으로 할 수도 있고, 조약자체가 분쟁의 평화적 해결에 관한 일반적인 조약일 수도 있고, 다른 주제에 관한 조약의 일부로 부탁합의 규정이 포함되는 경우도 있다.⁸⁶⁾

셋째, 경우에 따라 분쟁당사국간의 재판부탁에 대한 명시적 합의가 없더라도 당사국들의 묵시적인 합의를 추정할 수 있는 경우에는 재판소의 관할을 인정한 사례가 있는데 이를 확대관할권(forum prorogatum)이라 한다. 국제사법재판소의 첫 번째 사건이었던 영국과 알바니아 간의 코르푸 해협(corfu channel) 사건도 바로 확대관할권이 성립된 대표적 사건이다.

넷째, 국제사법재판소규정 제36조 2항⁸⁷⁾에 따라 재판소의 강제관할권을 수락하는 선언을 하는 경우에 이를 수락한 국가간의 법적 분쟁에서는 강제관할이 성립할 수 있다, 강제관할의 수락여부는 각국이 스스로 결정하는 것이

86) Rosenne, The and Practice of the International Cart, vol.1(1965), pp.332-359.

87) 국제사법재판소규정 제36조 2항 “재판소규정의 당사국은 다음 사항에 관한 모든 법적 분쟁에 대하여 재판소의 관할을, 동일한 의무를 수락하는 모든 다른 국가와의 관계에 있어서 당연히 또한 특별한 합의 없이도 강제적인 것으로 인정한다는 것을 언제든지 선언할 수 있다.”

므로 각국의 선택에 맡겨져 있다는 의미에서 국제사법재판소규정 제36조 2항은 선택조항(optional clause)이라 불리고 있다 일단 이를 수락하면 수락한 국가 간에는 법적인 분쟁이 발생하는 경우 특별협정 없이도 일방당사자의 제소로 재판소의 관할이 성립된다.

대표적인 예로 캄보디아와 태국간의 프레아비히어사원 사건과 카메룬-나이지리아 간 육지 및 해양경계선 사건 등을 들 수 있다.

(2) 국제해양법재판소(ITLOS)

1982년에 채택된 유엔해양법협약은 제15부⁸⁸⁾에서 분쟁의 해결에 관해 상세하게 규율하고 있다. 우선 당해협약은 분쟁해결의 방식과 관련하여 당사국이 스스로 선택하는 평화적 수단에 의한 분쟁의 해결을 원칙으로 하고 있음을 분명히 하고 있다.⁸⁹⁾ 다만 구체적인 분쟁해결 기관과 관련하여서는 분쟁당사국의 합의에 의한 조정위원회를 예정하고 있으며,⁹⁰⁾ 강제절차를 위한 기관으로는 1) 협약 제6부속서에 따라 설립된 국제해양법재판소, 2) 국제사법재판소, 3) 제7부속서에 따라 구성된 중재재판소, 4) 제8부속서에 규정된 하나 또는 그 이상의 종류의 분쟁해결을 위하여 그 부속서에 따라 구성된 특별중재재판소를 열거하고 있다.⁹¹⁾

이 중에서 국제사법재판소는 앞서 살펴본 바와 같이 유엔의 주요사법기관으로서 유엔헌장에 의해 1945년 6월 설립되어 1946년 4월부터 업무를 개시한 기성의 기관인데 비해, 국제해양법재판소와 중재재판소 및 특별중재재판소는 모두 1982년 유엔해양법협약에 의해 신규로 설립되었거나 구성될

88) 1982년 유엔해양법협약 제279조-제299조.

89) 1982년 유엔해양법협약 제280조.

90) 1982년 유엔해양법협약 제284조.

91) 1982년 유엔해양법협약 제287조 1항.

기관이라는 점에서 특색을 지니고 있다. 더구나 유엔해양법협약 제287조에 따르면 국제해양법재판소는 유엔해양법 협약의 해석과 적용에 관련한 국제 분쟁에 있어서 주요한 사법기관으로서의 지위를 부여 받은 것으로 보기도 미흡한 점이 존재한다.

왜냐하면 협약 당사국은 이들 4개의 기관 중 하나 또는 그 이상을 당해 협약의 서명, 비준, 가입시 또는 그 이후 언제라도 서면 선언을 통해 자유롭게 선택할 수 있도록 되어 있으므로 국제해양법재판소는 유엔해양법협약의 해석과 적용에 관한 분쟁에 있어서 비록 특정의 경우 예외적인 배타적 관할이 존재하기는 하지만 하나의 분쟁해결기관 이상의 의미를 부여받지 못하고 있기 때문이다.

또한 협약 제287조 3항에 따르면 분쟁당사국이 선택선언을 하지 아니한 경우에는 제7부속서에 따른 중재를 수락한 것으로 보며, 5항에 따르면 분쟁 당사자가 그 분쟁에 관해 동일한 분쟁해결절차를 수락하지 아니한 경우, 당사자가 달리 합의하지 아니하는 한 그 분쟁 역시 제7부속서에 따른 중재에만 회부될 수 있다고 함으로써 당사국의 선택선언의 운용에 따라 4개의 기관 중 국제해양법재판소가 아니라 중재재판소에 특별한 지위를 부여하고 있는 것처럼 보일수도 있다는 점 역시 국제해양법재판소의 활용가능성에 부정적인 영향을 미치고 있다.

결국 국제해양법재판소는 협약 제287조의 규정 때문에 유엔해양법협약의 해석과 적용에 관한 분쟁에 있어서도 가장 핵심적인 분쟁해결기관으로서의 특별한 지위를 가지고 있지 못한 셈이다. 국제해양법재판소 경우 배타적 관할 사항이라 할 수 있는 것은 잠정조치(provisional measures)와 관련한 사건과 비록 배타적 관할사항은 아니지만 선박의 신속한 석방(prompt release)과 관련한 사건이 집중적으로 회부되고 있는 현실 역시 이와 무관하지 않다.

국제해양법재판소의 재판관 구성에 관한 규정을 국제사법재판소의 경우

와 비교 고찰해 볼 경우 국제해양법재판소는 분명 해양법과 관련하여 특화된 재판소라는 점을 알 수 있다. 유엔해양법협약의 제6부속서인 국제해양법 재판소 규정에 따르면 해양법분야에서 능력이 인정된 사람 가운데서 선출된 21인의 독립적 재판관의 일단으로 구성된다고 규정하고 있는데 반하여,⁹²⁾ 국제사법재판소 규정은 국제법에 정통하다고 인정된 법률가 중 국적에 관계없이 선출되는 독립적 재판관의 일단으로 구성된다고 규정하고 있다.⁹³⁾

비록 해양법이 국제법의 한 분야라고 할 수 있지만 구성에 있어서도 양자 간의 비교를 통해 우리는 직관적으로 국제해양법재판소가 해양법과 관련한 분쟁에 있어서 특화된 분쟁 해결기구라는 점을 명확하게 인식할 수 있다. 즉 국제해양법재판소는 명칭은 물론 구성의 관점에서 평가해 볼 경우 해양법관련 분쟁에 있어서 국제사법재판소에 비해 특화된 지위를 부여받은 사법기관이라는 인상을 강하게 지니고 있는 셈이다.

그러나 그 명칭과 구성에도 불구하고 제도적으로는 유엔해양법협약 제28조 1항에 의해 국제사법재판소와는 동등한 지위에 있는 선택 가능한 하나의 포럼(forum)에 불과하다는 점은 국제해양법재판소의 재판기능의 활성화를 위해 항상 걸림돌로 작용할 가능성이 높다. 더구나 도서의 영유권 분쟁은 이러한 전문성 분야의 적시에서도 알 수 있듯이 국제해양법재판소의 기능과는 무관하다는 결론이 쉽게 도출될 수 있다.

1982년 유엔해양법협약은 제3자에 의한 구속력이 있는 분쟁해결절차를 구체적으로 고안함으로써 분쟁해결 체제에 있어서 혁신을 이루었지만 다른 한편으로는 당사국에게 다양한 분쟁해결 체제 중 일부를 선택할 수 있는 권리를 부여함으로써 유연한 분쟁 해결절차를 확립하였기 때문에 각국이

92) 유엔해양법협약 제6부속서 국제해양법재판소 규정 제2조 1항.

93) 국제사법재판소 규정 제2조.

당해 협약의 분쟁해결제도에 동의할 수 있었다는 이중적인 평가가 존재한다.⁹⁴⁾

이러한 유연한 분쟁해결절차의 확립에 있어서 가장 중요한 조문은 협약 제287조로 이에 따르면 당사국은 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁의 해결을 위해 국제해양법재판소, 국제사법재판소, 중재재판소, 특별중재재판소 중 하나 혹은 그 이상을 자유롭게 선택 하는 선언을 할 수 있도록 되어 있다. 제287조에 따른 선언을 한 당사국의 현황을 살펴보면, 2009년 2월 기준 총 159개국의 당사국 중 40개국이 협약 제287조 1항에 따라 분쟁해결 기관의 선택을 선언하고 있다, 이러한 선택선언을 한 국가의 관행을 종합해 보면 중재를 선호하는 4개국과 국제사법재판소만을 지정한 7개국을 제외한 다수의 국가가 국제해양법재판소를 해양법의 해석과 적용에 관련한 사건에서 중요한 포럼으로 이해하고 있다는 것을 알 수 있다.

그러나 이러한 관행에도 불구하고 다수의 국가가 현재까지 협약 제287조 1항에 따른 선택선언을 하지 않고 있기 때문에 국제해양법재판소의 활성화라는 측면에서는 동조항 자체가 큰 장애물이 되고 있다.

우선 협약 제287조 1항의 선택은 의무사항이 아니라 국가의 재량에 맡겨져 있다.⁹⁵⁾ 더구나 3항에서는 유효한 선언에 포함되어 있지 아니한 분쟁의 당사국은 제7부속서에 따른 중재를 수락한 것으로 본다고 규정하고 있기 때문에 현 상태에서 협약 당사국인 159개국 중 선택선언을 하지 아니한 국가는 자의든 타의든 분쟁해결의 포럼과 관련하여 중재를 수락한 것으로 간주되고 있으며, 동조 5항에 따라 이들과 분쟁의 경우 당사자가 달리 합의하지 아니하는 한 그 분쟁은 제7부속서에 따른 중재에만 회부될 수 밖에 없

94) Brown, "Dispute Settlement and the Law of the Sea: The UN Convention Regime", 21 Marine Policy (1997), PP. 41-2.

95) 1982년 유엔해양법협약 제287조 1호의 영문은 "shall be free to choose" 라 규정하고 있다.

는 사정에 놓여있다.

결국 선택선언이 자유재량이라는 점과 동조 3항과 5항의 규정은 구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차의 경우 현실적으로 제 7부속서에 따른 중재재판소의 중요성을 강조하는 기능을 가지게 되었다.

이는 협약 제287조 1항에 따른 선택선언을 한 다수의 국가가 국제해양법 재판소의 역할을 중요시하고 있다는 국가관행에 비추어 볼 때는 다소 비정상적인 것이라 할 수 있지만, 40개국의 관행만을 놓고서 비정상적이라는 결론을 내릴 경우 이는 동조 3항의 간주 규정을 무시하는 평가가 될 것이다. 설사 제287조 3항의 간주규정을 입법·정책적인 측면에서 평가할 경우에도 문제점이 존재한다고 평가할 수는 없다. 왜냐하면 이러한 선택조항의 입법 취지가 당사국간의 포럼 선택에 있어서 상호주의를 실현하는 것으로 파악한다 하더라도 결국 상호주의는 선택선언을 한 국가사이에서만 실현되는 것이 정상이기 때문이다.

한편 협약 제298조 1항은 협약의 서명, 비준, 가입시 또는 그 이후 어느 때라도 동항에 규정된 분쟁의 범주 중 하나 혹은 그 이상에 관하여 구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차 중 어느 하나 또는 그 이상을 수락하지 아니한다는 서면선언을 할 수 있도록 규정하고 있다.

단 당해 조항의 경우 선택은 두 가지로 나누어지는데 하나는 제외하는 분쟁의 범주에 관한 선택이며 다른 하나는 포럼의 선택이라는 점에 주목할 필요가 있다. 당해 조항에 따라 선언을 한 국가와 그 내용을 표⁹⁶⁾로 정리하면 다음과 같다.

96) 이 표는 <http://www.un.org/los/settlement-of-disputes/choice-procedure.htm> 상의 도표를 재편집한 것임.

구 분	제298조 1항 (a) ⁹⁷⁾	제298조 1항 (b) ⁹⁸⁾	제298조 1항 (c) ⁹⁹⁾
앙골라	0		
이르헨티나	0	0	0
호주	0		
벨라루스		0	0
캐나다	0	0	0
케이프 베르데		0	
칠레	0	0	0
중국	0	0	0
쿠바	모든 분쟁에서 국가1사법기1판소의 관할권을 배제하였기 때문에 협약 제297조와 제298조의 분쟁 역시 배제됨		
덴마크	제298조 1항의 분쟁과 관련하여 기17부속서에 따라 구성되는 중재재판소의 관할권을 배제		
적도 기니	0		
프랑스	0	0	0
가봉	0		
기니아-비소	모든 분쟁에서 국제사법재판소의 관할권을 배제하였기 때문에 협약 제297조와 제298조의 분쟁 역시 배제됨		
아이슬란드	협약 제298조에 따라 협약 제83조의 해석은 협약 제5부속서, section2에 따른 조정에 회부되어야 한다고 선언		
이탈리아	0		
멕시코	0	0	
니카라과	0	0	0
노르웨이	니카라과는 국제사법재판소의 관할권만을 수락한다는 선언을 함 제298조 1항 분쟁의 범주의 경우 제7부속서에 따라 구성되는 중재재판소의 관할 배제		
팔라우	0		
포르투갈	0	0	0
대한민국	0	0	0
러시아	0	0	0
슬로베니아	제298조 1항 분쟁의 범주의 경우 제7부속서에 따라 구성되는 중재재판소의 관할 배제		
스페인	0		
트리니다드 토비고	0		
튀니지아	0	0	0
우크라이나	0		
우크라이나	다만 우크라이나는 관련국과 체결한 특정의 국제조약에서 달리 규정할 경우 제외되지 않는다고 선언하여 유연하게 대처하고 있음		
영국		0	0
우루과이		0	

표 5-3 유엔해양법 제 298조에 따라 강제절차 배제선언 한 사례

97) 유엔해양법협약 제298조 1항 (a) “6) 해양경계획정과 관련된 제15조, 제74조 및

위 표에서 정리된 협약 제298조 1항에 따른 선언의 국가관행을 살펴보면 비록 30개국에 불과하지만 일부 국가를 제외하고 제287조 1항 상의 선택선언과 연동하여 동일자에 선언하는 예가 다수라 할 수 있다.

다만 대한민국을 비롯하여 중국, 적도기니, 프랑스, 가봉, 아이슬란드 등과 같이 제287조 1항 상의 선택선언은 하지 않고 제298조 1항에 따른 선언만을 한 예도 존재한다. 또한 앙골라, 덴마크, 노르웨이, 슬로베니아와 같이 제7 부속서에 따라 구성되는 중재재판소의 관할만 배제함으로써 제298조 1항 상의 물적 관할사항을 강제절차에서 배제하지 않는 국가도 존재한다.

협약 제298조 1항에 따른 제외의 효과는 상호적이다. 즉 동조 3항에서는 제1항에 따라 선언을 행한 당사국은 다른 당사국을 상대방으로 하는 분쟁으로서 제외된 분쟁의 범주에 속하는 분쟁을 그 다른 당사국의 동의 없

제83조의 해석이나 적용에 관한 분쟁 또는 역사적 권원과 관련된 분쟁. 다만, 이러한 분쟁이 이 협약 발효 후 발생하고 합리적 기간 내에 당사자간의 교섭에 의하여 합의가 이루어지지 아니하는 경우, 어느 한 당사자의 요청이 있으면 이러한 선언을 행한 국가는 그 사건을 제5부속서 제2절에 따른 조정에 회부할 것을 수락하여야 하나, 육지영토 또는 도서영토에 대한 주권이나 그 밖의 권리에 관한 미해결분쟁이 반드시 함께 검토되어야 하는 분쟁은 이러한 회부로부터 제외된다. (ii) 조정위원회가 보고서(그 근거가 되는 이유 명시)를 제출한 후, 당사자는 이러한 보고서를 기초로 합의에 이르기 위하여 교섭한다. 교섭이 합의에 이르지 못하는 경우, 당사자는, 달리 합의하지 아니하는 한, 상호 동의에 의해 제2절에 규정된 어느 한 절차에 그 문제를 회부한다. (iii) 당사자간의 약정에 따라 중국적으로 해결된 해양경계분쟁, 또는 당사자를 구속하는 양자협정이나 다자협정에 따라 해결되어야 하는 어떠한 해양경계분쟁에도 적용되지 아니한다.”

98) 유엔해양법협약 제298조 1항 (b) “군사활동(비상업용 업무를 수행중인 정부 선박과 항공기에 의한 군사활동 포함)에 관한 분쟁 및 주권적 권리나 관할권의 행사와 관련된 법집행활동에 관한 분쟁으로서 제297조 제2항 또는 제3항에 따라 재판소의 관할권으로부터 제외된 분쟁”

99) 유엔해양법협약 제298조 1항 (c) “국제연합안전보장이사회가 국제연합헌장에 따라 부여받은 권한을 수행하고 있는 분쟁. 다만, 안전보장이사회가 그 문제를 의제로부터 제외하기로 결정하는 경우 또는 당사국에게 이 협약에 규정된 수단에 따라 그 문제를 해결하도록 요청하는 경우에는 그러하지 아니한다.”

이 이 협약의 절차에 회부할 수 없다는 점을 명시함으로써 이러한 제외의 선언에 있어서 신중을 기할 것을 요구하고 있다.

물론 동항은 국제해양법재판소의 물적 관할에 대해서만 제한을 가할 수 있다는 것을 의미하지 않는다. 그러나 모든 강제절차에 있어서 물적 관할사항에 제한이 부과되는 것이라 하더라도 분명 강제절차의 주요 포럼 중 하나인 국제해양법재판소의 관할에 있어서 당사국이 자발적으로 제한을 가하는 기능을 수행하고 있다는 점을 부인할 수는 없다.

더구나 협약 제298조 1항 (a)에 해당하는 분쟁은 분쟁국 혹은 인접국간의 영해의 경계획정(제15조), 배타적 경제수역의 경계획정(제74조), 대륙붕의 경계획정(제83조)에 관한 분쟁이기 때문에 그 해결이 가장 현실적이고 시급한 현안으로 이에 대한 제외 선언은 분쟁의 가능성이 가장 높은 사안에 있어서 강제절차의 원용에 의한 사법적 해결의 가능성을 봉쇄하는 것과 마찬가지로 할 수 있다.

협약 제298조 1항 (a)에 대해 제외 선언을 한 국가는 19개국에 달하고 있으며 대한민국¹⁰⁰⁾과 중국¹⁰¹⁾도 제외 선언에 동참하고 있다.

따라서 동조 3항에 따라 대한민국과 중국은 대륙붕과 배타적 경제수역이 중첩하고 있는 주변국에 대해서 합의에 의하지 않고서는 경계획정과 관

100) 2006년 4월 18일자 선언. “1. In accordance with paragraph 1 Of Article 298 Of the Convention, the Republic Of Korea does not accept any Of the procedure s provided for in section 2 of Part W of the Convention with respect to a11 the categories Of disputes referred to in paragraph I(a), (b) and (0 Of Article 298 O f the Convention. 2. The present declaration shall be effective immediately. 3. Nothing in the present declaration shall affect the right of the Republic of Ko rea to submit a request to a court or tribunal referred to in Article 287 of the Convention to be permitted to intervene in the proceedings of any dispute betwe en other States.

101) 2006년 8월 25일자 선언. “The govermet of the People’s Republic of Chian d oes not accept any of the procedures provided for in section 2 of Part XV of th e Convention with respect to the categories of disputes referred to in paragraph 1 (a) (b) and (c) of Article 298 of the Convention”

련하여 중재는 물론 국제해양법재판소나 국제사법재판소에 일방적으로 제소할 수 있는 방법은 불가능하게 되었다.

다만 당해 선언 역시 철회가 가능하기 때문에 일본에 대해서는 철회 후 일방적인 제소가 가능하지만 양국 모두 협약 제287조 1항에 따른 포럼 선택의 선언을 한 바 없기 때문에 협약상의 강제절차를 원용한다 하더라도 당해 분쟁의 포럼은 협약 제7부속서에 따른 중재 재판소가 될 수밖에 없을 것이다.

(3) 중재재판소

상설이 아니고 분쟁이 있을 때마다 당사국이 먼저 그 분쟁을 재판에 회부할 것인가의 여부에 대하여 합의하고, 재판에 회부하기로 결정되면 누구를 중재재판관에 임명할 것인가에 관하여 협의를 한 다음 설치하는 임시적 성격의 재판소이다. 상설중재재판소(PCA, Permanent Court of Arbitration)도 존재하지만 여기서 상설의 의미는 중재관의 명부를 상시적으로 보유하고 있다는 것 이상의 의미는 존재하지 않는다. 중재재판소는 사건의 재판이 끝나면 곧바로 해산되며 중재재판소에 부탁하는 합의를 중재부탁합의(공쵸로미, *compromis*)라고 부른다.

중재재판소는 3명 또는 5명의 중재인으로 구성되는 경우가 많은데, 그 일부를 각 분쟁 당사국이 단독으로 임명하고, 나머지는 합의에 의하여 선정하는 것이 보통이다. 물론 단독 중재관(sole arbitrator)으로 재판을 진행하는 경우도 있다. 중재재판소의 결정은 재정(award)이라 불리고 있다.

1794년의 제이(Jay)조약에 의한 영미간의 분쟁해결을 비롯하여, 특히 1872년에 양국 간의 현안문제였던 알라바마호 사건을 해결하는 등, 분쟁을 힘에 의해서가 아니고 재판에 의하여 해결한다는 방향으로 사람들의 관심을 높여, 국제재판의 선구를 이루었다는 점이 주목된다.

중재재판소 역시 여러 도서 분쟁과 해양경계 획정 사건을 다룬 경험이 있지만 임시적 성격으로 인해 중재재정의 통일을 기대하기가 어려운 문제점이 있다.

2. 도서분쟁 국제 판례 원칙

가. 국제재판소에서의 증거

영토 분쟁에 있어서 증거는 매우 중요하다. 따라서 영유권 분쟁의 사법적 해결에 있어서 각종 증거의 제출, 증거조사 방식 등에 대한 절차는 분쟁에서의 승소를 위해 매우 중요한 이해의 대상이 아닐 수 없다.

국제재판소에서의 소송절차는 국내법원의 경우보다 유연하기 때문에 국제재판소는 자신의 의도로(직권으로 *proprio motu*) 쟁점사실을 조사하는 권한이 인정되고 있다. 그러나 이러한 직권에 의한 증거조사는 재판관의 독립과 불편부당성을 해할 가능성이 있기 때문에 그 시행의 경우가 제한되어 있다. 비록 국제재판소에서 직권에 의한 증거조사는 국내소송의 경우보다 쉽게 활용될 수 있지만 국내소송의 경우처럼 1)재판관의 독립과 불편부당성을 저해하거나, 2)당사자 평등주의에 반하는 경우, 3)당사자의 절차적 권리를 해하는 경우에는 재판소의 직권에 의한 증거조사가 실시될 수 없다는 것이 다수 해이다. 결국 국제재판소에서 증거조사를 실시하는 경우에도 당사자 주도에 의한 조사가 원칙이다. 그러나 예외가 존재하는데 예를 든다면 재판소가 직접 증인이나 전문가를 신문할 수도 있다는 점 등이다.

일반적으로 증거조사는 1)변론서 증거의 제출, 2)구두절차에서 증인신문 및 서증조사와 같은 증거조사의 실시라는 과정을 거치면서 이루어진다. 변론서 및 증거제출과 관련하여 국제사법재판소와 중재재판소를 포함하는 국제재판소는 대체로 당사자에 의한 증거 제출과 교환을 위한 기한을 설정하는 권한을 보유하고 있는데, 이러한 기한설정은 입증책임의 해제문제에도 영향을 미칠 수 있다.

그러나 관행상 국제재판소는 변론제출의 기한을 정하는데 있어서 당사자의 의사와 편의를 상당히 존중 해주고 있다. 특히 기한과 관련하여 당

사국간의 합의가 있는 경우에는 이러한 합의가 부당한 지연을 초래하지 않는 한 존중해 준다.

각 당사국이 제출하는 증거 중 특히 서증의 경우 변론서에 편철되는 것이 보통이며 변론서에 증거로 편철되는 서증은 국제사법재판소의 경우 규칙(Rules of Court) 제50조 1항에 따라 원본은 아니며 인증사본이다.¹⁰²⁾

국제재판소는 본안 전단계의 경우인 본안 전 항변단계에서는 변론서와 증거편철의 제출기한을 엄격하게 적용하고 있다. 이는 특히 중재재판소의 경우 이러한 기한이 당사국들이 합의한 중재부탁합의에 명시되어 있는 경우가 대부분이기 때문이다. 그러나 일단 당사국에 의해 최초 변론서가 제출된 이후부터는 탄력적으로 운영되고 있는데 그 이유는 최초 변론서가 제출된 이후부터는 재판소가 광범위한 소송지휘의 재량권을 가지게 되기 때문이다.

또한 국제재판소는 언제든지 당사국에 증거의 제출을 요청할 수 있는 권한을 보유하고 있다. 이러한 증거제출의 요청 권한이 모범적으로 활용된 사례로는 국제해양법재판소(ITLOS)의 그랜드 프린스호 사건(Grand Prince cas)¹⁰³⁾

국제재판소에서 구두변론절차는 각 국제재판소마다 증거조사의 운영에 있어서 다소 차이가 존재하지만 대체로 구두변론절차에서는 증인이나 전문가에 대한 신문이 이루어지며 서증도 조사되고 당사국간에 서증에 대한 공방이 이루어지는 것도 보통이다.

증인 및 전문가 신문(訊問)의 진행은 국제사법재판소의 경우 규칙 제65조에 규정된 바와 같이 재판소장의 통제 하에 각 당사국의 소송대리인, 법

102) 국제사법재판소 규칙 제50조 1항, "There shall be annexed to the original of every pleading certified copies of any relevant documents adduced in support of the contentions contained in the pleading.

103) 당해 사건은 선박의 신속한 석방과 관련한 사건으로 벨리즈와 프랑스간의 분쟁이다. 2001년 3월 21일 벨리즈가 국제해양법재판소에 일방적으로 제소하였다.

물고문 혹은 변호인에 의해 이루어지며 물론 재판관도 신문을 할 수 있다. 결국 증인이나 전문가에 대한 신문은 당사국이 주도 하는 것이며 재판소는 재판장을 통해 절차를 통제하는 방식으로 실시되고 있다. 재판소 규칙은 증인의 경우 신문시를 제외하고는 법정외의 입장이 허용되지 않는다고 규정하고 있으므로 전문가의 경우에는 변론 전 과정에 입장이 허용되고 있는 셈이다.

증인이나 전문가는 앞서 소개한 바와 같이 당사국이 신청할 수도 있고 재판소가 선임 할 수도 있다. 신문의 절차가 적용되는 것은 원칙적으로 당사국이 신청한 증인이나 전문가에 대해서이다.

우선 당사국이 신청한 증인 및 전문가의 경우 재판소 관행은 4단계의 신문절차로 이루어져 있다. 이 중 3단계는 당사국에 의한 신문절차이며 나머지 1단계는 재판소에 의한 신문절차에 관한 것이다.

당사국에 의한 3단계의 신문절차는 1)증인이나 전문가를 신청 한 당사국이 행하는 주신문(examination-in-chief), 2)타방당사국이 행하는 반대신문(cross-examination)과 3)증인이나 전문가를 신청한 당사국이 다시 행하는 재신문(re-examination)으로 이루어지는 것이 원칙이다.

이러한 단계를 통한 증인신문의 실시는 영미법계의 절차방식을 따른 것으로 이해되고 있다. 비록 관행이 일치하는 것은 아니지만, 재판소에 의한 신문은 당사국에 의한 재신문이 종료한 후에 이루어지는 것이 보통이다.

물론 당사국과 재판소는 증인신문에 관한 절차적 권리를 행사하지 않을 수도 있다.

그러나 국제재판소에서의 절차는 국내법정의 경우와 비교할 경우 매우 탄력적이며 유연하게 운영되고 있다는 점에 주의해야 한다.

이러한 절차적 유연성은 코르푸 해협 사건에서 “우리의 절차는 매우 자유롭다(liberal)”라고 표현된 바 있다. 따라서 당해 사건에서 재판소는 예를 들어 신문시 질문의 수에 제한을 가하지도 않는다고 하였다. 다만 당사국의 절차적 권리상의 평등이 실현되는 방식으로 각종 절차를 운영하고 있음을

강조하였다.

재판소가 선정한 전문가나 증인은 분쟁당사국이 제출하는 일방적 증거(ex parte evidence)와는 달리 보다 중립적이라는 점에서 성격상의 차이가 존재한다.

비용의 경우 또한 당사국이 신청한 증인이나 전문가와는 달리 재판소가 비용을 지급한다.

재판소 규칙 제67조 2항은 “조사와 관련된 보고 또는 의사록 및 감정의견은 모든 당사국에게 통지되어야 하며, 당사국은 이에 대해 진술할 기회가 부여된다”라고 규정하고 있다. 당해 조항은 코르푸 해협 사건 직후에 명문화된 조항이다.

그런데 이러한 조항의 존재에도 불구하고 앞서 소개한 바와 같이 재판소가 전문가를 선정한 또 다른 사례 중의 하나인 메인만 사건(*Gulf of Maine case*)에서 감정의견에 대해 당사국에게 진술의 기회가 부여되지 않았다. 비록 당해 사건에서 기회가 부여되지 않았다는 점이 큰 문제가 된 적은 없었지만 규칙 자체가 재판소가 선정한 증인이나 전문가에 대해 신문할 권한을 당사국에게 부여하고 있지 않다는 점이다.

이를 종합해볼 때 재판소가 선정한 조사인이나 전문가의 의견은 증거조사가 필요 없는 독자적인 증거로 취급되고 있다.

증거는 실제적 진실의 발견에 있어서 매우 중요하므로 국제재판소는 진실 발견을 한 증거조사와 관련하여 엄격한 당사자주의를 고집하기 보다는 국제정의를 실현한다는 차원에서 증거조사에 개입을 하고 있다.

한편 중재재판소에서 증거조사와 관련하여 선호되고 있는 조치라 할 수 있는 변론준비회합(pre-hearing conference)이라는 제도가 있다. 변론준비회합이란 재판소와 당사국간의 비공식적 회의를 의미하는데 대체로 구두변론 절차 이전단계에 개최되어 당사국과 재판관이 쟁점의 초기평가를 수행하고 증거제출 기한 등 각종 기한에 대해 검토하여 분명히 하고 기타 절차적인 쟁점을 명확히 하는데 기여하고 있다.

증인과 관련하여 국제재판소는 자신의 의도로(직권으로 *proprio motu*) 즉 재판소가 증인을 신청할 수 있도록 되어 있지만 관행상 이러한 권한을 행사하는 경우는 거의 없다. 더구나 국제재판소는 설사 당사자가 신청한 증인의 경우라도 국내 법정처럼 증인의 출석을 강제할 수 있는 권한을 보유하고 있지 않음 때문에 증인의 출석을 강제하기 위해 국제재판소 명의로 소환장을 발부하지도 않는다.

전문가의 활용 역시 국제재판소가 특히 기술적인 쟁점이 관련된 사안에서 취하는 조치중의 하나라 할 것이다. 다만 국제사법재판소의 경우 재판소가 선정한 전문가를 선정하는 경우는 그 유용성에도 불구하고 빈도가 높지 못하다. 한편 중재재판의 경우에는 재판소가 선정한 전문가의 활용이 국제사법재판소에 비해서는 활발하다고 할 수 있는데 일정 조사인을 선정하여 현장검증을 의뢰하는 경우도 증가하고 있다. 국제사법재판소의 경우 재판소가 선정한 전문가의 비용은 재판소의 부담이지만 중재재판소의 경우에는 모든 비용을 당사국이 부담한다는 사실에서 전문가 활용의 빈도에 많은 차이가 난다.

실제적 진실을 발견하기 위해 즉 증거조사를 위해 재판소가 취하는 또 다른 조치중의 하나로 현장방문을 통한 검증이 있다. 이는 각종 학술서에서 영문으로 site inspection (사이트 인스펙션)이라 하기도 하고 라틴어를 사용하여 visit in situ(비시트 인 시투)라고 표기하기도 한다. 이러한 현장검증에 대해 학자들은 특히 국경분쟁에서 매우 중요한 증거방법으로 인정되고 있다는 주장을 하고 있다.

나. 증거축적의 중요성

모든 사건이 마찬가지이지만 특히 영토분쟁에 있어서 최근 판례동향은 행정적 권한(effectivites)에 대한 입증의 중요성이 매우 중요해져 보나 변론서에 첨부되는 관련 서증의 양이 엄청나게 증가되고 있는 경향이다. 국제사법재판소

에서 최초의 영토 분쟁 사건인 영국과 프랑스간의 멩끼에-에크레오 섬 사건에서 영국 측은 70여 페이지의 변론서(memorial)를 제출하였으나 프랑스 측은 불과 20여 페이지에 달하는 변론서를 제출하였는데 그만큼 재판소로서는 영국 측의 풍부한 입증자료에 의해 심증형성에 많은 영향을 받았을는지도 모른다는 생각에서 그 이후 영토분쟁의 경우 변론서 자체의 양은 물론 첨부하는 서증의 양이 엄청나게 증대하였다.

더구나 70페이지에 달하는 영국의 변론서의 경우 불과 5페이지만이 법적 논의이며 나머지는 대부분 사실에 관한 기록 내지 서증이라는 점은 영토분쟁에서 사실관계와 이에 대한 입증이 얼마나 중요한지를 잘 보여주고 있는 사례라 할 것이다.

결국 영토분쟁에 있어서 변론서에 사실에 관한 기록과 엄청난 분량의 서증을 첨부하는 경향은 영토분쟁 소송에서 사실관계의 확정을 위한 증거가 얼마나 중요한지를 잘 보여주는 예라 할 것이다. 따라서 특히 영유권과 관련이 있는 독도문제의 경우 사료발굴을 통한 증거축적에 만전을 기해야 한다.

다. 증거의 유연성

국제재판소에서의 소송절차가 국내법정에 비해 특히 증거와 관련하여 여러모로 유연하고 자유롭다. 피츠모리스(Fitzmaurice)판사는 바르셀로나 전력회사 사건 제2단계(Barcelona Traction case(Second Phase))에서 개별의견을 통해 국제재판의 경우 장소가 불가능하다는 점 즉 단심으로 종결되기 때문에 실제적 진실의 발견을 위해 입수가 가능한 모든 증거에 기초할 필요가 있다는 점을 강조한 바 있다. 즉 단심의 성격상 철저한 증거조사를 위해 다소 유연한 절차적 운영이 필요하다는 점을 부각 시키고 있다.

일각에서는 결정적 기일에 관한 논의를 강조하여 결정적 기일 이후의 사실 관계를 경시하는 경향이 있는데, 결정적 기일은 재판소가 정하는 것으로 우리가 결정적 기일을 예정하고 그 이후의 사실에 대한 증거가치를 일부러 무시할 필요는 없다.

라. 증거와 관련한 대비책

영토분쟁에 대한 소송준비에 있어서 증거의 취득과 관련한 준비과정은 소송의 승패를 좌우하는 매우 중요한 과정이다. 증거의 취득과 관련한 작업은 오랜 시간과 고비용을 요하는 작업이기 때문에 철저한 계획 하에서 진행되어야 한다.

계획을 수립하는데 있어서 우선적으로 국제재판소가 증거를 어떻게 취급하는지에 대한 정확한 이해가 선행되어야 계획의 올바른 방향을 설정할 수 있을 것이므로 이에 대한 철저한 연구가 필요하다.

현재 우리 정부의 독도문제에 대한 기본 인식은 고유영토론에서 출발하고 있다. 이를 위해서는 증거방법으로 서증이 가장 중요하며 서증 중에서 사료가 가장 중요하다. 따라서 증거와 관련하여 무엇보다 중요한 것은 역사학자의 역할이다.

독도 문제와 관련한 사료에 대한 연구가 활성화되어야 하며 특히 고문헌의 해제작업과 번역작업에 많은 지원이 필요하다. 또한 역사 문제와 관련한 전문가 풀을 형성하여 해외와의 인적 네트워크 구성에도 철저한 계획수립을 통해 전적으로 지원할 필요가 있다. 반드시 소송을 상정했을 경우에만 생각해 볼 수 있는 것은 아니다. 홍보 등을 위해서도 고려해야 한다.

또한 지금까지 공개된 입증자료만이라도 증거방법의 유형별로 목록을 작성해보고 이러한 자료가 과연 증거가치(증거력)가 있는지 또 어떠한 우리의 주장을 입증해주는 자료인지를 분석해보는 작업도 반드시 필요하다. 다만 이러한 연구의 공개적 시행은 마치 우리 정부도 소송을 전제로 한 대응책을 마련하고 있다는 인상을 일반인에게 줄 수 있으므로 비공개로 철저하게 준비되어야 한다.

3. 독도문제 적용

가. 독도 문제의 일방적 제소 가능성

1954년 일본의회는 독도 문제를 국제사법재판소에 제소하는 안을 주장하였는데 일본은 대한민국을 상대로 독도 군제를 일방적으로 국제사법재판소에 제소할 수 있는가? 일방적 제소의 방식으로는 1) 확대관할의 성립과 2) 강제관할의 성립으로 대변해 볼 수 있다.

그러나 확대관할의 경우 일본의 일방적 제소에도 불구하고 우리가 응소를 추정할 수 있는 행위를 하지 아니하면 된다. 강제관할의 경우에는 일본은 국제사법재판소 규정 제36조 2항의 선택조항을 수락하였지만 우리나라는 수락한 바 없다.

따라서 현 단계에서는 일본이 일방적 제소로 독도 문제를 국제사법재판소에 부탁하더라도 국제사법재판소의 강제관할이 성립될 여지는 없다.

결국 우리나라가 일본과 합의하여 즉 특별협정(Special Agreement)을 체결하여 국제사법재판소에 부탁하지 않는 한 국제사법재판소의 관할이 성립될 여지는 없다. 일각에서는 유엔의 안전보장이사회에 영토분쟁이 회부되어 국제사법재판소에 회부하라는 결의가 채택되는 가능성에 대한 문제가 제기되고 있다. 그러나 이러한 경우는 무력충돌이 전제가 되는 경우가 대부분이며 국제사법재판소에 문제를 회부하라는 결의 역시 상임이사국의 거부권이 행사되는 사안이므로 결의가 성립되기에 상당히 곤란한 측면이 있다.

왜냐하면 중·일간의 센카쿠열도를 둘러싼 문제의 경우도 안보리회부의 문제가 걸려 있다는 점을 고려해 볼 경우 일본이 독도문제와 관련해 이를 추진하기에는 상당히 비현실적이기 때문이다. 더구나 이러한 안보리 결의는 유엔헌장의 제재조치가 아니기 때문에 회원국에게 법적 구속력도 없다.

나. 미성숙 권원¹⁰⁴)으로서 발견

지금까지 국제재판소의 판례를 살펴보면 국제재판소는 발견과 역사적 권원에 대해 다소 부정적인 평가를 하고 있다. 국제재판소에서 미성숙 권원으로 분류하고 있는 대표적 예로는 1)발견과 2)역사적 권원이 있다. 발견과 역사적 권원은 독도 문제에 있어서 매우 중요한 의의를 지니고 있다.

지리상의 발견 시절에는 도서의 영유권 취득에서 발견은 매우 중요한 권원 중의 하나였다. 그러나 시간이 지나면서 발견의 지나친 경쟁으로 발견만으로 특정 영토에 대한 영유권이 확정될 수 있을가에 대한 근본적인 의문이 제기되었고 이러한 의문이 법적으로 완전히 설명된 것이 네덜란드와 미국간의 팔마스 섬 사건¹⁰⁵)에서 부터였다.

팔마스(Palmas, 또는 미양가스 : Miangas)섬은 오늘날 필리핀의 민다나오 섬의 산 오거스틴 곶으로부터 약 50마일 남동쪽에 위치한 외딴 섬이다. 1906년 1월 21일 당시 필리핀을 통치하던 미국의 우드 장군이 팔마스섬을 방문했을 때, 이 섬의 해안과 미국 선박을 맞이한 작은 배 위에 네덜란드 국기가 게양되어 있는 것을 발견하고 이를 본국에 보고함으로써 분쟁이 발생했다.

양국 간의 외교적 교섭결과 1925년 1월 이 문제를 중재재판에 회부하기로 하는 취지의 합의가 성립하여 상설중대재판소를 통해 막스허버(Max Huber) 단독 중재관에 회부되었다.

당해 사건에서 양 당사국 간에 다툼이 없었던 사실관계는 1906년 이전에는 일방인 미국 또는 스페인과 타방인 네덜란드 사이에 특히 팔마스섬에 관하여 주권분쟁이 발생하지 않았다는 점과 양 당사국 모두 문제의 섬이 당사국 가운데 어느 한 쪽에만 속한다는 견해를 취하고 있다는 점이다.

104) 권원(權原) : 어떠한 행위를 법률적으로 정당화하는 근거.

105) Islands of Palmas case (Netherlands, USA), Reports of International Arbitration Awards (4 April 1928), Volume II, PP. 829-871.

특히 후자는 영국과 프랑스 간의 멩끼에-에크레오 섬 사건과 마찬가지로 상대적 권원의 의의와 관련하여 시사점을 지니고 있는 대목이라 할 수 있다.

이 사건에서 미국은 필리핀에 대한 스페인의 권리를 승계한 국가로서 팔마스 섬에 대한 권원의 기초는 우선 발견(discovery)에 있음을 주장하였고, 발견으로 획득된 주권은 여러 종류의 지도에 의해서도 증명되고 있으며

특히 1648년 윈스터조약에 의하여 승인되었고, 그 이후 이 권원을 소멸시키는 원인이 존재하지 아니하다가, 1898년 미국과 스페인 사이에 체결된 평화조약에 의하여 스페인으로부터 필리핀이 양도되었다.

더구나 이 섬이 필리핀 제도의 일부를 구성하므로 이 섬은 인접성(contiguity)의 원칙에 하여 필리핀에 대한 주권을 가지는 국가에 속한다는 주장하였다.¹⁰⁶⁾ 이에 대해 네덜란드는 미국이 주장하는 스페인에 의한 발견이라는 사실조차도 입증되지 않았다고 주장했다. 네덜란드가 식민지화의 최초 시기에는 동인도 회사에 의하여 대표되고 있었으며 1677년부터 (심지어 1648년 이전부터) 동인도회사와 원주민간의 협정 이래 네덜란드가 이 섬에 대한 주권을 평온·공연하게(peacefully & publically) 행사해오고 있었으므로 이 섬을 자국령이라 주장하였다.¹⁰⁷⁾

막스후버 중재관은 우선 주어진 영역내에서 국가 기능의 계속적이며 평화적인 표시가 영유권의 주요 요소라는 원칙을 국제법상 널리 확립된 원칙이라 주장하면서¹⁰⁸⁾ 미국 영유권 주장의 첫 번째 기초가 되는 발견에 대해 다음과 같이 평가한다. 발견이라는 권원은 가장 넓게 해석하더라도 미성숙 권원(혹은 불완전 권원, inchoate title)에 불과하며¹⁰⁹⁾ 이러한 미성숙 권원은

¹⁰⁶⁾ Islands of Palmas case (Netherlands, USA), Reports of International Arbitration Awards (4 April 1928), Volume II, PP. 837.

¹⁰⁷⁾ Islands of Palmas case (Netherlands, USA), Reports of International Arbitration Awards (4 April 1928), Volume II, PP. 837-8.

¹⁰⁸⁾ *Ibid.*, p. 840.

계속적이고 평화적인 주권의 표시에 입각한 중국적 권원에 우선할 수 없다는 점을 분명히 하였다.

그런데 당해 판정의 845페이지 원문은 독도와 관련해 매우 중요한 의의를 지니고 있다. 즉 “비록 상징적이라 하더라도 법적 영유권과 관련이 있는 점유와 같은 어떤 행위 없이 영토를 볼 수 있다는 단순한 사실은 합리적 시기내에 실질적이고 지속가능한 점유에 의해 궁극적으로 완성되어야 할 미성숙 권원에 불과하다”라고 판시하였다.

이처럼 볼 수 있다는 것 자체는 미성숙 권원에 불과하다고 판시하고 있으므로 독도문제와 관련하여 다음과 같은 시사점을 지니고 있다. 우리가 항상 강조하고 있는 독도가 울릉도에서 육안으로 관측된다는 사실은 미성숙 권원으로서의 의미만을 지니고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 따라서 완전한 권원을 확보하기 위해서는 합리적 시기 내에 실질적이고 지속가능한 점유에 의해 궁극적으로 완성되어야 한다는 사실에 주목해야 한다.

다. 미성숙 권원으로서의 역사적 권원

멕시코와 프랑스 간의 클리퍼톤 섬 사건¹¹⁰⁾에서는 역사적 권원이 미성숙 권원으로 취급된 예가 있다. 당해 사건에서 멕시코는 역사적 권원(droit historique)을 주장하였는데 재판소는 “멕시코의 역사적 권원의 입증은 이 섬에 대한 어떠한 주권의 표시에 의해 증명되지 아니하였다”¹¹¹⁾라고 인정하지 않았다.

독도와 관련 하여서도 우리는 고유영토설에 입각하고 있다. 즉 고유의 영토라는 표현은 결국 역사적 권원에 입각하고 있다는 것이며 따라서 판례

109) *Ibid.*, p. 845-6.

110) *ClippeHon Island case (Mexico, France), Reports of Intemational Arbitration Awards (28 January 1930 Volume II, pp. 1105-1111.*

111) *Ibid.*, p. 1109.

의 경향을 살펴볼 때 반드시 실효적 점유와 같은 주권의 표명에 의해 입증되어야 한다는 점에 유의해야 하며, 결국 역사적 권원을 독도에 대해 주장하려면 그 당시 실효적 점유를 입증하는 자료도 함께 제시되어야 함을 의미하므로 증거축적에 만전을 기해야 한다.

라. 결정적 기일(critical date)

네덜란드와 미국간의 팔마스섬 사건은 결정적 기일에 관해서도 시금석이 되는 기준을 제시한 최초의 사건이다. 당해 사건에서 막스후버(Max Huber) 재판관은 계속적이고 평화적인 주권의 표현은 어떠한 권원에도 우선한다고 판시하였지만, 실효적 점유가 언제나 계속적이고 평화적인 주권의 표시와 동일시될 수 있는 것은 아니다. 계속적이고 평화적인 주권의 표시는 단순히 실효적 점유가 계속되고 있는 상태만을 가리키는 것이 아니라, 결정적 일자 이전에 그러한 주권에 반하는 사태를 확인하기 위한 합리적 가능성을 부여할 수 있는 정도의 기간 동안 그러한 주권 표시가 계속되어 왔음을 의미한다고 했다.

이는 소의 결정적 일자 이후는 분쟁당사국이 자국에게 유리한 행동만을 하기 때문에 이를 증거로 살펴볼 수 없다는 것을 의미한다. 따라서 후버 재판관은 이 사건에서 결정적 일자란 파리조약이 체결된 시점인 1898년으로 인정하였다. 물론 이 사건 중재판정에서 결정적 일자에 관해 모든 것이 상세히 확정되었다고 볼 수는 없으나, 후속 판례에서도 결정적 일자가 영유권의 귀속을 판단하는 기준의 하나로 인정되어 왔다는 점에 주목할 필요가 있다.

예를 들어 영국과 프랑스간의 멩끼에-에크레오 섬 사건¹¹²⁾을 들 수 있다. 당해 사건에서 여러 쟁점 중 하나로 결정적 기일(critical date)에 논란이

¹¹²⁾ The Minquiers and Ecrehos case (France/UK), Judgment of November 17th, 1953, ICJ Reports (1953), PP. 47-73.

있는데 이는 또한 고래(古來)의 권원 내지 시원적 권원의 쟁점과도 연결이 되어 있다. 프랑스는 공동어업수역을 정한 1839년 어업협정이 체결된 시점에 문제의 도서군과 관련한 주권 분쟁이 발생한 것이라고 말하면서 협정의 체결일자를 결정적 기일로 정하여야 한다고 주장하였다.

그러나 재판소는 당해 협정을 통한 공동어업수역의 설정은 수역에 대한 공동의 이용만을 의미하는 것이지 문제되는 섬들의 영토 부분에 대한 공동이용을 의미하는 것이 아니기 때문에 동 협정에서 공동어로수역의 설치로 분쟁대상인 섬들에 대한 영유권 분쟁이 발생한 것은 아니라고 판단하고 있다.¹¹³⁾

재판소는 당해 사건에서 1950년 12월 29일 동 도서군과 관련한 분쟁을 재판소에 회부하기로 특별협정을 영국과 프랑스가 체결한 시점에 이 분쟁이 구체화되었다고 주장하는 영국의 입장을 사실상 받아들여 그때까지의 모든 증거를 고려하기로 했다.

팔마스 섬 사건에서 후버 재판관은 결정적 기일의 중요성을 설명하면서 결정적 기일을 설정하였지만, 멩끼에-에크레오 섬 사건에서는 재판소에 분쟁이 회부된 날을 결정적 기일로 보아 그때까지의 모든 증거를 고려하고 있다. 독도문제도 국제재판소에 회부될 경우 결정적 기일이 어디로 정해지느냐에 따라 승패가 갈릴 수 있는 중요한 의의를 지니고 있다.

분쟁이 회부된 날로 정해질 경우 현재 우리의 실효적으로 점유하고 있

113) *Ibid.*, P. 58. “재판소는 본 사건을 해결함에 있어서 에크레오와 멩끼에 섬의 수역이 제3조가 정하는 공동어업 수역의 내부 혹은 외부에 있는지 여부를 판단할 필요성이 있다고 생각하지 않는다. 이러한 도서군들이 이 공동어업수역내부에 있다고 판단된다고 하더라도, 재판소는 이러한 수역에서 합의된 공동어업수역이 작은 섬들과 암석들의 영토 부분에 대한 공동이용제도를 포함하는 것으로 받아들일 수 없다. 왜냐하면 근거로 이용되는 조항들은 어업만을 언급하지 영토에 대한 어떠한 유형의 이용을 언급하는 것이 아니기 때문이다. 또한 재판소는 이러한 합의된 공동어업수역이 당사자들이 작은 섬들에 대한 주권의 행사를 보여주는 사후적인 행위들이 있었음을 주장하는 것을 배제하는 효과를 반드시 갖는다고 받아들일 수도 없다.

기 때문에 유리한 측면이 분명히 존재한다고 할 수 있기 때문이다. 그렇다면 독도에 대한 여러 가지 실효적 지배 행위의 축적은 매우 중요하다. 그러나 결정적 기일이 다른 날이라면 그 이후의 실효적 지배 행위는 증거로 제출되지 못하는 모순이 존재한다.

결정적 기일이 독도 문제에 던지고 있는 모순을 고려해 볼 경우 현재 우리가 점유하고 있기 때문에 이 상태를 수백 년간 끌고 가면서 일본의 공세가 있을 경우 냉정하고 단호하게 대응하는 것이 보다 현명하다고 생각한다.

마. 주권행사의 정도에 관한 문제

독도가 사람이 거주하는 섬이냐 아니냐는 논쟁에 앞서 독도와 같이 바다 한가운데 위치한 외딴 섬일 경우 영유권을 획득하기 위해 어느 정도의 실효적 지배 혹은 주권행사가 필요한지에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 이러한 질문과 관련하여 대답을 준 최초의 사건은 바로 멕시코 대 프랑스 간의 클리퍼톤 섬 사건이다.

클리퍼톤 섬은 멕시코 남서쪽 670해리 떨어진 태평양상의 무인도로서 영유권의 귀속에 대해 프랑스와 멕시코 간에는 1897년 이래로 오랫동안 외교상의 논쟁이 있었던 섬이다.

그 후 1909년 3월 2일, 중재부탁합의에 따라 사건을 중재재판에 회부하기로 하여 이태리 국왕 빅토리오 엠마누엘 3세 (Victorio Emmanuel III)에게 중재재판을 의뢰했다. 단독 중재관인 엠마누엘 3세는 무주지에 대한 주권의 취득에는 실효적 점유가 필요한데, 프랑스는 선점의 의사를 가지고 있었을 뿐만 아니라 필요한 정도의 선점 요건도 충족시키고 있다고 하면서 나아가 다른 국가에 대해 통지의 노력도 했다고 보아 프랑스에게 클리퍼톤 섬에 대한 영유권이 귀속한다고 판정했다.

우선 당해 판정은 선점의 요건에 대해 매우 중요한 선례를 구성하고

있다. 이와 관련 하여 당해 판정은 “법으로서의 효력을 가진 관행에 의하면, 선점의 의사 이외에 명목적이 아닌 구체적인 점유를 행하는 것이 선점의 필요조건이라고 하는 것은 의심의 여지가 없다.

점유의 실행은 1개의 행위 또는 일련의 행위로 구성되고, 그 행위에 의해 선점국이 문제의 영토를 마음대로 하고, 여기에 배타적 권능을 행사하는 조치를 취하는 것이다”¹¹⁴⁾라고 기술함으로써 주관적 요건인 선점의 의사(animus occupandi) 외에도 객관적 요건으로 구체적 점유(corpus occupandi)를 들고 있다.

그런데 당해 판정은 무인도라든지 극히 인구가 적은 곳에서는 주권의 행사가 미미해도 좋다는 입장을 취하고 있다. “만약 영토에 사람이 살지 않는 것이 사실이라면, 선점국이 거기에 나타난 최초의 순간부터, 그 국가가 절대적으로 또한 다툼의 여지없이 마음대로 사용할 수 있을 때, 그 시점에서부터 점유의 실행은 완성된 것이라고 생각되어야 하고, 선점은 그것으로 완료한다.¹¹⁵⁾”라고 판시함으로써 무인도에 대해서 선점의 요건을 상당히 완화할 수 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 요건의 완화는 독도에도 충분히 적용될 수 있는 여지가 있다.

한편 외딴섬과 같은 지리적 특성을 지닌 도서에 또 다른 특별한 배려를 하고 있는 사례가 있다.

예를 들어 팔마스섬 사건에서는 이러한 도서에서 입증책임과 관련해 매우 흥미로운 판정을 내린 바 있다. 즉 막스 후버 중재관은 원주민만 거주하는 외딴 작은 섬에 대해서는 빈번한 주권의 표시를 기대할 수 없으며 따라서 주권의 표시행위가 매우 먼 시기까지 소급될 필요는 없다고 했다.

다만 그러한 주권의 표시가 결정적 일자에 존재할 것(당해 사건에서 결정적 일자는 1898년이였다)과 이 섬에 대한 주권을 가지거나 주권에 대한

114) Clipperton Island case (Mexico, France), Reports of International Arbitration Awards (28 January 1931), Volume II, P. 1110.

115) Ibid., p.1110.

청구를 가진다고 여기는 국가에게 자국의 진정한 또는 주장된 권리에 반하는 사태의 존재를 확인하기 위한 합리적 가능성을 부여할 수 있을 정도로 오랫동안 그 시기 이전에 계속적이고 평화적인 주권 표시가 이미 있었어야 한다는 점을 지적한 바 있다.

이 역시 조선시대 공도(空島)정책이 지니고 있는 문제점을 극복하는데 좋은 시사점을 가지고 있는 선례로 평가할 수 있다.

다만 한 가지 유념해야 할 점은 이러한 외딴 섬의 경우에는 동부 그린란드의 법적 지위 사건¹¹⁶⁾과 같이 분쟁당사국 간의 상대적 권원(relative title)의 중요성이 부각될 수도 있다는 점이다

동부 그린란드 사건에서 볼 수 있듯이 그린란드는 극지에 위치하고 있으므로 비교적 최근까지 인간의 접근이 제한되어 있어서 실효적 지배가 전 기간 동안 완벽하게 행사될 수 없다는 근본적 한계를 가지고 있다. 이러한 지리적 자연적 특색 때문에 당해 사건은 확정적 권원의 형성이 곤란하다는 점을 고려하여 분쟁당사 국간의 상대적 권원 즉 주장의 우월성에 기초하여 영유권을 결정한 바 있다.

결국 독도 문제가 제3자 기관인 국제재판소에 양국이 합의하여 회부한다면 승패는 실효적 지배와 관련하여 어느 국가의 주장이 더 우월한지에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

바. 무주지 요건

지금은 일본 역시 고유의 영토라는 주장을 하고 있지만 그 이전까지 일본의 주장은 1905년 시마네현 고시에 바탕을 둔 선점이었다, 일반적으로 선점과 관련하여서는 무주지일 것과 2)실효적 지배를 요건으로 하고 있는데,

¹¹⁶⁾ Legal Status of Eastern Greenland (Denmark, Norway), PCIJ Reports Series NB No. 53 (1933).

국내에서는 이러한 요건에 덧붙여 통고도 선점의 요건이라는 논쟁이 존재하고 있다.

무주지 요건과 관련한 대표적 예는 동부 그린란드 사건의 노르웨이의 주장에서 잘 찾아볼 수 있다. 1931년 노르웨이가 칙령을 통해 그린란드 동부 지역을 자국령에 편입시키는 조치를 취하자 덴마크는 같은 해 7월 11일 상설국제사법재판소에 노르웨이를 상대로 동부 그린란드의 법적 지위에 관한 문제를 제소하였다고 노르웨이 정부에 통보하였다.

덴마크는 소장에서 그린란드 전역에 대한 완전하고 온전한 주권을 향유하고 있다는 주장을 하였는데 이러한 주장의 핵심적인 근거로는 노르웨이 에 의해 점령된 지역이 점령 당시 덴마크 주권에 복속하고 있었으며 특히 전체 그린란드가 1721년 이래 덴마크령이었기 때문에 이 지역은 노르웨이를 포함한 다른 국가에 의하여 선점될 수 없다는 점이었다.

이에 대하여 노르웨이는 자국이 1931년 7월 10일 점령한 지역에 대하여 점령 당시 그 지역은 무주지(terra nullius)였다고 주장하면서 동부 그린란드는 덴마크의 그린란드 식민지 범위 밖에 위치하고 있었고 또한 동부 그린란드 지역은 노르웨이 국민들이 오랫동안 수렵과 어로에 종사해온 지역으로서 덴마크 정부의 행정권이 실효적으로 미치지 않았기 때문에 동부 그린란드의 지역은 무주지였으므로 노르웨이의 선점의 대상이 된다는 것이다.¹¹⁷⁾

결국 이 사건에서처럼 일본이 독도에 대해 선점을 주장하려면 독도가 무주지였음을 입증해야 하는 문제가 남아있게 된다. 따라서 일본은 최근 입장을 수정하여 고유영토설을 주장하고 시마네현 고시가 이러한 고유영토설을 재확인해 주는 하나의 사실로 원용하는 전략을 취하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

¹¹⁷⁾ Ibid., P. 39.

사. 실효적 지배 요건

이미 앞서 설명한 바와 같이 실효적 지배라는 사실관계는 증거의 측면에서도 매우 중요하지만 소위 발견이나 역사적 권원과 같은 미성숙 권원을 완성시키는 기능으로서도 매우 중요하며 선점이라는 권원의 요건이라는 측면에서도 중요하다는 점을 알 수 있다. 앞서 소개한 판례에서와 같이 역사적 권원 역시 주권의 표시와 같은 실효적 점유에 의해 입증되어야 한다고 한 점은 독도에 대한 고유영토론을 주장하고 있는 우리로서는 고유영토임을 입증하는 실효적 점유 내지 지배의 증거를 축적하는 것이 매우 중요하다는 것을 의미한다.

실효적 지배의 예가 무엇인지에 대해서는 동부 그린란드 사건이 매우 중요한 함의를 제공해 주고 있다. 당해 사건에서 판결은 팔마스섬 사건에서 확립된 실효적 지배 내지 점유의 관념을 적용하되 기후조건 등으로 사람의 접근이 곤란하여 인간의 정주가 어려워 정착지가 산재되어 있는 소위 극한지에 대해서는 실효적 지배 내지 점유의 관념이 어떻게 적용될 수 있는지를 분명하게 설명해 주고 있다는 점에서 중요한 의의를 지니고 있다.

당해 사건에서 제출된 실효적 지배의 증거의 예로 우선 덴마크는 동부해안에서 교역, 수렵 및 광산채굴 등에 관해 1863년 테일러(Taylor)에게 부여된 독점사업권을 원용하였다. 이에 대해 재판관 다수는 사업권 부여에 관련된 모든 문서들은 덴마크 국왕이 동부 해안에 대하여 유효한 독점권을 부여할 입장에 있었다는 점과 그의 주권적 권리가 그로 하여금 그렇게 할 권능을 부여하였다는 점을 입증한다고 판시하여 덴마크 주장을 긍정하였다.¹¹⁸⁾

덴마크는 또한 그린란드 전체에 적용할 목적으로 제정한 입법, 덴마크가 다른 계약국들의 동의하에 그린란드 전체와 관련이 있는 조문을 담고 있는 많은 조약 등을 증거로 제출하여 덴마크가 1814년부터 1915년까지의 기간

118) Legal Status of Eastern Greenland (Denmark 7. Norway), PCIJ Reoprts Series A/B No. 53 (1933), PP. 52-3.

중 그린란드의 식민지화 되지 않은 지역에 대해서도 국가 권능을 행사한 것으로 간주되어야 한다는 재판소의 판시를 얻어내었다.¹¹⁹⁾

그 외에도 덴마크는 1921년 6월 16일 그린란드 주변 해역에서의 항해에 관한 법령을 제정하여 그린란드 전 해안과 도서들을 덴마크 및 외국 선박의 통행으로부터 폐쇄한다고 선언한 바 있고, 1925년 수렵과 조업을 규제하는 법률을 제정한 바 있으며, 같은 해 법률을 제정하여 그린란드를 여러 개의 주로 분할하고 모든 상업적 활동을 덴마크 국가에 유보한다고 선언하였다, 같은 해 덴마크와 영국 및 프랑스 정부 간에는 각각 교환각서를 주고받아 영국인 및 프랑스인에게 동부 그린란드에서 최혜국대우를 인정한 것 역시 실효적 지배를 입증하기에 충분한 증거라는 판단을 받았다.¹²⁰⁾

이외에도 덴마크 정부가 지원한 덴마크 수렵 원정대의 활동, 그린란드에 대한 측량 및 탐험에 종사한 과학원정대의 활동에 대한 정부의 허가 및 지원, 국가 소유의 선박이며 해군 장교의 지휘를 받았던 고트하브(Godthaab) 호의 그린란드 동부 시찰 파견 임무, 1930년 발령된 행정규제조치에 따라 덴마크 당국이 그린란드 동부 해안을 방문하는 사람들에게 허가를 발급한 점 등도 실효적 지배의 사례로 인정되었다.¹²¹⁾ 이러한 실효적 지배의 증거를 볼 경우 우리 독도에 대한 조선시대의 실효적 지배의 증거는 매우 부족한 것이 사실이다. 따라서 실효적 지배와 관련한 사료발굴의 중요성이 강조된다.

아. 통고 요건

클리퍼튼섬 사건에서 중재재판소는 관련국에 대한 통고 역시 선점의 요건인지에 대한 문제도 다룬 바 있다. 당해 사건에서 중재관은 “베를린 의정서 제34조에 규정되어 있는 통고의 의무는 앞에서 말한 것처럼 당해 사건

119) *Ibid.*, p. 54.

120) *Ibid.*, p. 62.

121) *Ibid.*, PP. 62-3.

에는 적용될 수 없다는 점에 주의해야 한다¹²²⁾라고 실시함으로써 1885년의 베를린 의정서 상에 명시된 무주지를 선점하기 위해 관련국에 대한 통고의 의무화하고 있는 규정은 멕시코가 동 의정서의 당사국이 아니기 때문에 당해 의정서가 본 사건에 적용되지 않는다고 판시함으로써 통고의 의무가 일반국제법상의 원칙으로 확립되었다는 점을 부정하고 있다.

따라서 일본의 시마네현 고시가 통고의무를 이행하지 아니하였다는 것으로 선점이 성립되지 않는다고 항변하기에는 곤란하다는 점을 간접적으로 시사하고 있다.

자. 상대적 권원(relative title)

상대적 권원의 중요성이 우선 강조된 대표적 사건으로는 동부 그린란드 사건을 들 수 있다. 당해 사건에서 재판소는 실효적 지배와 관련성이 있는 국가실행을 적시하고 있다는 점에서 영유권을 공고화하는 방안이 무엇인지를 생각해 볼 수 있는 중요한 선례가 되고 있다. 그 예로 여러 가지 그린란드 관련 입법행위와 조약체결 시 그린란드에 대한 예외인정과 그린란드에 대한 각종 독점사업권 행사 내지 부여 등 그린란드 전역에 대한 주권적 권능의 현실적, 평화적 행사 등이 적시되어 있다.

따라서 당해 판결은 영유권 분쟁 사건에서는 영유권에 대한 2개의 상반된 주장이 제기되고 재판소는 이 중 어느 쪽 주장이 보다 우월한 것인지의 여부를 판단해야 한다고 실시함으로써 소위 상대적 권원(relative title)의 중요성을 강조하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

나아가 재판소는 인구가 희박하거나 정착촌이 건설되지 않은 지역에 있어서의 영유권 주장의 경우에는 분쟁당사국이 상대적으로 우월한 주장(superior claim)을 할 수 없다면 영유권 결정이 쉽지 않다는 점을 분명히 하고

¹²²⁾ Clipperton Island case (Mexico, France), Reports Of International Arbitration Awards, (28 January 1931), Volume II, p. 1110.

있다.¹²³⁾ 결국 재판소는 극지로서의 특성을 고려할 경우 선점의 객관적 요건을 충족하기 위한 실제적인 국가권한의 행사 정도 내지 빈도는 낮을 수 밖에 없음을 예정하면서 영유권을 주장하는 분쟁당사국간의 권한행사의 상대적 우월성에 기초하여 결론을 내릴 수 있음을 암시하고 있는 셈이다.

그런데 상대적 권원의 중요성이 가장 잘 나타난 대표적 사건은 영국과 프랑스 간의 멩끼에-에크레오 섬 사건이라 할 수 있다. 멩끼에(Minquiers)와 에크레오(Ecrehos) 섬을 노르망디 반도 앞 영국령 채널 군도의 저지(Jersey)섬과 프랑스령 쇼지(Chausey)섬 사이에 위치한 섬들로, 에크레오는 저지섬으로부터 3.9해리 프랑스 연안으로부터 6.6해리 지점에 있으며, 멩끼에는 저지섬으로부터 9.8해리, 프랑스 본토로부터는 16.2해리 프랑스령인 쇼지(Chausey)섬으로부터 8해리 지점에 위치하고 있다.

이 사건은 영국과 프랑스 간에 1950년 12월 29일에 체결된 특별협정에 근거하여 국제사법재판소에 회부된 사건으로 국제사법재판소는 만장일치로 에크레오와 멩끼에 도서 군의 작은 섬들과 암석들을 전유한 수 있는 한, 이러한 작은 섬들과 암석들에 대한 주권은 영국에 속한다고 판시했다.¹²⁴⁾

특별협정에 따라 재판소는 분쟁당사국 중 누가 두 도서군에 대한 권원에 대하여 보다 더 설득력 있는 증거를 제출하였는지를 판단하도록 요청받았고, 당해 도서들에 대하여 무주지 지위를 적용하는 것은 배제하였다. 즉 양 당사국은 당해 사건에서 전략적으로 무주지의 가능성을 처음부터 배제시키고 누구의 권원이 상대적으로 더 우월한가의 다툼으로 전환시킨 셈이다. 이는 양 당사국이 제출한 특별협정 제1조에 명시되어 있는데, 즉 당사국은 국제사법재판소에 “분쟁의 대상인 도서군이 영국 또는 프랑스 중 누구의 영유권에 귀속되는지를 판단해 달라”¹²⁵⁾고 재판소가 판단해야 할 상황을 명확화

¹²³⁾ Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway), PCIJ Reports Series A/B No. 53 (1933), p. 46.

¹²⁴⁾ Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway), PCIJ Reports Series A/B No. 53 (1933), p. 72.

한데서 오는 논리적 귀결이다.

당해 사건에서 특이한 점은 영국과 프랑스 모두가 고래의 권원 내지 시원적 권원을 주장하고 있다는 점이다.¹²⁶⁾ 영국은 역사적 권원을 주장하기 위해 1066년 윌리엄 노르망디공의 영국 정복으로부터 그 권원을 도출하였다. 그 당시 수립된 채널 군도를 포함 하는 영국과 노르만디 공국간의 연맹은 프랑스의 필립 아우구스투스가 노르망디를 정복한 1204년까지 계속되었지만 필립 아우구스투스의 관련된 섬들을 정복하려는 시도는 실패로 끝났기 때문에 영국은 에크레오와 멩끼에를 포함하는 모든 채널 군도가 영국에 통합된 채로 남아있었고, 이러한 사실관계는 그 이후에 체결된 양국 간의 조약들에 의하여 법적으로 확인된다고 주장하였다.¹²⁷⁾ 이에 대해 프랑스 정부는 1204년 이후부터 프랑스가 대륙에 인접한 다른 몇몇 섬들과 함께 멩끼에와 에크레오를 보유하고 있다는 점을 영국에 의하여 원용된 동일한 중세 시대의 조약들을 언급하면서 법적 권원을 주장함과 동시에 소위 시원적 권원을 주장하였다. 그러나 국제사법재판소는 프랑스가 원용한 1259년 파리(Paris) 조약, 1360년 칼레(Calais) 조약, 1420년 트로예스(Troyes) 조약 중 어느 것도 어떤 섬들이 구체적으로 누구에게 속하는 것인지를 특정하고 있지 않다고 판단하였다.¹²⁸⁾ 당해 사건의 재판소부탁합의라 할 수 있는 특별협정에서 분명히 예정되어 있다시피 양국간의 상대적 권원의 다툼이 가장 주된 쟁점이었기 때문에 양국은 당해 도서군에 대한 수많은 실효적 지배의 증거를 다투어 제출하였다.

이러한 실효적 지배의 증거와 관련하여 영국측이 제출한 대표적 증거로

¹²⁵⁾ The Minquiers and Ecrehos case (France/UK), Judgment of November 17th, 1953, ICJ Reports (1953), p. 48.

¹²⁶⁾ 보다 정확하게는 영국은 고래(古來)의 권원(ancient title)이라는 표현을 쓰고 있으며, 프랑스는 시원적 권원 (original title)을 주장하였다.

¹²⁷⁾ *Ibid.*, p. 53.

¹²⁸⁾ *Ibid.*, pp. 53-4.

는 영국 왕이 이들 섬에 대해 사법권과 징세권을 행사하였다는 사실을 입증하는 다양한 중세 문서,¹²⁹⁾ 1889년 이래 작은 섬들에 건설된 주거 가능한 집과 헛간들에 대한 과세 조치, 에크레오에 있는 부동산 거래 계약의 저지에서서의 등록과 같은 저지 당국의 관할권 행사, 지방 행정권 및 입법권 행사와 관련한 다양한 행위, 섬에서 발견된 난파선 사건들에 대하여 행사한 관할권, 18세기 말, 19세기 및 20세기에 이루어진 섬에서 발견된 사체를 검시한 사실, 이 작은 섬에 저지에서 온 사람들이 주거 가능한 집과 헛간을 건축한 것에 대한 재산세 부과와 이를 정착민들이 납부한 사실. 멩끼에에 소재하는 부동산과 관련한 매매계약을 저지에서 등록한 사실 등이 있는데¹³⁰⁾, 재판소는 이러한 증거에 상당한 증명력을 인정하였다.

즉 이러한 다양한 사실들은 저지 당국이 다양한 방법으로 오랜 기간 동안 특히 멩끼에와 관련하여 통상적인 지방행정권을 행사하였다는 점과 19세기와 20세기의 상당한 기간 동안 영국 당국이 이 도서군과 관련하여 국가기능을 행사하였음을 보여준다고 판단한 것이다.

이에 비해 프랑스가 제출한 증거에 대해서는 재판소는 큰 의미를 부여하지 않았다. 예를 들어 프랑스 정부는 19세기 이후 영국 정부의 관할권 행사의 상대적 우월성을 배척하기 위해 1839년에 체결된 어업에 관한 협정을 원용하면서 분쟁의 대상인 도서군들은 이 협정이 설정하는 공동어업수역 내에 속하기 때문에 이 협정의 체결로 당사자들이 주권의 표현과 관련한 추후적인 행위를 하는 것이 봉쇄되었다고 주장하였지만 재판소는 이 협정은 어업협정으로 수역의 이용에 대하여서만 다루고 있지 작은 섬의 육지 자체에 대한 공동 이용은 다루지 않았기 때문에 이러한 주장을 받아들일 수 없다고 판단하였다.¹³¹⁾ 또한 프랑스는 1861년 이래 영국으로부터 어떠한

¹²⁹⁾ *Ibid.*, pp. 55.

¹³⁰⁾ The *Minquiers and Ecrehos case* (France/UK), Judgment of November 17th, 1953, ICJ Reports (1953), p. 65-66.

¹³¹⁾ *Ibid.*, p. 58

반대에도 봉착하지 않고, 멩끼에의 등대 및 부표에 대하여 독자적인 책임을 부담하고 있었다는 사실을 하나의 증거로 제출하였는데, 재판소는 프랑스가 멩끼에에 설치한 부표는 도서군들의 암초 바깥에 있는 것이고, 프랑스 항구로 혹은 항구로 부터의 항해를 보조하기 위한 것으로 멩끼에의 위험한 암초로부터 선박을 보호하기 위한 것이라고 판단하여 이러한 선박의 안전을 위한 조치의 목적은 당해 섬들을 영유하고자 하는 의사와는 무관한 것으로 판단하였다.¹³²⁾ 결국 국제사법재판소는 당사국이 제출한 사실관계를 입증하는 증거를 기초로 상반된 주장의 상대적인 가치를 평가하면서 멩끼에와 에크레오에 대한 주권은 영국에 속한다고 판단하였다.

그러나 증거와 관련하여서는 중세시대에 있었던 사태들로부터 추론되는 것은 간접 추정과 불과하므로 당해 사건에서 중요한 것은 멩끼에와 에크레오섬의 점유와 직접적으로 관련된 증거¹³³⁾라 하여 증거의 상대적 경중에 관해서도 입장을 분명히 하였다.

이는 결국 상대적 권원의 해법에서 여러 증거의 상대적 평가를 통한 영유권의 결정이라는 논리적 구조를 견지하겠다는 것을 의미하며 따라서 누가 문제되는 기간 중에 보다 강한(stronger) 주권 행사를 하였는가, 즉 누가 보다 강한 실효적인 점유 행위를 문제되는 영역에 대하여 하였는가 영유권 귀속에 대한 판단을 함에 있어서 중요한 요소임이 재확인한 대표적 사례라 할 수 있다.

독도 문제 역시 사법적 판단을 받을 경우 영국과 프랑스간의 멩끼에-에크레오섬 사건과 같이 무주지의 가능성이 배제되고 상대적 권원에 대한 다툼으로 전개될 가능성이 높다.

따라서 실효적 지배에 대한 증거발굴에 대한 중요성은 다시 강조해도 지나치지 않은 문제이며, 현 상황 일본을 자극하지 않으면서 실효적 지배의 증거로 원용될 수 있는 행위의 개발에도 노력해야 한다.

¹³²⁾ The *Minquiers and Ecrehos case* (France/UK), Judgment of November 17th, 1953, ICJ Reports (1953), p. 70-71.

¹³³⁾ *Ibid.*, p. 57.

차. 각종 행정적 권한(effectivites) 문제

최근의 국제재판소 판례에서 주의깊게 살펴보아야 할 점은 과거 식민지를 경험했던 신생 독립국간의 영토분쟁에서 Effectivites라고 불리는 독립 직후의 각종 행정적 권한의 행사가 매우 중요하게 부각되고 있다는 점이다.

(1) 리기탄과 시파단 섬의 영유권에 관한 사건

인도네시아와 말레이시아 간의 리기탄과 시파단 도서의 영유권에 관한 사건¹³⁴⁾에서 행정적 권한의 중요성을 살펴보면 다음과 같다. 리기탄과 시파단 섬은 말레이시아 남동부 셀레베스해에 소재한 작은 무인도이다. 2002년 12월 17일자 판결에서 국제사법재판소는 리기탄과 시파단 섬 분쟁 사건에 있어 말레이시아의 영유권을 인정하였다. 이러한 판결을 내림에 있어 국제사법재판소는 먼저 당해 분쟁의 복잡한 역사적인 배경에 대해 언급한 후 분쟁당사국들에 의해 주장된 권원들을 비교하였다.

당해 사건에서 양 당사국은 모두 식민지 시절인 19세기에 체결된 조약을 근거로 한 역사적 권원을 주장하고 있다. 예를 들어 인도네시아는 주로 영국과 네덜란드간에 체결된 1891년 협약의 해석에 근거하여 동 협약이 분쟁 도서인 리기탄과 시파단이 위치하고 있는 지역 내에 있는 도서들에 대해 영국과 네덜란드 사이의 경계를 북위 4도 10분으로 결정했다고 주장하면서, 분쟁 도서들은 상기 경계선의 남쪽에 위치하기 때문에 동 협약에 의해 분쟁 도서들이 최초에는 네덜란드령으로 되었다가 그 후 네덜란드로부터 독립한 인도네시아로 승계되었다고 주장했다.¹³⁵⁾

¹³⁴⁾ Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesiamalaysia), Judgment, ICJ Reports (2002), pp. 625-686.

¹³⁵⁾ *Ibid.*, p. 643.

이에 대해 말레이시아는 1891년 협약은 전체적으로 보아서 단지 영국과 네덜란드가 보르네오와 세바틱(Sebatik)에서 각각 점유하고 있는 육지의 경계를 명확하게 하기 위한 목적으로 체결되었기 때문에 경계선은 세바틱의 동단에서 멈추었다고 주장하였다.¹³⁶⁾

이러한 양 당사국의 주장에 대해 국제사법재판소는 1891년 협약의 제4조¹³⁷⁾ 본문은 협약의 대상과 목적에 비추어 볼 때 또한 동 협약의 준비작업을 살펴보더라도, 세바틱의 도서 동쪽에 위치한 도서의 영유권을 결정하는 경계선을 설정한 것으로 해석될 수 없다는 입장을 밝힘으로써 결과적으로 동 협약은 분쟁 도서인 리기탄과 시파단에 대한 인도네시아의 권원을 형성하는 것으로 인정할 수 없다고 판시했다.¹³⁸⁾ 더구나 국제사법재판소는 동 사건에서 분쟁 당사국들이 제출한 지도들도 이러한 결론과 다르지 않다고 설명하였다.

당해 사건에서는 분쟁당사국은 모두 식민지 지배를 받다가 독립한 국가이기 때문에 승계에 의한 권원도 중요한 쟁점 중의 하나였다. 이와 관련하여 국제사법재판소는 비록 분쟁당사국 모두 분쟁 도서인 리기탄과 시파단이 문제의 기간 동안에 무주지가 아니었다는 점에 대해서는 의견이 일치하지만 양 당사국 모두 이들 도서들에 대한 권원을 각국이 향유하고 있었다는 서로 상반되는 주장을 제기하고 있다는 점에 주목하였다.

136) Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesiamalaysia), Judgment, ICJ Reports (2002), pp. 644.

137) 1891년 협약 제4조 “동쪽 해안 북위 4° 10'으로부터 경계선이 이와 평행하게 동쪽으로 세바틱 도서를 가로질러 계속되어야 한다: 이 평행선 북쪽에 위치한 도서 지역은 영국의 북부 보르네오 회사에 그리고 이 평행선 남쪽 지역은 네덜란드에 속해야 한다. (From 4° 10' north latitude on the east Coast the boundary-line shall continued eastward along that parallel, across the Island Of Sebittik: that portion Of the island situated to the north Of that parallel shall belong unreservedly to the British North Borneo Company, and the south of that parallel to the Netherlands.)” Ibid., p. 645, Para. 36.

138) Ibid., pp. 652-3, Para. 52.

우선 인도네시아는 시원적 권원의 보유자간 체결한 계약을 통해 네덜란드의 승계 국가로서 동 분쟁 도서들에 대한 권원을 향유한다고 주장하였으며,¹³⁹⁾ 말레이시아는 이를 다투면서 술루의 술탄이 보유한 시원적 권원이 스페인, 미국, 북부 보르네오 국가로 이어져 이후 영국, 대영제국, 그리고 최종적으로 말레이시아라는 순서로 승계되었으며, 이러한 일련의 승계를 통해 말레이시아가 동 리기탄과 시파단에 대한 영유권을 획득했다고 주장하였다.¹⁴⁰⁾

그러나 국제사법재판소는 협약상의 권원과 이러한 승계에 대한 권원을 모두 부정하고 주권의 효율적인 행사의 증거로서의 행정적 권한의 행사(effectivites)에 중점을 두어 당해 사건을 해결하기에 이른다.

즉 해당 지역에서의 영토 관할권의 효율적인 행사의 증거로서의 행정적 권한의 행사(effectivites)에 관해 분쟁당사국이 제출한 입증자료의 평가에 초점을 두었다.¹⁴¹⁾

이와 관련하여 인도네시아는 우선 분쟁 도서인 리기탄과 시파단 주변 해역에서의 네덜란드 및 인도네시아 해군의 지속적인 주둔을 증거로 제출하였지만¹⁴²⁾ 국제사법재판소는 문제의 해군 당국이 분쟁 도서인 리기탄, 시파단과 그 주변 해역을 순찰한 것은 해적 소탕 등 다른 목적에 의한 것이었으므로 네덜란드 또는 인도네시아의 주권 하에 있었다고 인식한 사실을 도출할 수는 없으므로 이러한 순찰행위를 주권자의 자격으로 한 행위로 볼 수 없다고 판시했다.¹⁴³⁾

인도네시아는 또한 분쟁도서들 주변 해역이 인도네시아 어민들에 의해

139) *Ibid.*, p. 669, Para. 94.

140) Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesiamalaysia), Judgment, ICJ Reports (2002), pp. 625-686.

141) *Ibid.*, p. 683, Para. 138.

142) *Ibid.*, pp. 679-680, Para. 130.

143) *Ibid.*, p. 683, Paras. 139-141.

전통적으로 이용되어 왔음을 강조했다,¹⁴⁴⁾ 국제사법재판소는 이에 대해 사인의 행위는 그들의 행위가 공식적인 규제에 의하거나 또는 정부의 권한 하에 이루어진 것이 아니라면 행정적 권한 행사의 증거로서 인정될 수 없다고 판시했다.¹⁴⁵⁾

말레이시아는 행정적 권한의 행사 증거로서 북부 보르네오 당국이 분쟁 도서인 리기탄과 시파단에서 당시 상당한 경제적 중요성을 가지고 있는 바다거북알의 채취를 규율하고 통제하기 위해 취해진 조치들을 현시하였다.

말레이시아는 이러한 조치들이 1917년 바다거북 보호령(Turtle Preservation Ordinance)에 근거했으며, 이러한 법령이 두 분쟁 도서 지역에서 적어도 1950년대까지 적용되었다고 주장했다.¹⁴⁶⁾ 또한 북부 보르네오의 식민지 당국은 1962년 시파단, 1963년 리기탄에 각각 등대를 설치했으며, 이 등대들은 말레이시아의 독립 이후 오늘까지 말레이시아 당국에 의해 유지되고 있다는 사실도 강조했다.¹⁴⁷⁾

결국 당해 사건은 말레이시아가 식민지 독립이후 행사한 각종 행정적 권한(post-colonial effectivites)이라 할 수 있는 바다거북과 그 알 채취의 규제, 조류 보호 구역의 지정, 등대 설치 유지 등 각종 입법 및 행정 조치의 증명력을 높게 평가하여 분쟁 도서들이 말레이시아의 영유권에 귀속된다는 판결을 내리고 있다.

특히 당해 사건에서 식민지 지배를 받던 국가들 간에 독립 후 영토분쟁이 발생하였을 경우 소위 식민지 독립이후 행사한 각종 행정적 권한의 증거가 지니는 증명력의 문제이다.

행정적 권한의 행사(effectivites)라는 용어가 국제사법재판소 판결에 처음 등장한 것은 1986년 부르키나파소와 말리간의 국경선 분쟁 사건에서 었

144) *Ibid.*, p. 680, Paras. 130.

145) *Ibid.*, p. 680, Para. 140.

146) *Ibid.*, p. 684, Para. 143.

147) *Ibid.*, pp. 684-5, Para. 146.

는데, 국제사법재판소는 행정적 권한의 행사가 지니는 의미를 권원 성립의 근거 즉 권원 취득에 직접 관계되는 주권의 표시로서의 의미와 권원의 증거 즉 이미 성립된 권원을 확인하기 위한 증거로서 고려되는 관할권의 행사나 표시로서의 의미를 지닌 것으로 보고 있다.

일반적으로 제국주의의 지배를 받고 독립한 국가가 문제가 되는 지역에서 주권자의 자격으로 영유의 의사를 가지면서 실효적 지배를 행사하기에는 상당한 시간이 소요된다.

당해 사건에서 인도네시아는 식민지 시절 네덜란드와 독립 후 인도네시아 해군의 순찰 활동을 행정적 권한의 행사 증거로 제출하였지만 국제사법재판소는 이러한 순찰활동의 주권자의 자격으로 영유의 의사를 가지고 한 행위로 판단하지 않았다. 군의 일반적 임무를 생각해 볼 때 국토수호가 포함되어 있다는 점을 생각할 경우 납득이 곤란하지만 재판소는 행위자체에 초점을 두기보다 행위의 목적에 초점을 두어 당시 해군의 순찰활동이 해적의 소탕에 있었으므로 이는 모든 국가가 일반국제법상 부담하는 의무라는 점에서 영유권과 직접적으로 관련이 행위로 취급하지 않았을 뿐이다.

따라서 우리의 해군이 독도 주변에서 순찰활동이나 군사활동을 수행할 경우에는 영유의 의사를 명확화하기 위해 행위의 목적을 분명히 해 둘 필요가 있다.

(2) 에리트리아와 예멘간의 중재사건에서 행정적 권한의 행사

행정적 조치(effectivites)의 중요성이 부각된 또 다른 사건으로 에리트리아 정부와 예멘공화국 정부 간의 중재사건¹⁴⁸⁾이다.

1995년 12월 홍해(Red Sea)를 접하고 있는 에리트리아와 예멘 연안에 위치한 도서 중 하나인 그레이터 하니쉬(Greater Hanish)에서 발생한 양국 간의

¹⁴⁸⁾ Award Of the Arbitral Tribunal in the First Stage of the Proceedings (Territorial Sovereignty and of the Dispute), between the State Of Eritrea and the Republic Of Yemen, of 9 October 1998.

무력충돌은 지역평화에 대한 위협이라는 국제사회의 우려속에서 합리적 해결을 모색하게 되어 거의 반년에 걸친 노력 끝에 1996년 5월 21일 파리에서 “원칙에 관한 합의(Agreement on Principles)”의 체결에 성공하여 당사국은 서로에 대한 무력의 호소를 포기하고 “영유권과 해양경계획정의 문제에 대한 그들의 분쟁을 평화적으로 해결할 것을” 약속하기에 이른다.

결국 양국은 당해 합의를 대체하는 중재부탁합의를 1996년 10월 3일에 채택하여 당일 이 사건을 중재재판에 회부하였다. 원칙에 관한 합의에서부터 양국은 당해 사건과 관련하여 두 단계에 걸친 중재판정을 예정하였으며 그 내용은 첫 번째 단계로서 동 사안에 적용가능한 국제법 원칙, 규칙 및 관행에 따라 또한 특히 역사적 권원(historic titles)에 기초하여 홍해내의 분쟁도서에 관한 영유권의 귀속을 해결해 줄 것을 중재재판소에 부탁하였으며, 두 번째 단계로서 첫 번째 단계에서 형성하게 될 영유권에 관한 문제에 대한 동 재판소의 견해, UN해양법협약 및 다른 적절한 요소들을 고려하여 해양경계를 확정하는 판정을 내려 줄 것을 부탁하였다.

결국 이러한 두 단계를 걸친 중재판정에서 당사국이 요청한 바는 1) 홍해내의 몇몇 인간이 거주하지 않은 도서들에 대한 영유권에 관한 분쟁의 해결, 2) 양국간의 해양경계선의 확정, 3) 양국 어민에 의한 당해 도서 주변 수역의 이용에 관한 분쟁이다.

분쟁을 구성하는 지리적 상황은 양국은 홍해의 연안국으로서 대항국(서로 마주보는 국가, opposite states)의 관계에 있다. 즉 에리트리아는 홍해의 서안(西岸)에 위치하고 예멘은 동안(東岸)에 위치하는 국가이다.

양국의 역사적 상황은 불행했던 식민주의 역사와도 연관되어 있다. 예멘 공화국의 경우 1990년 5월 22일 북예멘이라 불리는 예멘아랍공화국과 남예멘이라 불리는 예멘인민 민주주의공화국의 통일로 성립된 국가였으며, 북예멘은 오토만제국의 몰락으로 1918년 독립을 획득하였고, 남예멘은 아덴의 영국식민지와 사우디아라비아의 보호령으로부터 1967년 독립하여 형성된 국가였다.

이에 비해 에리트리아는 영국군이 제2차 세계대전 동안 영토를 점령했던 1941년까지는 50년 이상 이탈리아의 식민지였다가 1952년 에티오피아의 연방국으로 통합되었고 1962년 하나의 주(州)로 병합이 된 이래 약 30년에 걸친 내전의 결과 1993년 협정에 의해 에티오피아로부터 분리·독립한 국가이다.¹⁴⁹⁾

이러한 지리적 역사적 상황에 비추어 볼 때 지리적 상황의 경우 독도문제와 다소 유사성을 지니고 있다고 판단할 수 있지만, 역사적 배경에 있어서는 현저한 차이를 이루고 있다. 우선 당해 사건은 식민주의 역사를 공통으로 경험한 국가들 간에 발생한 분쟁임에 반해 독도문제는 식민지배국과 피지배국간에 발생할 수 있는 문제라는 점에서 큰 차이를 발견할 수 있다.

다만 예멘공화국의 역사적 배경속에서 식민지배를 통해 단절된 법통과 국가성의 문제를 당해 사건에서 어떻게 전략적으로 취급하고 있는가에 대한 분석을 통해 독도문제에서 우리의 역사적 배경에 관한 입장을 정리해 볼 수 있는 시사점을 찾을 수는 있을 것이다.

당해 사건에서 양 당사국은 섬의 이용(use)과 점유(possession)에 관한 엄청난 양의 증거를 제출하였는데, 이는 모두 “중단되지 않은 고래(古來)의 권원(uninterrupted ancient title)”의 존재를 입증하기 위한 것이었다.

제출된 증거를 주요 유형별로 분류해 보면 일방 당사국의 주장과 관련한 타방 당사국의 행위 특히 특정 행위나 조치에 대한 항의가 존재하였는지의 여부와 관련한 증거, 외교적 교환각서와 같은 제3국의 행위, 국제조약, 역사적 문헌, 지도, 형사관할권의 행사 증거, 어업관할권의 행사와 관련이 있는 사인의 어로행위, 국가대표에 의한 분쟁도서의 공식적 방문, 식민지배 시대 및 현재의 입법관할권의 행사, 연안 석유 개발에 관한 양허 및 이에 관한 규제, 행정조치 등이라 할 수 있다.

¹⁴⁹⁾ Nuno Sérgio Marques Antunes, "The Eritrea-Yemen Arbitration: First Stage - The Law of Title to Territory Re-averred", 48 The International and Comparative Law Quarterly 362 (1999), p. 362.

일반적으로 이러한 유형의 증거는 역사적 권원의 공고화를 위한 행정적 권한의 행사의 구체적 사례로 대부분의 영토분쟁에서 경쟁적으로 제출되는 전형적인 증거라 할 수 있다. 이를 근거로 하여 사법적 판단을 내리는 국제 재판소의 증거평가 방법은 이들 중 특히 주권자의 자격(a titre de souverain)으로 수행되는 행위를 관련 증거로서 추출해내는 작업을 통해 이루어지고 있다.

따라서 당해 중재재판소는 어느 국제재판소의 증거평가방식을 충실하게 따라서 분쟁도서에 대한 유효한 주권적 권원의 존재를 입증하는 능력을 지니고 있는지의 여부에 따라 특정 사실의 법적 중요성을 찾아내는 작업을 수행하였다.

그런데 관행상 이러한 행정적 권한 행사와 관련한 증거는 확정적 권원이 불분명한 상황에서 상대적 권원(relative title)을 다투는데 있어서 매우 중요한 역할을 수행해 왔다. 예를 들어 팔마스섬 사건에서 후버 중재재판관은 당해 증거들의 증명력의 상대적 평가를 통해 그 차이에 기초하여 도서의 영유권 귀속문제를 해결하였음을 관점에서 인정한 바 있다. 따라서 당해 사건에서 이증거들은 사실 증명력의 상대적 가치를 평가하는 사안과는 구분해서 살펴보아야 할 측면이 존재한다. 왜냐하면 당해 사건에서 양국간의 중재합의는 분쟁도서들이 양국 중 어느 한 국가의 영유권에 귀속되는지를 판단해 달라고 부탁하기보다 단순하게 “영유권에 대한 판정을 내려줄 것”을 명확하게 요청하고 있기 때문이다.

그런데 당해 중재재판소는 중재부탁합의에 의한 이러한 자신의 위임 사항을 재확인하면서 단순히 증거의 상대적 가치의 평가를 통해 분쟁대상 도서들이 분쟁당사국 중 일방의 영유권에 귀속되는 결정을 내리는 것을 자신의 임무라 판단하지는 않았다. 오히려 개별 도서의 권원의 결정과 관련하여 모든 가능성을 열어두고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 분쟁 당사국 중 어느 한 국가의 영유권에 귀속되는지를 판단해 달라고 부탁한 대표적 사건인 동부 그린란드 사건이나 멩끼에-에크레오섬 사건에서와는

달리 분쟁의 대상이 되는 도서들의 영유권 결정과 관련하여 소위 공동영유 (condominium)와 같은 공동영유는 물론 분할된 영유권의 가능성과 무주지의 가능성도 함께 검토하였으며, 제출된 증거를 통해 개별 도서들 각각에 대해 영유권의 일방에 대한 귀속을 결정하는 것으로 결론을 내린 것이다.

다만 비록 당해 중재재판소가 공동영유를 인정하지는 않았지만 전통적 어업체제에 의해 제한되는 제한적 영유권을 인정하고 있다.

이러한 증거의 평가 방식은 상대적 권원을 결정하는 방식과 비교할 경우 제출된 개별 증거의 상호 비교 보다 증거자체가 지니는 최소한의 절대적 가치 즉 증거가 지니는 법적 의의에 대해 보다 명확한 최소한의 기준을 찾아내는데 도움을 줄 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이와 관련하여 중재재판소는 “권리의 취득을 위해 최소한의 절대적인 요건(minimum absolute requirements)이 존재해야 하며 원칙상 이는 통상적으로 상대적인 문제 이어서는 안된다” 는 견해를 소개하고 있다.

물론 증거 평가의 방식을 구체적으로 검토해 볼 경우 상호간의 상반되는 증거와 관련해서는 증명력의 상대적 가치를 전혀 고려하지 않았다고 판단하기에 곤란한 측면이 존재하는 것도 사실이다.

그러나 이를 독도문제와 연관해서 살펴볼 경우 실효적 지배를 현시하는 행정적 권한의 행사와 관련하여 좀 더 냉철한 접근법이 필요하다는 점을 당해 사건은 간접적으로 암시해주고 있다고 평가할 수 있다.

일본의 경우 독도와 관련하여 종전에는 선점이론에 기초하고 있는 듯한 인상을 주었지만 고유영토론(보다 정확하게는 역사적 권원)을 주장하면서 시마네현 고시를 통해 역사적 권원이 확립 내지는 확인되었다는 전략적 입장을 취하고 있다.

이때 시마네현 고시는 증명력의 상대적 의의를 입증하는 여타의 행정적 권한의 행사와 다른 차원의 절대적 의의를 지니고 있음을 부인하기에는 매우 곤란한 측면이 있다는 점을 직시해볼 필요가 있다.

물론 우리의 경우에도 대한제국시절 독도와 관련이 있는 것으로 주장되

는 황제의 칙령이 존재하고 있다.

따라서 이들이 지니는 증거로서의 가치는 역사적 권원을 공고화하기 위한 행정적 권한 행사의 상대적 평가문제와는 또 다른 차원의 절대적 의의를 지니고 있다는 주장이 가능한데 그 이유는 만약 당해 칙령에서 기술하고 있는 석도가 독도라는 점이 입증된다면 최소한 이들 증거를 통해 관련 시기 이후에 독도가 무주지의 법적 지위를 가진 적이 있었다는 주장을 배척하는 효력을 지니게 되기 때문이다.

당해 사건에서 양 당사국이 제출한 증거의 특색을 살펴보면 예멘의 경우 수세기 이전부터의 일관성 있는 증거인데 반해, 에리트리아의 경우에는 다소 이질적 증거였다는 점에서 상대적 가치만을 염두에 둔 경우에는 예멘에게 유리한 소송이라는 예측도 가능하였다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 중재재판소는 “국가 및 정부 당국의 기능의 발현 증거”라는 제목 하에 특히 1)도서의 영유권을 주장하는 의사, 2)바다와 관련한 활동, 3)분쟁 도서상에서의 행위, 4)일반적 행위 등으로 분류하여 당사국이 제출한 다양한 증거들에 대해 최소한의 절대적 가치를 개별적으로 평가하였다.

조사한 증거로는 1)홍해에서의 등대의 건립 및 유지와 관련한 쟁점, 2)지도 및 해도 증거, 3)석유관련 활동 등 3가지를 들 수 있는데 이와 관련한 중재재판소의 입장은 다음과 같다. 등대와 관련하여 중재재판소는 주로 당사국의 행위의 법적 의의에 대해 조사하였으며 이에 대해서는 등대와 관련한 활동이 예멘의 법적 지위에 영향을 미칠 수 없다고 판단하였다. 지도와 관련하여서는 각 당사국이 서로의 주장과 배치되며 서로 상쇄될 수 있는 일관성을 결여하는 지도 증거를 제출하고 있다고 보았다. 또한 양 당사국이 제시한 석유양허계약과 관련한 증거 역시 각 당사국의 주장을 강화하는데 실패했다는 결론을 내렸다. 결국 당해 사건에 있어서 중재재판소는 당사국이 행정적 권한의 행사와 관련하여 엄청난 양의 증거를 제출하였음에도 불구하고 권원을 확립하는 증거로서의 가치를 부인하고 다소 의외의 요인에

서 영유권 귀속의 근거를 찾았다.

이에 덧붙여 한 가지 주목해야 할 점이 있다, 마치 당해 사건에서 행정적 권한의 행사에 대한 증거와 조사에 있어서 중재재판소는 상대적 가치에 따른 증명력의 차이에 관심을 두기보다는 서로 상반되는 즉 상쇄 가능한 증거의 존재유무에 관심을 두고 있었다는 평가가 가능할 정도로 주거의 상충여부에 대한 상세한 기술이 판정에서 나타나고 있다는 점이다.

카. 인접성의 원칙

독도는 일본의 영토인 오키섬에 비해 울릉도로부터 더 가까운 위치에 있으므로 인접성의 원칙에 기초한 영유권 주장이 많다.

인접성의 원칙과 관련하여서는 이미 팔마스섬 사건에서 막스후버 중재관이 매우 중요한 판단을 하였다.

상대적 인접성을 미국이 주장했음에도 불구하고 후버 중재관은 영해 밖에 위치한 섬이 상대적으로 인접한 영토의 국가에 귀속되는 효과를 인정하는 실정국제법규가 존재하지 않는다는 점을 명확히 하였다.¹⁵⁰⁾ 인접성에 기초한 영유권 주장은 최근 단일체성 혹은 종속성의 형태로 보다 세련된 주장이 전개되고 있다.

예를 들이 멩끼에-에끄레오 사건에서 분쟁당사국의 소송전략에서 눈여겨 살펴보아야 할 점은 분쟁의 대상인 작은 섬들 즉 채널 군도를 전체가 하나의 실체를 이루고 있다는 점을 입증함으로써 일방이 보다 주된 섬들을 보유하고 있기 때문에 분쟁의 대상이 된 군도 또한 보유한다고 주장을 펼쳤다는 점이다.¹⁵¹⁾ 당해 사건에서 재판관 카르네이로(Carneiro)는 개별의견

¹⁵⁰⁾ Islands Of Palmas case (Netherlands, USA), Reports Of International Arbitration Awards, (4 April 1928). Volume II, p. 854. "...it is impossible to show the existence Of a rule Of positive international law to the effect that islands situated outside territorial waters should belong to a State from the mere fact that its territory forms the terra firma (nearest continent or island Of considerable size).

에서 이와 관련하여 자연적 단일성(natural unity)에 대한 견해를 피력한 바 있다. 즉 주도를 지배하면 특별한 예외적인 상황이 존재하지 않는 한, 그에 따른 부속도서에 대한 지배도 확보된다는 취지의 주장을 하고 있는 점이다.¹⁵²⁾ 이는 울릉도를 점유하고 있는 우리의 입장에 유리한 관념의 하나로 원용할 수 있다. 다만 울릉도와 독도가 주도와 속도라는 관계를 입증할 수 있어야 당해 관념이 우리에게 진정으로 유리하게 적용될 수 있을 것이다.

이러한 인접성 내지 단일성이 판정에서 중요하게 고려된 사건으로는 예멘과 에리트리아 사건을 들 수 있다. 중재재판소는 분쟁도서를 4개의 부류로 나누어 영유권 귀속문제를 결정하였는데 4개의 부류는 1)모합바카스(Mohabbakahs), 2)헤이콕스(Haycocks), 3) 주카르-하니쉬(Zuqar-Hanish) 도서군 및 4)주바이르(Zubayr) 도서군과 자발 알타이로(Jabal al-Tayr) 도서 등이다. 이 중에서 인접성과 단일성이 중요한 역할을 수행한 도서군은 모합바카스와 헤이콕스이다.

모합바카스는 에리트리아 본토 인근의 4개의 작은 도서들로 구성되어 있으며 하이 아일랜드(High Islet)를 제외한 나머지 3개의 도서는 모두 에리트리아 본토로부터 영해의 외측에 존재한다.

재판소는 비록 12해리보다 멀리 떨어져 있지만 중재재판소는 당해 도서들에 대해서는 인접성의 원칙에 기초한 추정을 적용하여 에리트리아 권원을 인정하였다.

151) The Minquiers and Ecrehos case (France/UK), Judgment of November 17th, 1953, ICJ Reports (1953), p.53.

152) *Ibid.*, P. 99. “해안 혹은 섬의 주요 부분을 점령한 국가가 그 섬의 전부를 점령한 것으로 여겨지는 것과 마찬가지로, 군도의 주요한 섬들의 점령은 타국에 의하여 실제적으로 점령되지 않은 동일한 군도의 작은 섬들과 암석들에 대한 점령도 포함하는 것으로 여겨져야만 한다, (Just as a State which has occupied the coast or important part of an island is deemed to have occupied the island as a whole, the occupation of principal islands of an archipelago must also be deemed to include the occupation of islets and rocks of the same archipelago, which have not been actually occupied by another State.)”

해이콕스(Haycocks)는 3개의 작은 도서들로 구성되어 있으며 우선 중재재판소는 당해 도서의 아프리카 연안 행정권과의 역사적 연계를 지적하였다. 이후 동 재판소는 에리트리아 본토에 대한 지리적 인접성에 보다 높은 가치를 부여하는 판정을 내린다.

다만 해상 지형물인 사우스 웨스트 록스(South West Rocks)의 경우에는 지리적으로는 예멘의 영유권에 속하는 것으로 결정된 그레이터 하니쉬(Greater Hanish)에 가깝기만 이러한 지리적 인접성보다 우월한 관할권 행사의 증거가 존재하기 때문에 에리트리아 영유권에 속하는 것으로 결정한다.

4. 이어도문제 적용

가. 이어도 문제의 일방적 제소 가능성

해양경계 획정에 관한 문제는 순수한 법적 분쟁의 대표적 예이므로 일방이 합의 성립에 불성실하여 합의가 성립되지 않을 경우 불성실한 상대를 국제재판소에 일방적으로 제소하는 사법적 해결도 신중하게 고려해 보아야 한다. 이어도 문제 역시 순수한 해양경계 획정의 성질을 띠고 있기 때문에 사법적 해결이 고려되어야 한다. 그러나 한·중간에는 일방적 제소에 의한 사법적 해결의 가능성이 원천적으로 봉쇄되어 있다.

2006년 4월 14일 일본 해상보안청은 한국이 주장하고 선포한 배타적 경제수역을 비롯한 특정 수역(독도 인근 수역도 포함)에서 측량/조사를 하겠다는 계획을 국제수로기구(IHO)에 통보함으로써, 한국에서 독도 문제와 관련해 큰 논란을 불러일으킨 적이 있었다.

한국 정부는 독도와 관련한 일본의 분쟁화 전략에 말려들지 않기 위해 2006년 4월 18일 유엔해양법협약 제298조 1항에 의거하여 협약상의 강제분

쟁해결절차를 선택적으로 배제하는 선언을 기탁한 바 있다.¹⁵³⁾

유엔해양법협약은 당해 협약의 해석과 적용에 관한 분쟁이 있을 때 일방 당사국이 타방 당사국을 상대로 일방적으로 중재재판소, 특별중재 재판소, 국제해양법재판소(ITLOS) 혹은 국제사법재판소(ICJ)에 분쟁을 회부할 수 있도록 되어 있는데 당해 선언을 기탁함으로써 일정 사항에 대해서는 이러한 일방적 분쟁 회부가 배제되는 효과가 발생한다.¹⁵⁴⁾

한국의 선언이 있는 직후 중국 역시 2006년 8월 25일 한국 정부와 유사한 강제분쟁 해결절차 배제선언을 하였다.¹⁵⁵⁾

이러한 선언의 결과 한중간에는 해양경계 획정 분쟁 즉 영해, 대륙붕이나 배타적 경제수역의 경계획정 분쟁은 협약상의 강제분쟁해결절차에 회부할 수 있는 길이 원천적으로 봉쇄되고 말았다.

결국 양국이 해양경계 획정과 관련하여 합의에 이르지 못할 경우 심지어 일방이 합의 성립에 불성실할 경우에도 이를 법적 구속력이 있는 분쟁해결절차라 할 수 있는 중재재판소, 특별중재재판소, 국제해양법기1판소 (ITLOS)는 물론 국제사법재판소(ICJ)에 일방적으로 회부할 수 없다. 설사 한국이 이 선언을 철회하더라도 중국이 자신의 선언을 철회하지 않는 한 강제절차를 원용할 수 없다.

153) 당해 선언문의 내용은 다음과 같다.

“1. 대한민국은 협약 제298조제1항에 따라 협약 제298조제1항 (a)호·(b)호 및 (c)호에 언급된 모든 범주의 분쟁에 관하여 협약 제15부제2절에 규정된 모든 절차를 수락하지 아니함을 선언한다. 현재의 선언은 즉시 유효하다. 현재 선언의 어느 부분도 대한민국이 다른 당사국간 분쟁에 대한 결정에 의하여 영향을 받을 수 있는 법률적 성질의 이해관계를 가진다고 여기는 경우, 대한민국이 동 협약 제287조에 언급된 재판소에 소송 참가 허가를 요청할 권리에 영향을 미치지 아니한다.”

154) 신창훈, “일본의 동해 측량/조사계획 사건에 대한 국제법적 평가”, 서울국제법연구 제13권 1호 (2006), PP. 176-182.

155) 중국의 선언문은 다음과 같다. “중화인민공화국 정부는 협약 제298조제1항 (a)호, (b)호 및 (c)호에 언급된 모든 범주의 분쟁에 관하여 협약 제15부제2절에 규정된 모든 절차를 수락하지 아니함을 협약 제298조에 따라 선언한다.”

나. 이어도 문제의 본질¹⁵⁶⁾

이어도 문제의 본질을 이해하기 위해서는 우선 이어도의 현황을 분석해보고, 이러한 현황에 적용 가능한 국제법을 찾아 이어도에 대한 법적 의의를 밝혀내어야 한다. 이어도와 관련하여 법적으로 중요한 의의를 지니고 있는 사실관계는 다음과 같다. 1)지리적으로 이어도는 한국 영토인 마라도로부터 약 149km(80해리), 중국 영토인 통다오(童島)로부터 약 247km(133해리) 떨어진 지점에 위치하고 있다. 2)이어도는 해수면 아래 약 45미터에 위치하고 있으며, 간혹 파도가 심할 경우 이어도 정봉이 1년에 몇 차례 수면위로 노출된다. 3)이어도에는 2003년 6월 11일 준공된 이어도 종합해양과학기지가 건립되어 있다.

이러한 세 가지 사실관계는 모두 다음과 같은 중요한 법적 의의를 지니고 있다. 첫째, 이어도는 한국은 물론 중국의 영토로부터 모두 200해리 이내에 위치하고 있기 때문에 양국이 입법을 통해 선포한 배타적 경제수역내에 위치하고 있다. 다만 양국 간에 가상 중간선을 그을 경우 이어도는 한국 측에 위치하게 된다.

둘째, 한중 모두가 당사국인 1982년 유엔해양법협약에 의하면 이어도는 협약 제121조 상의 섬이나 암석에도 해당하지 않으며,¹⁵⁷⁾ 협약 제6조상의 암초도 아니고,¹⁵⁸⁾ 썰물일 때 물위로 노출되거나 밀물일 때 물에 잠기는 협약

156) 신창훈, “이어도 문제의 본질과 우리의 대응”, 이슈브리프 No. 21 (아산정책연구원, 2012.3.19).

157) 유엔해양법협약 제121조는 1항에서 섬을 “바닷물로 둘러싸여 있으며, 밀물일 때에도 수면위에 있는, 자연적으로 형성된 육지지역”이라고 정의하고 있으며, 3항에서 “인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제활동을 유지할 수 있는 암석은 배타적 경제수역이나 대륙붕을 가지지 아니한다”고 규정하고 있다.

158) 유엔해양법협약 제6조 암초(reef)는 “환초상에 위치한 섬 또는 가장자리에 암초를 가진 섬의 경우, 영해의 정하기 위한 기선은 연안국이 공인한 해도상에 적절한 기호로 표시된 암초의 바다쪽 저조선으로 한다”고 있다.

제13조상의 간조노출지¹⁵⁹⁾도 아닌 어떠한 법적 효과도 지니지 못하는 수중 암초에 불과하다. 즉 이어도는 국가 영역 중 하나인 육지영토가 아니기 때문에 영유권의 대상 자체가 될 수 없으므로 이어도 자체에 대한 영유권 문제는 법적으로 존재할 수 없다.

셋째, 이어도에 건립된 한국의 종합해양과학기지는 협약 제60조에 기초하여 설립된 인공적인 구조물로 인공구조물은 동조 8항에 따라 섬의 지위를 가지지 못하며, 자체의 영해도 가지지 못하고, 동조 4항과 5항에 따라 구조물의 안전을 위해 이를 둘러싼 반지름이 최대 500미터인 원의 안전수역을 설치할 수 있을 뿐이다.

결국 위에서 설명한 세 가지 사실관계와 세 가지 법적 의의를 종합해서 이어도 문제의 성격을 정리해보면 “이어도 문제는 한국과 중국 간에 해양경계 획정에 관한 최종적 합의가 존재하지 않기 때문에 발생하는 국제법적 문제”라고 요약해 볼 수 있다.

다. 국제법 문제

이어도 문제는 한·중간에 해양경계획정에 관한 최종 합의가 존재하지 않기 때문에 발생하는 국제법적 문제라는 성격 규명을 인정한다면 다음과 같이 유엔해양법협약 자체와 이에 기초한 우리의 관행도 이어도 주변 수역의 관할권에 대한 한·중간의 논쟁의 원인이 되고 있다.

첫째, 영해는 서로 중첩한 경우 매우 중요한 특칙이 존재한다. 즉 협약 제15조는 관련국이 합의를 하지 못하는 경우에 “어느 국가도 자신의 영해를 중간선 밖으로 확장할 수 없다”고 규정하고 있다.¹⁶⁰⁾ 그러나 배타적 경제수

159) 유엔해양법협약 제13조 1항은 간조노출지를 “썰물일 때에는 물로 둘러싸여 물 위에 노출되거나 밀물일 때에는 잠기는 자연적으로 형성된 육지지역”이라 정의하고 있다.

160) 유엔해양법협약 제15조 “두 국가의 해안이 서로 마주보고 있거나 인접하고 있는 경우 양국간 달리 합의하지 않는 한 양국의 각각의 영해 기선상의 가장 가까운 점

역은 합의에 이르지 못한 경우에 대비할 수 있는 명문의 규정이 없다.

한국 정부는 한국과 중국 간에 가상의 중간선을 그을 경우 이어도 수역은 중간선의 한국 측 이내에 있기 때문에 문제될 것이 없다고 주장하고 있다.

그러나 유엔해양법협약을 엄격하게 해석할 경우, 협약 제15조의 특칙과 같은 규정이 배타적 경제수역의 경계확정을 다루고 있는 협약 제74조에는 없기 때문에, 한국의 주장이 중국은 물론 우리 국민에 대해서도 충분한 설득력을 가질 수 없다. 가상 중간선은 오직 가상의 선일뿐이며 한·중간에 배타적 경제수역의 경계는 중간선으로 한다는 합의가 중국적으로 성립되어야 비로소 이어도 수역이 우리의 관할권 하에 놓이게 되기 때문이다.

둘째, 해양경계확정에 관한 문제는 순수한 법적 분쟁의 대표적 예이므로 일방이 합의 성립에 불성실하여 합의가 성립되지 않을 경우 불성실한 상대를 국제재판소에 일방적으로 제소하는 사법적 해결도 신중하게 고려해 보아야 한다. 그러나 한·중간에는 일방적 제소에 의한 사법적 해결의 가능성이 원천적으로 봉쇄되어 있다. 2006년 4월 14일 일본 해상보안청은 한국이 주장하고 선포한 배타적 경제수역을 비롯한 특정 수역(독도 인근 수역도 포함)에서 측량·조사를 하겠다는 계획을 국제수로기구(IHO)에 통보함으로써, 한국에서 독도 문제와 관련해 큰 논란을 불러일으킨 적이 있었다.

한국 정부는 독도와 관련한 일본의 분쟁화 전략에 말려들지 않기 위해 2006년 4월 18일 유엔해양법협약 제298조 1항에 의거하여 협약상의 강제분쟁해결절차를 선택적으로 배제하는 선언을 기탁한 바 있다.¹⁶¹⁾ 유엔해양법

으로부터 같은 거리에 있는 모든 점을 연원한 중간선 밖으로 영해를 확장할 수 없다, 다만, 위의 규정은 역사적 권위이나 그 밖의 특별한 사정에 의하여 이와 다른 방법으로 양국의 영해의 경계를 확정할 필요가 있는 경우에는 적용하지 아니한다.”

161) 당해 선언문의 내용은 다음과 같다,

“1. 대한민국은 협약 제298조제1항에 따라 협약 제298조제1항 (a)호·(b)호 및 (c)호에 언급된 모든 범주의 분쟁에 관하여 협약 제15부제2절에 규정된 모든 절차를 수락하지 아니함을 선언한다.

협약은 당해 협약의 해석과 적용에 관한 분쟁이 있을 때 일방 당사국이 타방 당사국을 상대로 일방적으로 중재재판소, 특별중재 재판소, 국제해양법재판소(ITLOS) 혹은 국제사법재판소(ICJ)에 분쟁을 회부할 수 있도록 되어 있는데 당해 선언을 기탁함으로써 일정 사항에 대해서는 이러한 일방적 분쟁 회부가 배제되는 효과가 발생한다.¹⁶²⁾

한국의 선언이 있는 직후 중국 역시 2006년 8월 25일 한국 정부와 유사한 강제분쟁 해결절차 배제선언을 하였다.¹⁶³⁾

이러한 선언의 결과 한·중간에는 해양경계획정 분쟁 즉 영해, 대륙붕이나 배타적 경제수역의 경계획정 분쟁은 협약상의 강제분쟁해결절차에 회부할 수 있는 길이 원칙적으로 봉쇄되고 말았다. 결국 양국이 해양경계 획정과 관련하여 합의에 이르지 못할 경우 심지어 일방이 합의 성립에 불성실할 경우에도 이를 법적 구속력이 있는 분쟁해결절차라 할 수 있는 중재재판소, 특별중재재판소, 국제해양법재판소(ITLOS)는 물론 국제사법재판소(ICJ)에 일방적으로 회부할 수 없다.

실사 한국이 이 선언을 철회하더라도 중국이 자신의 선언을 철회하지 않는 한 강제절차를 원용할 수 없다. 물론 일방적 회부가 아니라 양국이 합의할 경우 국제재판소에 부탁하는 방법은 남아 있는 셈이지만 과연 중국이 이에 합의할지는 의문이다.

2. 현재의 선언은 즉시 유효하다.

3. 현재 선언의 어느 부분도 대한민국이 다른 당사국간 분쟁에 대한 결정에 의하여 영향을 받을 수 있는 법률적 성질의 이해관계를 가진다고 여기는 경우, 대한민국이 동 협약 제287조에 언급된 재판소에 소송 참가 허가를 요청할 권리에 영향을 미치지 아니한다.”

162) 신창훈, “일본의 동해 측량/조사계획 사건에 대한 국제법적 평가”, 『서울국제법연구』, 제13권 1호 (2006), PP. 176-182 참조.

163) 중국의 선언문은 다음과 같다. “중화인민공화국 정부는 협약 제298조제1항 (a)호·(b)호 및 (c)호에 언급된 모든 범주의 분쟁에 관하여 협약 제15부제2절에 규정된 모든 절차를 수락하지 아니함을 협약 제298조에 따라 선언한다.”

라. 해저지형물에 관한 국제 판례

이어도는 해수면 아래 약 4-5미터에 정봉이 위치하고 있으므로 파고의 높이가 8-10 미터가 되어야 정봉이 보일 수 있는 소위 해저지형물이다. 해저지형물은 영유권의 대상이 될 수 없기 때문에 국제재판소에서 해저지형물의 영유권에 대한 판결이란 있을 수 없다. 따라서 썰물일 때 물위로 노출되나 밀물일 때 물에 잠기는 간조노출지와 관련한 판례를 통해 간접적으로 해저지형물 즉 수중암초인 이어도의 법적 지위를 유추해 볼 수 있을 것이다.

간조노출지의 법적 지위에 관해서는 2001년 카타르와 바레인 간의 해양경계획정 및 영토문제 사건¹⁶⁴⁾에서 찾아볼 수 있다. 당해 사건에서 국제사법재판소는 분쟁의 대상 중 하나였던 파쉬트 아드 디발(Fasht ad Dibal)이라는 간조노출지에 대해 “다른 법규와 원칙이 존재하지 않는 상태에서 간조노출지는 영토의 취득이라는 관점에서 섬이나 다른 육지영토와 완전히 유사한 것으로 취급될 수 없다”¹⁶⁵⁾라고 판시하여 간조노출지의 영토성을 부인한 바 있다.

즉 국제 판례는 간조노출지의 영토성을 부인함으로써 영토성의 요건을 충족하기 위해서는 항상 수면 위에 노출될 것을 요구하고 있는 것이다. 따라서 이어도와 같이 파고가 8-10미터에 달해 몇 번만 정봉이 노출되는 수중암초의 영토성은 도저히 인정될 수 없다는 것을 이 판례는 잘 나타내고 있다.

간조노출지의 법적 지위에 대한 국제사법재판소의 판단은 2008년 말레이시아와 싱가포르 간의 페드라 브랑카(Pedra Branca)섬 사건에서도 재차 확인되었다. 사우스 레지(South Ledge)는 페드라 브랑카(Pedra Branca)섬으

¹⁶⁴⁾ Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Merits, Judgment Reports(2001).

¹⁶⁵⁾ *Ibid.*, p. 102, Para. 206.

로부터 약 2.2해리 정도 떨어져 있는 간조노출지로서 당해 사건에서 싱가포르의 사우스 레지는 페드라 브랑카 섬의 속도라는 주장을 하였지만, 국제사법재판소는 카타르 바레인 사건에서의 판결을 원용하면서 “간조노출지인 사우스 레지에 대한 영유권은 그것이 위치하고 있는 영해의 국가에 속한다”¹⁶⁶⁾로 하여 간조노출의 영토성을 부인하였다.

결국 이 두 사건을 통해 간조노출지라도 볼 수 없는 이어도의 영토성은 전혀 인정될 수 없다.

마. 가상 중간선의 법적 지위에 관한 국제 판례

유엔해양법협약은 제57조에서 배타적 경제수역은 영해기선으로부터 200해리를 넘을 수 없다고 규정함으로써 모든 국가에게 200해리까지 배타적 경제수역을 선포할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이를 다시 표현하면 “모든 국가는 배타적 경제수역과 관련하여 기선으로부터 200해리까지 권원을 보유하고 있다”라는 말이 된다. 한 국가의 배타적 경제수역에 대한 권원이 200해리가 될 때까지 반대편에서 시작되는 타국의 권원과 중첩하지 않으면 온전히 200해리까지 배타적 경제수역을 가지게 된다.

그런데 서로 마주보고 있는 국가사이에 있는 바다의 폭이 400해리를 넘지 못하여 한 국가의 권원이 서로 마주보고 있는 타국의 권원과 중첩하는 경우에 국제법은 권원의 중첩을 해결하기 위한 여러 방안을 마련해 두고 있다.

그 중 대표적이며 최종적인 것이 바로 해양경계를 확정하는 것이다. 유엔해양법협약 제74조는 이 경우 합의를 통해 형평한 결과를 도출하는 해양경계선을 확정할 것을 요구하고 있다.¹⁶⁷⁾ 이어도의 상부 해역은 한국과 중

166) Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Illiddle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), Judgment, ICJ Reports (2008), pp. 99-101, paras. 291-9.

167) 유엔해양법협약 제74조 1항 “서로 마주보고 있거나 인접한 연안을 가진 국가간

국의 권원이 함께 존재하는 수역 즉 권원이 중첩하는 수역이므로 필연적으로 해양경계획정에 의해 해결되어야 하는 문제라는 점이 보다 명확해진다. 그런데 우리의 이어도가 가상 중간선을 그을 경우 우리의 쪽에 위치하여 우리수역이라는 주장이 가능한가?

이러한 질문에 대해 국제재판소의 판례는 부정적이라는 점이다. 앞서 독도문제와 같이 2007년 니카라과와 온두라스 간의 영토 및 해양 분쟁에 관한 사건에서 그 해답을 쉽게 찾을 수 있다. 당해 사건에서 국제사법재판소는 “영속적인 해양경계의 설정은 아주 중대한 문제이고, 합의는 쉽게 추정되지 않는다”고 하였으며, “일정기간동안 편의를 위한 잠정경계선이 있다고 하더라도 이 선은 국제적인 경계선과는 구분되어야 한다”고 판시한 바 있다¹⁶⁸⁾ 결국 국제 판례에 의하면 가상 중간선은 편의를 위한 잠정경계선으로 국제적 경계선은 아니며 심지어 한·중간에 이러한 가상 중간선을 편의로 활용하겠다는 합의가 존재하지 않았으므로 가상 중간선의 우리 쪽에 이어도가 위치한다는 주장은 중국에 대항할 수 없다.

의 배타적 경제수역 경계획정은 공평한 해결에 이르기 위하여, 국제사법재판소규정 제38조에 언급된 국제법을 기초로 하는 합의에 의하여 이루어진다.”

¹⁶⁸⁾ Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras), Judgment, ICJ Reports (2007), p. 735, Para. 253.

VI. 대응방안

1. 기본 대응 방향(수비적 대응과 공격적 대응)

우리 정부는 독도 문제가 제기된 이후 오랫동안 수비적 대응이라는 전략기조를 유지하면서 일본의 간헐적인 영유권 주장에 대응해 왔다. 아울러 중국과의 해양경계 획정 문제나 이어도 문제 등에 대해서도 동일한 자세를 견지하였다. 이러한 우리의 조용한 대응기조에는 가능한 한 외교마찰을 회피하고자 하는 의도가 존재한다.

그러나 이제는 그와 같은 대응자세에 대해 재검토해야 할 시점이 되었다고 본다. 독도 문제는 설사 한국이 수비적 대응자세를 견지한다고 하더라도 각종 언론 매체와 국민 정서가 한발 앞서가는 상황이 되었고, 상대가 있는 게임이라는 측면에서 수비적 대응은 불리한 위치를 의미할 수 있으며, 논리나 법적인 면에서 불리한 입지에 있는 것처럼 인식될 수 있기 때문이다.

또한 대응전략에 대해서는 국내적 측면과 국제적 측면을 동시에 고려해야 할 것이다. 상대국도 또한 그들의 국내 정치상황과 국제적인 상황변화에 따라서 문제제기의 수위를 조절할 것이기 때문이다. 한국의 국내 상황은 어디서 어떤 문제가 제기된다고 하더라도 실시간에 상황이 전파되고 국민들이 반응을 나타내게 될 것이므로 조용하고 수세적인 입장을 고수하기 어려운 상황이 되었다.

그러나 우리가 먼저 선제적으로 공격적 자세를 취하자는 의미는 아니며, 그럴 필요도 없다. 수세적 대응이라는 의미에는 수동적의 부정적 의미가 내포되어 있기 때문에 일본이나 중국의 도발적이고 공세적인 조치에 대해서

우리의 입장을 명확하게 전달하는데 한계가 있다는 것이다. 따라서 우리의 영토와 해양관할권을 수호하기 위해서는 보다 확고한 자세를 보여주어야 한다.

가. 수비(守備)적 대응의 장단점

수비적 대응도 장점도 많다. 영유권 논쟁에 있어 가장 중요한 실효적 점유면에서 현재 한국이 실효적으로 점유하고 있기 때문에 일본이 문제를 제기한다고 하더라도 이러한 현실이 별로 변화될 것이 없으며, 오히려 과민하게 반응함으로써 언론 매체의 소개를 제공하게 되어 문제를 크게 만드는 필요는 없는 것이다.

일본은 한국에게 일제 식민통치라는 씻을 수 없는 오욕의 역사를 안기 준 나라이지만, 세계적인 선진강국으로 한국의 성장 발전을 위해 협력과 지원이 필요한 나라였고, 자유 민주주의 이념을 공유하고 있는 우방국의 하나라는 점에서 관계악화가 능사는 아니었다.

중국도 마찬가지이다. 구소련의 분열 이후 실질적인 공산주의 종주국으로서 특히 북한과는 혈맹의 관계에 있었으며, 거대한 영토와 인구로 세계 정치, 경제의 큰손으로 행세해 왔다. 1992년 중국과 수교한 이후 중국은 경제적으로 괄목할만한 성장을 이룬 것이 사실이지만, 정치외교적인 측면에서는 북한이 중국에게 보다 손쉬운 나라였고, 한국을 견제하기 위해서도 북한을 영향권 하에 두어야 했기 때문에 한중 관계는 한국에게 어렵고 불리한 위치에 있었다.

따라서 중국을 자극하거나 중국과의 관계를 악화시킬 수 있는 사안은 가급적 피하는 것이 상책이었으므로 수세적 대응은 수궁이 가는 측면이 분명 존재한다.

그러나 이것 자체가 곧 단점이기도 하다. 숨기거나 회피한다고 해서 문제가 해결되는 것이 아니기 때문이다. 일시적으로는 수면 아래로 가라앉을

수도 있겠지만 이는 언제든지 나타날 수 있는 잠재된 문제이며, 다시 나타나면 오히려 더욱 입지가 좁아질 수 있다.

국제문제에 있어서는 인식의 문제가 중요한 자리를 차지하고 있으며, 한번 인식된 이후에는 바꾸기 어렵기 때문이다. 즉 잘못 인식된 문제를 바로 잡기 위해서는 많은 노력과 시간이 필요하다는 점이다.

특히 영토문제나 해양 관할권의 문제는 선점의 의미가 매우 크며 국제정치적으로나 국제법적으로 이를 바로 잡기가 매우 어렵다. 더구나 상대가 강대국인 경우에는 더욱 어려워진다. 한국이 대응하고 있는 일본이나 중국은 모두가 버거운 상대이다. 이런 점에서 수세적 위치에 몰리게 된다는 것은 입지가 더욱 좁아진다는 것을 의미한다.

일반적인 전쟁원칙에 있어서도 공격과 수비의 위치는 현격하게 차이가 있다. 공격하는 자가 주도권을 쥐게 되기 때문이다. 공격을 효율적으로 막아내기 위해서는 최소한 3배 이상의 배비를 해야 한다는 원칙이 전해지고 있다. 독도나 이어도의 경우 한국의 위치는 어쩔 수 없이 수비의 위치에 있을 수밖에 없다. 그러나 이것이 수세적인 자세를 취해야 한다는 것은 아니다. 공세적인 수비자세가 필요한 이유이다.

나. 공격(攻擊)적 대응의 장단점

독도 문제를 중심으로 볼 때 다른 한편으로 공격적 대응이 필요하다는 점은 무엇보다도 우리 영토를 우리가 실효적으로 지배하고 있는 현실점하며 굳이 문제를 회피하는 듯한 태도를 취할 필요가 없다는 점이다.

또한 우리가 조용한 대응을 한다는 점을 익히 알고 있는 일본은 그들이 어떤 수준의 도발을 하더라도 한국이 수비적 대응으로 나오리라 는 것을 간파하고 있기 때문에 더욱 더 강하게 나오고 있는 측면도 부시할 수 없다.

물론 독도에 대한 일본의 영유권 제기에 대해 한국이 언제나 소극적인 대응을 해왔다는 것은 아니다. 공격적 대응을 한 경우도 없지 않았다. 김영

삼 대통령 당시 문제가 되었던 소위 “머르장머리를 고쳐 놓겠다”는 언급이나, 노무현 대통령도 “독도를 기점으로 EEZ를 설정해야 한다”는 등의 언급을 한 경우가 그것이다,

그러나 그러한 언급은 우리 한국의 치밀한 대응전략 하에서 일관성 있게 추진되어 온 정책이 아니라, 당시 일본의 문제 제기에 대한 감정적인 대응으로 보였고, 그로 인하여 우리의 국익을 증진시켰다가 보다는 오히려 상대방에 약점을 잡힌 것처럼 인식되기도 하였다.

따라서 “공격적 대응”이 언제나 최선의 방안이라고 보기는 어렵다고 하더라도, 이제 소극적으로 인식되고 있는 “수비적 대응”도 또한 최선의 대응방안으로 볼 수는 없다는 것이다.

적어도 수세적인 입지를 나타내는 방안은 벗어나야 하며, 일본이나 중국에게 한국의 영토 및 해양관할권 수호의 의지를 보여줄 수 있는 보다 적극적인 대응이 필요하다.

다. 비교 및 평가

“수비적 대응”과 “공격적 대응”은 모두 장점과 단점을 가지고 있다. 그리고 도서 영유권 문제나 EEZ 관할권 문제와 같은 복잡하고 어려운 사안에 대한 대응을 하는데 있어서는 어느 하나의 방안을 일방적으로 적용할 수 있을 정도로 간단하지가 않다. 즉 문제의 제기 수준, 내용, 제기자 등에 따라서 수위에 맞는 적절한 대응이 필요한 것이다.

그러나 현시점에서 독도와 이어도의 경우 한국의 대응전략은 “수비적 대응” 만으로는 한계가 있다는 점이 명백하다. 우리의 상대인 일본이나 중국이 한국의 수비적 대응에 영향을 받아서 그들의 주장을 접을 가능성은 거의 없기 때문이다.

결국 영토 문제에 대한 우리의 대응전략 기조는 보다 “적극적 대응”으로 나아갈 수밖에 없을 것이다. 그것이 우리의 입장을 보다 명확하게 나타내는

것이며, 상대국에게도 명확한 시그널을 전달하게 될 것이기 때문이다. 물론 이것은 실제 대응하는 경우 무조건적으로 목소리를 높여 공격적 대응을 해야 한다는 것이 아니라, 그러한 기조 하에서 해당 문제의 수준과 상황에 따라 수준에 맞는 융통성 있는 대응을 해나가야 한다는 것이다.

2. 독도 대응 방향

가. 독도의 생태계 보존 : 개발보다는 보존을 위한 주권행사

국제재판소의 판례를 통해 살펴보았지만 국가가 특정 도서의 영유권을 강화하기 위해 취할 수 있는 조치는 “개발조치”와 “보존조치”로 대별해 볼 수 있다. 개발이나 보존이냐를 두고 어떤 조치를 우선할 것인지와 관련하여서는 대상 도서의 현황에 대한 파악이 매우 중요하다. 우리 독도는 관광의 경우에도 무한정 사람을 받아들일 수 있을 만큼 단단한 지반과 지질적 구조를 지니고 있지 못하다.

그보다도 우리 입장에서 독도는 일제 침탈의 역사적 상징성을 그대로 담고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 일제의 침탈에는 무분별한 개발이 한 몫을 차지하고 있었다. 예를 들어 일본은 특히 독도 주변에서 무분별한 남획으로 독도강치의 씨를 말린 적이 있다. 인도네시아와 말레이시아 간의 리기탄-시파단 섬 사건에서도 살펴볼 수 있듯이 말레이시아가 거북알을 보존하기 위해 취한 조치가 재판에서 행정적 권한 행사의 좋은 예로 인용된 바 있다.

따라서 일각에서는 독도의 유인화가 우리의 국익에 가장 부합한다고 주장하고 있지만 독도의 자연환경을 훼손할 수 있는 유인화 정책이 과연 바람직한지에 대해 신중한 고려를 해야 한다. 그보다는 오히려 국가권력의 행사를 독도의 환경이나 생태계 보호에 집중하는 것이 천연기념물인 독도를

보존하면서 우리의 주권을 확실하게 행사하는 방식이며, 일본의 침탈적 개발과 대비를 이루는 국가권력의 행사방식으로 더욱 돋보이는 방안이다.

이는 대외적으로 홍보하기에도 매우 바람직하며, 결국 독도의 실효적 지배 강화 방안을 강구하는데 있어서도 보다 현명한 검토가 필요하다

나. 독도 경비 문제

2011년 일본의 독도 영유권 문제 제기로 인한 국내 여론이 비등했을 당시 일부 정치인 및 국민들 중에서는 독도에 군대(해병대)를 배치하자는 의견이 제기되기도 하였다.

국가는 자국 영토 어디에나 군대를 주둔시킬 수 있고, 이것이 국토를 방위하는 가장 확실한 방법이다. 정치적인 면에서 보면 매우 단순하고 쉬운 방법이기도 하다. 그러나 국제법적인 측면에서 보면 상황이 달라진다.

현재 독도에는 우리 경찰이 배치되어 있다. 이를 군대로 전환한다는 것은 여러 가지 의미가 달라진다. 경찰은 치안, 즉 국가의 질서를 유지하는 조직이고, 군대는 국가안보, 즉 외적으로부터 영토를 방위하는 조직이기 때문이다.

분쟁지역에 특히 도서지역에 군대를 배치하고 있는 곳은 많다. 분쟁의 강도가 높을수록 군사력을 배치하여 경비하고 있다.

특히 일본, 중국이 관련되어 있는 남쿠릴열도나 서사군도, 남사군도 등에는 대부분 군대를 배치하고 있으며, 군사력을 이용하여 무력으로 점령하기도 하였고, 일부는 사람이 상주하기 어려운 매우 어려운 작은 바위섬에도 군대를 주둔시켜 영유권을 주장·행사하고 있다. 이러한 경우는 상대국의 공격을 효율적으로 막아낼 수 있는 능력을 구비했을 경우로 한정된다.

영유권 문제가 제기되고 있는 도서의 경우 지배국이 군대를 배치한다는 것은 확고한 수호 의지를 나타내는 최상의 방법이기도 하지만, 한편으로는 문제가 있다는 것을 대내·외에 공표하는 결과를 낳는다. 법적인 측면에서는 무력으로 점유하고 있다는 것을 나타내는 것이기도 하다.

따라서 국제재판소의 관례에서 보듯이 행정적 권한의 행사 혹은 주권행사의 측면에서 본다면 경찰력의 주둔으로 이러한 주권행사는 충족되기 때문에 무력으로 지배하는 인상을 주는 군대의 배치에는 신중한 접근이 필요하다.

따라서 독도에 군사력을 배치하는 문제도 동일한 관점에서 바람직하지 못한 것이다. 일본이 다각도로 독도 영유권을 주장하고 있으며, 점점 그 강도를 높여가고 있는 것은 사실이나 가까운 장래에 무력으로 독도를 점령하려고 시도하거나, 무력으로 영해를 침공하는 극단적인 방안을 선택한 가능성은 낮기 때문이다.

다. 정부 대응부처간의 긴밀한 공조체제 강화

오늘날 해양 및 도서 영유권 문제와 관련하여 발생하는 문제는 대부분 외교부에서 대응하고 있는 것처럼 보이며, 물론 제일 먼저 외교적 해결방안을 모색하는 것이 순리이다. 그러나 이 문제와 관련된 정부 부처는 교육부, 과학기술부, 국방부, 행정안전부, 국정원 등 많은 부처가 공조해야 한다. 따라서 이들 부처 간에 제기될 수 있는 영유권 관련 문제를 분석하고 업무를 분담하여, 문제 발생 시에는 부처별 대응 수위를 조절하고 다각적이고 효율적으로 대응함으로써 한국의 지위를 강화해나가야 한다.

라. 정기적인 국회 결의안 추진

국회는 국민의 대표기관이므로, 우리의 영토 문제에 대하여 어떤 면에서는 정부 부처보다도 훨씬 더 중요한 역할을 할 수 있으며, 또 해나가야 한다. 인접 국가에서 우리 국토에 대한 영유권 문제를 제기할 때에는, 제일 먼저 국회에서 국민의 합의된 의견을 수렴하여 반대, 비판, 항의, 결의안 추진 등 국민의 일치단결된 모습을 보여주어야 한다.

그렇게 함으로써 상대 국가에서도 명실상부한 우리의 영토를 다시 침탈

하려는 시도를 감히 하지 못할 것이며, 최소한 우리의 영토 문제를 가볍게 언급함으로써 국회가 앞장서는 가운데 우리 국민 전체를 적으로 만드는 언행을 함부로 발설하지 못하게 될 것이다.

마. 북한 학계와 연계해서 대응하는 방안 모색

북한 학계와 연계하는 문제는 남북관계의 진전과 밀접하게 연관되어 있다. 그러나 만약 인도적 지원 문제와 마찬가지로 정치와 분리해서 학계에서 접촉이 가능한 방향을 모색할 수 있다면 매우 바람직할 것이다. 북한과의 관계는 다양한 채널이 가동되는 것이 바람직하며, 학문적인 접근이 이루어진다면 다른 방면에도 영향을 미칠 수 있을 것이기 때문이다. 북한 학계와 연계할 수 있다면 독도 문제에 대해서 일본에 공동 대응하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

3. 이어도 대응 방향

가. 이어도 해양과학기지 활용 확대

현재 이어도 해양과학기지는 기본적으로 사람이 상주하지 않는 무인기지이며, 설치되어 있는 계기에 의해 자동으로 송신되는 각종 해양 관련 자료를 활용하는 정도이다.

이러한 자료들은 인류 보편적인 안전과 복리 향상을 위해 중국, 일본 등의 이웃 국가들에게도 제공되며 이런 면은 적극 홍보할 필요가 있을 것이다. 현재 기지는 지금도 필요시에는 연구원들이 단기간 동안 머무르며 연구 활동을 하기도 하지만, 장기간 머무르기에는 부족한 점이 많다.

그러므로 한국이 이어도에 대한 관할권을 강화해나가기 위해서는 인원

의 상주가 가능한 시설로 확대시켜 나가야 하며, 중·장기적인 발전방안을 마련해서 점진적, 지속적으로 추진해 나가야 한다.

나. 이어도에 대한 국제법적 뒷받침 강화

이어도에 대한 법적인 뒷받침 문제도 독도와 같다. 중국의 이어도 영유권을 주장하는 논리를 법적으로 무력화시키고 한국의 영유권을 확고하게 할 수 있는 법적인 뒷받침을 끊임없이 강구해 나가야 한다.

국내적으로는 물론 국제적인 면에서도 연구 활동을 강화하고 적극 지원함으로써 법적인, 학문적인 지평을 넓혀가야 할 것이다.

특히 중국은 서사군도, 남사군도, 다오위다오 등을 두고 여러 나라와 영유권 문제를 다투고 있으므로 다른 나라들과 벌이는 행태를 연구하고 교훈을 분석하여 타산지석으로 삼아야 할 것이다.

또한 지속적으로 연구 활동을 통해서 연구 결과를 축적해나감으로써 실효적 지배를 강화해 나가야 하며, 논리적인, 법적인 면에서도 명실상부한 한국의 관할권 하에 있음을 확고하게 인정받을 수 있도록 해야 할 것이다.

다. 이어도 개발 및 활용 방안 강구

이어도를 개발해서 활용하는 방안도 적극적으로 검토하고 추진해야 한다. 이어도에 대한 실효적 지배를 강화하기 위해서는 실질적으로 한국이 이어도를 활용하고 있다는 것을 보여주어야 하기 때문이다.

물론 중국의 반대나 항의 등을 예견할 수 있다. 그러나 이러한 문제는 언제나 예측 가능한 것이며, 시간이 흐를수록 오히려 더욱 강화될 것이라는 점이다. 이어도를 우리 관할권 내에 확보하기 위해서는 어느 정도의 반대나 항의는 무릅쓸 수 있는 각오를 해야 한다. 이러한 것을 두려워한다면 아무 것도 하지 않는 것이 상책이고, 그러면 결국 이어도 문제는 더욱 더 큰 도전에 직면할 가능성이 높아질 것이다.

역사가 말해주는 진실은 시간은 언제나 강대국의 편이었기 때문이다. 따라서 한국은 이해득실을 면밀하게 검토하여 조금씩 점진적으로 추진해나가는 지혜가 필요할 것이다. 소위 '살라미 전술'¹⁶⁹⁾ '게릴라 전술'¹⁷⁰⁾이다.

4. 독도/이어도 문제의 적극적 홍보 방향

독도와 이어도 문제는 무엇보다도 그 실상이 무엇인지에 대해 우리 국민, 나아가 외국인도 올바른 이해를 할 수 있도록 홍보하고 교육할 수 있는 방안을 적극 추진해야 한다. 특히 이어도 문제는 영유권과 무관하며 중국과의 해양경계 획정의 문제라는 문제의 본질에 대한 올바른 이해를 증진시켜 오해의 소지를 없애는 작업에 주력해야 할 것이다. 이러한 노력이 선행되지 않고 문제가 발생한 후에는 효율적으로 대처하기보다 제각기 우왕좌왕하는 모습을 보여 주기가 쉽기 때문이다.

독도와 이어도 문제에 대한 적극적인 홍보 방안은 대략 다음의 다섯 가지 정도로 볼 수 있다. 1)국민적 관심 촉구 및 정부 차원의 국민 홍보, 2)교과서 수록 등 체계적인 교육을 통한 영토 의식 고취, 3)국토 순례, 관광지 개발 등을 통한 영토의 중요성 인식 확대, 4)연구 활동 확대 및 지원 강화, 5)국제적인 학계의 전문가, 연구자들의 친한화 유도 등이다.

169) '살라미 전술'이란 이탈리아인들이 '살라미 소시지를 장기간 보관하면서 조금씩 얇게 썰어 먹는 데서 따온 말로 1940년대 후반 헝가리에서 처음 사용되었다. 냉전시대 헝가리 공산당은 살라미를 저미듯 반대파를 차례차례 제거 하였으며, 처음에는 우파를 파시스트로 몰아 처단했고, 그 다음에는 중도파를 없앴으며, 마지막에는 공산당 내부 숙청까지 단행했다. 오늘날은 협상전술의 한 방법으로 단번에 목표를 관철시키는 것이 아니라 조금씩 순차적으로 성취해나가는 것을 일컫는다. 북한은 핵문제와 관련된 북미협상에서 이 전략을 구사하면서 사찰방식과 범위·방법 등을 한번에 합의하지 않고 최대한 조금씩 합의하면서 미국측으로부터 식량지원 등 실리를 생겼다.

170) '게릴라 전술' 용어를 사용하는 연구자 의도는 상대방이 심각한 위협으로 느끼지 않도록 조금씩 조금씩 목표를 향해 추진해 나가는 것을 말한다.

가. 국민적 관심 촉구 및 정부 자원의 홍보

무엇보다도 우리 국민들이 우리의 영토 문제에 큰 관심을 가지고 문제가 있는 곳에서는 모두가 외교관 또는 전문가가 될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해 먼저 우리 국민들에게 독도 문제와 이어도 문제 등에 대한 정확한 실상을 알리고 이해시켜야 한다. 이는 어느 한 부처나 또는 그 업무를 담당하는 담당자 및 사람이 한 수 있는 것이 아니며, 범정부 차원에서 긴밀한 공조 하에 국민들에 대한 홍보 및 전파가 체계적으로 이루어져서 국민 모두가 공감하고 참여할 수 있도록 해야 한다.

여기서 언론의 역할은 매우 중요하며 모든 국민들이 정확한 실상을 알 수 있도록 심층보도 및 주기적인 심경이 이루어지 수 있도록 해야 한다. 또한, 이것은 무엇보다도 일회성에 그치는 것이 아니라 지속적으로 해나가야 할 것이다. 그런 점에서 한국일보와 '독도참사랑운동본부'에서 전개하고 있는 '365일 독도 사랑운동'은 좋은 예이다¹⁷¹⁾.

나. 체계적인 교육·평가(교과서, 한국사능력검정 평가문제 수록 등)

일본정부는 독도가 일본 땅이라는 주장을 담은 교육 지침을 내렸다. 이러한 일본의 조치에 대해 우리 역시 교육에 만전을 기하기 않을 수 없는 상황에 처하게 되었다.

초등학교, 중학교, 고등학교 등에서 실시하는 우리의 영토관련 현재의 교육체계를 재검토하고, 독도, 이어도 등 우리 영토에 대한 각 수준에 맞는 교육을 받을 수 있도록 영토 교육을 강화하는 방안을 적극 검토해야 하며, 적절한 교육을 통하여 국민 모두가 어릴 때부터 우리 영토에 대한 관심을 가지도록 해야 한다.

171) '365일 독도 사랑운동' 펼칩시다 : 독도 바르게 알고 제대로 사랑하기' '독도사랑 티셔츠 일기' 운동 등. 한국일보.

대학 및 공공기관 등 고등교육 기관에서도 많은 학생들이 영토문제에 관심을 가짐은 물론 미래의 주역으로서 확고한 영토의식을 가질 수 있도록 필요한 교육 및 한국사 평가 등 실시해야 한다.

다. 국토 순례 및 관광지 개발

학생들의 수학여행은 물론 국민들이 가볼만한 곳으로 개발하여 많은 국민들이 직접 가서 보고 체험함으로써 영토의 중요성을 체득하도록 유도해야 할 것이다.

초기에는 지방자치단체와 중앙정부가 협력해서 많은 국민들이 끊임없이 가서 볼 수 있도록 여행 경비를 일부 지원하는 방안을 검토하는 것도 좋은 방법의 하나라고 본다. 또한 현장에서 문제를 보고 배울 수 있도록 박물관이나 교육관을 설치하는 등 현장 교육의 기회도 강화해 나가야 할 것이다.

라. 연구 활동 확대 및 지원

학문적인 연구 활동을 장려하여 우리영토에 대한 역사적 권원과 국제법적인 측면에서 우리의 영토라는 근거를 계속해서 축적해나가야 할 것이다. 역사적 권원의 주장을 위해서는 증거의 축적이 매우 중요하다

한편 역사적 권원은 미성숙 권원에 불과하므로 실효적 지배를 강화하여 권원을 완성하는 조치가 필요하며, 이는 현재 우리가 점유하고 있기 때문에 미성숙 권원이 점유를 통해 완전한 권원으로 전환되었다고 할 수 있다.

따라서 우리의 역사적 권원을 입증할 수 있는 증거자료 축적에 대한 연구지원을 더욱 강화하기 위해 정부 차원에서 학문적 연구 활동을 지원하고, 필요시에는 연구 결과를 활용하여 정부 각 해당 부처별로 적절한 대응이 이루어 질 수 있도록 해야 한다.

마. 국제 학계 전문가의 친한화 유도

우리만의 연구로는 한계가 있다. 우리의 연구결과도 적극 홍보하는 방안을 마련해야 함과 동시에 미국, 영국 등의 동맹국 및 우방국을 중심으로 해양문제 및 국제법 관련 학자들의 연구 지원 및 세미나 초청 등 다양한 학문 활동을 통하여 친한화를 유도함으로써, 자연스럽게 한국의 입장을 이해시키고 지지하도록 해야 한다.

일본, 중국 등 직접적인 관련 국가에서도 전향적인 또는 중립적인 학자들을 중심으로 공동연구 및 학문적 모임 등을 중심으로 우리의 입장을 분명하게 설득해야 할 것이다. 아울러 관련 국가의 보수적인 학자들에 대해서도 적대시하기보다는 가능한 한 한국방문 기회를 만들어서 우리의 입장을 설명하고, 역사적인 권원과 국제법적인 측면에서 우리의 영유권이 확실하다는 것을 설득해 나가야 한다.

VII. 결 론

국제법에 따른 세계 각국의 해양영토분쟁 판례를 분석한 결과 다양한 변수와 다양한 환경, 심지어 재판관 성향까지 더하여 절대적인 원칙이 없다는 특성이다. 그러나 영토분쟁의 해결책은 현대시대에도 러시아의 크림반도 점령, 유대인의 수차례 중동전 승리에 따른 이스라엘 건국 등 경우와 같이 군사력이 아니면 세계 각국의 영유권 판결의 사례처럼 국제법으로 해결 할 수 밖에 없다.

자국민 생존의 핵심인 영토문제 해결을 외교나 협상으로 해결하기 힘들기 때문에 결국은 국제법으로 문제를 풀어야 한다.

강대국의 힘으로 국제법의 유리한 판결로 영토문제의 완전한 해결이 되지 못하더라도 상대국에 비해 우위의 위치에 있을 수 있으므로 자국에 유리한 판결을 받기 위해 기존의 판례를 분석하여 아래와 같이 결과를 도출할 수 있었다.

먼저 기본대응 방안을 보면 첫째, 증거의 양적 축적 및 유연성이다. 증거의 양적인면에서 영국과 프랑스간의 멩끼에-에크레오섬 사건과 같이 영국측의 70여 페이지와 비교시 프랑스는 20페이지의 변론서를 제출했는데 영국측의 풍부한 서증의 양이 결과에 큰 영향을 주었다. 증거의 유연성 면에서 관련된 다양한 증거를 확보할 필요가 있다. 국제재판의 경우 재판관의 성향에 따라 다양한 기준으로 판결하고 단심으로 종결되기 때문에 여러 가지 상황변화에서도 논리적으로 설명할 수 있는 증거가 되어야 한다. 따라서 역사학자들로 구성된 전문가 조직을 통해 서증과 어떠한 환경속에서도 승소할 수 있는 논리를 만들어야 한다.

둘째, 역사적 권원을 만들고 ‘무주지’ 논리에 방어해야 한다. 독도가 과거 신라 지증왕 이후 우리 영토였고, 세종실록지리지와 심지어 일본의 정부문

서에도 우리땅이라고 명시되어 있으나 국제재판소에서 ‘결정적 기일(critical date)’를 러·일 전쟁이후 일본에 병합된 시점에서 일제 강점기까지 지정하며 주인없는 땅이었다고 주장하면 우리가 불리하게 된다. 더구나 일본 항복문서에 독도와 관련되어 언급되지 않았다.

셋째, 실효적 지배 강화를 통한 주권행사이다. 프랑스와 멕시코간에 태평양의 무인도(클리퍼튼섬) 영유권 분쟁과 같이 소수의 인원이 거주와 관련 시설공사를 하여 유인도와 주권행사로 판결 받은 사례가 있다. 비록 본토와 원거리에 있더라도 계류부두 확장건설, 관광시설 신축 등 적극적인 실효적 지배에 따라 판결이 바뀔 수 있다.

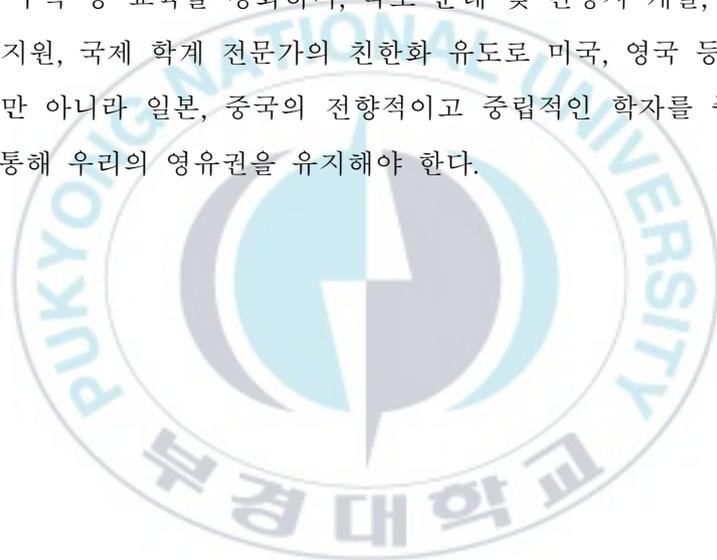
넷째, 적극적인 각종 행정적 권한의 행사이다. 관련 법령 제정, 외교문서 행위 등으로 말레이시아에서 1917년 바다거북 보호령 발표, 조류 보호 구역의 지정, 등대 설치·유지, 주변 수역의 해경의 순찰과 같이 개발, 환경보호 등 각종 입법 및 행정조치로 분쟁도서의 영유권을 인정받은 판례처럼 행정적 조치도 크게 평가 되고 있다.

상기 기본 대응방향에 더하여 본론에서 내용과 같이 일본과 중국의 도발에 대해서 그 시기에만 대응하는 수비적 대응과 장기계획으로 공략하는 공격적 대응을 적절히 하는 적극적인 대응만이 우리의 입장을 명확히 하고 상대국에 실익이 없다는 의사를 전할 수 있다.

독도의 구체적 대응방향은 실효지배 강화를 위해 첫째, 독도 등대설치, 부두시설 확장, 관광시설 건설 등 개발과 병행하여 독도나 주변의 동식물 생태계 및 자연환경을 보호하는 법령 공포 등 개발보다 보존을 위한 주권행사도 필요하다. 둘째, 정부 대응부처간의 긴밀한 공조체제 강화이다. 영유권 확보를 위한 대응에 외교부만으로 해결할 수 없다. 타 부서와 긴밀히 협동할 수 있는 체제가 필요하다. 셋째, 정기적 국회 결의안 추진이다. 국민을 대표하는 국회에서 공식적인 대응으로 무엇보다 공식적이고 법적인 향의가 될 수 있다. 넷째, 북한 학계와 연계하여 대응하는 방안 모색이다. 학문적 접근으로 북한과 연계 할 수 있다고 좀 더 논리적인 대응이 가능하다.

이어도의 구체적 대응 방향으로 첫째, 다수 방문 및 시설 확충을 통한 이어도 해양과학기지 활용을 확대하고 둘째, 이어도에 대한 국제법적 뒷받침을 강화하기 위하여 타국의 사례를 연구·분석하여 자료를 축적하며 국내는 물론 국제적으로 연구활동을 강화하여 학문적이고 법적 대응을 해야 한다. 셋째 이어도 개발 방안을 강구하여 주변 수역 해양자원 및 지하자원 탐사, 측량 등 실효적 지배를 강화해야 한다.

또한 독도/이어도 공통으로 국민적 관심을 촉구하고 정부 차원의 홍보를 강화해야 하고, 체계적인 교육 및 평가로 교과서에 반영하여 한국사능력검정 평가문제 수록 등 교육을 강화하며, 국토 순례 및 관광지 개발, 연구 활동 확대 및 지원, 국제 학계 전문가의 친한화 유도로 미국, 영국 등 동맹국 및 우방국뿐만 아니라 일본, 중국의 전향적이고 중립적인 학자를 중심으로 공동연구를 통해 우리의 영유권을 유지해야 한다.



VIII. 참 고 문 헌

[국내 문헌]

- 강석규, 「이어도 어장의 경제성 평가」, 이어도 연구, 창간호, 이어도연구소, 2010.
- 고경민, 「한·중 이어도 관할권 논쟁의 함의 및 대응방안」, 평화학연구 제 12권 1호, 2011.
- 김대순, 국제법론, 삼영사, 2009.
- 김명기, 「독도의 영유권에 관한 일본 정부 주장에 대한 법적 비판」, 광복 50주년 기념 학술대회, 1995.
- 김명기, 「대한국제법학회의 독도 학술 연구조사에 의한 한국의 독도에 대한 실효적 지배」 국제법학회총론 제 63권 1호, 2018. 3.
- 김명기·배규성, 「남중국해사건에 대한 상설 중재재판소의 판정과 한국의 독도영토 주권에의 함의」, 아세아연구 제60권 3호, 2017.
- 김병렬, 이어도를 아십니까, 홍일문화, 1997.
- 김영구, 독도, NLL 문제의 실증적 정책분석, 다솜출판사, 2008.
- 김영구, 이어도 문제의 해양법적 해결방안, 동북아역사재단, 2008.
- 김영구, 중국주변 해역에서의 영유권 분쟁의 배경 및 현황」, 이춘근(편), 아시아의 해양분쟁과 해군력 증강현황, 한국해양전략연구소, 1998.
- 김영구, 韓國과 바다의國際法, 21세기북스, 2004.
- 김진현, 홍승현 공편, 해양 21세기, 나남출판, 1998.
- 김태준, 「동아시아 지역에서 해양분쟁 가능성 연구」, 한국안보의 주요 쟁점과 전략, 안보연구시리즈 제1집 1호, 국방대학교 안보문제연구소, 2000.
- 김태준, 「중국의 해양 영토분쟁에 대한 대응방안 연구」, 국방정책연구, 제78호, 한국국방연구원, 2007.

- 김현수, 「일본의 독도 영유권 문제 국제사법재판소 제소 주장에 대한 반박 논리연구」, 해사법연구, 2014.
- 김현수, 세계도서 영유권 분쟁과 독도, 연경문화사, 2009.
- 김홍철, 국경론, 민음사, 1997.
- 독도학회, 「한국 도서영유권을 누가 침탈하는가?」, 독도연구보존회 세미나, 2008. 5.
- 동북아역사재단, 일본은 이렇게 독도를 침탈했다, 동북아역사재단, 2007.
- 라해문·김태일, 「이어도 기념공원 조성에 대한 필요인식과 방향설정 분석」, 대한건축학회 학술논문 제 9권 1호(9집), 2013. 12.
- 문일주, 김성훈, 정영윤, 심재설, 임관창, 「태풍 예측 및 연구에 있어서 이어도 과학기지의 중요성」, 이어도 연구, 창간호, 이어도연구소, 2010.
- 문화재청, 한국의 자연유산 독도, 문화재청, 2009.
- 바른역사정립기획단, 독도자료집 I, 바른역사정립기획단, 2005.
- 박진원, 「영역주권의 국가법과 국제법 관련성의 문제로서 독도영유권」, 헌법학 연구 제 22권 3호, 2016.
- 박찬건·김지예, 「동북아 지역 협력으로서의 한·중 해양경계 획정: 이어도 문제를 중심으로」, 아태연구 제 20권 3호, 2013.
- 배규성, 「동아시아 영토분쟁과 한·미동맹: 독도 영유권 수호를 위한 의미」, 한국보훈논총(제 16권 3호), 2017.
- 배진수, 세계의 도서분쟁과 독도 시나리오, 한국군사문제연구원, 1997.
- 배진수, 「동아시아 지역의 해양분쟁 배경 및 현황」, Strategy 21, Vol.6, No.12, 2003.
- 신용하, 독도영유권에 대한 일본주장 비판, 서울대학교출판문화원, 2011.
- 신창훈, 「일본의 동해 측량/조사계획 사건에 대한 국제법적 평가」, 서울국제법연구 제13권 1호, 2006.
- 신창훈, 「이어도 문제의 본질과 우리의 대응」, 이슈브리프 No.21, 아산정책연구원, 2012. 3. 19.
- 유병화, 「국제법상 영토의 개념 및 그 권한」, 영토문제연구, 창간호, 고려대학교 민족문화연구소, 1983.

- 이병조, 이중범 공저, 국제법신강, 일조각, 1996.
- 이창위, 「독도문제를 둘러싼 법적·정치적 논의의 전개」, 서울법학(제 26권 1호), 2018.
- 이창위, 정진석, 해양경계 관련 섬에 대한 중국과 일본의 주장 및 타당성 분석, 한국해양수산개발원, 2008.
- 임영언·김태영, 「독도관련 국내외 연구동향과 사회적 요인 고찰」, 일본문화학보. 2017. 11.
- 외교통상부 조약국 편, 동북아 해양법령과 유엔해양법 협약집. 일조각, 2006.
- 전용희, 「한중간 이어도 영유권 문제분석과 한국의 대응전략 연구」, 경기대학교(석사논문), 2017.
- 정진술, 이민웅, 신성재, 최영호 공편, 다시보는 한국 해양사, 해군사관학교, 2007.
- 조성식, 이어도에 관한 중국의 해양정책과 동향에 관한 연구, 동북아역사재단 연구결과 보고서, 2008.
- 하태용·김용환, 「독도와 이어도 수호를 위한 군사안보적 대비방향」, 전략연구(제 71호), 2017. 3
- 한관수, 「이어도 관할권 분쟁과 한국의 대응」, 조선대, 2013.
- 한국국방연구원, 영토분쟁지역에 대한 군사적 대응 현황과 필요성, 국방현안 연구, 한국국방연구원, 2011. 4
- 현경병, 박용안, 고충석 지음, 대한민국 최남단 이어도, 셋별 D&P, 2010.
- 홍성근, 일본의 독도 영토 배제조치의 성격과 의미, 독도와 한일관계, 동북아역사 재단, 2009.

[국외 문헌]

- Bernafdez, Santiago Torres, "Territorial Sovereignty", Encyclopedia of Rjblic International Law. Vol. 4. 1987.
- Blake, Gerald H. ed., Maritime Boundaries. London : Routledge, 1994.
- Bloomfield, Lincoln P. and Moulton, Allen, Managing International Conflict, New York : Martin's Press, Inc., 1977.

- Brown, E. D. , "Dispute Settlement and the Law of the Sea : The UN Convention Regime", 21 Marine Policy, 1997.
- Cordner, Lee G., "The Spratly Islands Dispute and the Law of the Sea." Ocean Development and International Law 67, 1994.
- Dougherty, James E. and Pfaltzgraff, Robert L., Contending Theories of International Relations, New York : Harper & POW, 1990.
- Dzureck, Daniel J., "Southeast Asian Offshore Oil Disputes". Ocean Year book. Vol. 11. 1994.
- Gottmann, Jean, The Significance of territory, Virginia : University Press of Virginia, 1973.
- Kliot, Nurit and Waterman, Stanley eds.. The Political Geography of Conflict and Peace, London : Belhaven Press, 1991.
- Lo, Chi-Kin, China's Policy Towards Territorial Disputes : The case of the South China Sea Islands, London and New York : Routledge, 1989.
- Nuno Marques Antunes. "The Eritrea-Yemen Arbitration: First Stage - The Law of Title to Territory Re-asserted". 48 The international Comparative Law Quarterly 362, 1999.
- Shabtai Rosenne, The Law and Practice of International court. vol.1. 1965.
- Sharma, Surya P., Territorial Acquisition, Disputes and International Law. The Hague Martinus Nijhoff Publishers, 1997.
- Shaw, M. N., "Territory in International Law", Netherlands Yearbook of International Law, vol.13, 1982.
- Trost, R. Haller, "International Law and History of the Claims to the Spratly Islands", South China Sea Conference, September 7-9, 1994. American Enterprise Institute.
- Wang, James C. F., Handbook on Ocean Politics & law, New York : Greenwood Press, 1992.

Islands of Palmas case (Netherlands, USA), Reports of International Arbitration Awards, (4 April 1928), Volume II.

Clipperton Island case (Mexico, France), Reports of International Arbitration Awards, (28 January 1931), Volume II.

Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway), PCIJ Reports Series A/B No. 53, 1933.

The Minquiers and Ecrehos case (France/UK), Judgment of November 17th, 1953, ICJ Reports, 1953.

Award of the Arbitral Tribunal in the First Stage of the Proceedings (Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute), between the State of Eritrea and the Republic of Yemen, 9 October 1998.

Case concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain), Judgment, Merits, ICJ Reports, 2001.

Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia), Judgment, ICJ Reports, 2002.

Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras), Judgment, ICJ Reports, 2007.

Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), Judgment, ICJ Reports, 2008.

Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine), Judgment, ICJ Reports, 2009.