



Received: 2018/11/22
Revised: 2019/01/18
Accepted: 2019/02/22
Published: 2019/03/13

***Corresponding Author:**

Jae Hyun Kim

Tel: [REDACTED]

Fax: 041-831-5325

E-mail: rlawogus2220@naver.com

한·중 이어도 관할권 분쟁과 한국의 대응

Korea-China Ieodo Jurisdiction Dispute and Korea's Countermeasures

김재현*

국방대학교 안보정책학과 석사과정

Jae Hyun Kim*

KNDU Graduate School of Management

Abstract

최근 중국은 남중국해와 동중국해에서 영유권 주장에 대한 강경한 태도를 보이고 있다. 중국의 이러한 태도는 방공식별구역을 선포하는 행위를 통해 이어도와 그 주변해역에까지 미치고 있으며, 근시일 내에 한·중간의 갈등이 심화될 가능성이 농후하다. 이 논문은 한·중간 이어도 관할권 문제를 해결하기 위한 방안을 찾는 데 목적이 있다. 먼저 이어도의 위치와 전략적 가치가 어떠한지 살펴보고, 이어도가 가지는 법적인 지위와 분쟁의 쟁점이 무엇인지 알아보겠다. 이후 국제해양법측면과 국제정치학적 측면에서 양국간의 주장을 정리한 후 국제법적 측면과 우발적인 무력충돌에 대한 대비 차원에서 대응방안을 제시해 보고자 한다.

Recently, China has shown a strong attitude toward claiming sovereignty in the South China Sea and the East China Sea. This attitude of China is spreading to Ieodo and its surrounding waters, and there is a strong possibility that the conflict between Korea and China will deepen in near term. The purpose of this paper is to find a way to solve the problem of jurisdiction between Korea and China. I will first look at the location and strategic value of Ieodo, and I will examine what legal status and dispute issue.

In the following, I will summarize the arguments between the two countries in terms of international law and international politics, and then propose countermeasures against international legal aspects and contingency armed conflicts.

Keywords

Ieodo(이어도),
Jurisdiction(관할권),
maritime delimitation(경계획정),
UNCLOS Convention(유엔해양법협약),
Armed conflict(무력충돌),
Naval strategy(해군전략)

1. 서론

최근 중국은 남중국해에서 영유권을 주장하며 남해구단선을 주장해왔다. 남해 구단선은 1940년대 중국이 일방적으로 선언한 선으로 현재 동남아시아 국가들과 분쟁이 가속화되는 주된 원인이 되고 있다. 특히 2016년 7월 상설중재재판소에서 구단선에 대한 주장이 무효임을 밝히며, 중국이 패소하였음에도 불구하고, 이를 인정하지 않고 자신의 논리대로 영유권을 주장하며, 무력까지 불사하겠다는 의지를 내비치고 있다. 이러한 중국의 대응과 이를 저지하려는 미국과 주변들의 무력분쟁의 징후도 높아지고 있다. 중국의 태도는 국제법을 무시하고, 힘의 논리에 의해서 해결하려는 의도가 명백해 보인다. 이는 중국이 경제적, 군사적으로 성장을 이뤄내며 지역강국으로서 기지개를 핀 2010년 이후부터 강경해진 모습이 보여지는데 2010년 센카쿠열도 분쟁을 통해 일본과 갈등이 심화되고 있으며, 2013년 방공식별구역(Chinese Air Defense Identification Zone·CADIZ)을 선언, 센카쿠열도와 이어도를 포함하면서 중국의 공세성이 심화되고 있다. 이를 종합적으로 분석해 본다면 중국은 동중국해, 남중국해에서 영유권과 자신들의 배타적인 이익을 주장하고 있으며, 이제 이어도와 그 주변 바다까지 이어지고 있다.

이어도와 주변해역은 태평양으로 진출하는 중국의 길목이며, 풍부한 해저자원이 있는 곳으로 알려져 있다. 다시 말해, 중국은 자신의 이익을 추구하기 위해서 남중국해에서의 해군력을 사용하여 강제점령하고, 자신의 영토로 주장하는 일련의 일들처럼 이어도와 그 주변해역에 대한 관할권을 주장하고, 이를 충족시키기 위해서 무력사용까지도 주저함이 없을 것으로 판단된다. 이를 위해서 한국은 이어도의 관할권에 대한 국제법적인 주장을 강화

시켜나가며, 중국의 주장을 반박시켜야 하겠고, 우발적으로 발생할지 모르는 무력충돌에 대한 대비를 해나가는 것이 반드시 필요하겠다.

2. 이어도 관할권 분쟁은 무엇인가?

2.1 지리적 위치 및 전략적 가치

이어도는 동중국해와 황해의 남단이 교차하는 북위 32도 07분 22초, 동경 125도 10분 56초에 위치하고 있고, 제주도 남쪽의 마라도로부터 서남방으로 149km, 일본의 도리시마(鳥島)로부터 276km, 중국의 서산다오(余山島)에서 북동쪽으로 287km에 위치하고 있다. 이어도는 수중암초로써 가장 얇은 곳은 해수면 아래 4.6m이고, 수심 40m를 기준으로 할 때, 남북으로는 약 600m, 동서로는 약 700m에 이르며, 정상부 기준으로 남동쪽은 급경사를 북서쪽은 완만한 경사를 이루고 있다.¹⁾

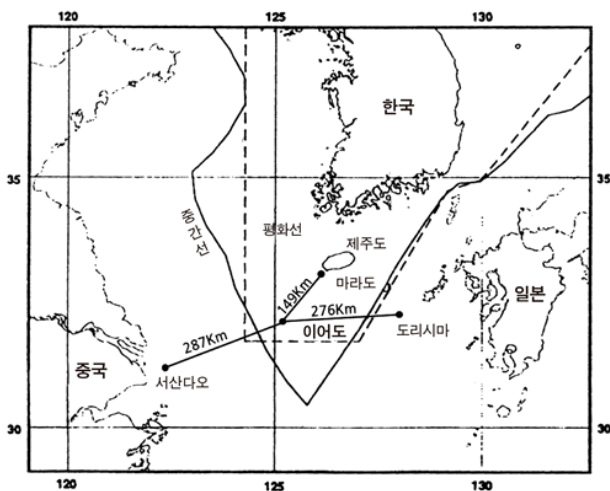


Fig. 1. 이어도에서 관계적 위치

이어도는 한·중·일 3국 중 한국과 가장 가까운 거리에 존재한다. 하지만 대항국으로서 한국과 중국의 거리가 236해리(436km) 밖에 되지 않아 유엔해양법상 연안국이 관할할 수 있는 배타적 경제수역인 200해리(370.5km)의 두 배인 400해리(741km)가 되지 않아 서로 겹치는 부분이 있음을 알 수 있다. 이 경우 양국은 협상을 통해 해양경계를 획정하도록 유엔해양법은 규정하고 있다.²⁾

1) <http://www.khoa.go.kr/kcom/cnt/selectContentsPage.do?cntId=51301050>

최초 이어도의 존재는 1900년 일본 큐슈에서 중국 상하이로 항해하던 영국 상선 '소코트라(Socotra)' 호가 암초와 접촉하는 사고를 통해 알게 되었다. 1991년 영국해군이 이를 확인하여 암초의 위치와 수심을 확인하고 이때, 부딪힌 선박의 이름을 따서 소코트라암초(Socotra Rock)으로 명명하게 된다.³⁾ 우리나라에서는 1951년 한국산악회와 해군이 함정을 동원하여 이어도를 탐사하였고⁴⁾, 1984년 KBS와 제주대학교가 탐사에 나서 수중암초를 재확인하고, 1987년 해운항만청에서 처음으로 등부표를 설치하여 국제적으로 공표하였다. 2001년 국립지리원은 이 수중암초의 공식명칭을 "이어도(Ieodo)"라고 명명하였다.⁵⁾

이후 우리정부는 자국의 EEZ내 해양연구, 기상관측 등의 위한 인공구조물을 설치할 수 있다는 유엔해양법(제56조, 제60조)을 근거로 2003년 해양과학기지를 설치함으로써 실효적인 지배를 하고 있다.

이어도의 전략적 가치는 경제적인 측면과 군사적 측면으로 나눠 살펴볼 수가 있다. 먼저 경제적인 가치로서 이어도는 쿠로시오 난류와 황해의 한류, 중국대륙의 연안수가 합류함으로써 어종이 풍부하게 서식하는 동중국해의 주요어장을 이루고 있다. 또한 유용한 광물자원이 풍부하게 부존하고 있을 것으로 추정된다. 그리고 주요태풍의 길목에 해당되고 있어서 기상관측을 위한 주요거점이 되는 동시에 해난구조기지 설치 장소로 적합한 위치이다.⁶⁾ 다음으로 군사적 측면에서 이어도는 우리나라 물동량의 대부분 통과하는 해상운송의 요충지로 국가적으로 중요한 해상교통로이자, 글로벌 패권국으로 부상한 중국의 군사적 위협을 효과적으로 견제할 수 있는 요충지이다.⁷⁾ 중국의 입장에서는 이어도는 중국의 북해함대와 동해함대가 태평양으로 진출하는 통로이며, 중국의 군함과 잠수함의 활동이 이어도 해양기지의 전천후 감시하에 놓일 수 있기

2) 고충석, 『이어도 깊이 읽기』, 인간사랑, 2016, 93~94쪽

3) 김병렬, 『이어도를 아십니까』, 휴일문화, 1997, 6쪽

4) 이어도 탐사의 성공여부는 의견이 분분하다. 한국산악회 50년사에는 암초의 존재를 확인하고 영토표시의 동판을 가라앉히고 돌아왔다고 명시하고 있다.

5) 진행남, 『이어도 문제의 현황과 해결방안 모색』, 『JPI정책포럼』, 제주평화연구원, 2012.04, 3쪽

6) 김부찬, 『국제해양법과 이어도 문제』, 온누리디앤피, 2015, 136~137쪽

7) 강희각, 『한중일 해양분쟁 심화요인과 그 함의에 관한 연구』, 한남대학교, 2013, 56~62쪽

때문에 군사적인 요충지가 되겠다.⁸⁾

2.2 해양법적 지위

이어도가 해양법적으로 어떤 지위를 가지는가를 알기 위해서는 유엔해양법상 섬의 법적 지위에 대해 알아야 한다. 유엔해양법 제121조 제1항에 따르면 '섬(island)은 바닷물로 둘러싸여 있으며, 밀물일 때에도 수면위에 있는, 자연적으로 형성된 육지지역을 말한다. 또한 유엔해양법 제121조 제3항은 '인간의 거주 또는 독자적인 경제활동을 유지할 수 없는 암석은 배타적 경제수역이나 대륙붕을 가지지 아니한다' 라고 규정한다. 여기서 암석에 대한 내용은 유엔해양법 제13조 1항을 통해 알 수 있는데, '간조노출지는 썰물일 때에는 물로 둘러싸여 물위에 노출되나 밀물일 때에는 물에 잠기는 자연적으로 형성된 육지지역으로 전부 또는 일부가 본토나 섬으로부터 영해의 폭을 넘지 아니하는 거리에 위치하는 경우, 저조선을 영해기선으로 삼을 수 있다' 또한 제13조 2항에서 '간조노출지의 전부나 본토나 섬으로부터 영해의 폭을 넘는 거리에 위치하는 경우, 그 간조노출지는 자체의 영해를 가지지 못한다'고 명시되어있다.

이어도는 화산활동의 결과 용출된 마그마가 응고되어 50m 정도의 평탄한 해저에서 산의 형태로 돌출되어 해저 5m까지 솟아있는 수면 아래의 해양지형으로 평상시에는 수면 아래에 잠겨 있다가 높은 파도가 칠 때면 1년에 몇 차례 잠깐씩 수면 위로 노출되는 모습을 보인다.⁹⁾

그러므로, 이어도는 유엔해양법상 섬도, 간조노출지도 아니기 때문에 EEZ와 대륙붕, 영해나 접속수역도 설정할 수 없다. 또한 섬이 아니기 때문에 영유권 분쟁의 대상도 아니며, 배타적 경제수역의 관할권에 관한 문제 대상이 되겠다.

2.3 이어도 관할권 쟁점

이어도 관할권의 쟁점은 영유권 분쟁은 아니며, 한·중 간 배타적 경제수역이 겹치기 때문에 발생하는 해양경계획정의 문제이다. 하지만 남중국해와 동중국해에서 자국의 배타적 이익을 위해 무리한 주장을 내세우며, 국제법을 무시하는 중국의 태도로 인하여 이어도 관할권에 대한 분쟁은 단

순히 경계획정 측면을 넘어 국제정치학적인 의미도 내포하고 있다.¹⁰⁾

이어도는 한·중 간의 가상 중간선에서 한국 쪽으로 28해리에 위치해 있다. 만약 배타적 경제수역의 경계를 중간선 등거리원칙으로 확정할 경우, 이어도는 우리의 관할권에 속하며, 그 때문에 중국은 이러한 원칙에 근거한 경계획정을 수용하지 않고 있다. 대신에 중국은 해저지질학적 요소와 해안선 길이 등에 근거한 '형평의 원칙'을 주장하고 있다. 한·중 양측은 이 문제를 해결하기 위해 1996년부터 공식 협상을 시작해 왔으나 아직까지 경계획정 원칙에 대한 합의도 하지 못하고 있다.¹¹⁾ 또한 이어도 해역은 풍부한 어종과 지하자원의 부존으로 경제적인 이익이 큰 지역으로 이 곳을 확보하는 것이 경제적인 실익을 얻는데 유용하며, 우리나라와 중국에게 해상교통로이자 군사적인 요충지로서 안보적인 측면에서의 중요한 역할을 하고 있다.

결국, 경제적 측면과 군사적인 측면을 모두 고려했을 때, 이어도 관할권 쟁점은 국제법의 문제이면서 동시에 자국의 안보를 위한 국제정치의 문제라 말할 수 있겠다.

3. 이어도 관할권에 대한 한국과 중국의 입장

이어도 관할권에 대한 각국의 입장을 살펴보기 앞서, 관할권 문제에서 가장 쟁점이 되는 '중간선 원칙'과 '형평의 원칙'이 무엇이고, 왜 중국과 한국이 이러한 원칙을 선택하게 되었는지에 대한 배경이 무엇인지 알아보겠다.

먼저 '중간선 원칙'은 1958년 대륙붕 제네바 협약 제6조 1항을 통해 알 수 있다. '동일한 대륙붕이 연안이 서로 대항하고 있는 2개국 이상의 국가에 속하고 대륙붕의 경계에 대한 합의가 없는 경우, 특별한 사정에 의하여 다른 경계선이 정당화되지 않는 경우 중간선으로 규정한다'로 명시되어있다. 다음으로 '형평의 원칙'은 법의 기계적 적용에 따른 법적 부정의 방지와 자율적 역할에 비증을 둔 경계획정방식으로 연안에서의 거리, 해안선의 일반적 방향, 해안선의 길이, 섬, 암석, 해구, 등심선 등의 존재여부, 육지지역과 대륙붕 간 지질학적 상호관계 여부, 해당국가간 해양경계에 관한 국제협정유무, 당사국간의 행위여부 등이 고려된다.¹²⁾

8) 강효백, "한중해양 경계획정 문제", 『한국동북아논총』 제50집, 2009, 104쪽

9) 최진이, "유엔해양법협약(UNCLOS)상의 이어도의 법적 지위와 해양경계획정에 관한 연구", 『해양도시문화교섭학』 18호, 2018, 102쪽

10) 진행남, "이어도 문제의 현황과 해결방안 모색", 『JPI정책포럼』, 제주평화연구원, 2012.04, 5쪽

11) 고충석, 『이어도 깊이 읽기』, 인간사랑, 2016, 234쪽

12) 강효백, "한중해양 경계획정 문제", 『한국동북아논총』 제50집, 2009, 98쪽

‘중간선 원칙’은 경계선의 단순성과 명확성에 큰 장점을 가졌기 때문에 UN 국제법위원회(ILC)의 해양법관련 성문화 작업에서도 전폭적인 지지를 얻게 되고, 1958년 영해 및 접속수역(제12조)과 대륙붕(제6조)에 관한 제네바 협약에서 원칙으로 삼았다. 하지만 엄격한 적용이 어려워 예외적인 사정의 고려가 필요했기 때문에 당사국 간의 합의가 존재하지 않을 경우 “중간선+특별한 사정”이라는 공식을 낳게 된다. 그렇다고 하여도 특별한 사정이라는 것이 중간선이라는 원칙을 배제한 것은 아니고, 교정적 형평의 적용을 통해 등거리선을 수정하는 성격을 지닌 것으로 판단하였다. 그런데 중간선 원칙은 국제사법재판소(ICJ)의 1969년 북해 대륙붕 사건을 통해서 가려지기 시작하는데, 당해 사건에서 해양경계획정이 형평의 원칙에 따라 합의에 이뤄져야 한다고 함으로써 형평의 원칙이 법원칙임을 해석했기 때문이었다.¹³⁾ 하지만 1982년 해양법협약에서 해저 지형이나 지질과는 관계없이 오직 거리에 의하여 측정이 되는 경제수역이 등장하고, 대륙붕에 200해리 거리기준이 등장함으로써, 경계획정에서 중간선의 역할이 다시 중요해졌다. 1985년 리비아 몰타 대륙붕 사건에서 국제사법재판소는 대륙붕의 경계획정에서 해저의 자연적 특성을 고려할 필요가 없고, 중간선을 그어 해안선의 길이 및 기타 일반적 지리현상을 고려하여 그 중간선을 조정하는 판결을 내렸다. 또한 2009년 흑해에서 루마니아-우크라이나 해양경계획정 사건에서도 잠정적 중간선의 설정을 경계획정의 출발로 삼고 있다. 다시말해, EEZ의 등장으로 거리가 중요해지면서 중간선이 중요해졌고, 중간선에 따른 경계획정의 형평성도 훨씬 강화되었으며, 최근 판례의 경향은 등거리 원칙을 기초로 하고 있음을 알 수 있다.¹⁴⁾

3.1 해양경계획정에 대한 한국의 입장: 중간선 원칙

한국 외교부에서는 해양경계획정에 대해 1996년 유엔해양법협약 발효 이후 한·중간 상호 면해 있는 바다의 폭이 400해리 미만인 관계로 배타적 경제수역 증복에 따른 경계획정 문제가 발생했다고 그 배경을 밝힌다. 그에 따라서 “우리는 중국과 지속적으로 해양경계획정 회담을 개최하여 우리 배타적 경제수역 및 대륙붕을 최대한 확보토록 노력할 것”이라는 기본입장을 견지한다. 한편으로 이어도를 “동중

국해 4.6m의 수심에 상시 잠겨 있는 수중암초”라는 점을 분명히 하면서 “유엔 해양법협약상 ‘섬’이 아니므로 자체적인 영해나 배타적 경제수역을 갖지는 않으며, 영유권 분쟁의 대상에도 해당되지 않는다”는 점을 분명히 하고 있다. 따라서 “이어도 관련 영토문제는 없으며, 해양경계획정의 문제만 존재”한다고 말하고 있다.¹⁵⁾

이어도 주변수역에 대한 경계획정 합의가 이루어지지 않았기 때문에 우리나라의 배타적 경제수역과 대륙붕의 외측한계는 여전히 확정되지 않은 상태이다. 그러나 우리나라는 일반적으로 배타적 경제수역이 중첩되는 당사국간의 경계획정 협상시 중간선 원칙을 적용하는 것이 국제법적인 관례이기 때문에 이러한 관례에 따라 이어도와 그 주변수역은 우리나라의 배타적 경제수역이라고 본다. 무엇보다 이어도는 1952년에 선포한 “어업자원보호선” 내측에 위치하고, 1970년에 제정한 해저광물자원개발법 상의 제4광구에 속하며 1996년 제정한 배타적 경제수역법 제5조 2항에서 “대한민국의 배타적 경제수역에 있어서의 권리는, 대한민국과 관계국 간에 별도의 합의가 없는 경우 대한민국과 관계국의 중간선 외측의 수역에서는 이를 행사하지 아니한다. 이 경우 ‘중간선’이라 함은 “그 선상의 각 점으로부터 대한민국의 기선상의 가장 가까운 점까지의 직선거리와 관계국의 기선상의 가장 가까운 점까지의 직선거리가 같게 되는 선을 말한다”고 규정함으로써, 이어도 및 그 주변수역 중 중간선 내측에 해당하는 수역의 관할권을 갖는다는 입장이다. 다만, 배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률에서 관계국간에 별도 합의가 없는 한, 중간선 바깥쪽 수역에 대한 관할권 행사를 하지 못하도록 하고 있기 때문에 이어도 주변수역에 대한 관할권 행사는 지금까지 유보되고 있다.¹⁶⁾

3.2 중국의 입장

3.2.1 해양경계획정에 관한 중국의 입장: 형평의 원칙

중국은 지형적으로 대륙에서 바다로 뻗은 대륙붕이 잘 발달되어 있기 때문에 발해만과 서해는 전체가 대륙붕으로 연결되어 있으며, 20m 수심을 기준으로 할 경우 대륙붕 면적은 각각 83,000km²와 404,000km²에 달하며, 동중국해에서

13) 한국해양연구원, 『해양의 국제법과 정치』, 오름, 2012, 279~280쪽

14) 강효백, “한중해양 경계획정 문제”, 『한국동북아논총』 제50집, 2009, 97~98쪽

15) 고충석, 『이어도 깊이 읽기』, 인간사랑, 2016, 244쪽

16) 최진이, “유엔해양법협약(UNCLOS)상의 이어도의 법적 지위와 해양경계획정에 관한 연구”, 『해양도시문화교섭학』 18호, 2018, 108쪽

는 그 대부분인 1,059,00km²가, 남중국해에서는 728,00 km²가 지질학상의 대륙붕에 속한다. 그렇기 때문에 중국은 등거리선과 특별상황 규칙이 반영된 대륙붕협약 등 1958년 제3차 유엔해양법회의에서 채택된 4개의 협약을 비준하지 않았으며, 1973년부터 1982년까지 진행된 제3차 유엔해양법회의 기간 동안에는 대륙붕의 경계획정원칙으로 육지의 자연연장이론을 적극 주장하였다.¹⁷⁾ 중국은 1996년 협약을 비준하고, 1998년 6월 협약에 기초하여 배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률을 제정하였다. 동법은 제2조 내지 제4조에서 배타적 경제수역과 대륙붕 범위를 설정하고, 연안국에게 인정하는 배타적 경제수역과 대륙붕에 대한 주권적 권리와 관할권에 대해 규정하였다. 동법은 해안을 대향하거나 인접하고 있는 국가와 배타적 경제수역이나 대륙붕에 관한 경계획정은 국제법에 기초하여 형평의 원칙에 따라 합의를 하여 경계선을 획정하도록 하고 있다.¹⁸⁾

그리고 해양경계획정 문제와 관련하여 중국은 서해와 동중국해 대륙붕의 상당부분이 중국내륙에서 흘러나와 퇴적된 실트(silt: 모래보다 잘지만 진흙보다 굵은 침적토)층이라면서 한중 EEZ 경계를 이 '실트라인'으로 획정할 것을 주장하고 있다. 이에 따르면 한국 측 제4광구와 제7광구 일부가 중국 측에 포함되므로, 이어도의 한국 관할을 부정할 수 있게 된다.

요컨대, 중국은 자국의 육지영토가 자연적으로 연장된 대륙붕상에 이어도가 위치하고 있다고 주장하며, 해양경계 획정시 해안선의 길이와 국토면적, 인구수 등 모든 조건을 고려하여 결정해야한다는 형평의 원칙을 주장하고 있다. 중국은 한·중 간의 해양경계를 획정함에 있어서 한국이 지질학적·지형학적 기준을 무시하고 중간선 원칙을 적용하는데 매우 비판적이다.¹⁹⁾

3.2.2 중국의 국제정치학적 입장

이어도는 한국이 이어도 해양과학기지를 건설하면서부터 중국이 문제를 제기하기 시작하였다. 중국은 2005년 이어도 부근 상공에서 5회 이상 순회 감시 비행을 하였고, 2006

년 9월 중국 외교부는 “쑤옌자오(蘇岩礁: 이어도의 중국명)는 섬이 아니라 수중 암초인데다, 한·중 EEZ가 중첩되는 곳이므로 해양과학기지는 법률적 효력이 없다”며 항의하였다. 같은 해 11월 타이완 중앙통신과 홍콩 시사주간지(아주주간)은 중국 사회과학원출신 민간 연구원인 왕젠싱의 주도로, 해양과학기지 철수를 주장하는 민간단체 '중화보위소암초협회(中華保衛蘇岩礁協會)가 만들어졌다고 보도하였다. 또한 2007년 12월 국가해양국 산하기구의 웹사이트인 해양신식망을 통해 “쑤옌자오는 동중국해에 발달한 중국 대륙붕의 일부분으로, 중국의 200해리 EEZ내 있는 중국영토”라 주장하였다. 2012년 3월에는 중국 국가해양국의 류츠구이국장이 관영 신화통신과의 인터뷰에서, 이어도가 중국의 관할 해역에 들어 있다고 하면서 감시선과 항공기를 동원해 정기순찰을 하겠다고 하였다.²⁰⁾

또한 이어도 이슈와 관련하여 국민감정을 자극하는 언론 보도를 통해 한·중간의 분쟁의 씨앗을 키웠다. 예컨대, 보도 제목을 “한국, 우리 동해 ‘쑤옌차오 침략점거, 영해주권 보호는 느슨하게 할 수 없어”(『人民網』, 2006. 9. 20), “도서의 침략점거 상황매우 심각”(『國際先驅導報』, 2006. 10. 25)와 같은 제목을 사용함으로써 중국의 고유영토를 침략한 것으로 인식하게 하여 이 문제의 평화적 해결보다 우발적인 무력분쟁의 시발점이 형성될 수 있는 국민적인 인식을 형성한 것에 주목할 필요가 있겠다.

4. 이어도 관할권 분쟁 대응방안

이어도 분쟁을 해결하기 위한 가장 핵심이 되는 방법은 한·중간에 배타적 경제수역에 대한 평화적인 협상을 통해 해양경계를 획정하는 것이다. 하지만 이어도에 대한 경제적, 군사적인 이해관계가 상충이 되고, 국제법의 해석 기준이 다르며, 국제정치적인 문제로 발전하면서 외교적 평화적인 협상을 통해서 분쟁을 해결하는 것은 어려워 보인다. 현재 한중간에는 유엔해양법 협약 제298조 제1항에 따라 강제관할권 배제선언을 하여, 한·중간의 협상을 통해 해결할 것을 천명하고 있지만, 평화적인 협상이 결렬된다면 국제사법재판소에 위 사항을 상정이 될 수 있으며, 최근 중국의 남중국해와 동중국해에서 보여지는 강경한 태도에서 보는 바와 같이 이어도에 대한 무력분쟁의 발발 가능성도 대비해야 할 것이다. 그러므로 이어도 분쟁을 대응하는 측면에서 국

17) 이석용, “우리나라와 중국간 해양경계 획정”, 『국제법학회논총』 제52권 제2호, 2007, 248쪽

18) 최진이, “유엔해양법협약(UNCLOS)상의 이어도의 법적 지위와 해양경계획정에 관한 연구”, 『해양도시문화교섭학』 18호, 2018, 109쪽

19) 진행남, “이어도 문제의 현황과 해결방안 모색”, 『JPI정책포럼』, 제주평화연구원, 2012.04, 9쪽

20) 진행남, “이어도 문제의 현황과 해결방안 모색”, 『JPI정책포럼』, 제주평화연구원, 2012.04, 7~8쪽

제법적으로 해양경계획정에 관한 대응 논리를 충분히 준비해야겠고, 해상에서 우발적인 무력분쟁의 사태에 대한 대비책을 강구하는 것이 중요하다 할 수 있겠다.

4.1 국제법적 대응

국제법적 측면에서 대응하기 위해서는 최근 판례를 살펴봄으로써 해양경계획정을 어떻게 하고 우리가 어떻게 대응할 수 있을지에 대한 해결의 열쇠를 제공하겠다.

먼저 1985년 리비아와 몰타 간 대륙붕 사건 판결에서는 1969년 북해 대륙붕 사건 판결과는 달리, 대륙붕의 경계획정에 거리기준을 적용하고 자연 연장 원칙을 배제하였다. 즉, 국제사법재판소는 형평에 맞는 해양경계획정을 위해 양국 간 수역에 중간선을 먼저 긋고 여러 가지 관련 사항들을 고려하여 이를 조정하는 방법을 택하였다. 국제사법재판소는 연안으로부터 200해리를 넘지 않는 대륙붕의 경계는 자연적 연장 원칙이 적용되지 않고, 해저의 물리적 성격에 관계없이 해안으로부터의 거리에 의해 결정된다고 판시하였다. 당시 리비아는 자국과 몰타 간 대륙붕 경계선은 '단층지대(rift zone)'라 부르는 근본적 단절을 따라 획정돼야 한다고 주장하면서 증거자료를 제출하였고, 해안의 배후지가 국가의 대륙붕에 대한 권리에 법적인 정당성을 부여하기 때문에, 한 국가의 보다 광대한 영토는 대륙붕 경계획정 시 고려 사항이 돼야 한다고 주장하였으나 국제사법재판소는 리비아의 이러한 단층지대 주장을 받아들이지 않았으며, 국가관행, 학술, 제3차 유엔해양법회의의 과정에 비춰볼 때, 해안의 배후지를 대륙붕에 대한 권리창출을 위한 기초로 인정할 수는 없다고 판결하였다. 또한 국제해양법재판소는 2012년 3월 14일 방글라데시와 미얀마 간 벵골만 해역에서의 해양경계획정 사건 판결에서 이러한 잠정 중간선 원칙을 재확인하였다. 인도양 북동부에 위치한 벵골만 해역은 해저유전 개발을 두고 방글라데시와 미얀마 간에 분쟁이 격화되어왔다. 2009년 10월 방글라데시가 먼저 중재법원에 제소하자, 미얀마는 이 사건에 대해 국제해양법재판소의 관할권을 수락하는 선언을 했고, 방글라데시도 이를 수락함으로써 같은 해 12월 재판절차가 개시되었다. 이 사건 판결에서 기존 판례와 같이 양국 연안으로부터 잠정적 등거리선을 그은 후 오목한 해안지형과 같은 관련 사정을 고려해서 조정하되, 200해리 이내 경계획정에서는 퇴적층과 같은 지질학적 요소가 고려되지 않는다고 판시하였다. 결국, 최근 국제 판례는, 실질적인 공유 대륙붕의 경계를 획정함에 있어서 해저의 지질학적 요소와 지구물리학적·지형학적 특징은 처음부터 원칙

적으로 배제되는 경향이 현저해 지고 있다. 즉, 자연 연장 원칙이 주목받지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 결국 이러한 판결의 법리는 적용하면, 한·중 해양경계획정에서는 연안으로부터 잠정적 중간선을 그은 후 관련 사정을 고려해서 조정하게 될 것이다. 또한 지형적 요소도 고려될 수 없기 때문에 중간선이 양국의 경계선이 될 가능성이 높아진다.²¹⁾

한편, 판결사례 외에도 중간선 원칙에 의해 해양경계를 획정한 사례가 있어 우리에게 참고할 만한 중요한 사례가 되겠다. 특히 중국이 이 원칙에 의거 해양경계획정을 했다는 점에서 중요한 시사점이 있다. 중국과 베트남은 통킹만에 대해서 1993년부터 2000년까지 정부간 협상 총 7차례, 협상 대표회담 3번, 공동위원회 및 전문가그룹회의 18회 등을 진행한 끝에 2000년 12월 25일 양국의 합의함으로써 2004년 6월 30일 발효가 되었다. 이 협정에서는 통킹만 내측수역에 대해 영해, 배타적 경제수역, 대륙붕 3가지 경계를 획정한다. 양국 연안 폭이 110~180해리에 불과하고, 해저면이 하나의 단일 대륙붕으로써, 한·중 문제와 유사점이 깊다 하겠다. 양국은 중간선을 그은 다음, 공평성과 비례성의 원칙에 따라 해안선 길이에 비례에 따라 중간선을 조정함으로써 거리적 개념에 따라 경계획정의 합의가 이뤄졌다. 해안선의 길이에 따른 비례성이라는 측면이 강조된 부분은 있지만 기본적으로 중간선을 기초로 한다는 부분에서 이 원칙에 의거한 한·중간 합의에 도달할 수 있는 가능성을 엿볼 수 있다.²²⁾

다음으로 중국이 주장하는 '형평의 원칙'에 대한 반론을 제시하면서 중국의 국제법적 논리에 대한 대응의 논리를 구축해 보겠다. 먼저 자연적 연장에 대한 반론으로써 이어도의 지질학적 구조는 화산 응회암층 지질구조를 가지며, 이는 180만년 전의 화산활동에 의해 형성된 제주 본섬의 측화산의 하나인 송악산과 맥을 같이 한다. 이어도는 대륙이 침강하거나 융기하여 형성된 육도가 아닌 제주도과 똑같은 양도라 할 수 있다.²³⁾ 다시 말해, 중국대륙과 연장된 암초가 아니라는 것이다.

또한 해안선 길이에 대해서도 직선기선으로 보면 이어도를 접하고 있는 중국 해안선의 길이에 대한 중국의 해안선이 1.39배 길지만 통상기선²⁴⁾으로 보면 이어도를 접한 한

21) 진행남, "이어도 문제의 현황과 해결방안 모색", 『JPI정책포럼』, 제주평화연구원, 2012.04, 12~13쪽

22) 최진이, "유엔해양법협약(UNCLOS)상의 이어도의 법적 지위와 해양경계획정에 관한 연구", 『해양도시문화교섭학』 18호, 2018, 110~111쪽

23) 송성대, "한·중간 이어도해양유권분쟁에 관한 지리학적 고찰", 『대한지리학회지』 제45호, 2010, 417쪽

국의 해안선이 중국보다 1.18배가 길다고 주장할 수 있다.²⁵⁾ 그리고 중국은 양국에게 속하게 될 수역의 넓이와 대륙해안선을 기준으로 한 해안선 길이의 비율이 비슷해야 한다고 주장하였다. 그런데 경계획정시 고려되는 해안선의 길이는 당사국 해안의 전체가 아니라 이어도 관련된 해안의 길이이므로 사실상 해안선 길이에 의한 커다란 불비는 존재하지 않겠다. 그러므로 중국이 주장하는 해안선의 길이를 참조되어 문제가 해결될 가능성은 없겠다 말할 수 있다.²⁶⁾

4.2 무력충돌에 대한 대비

이어도 분쟁에서 무력충돌에 관한 대비의 일차적 목표는 상대적 균형을 통해 사전 억제하는 것이다. 만약 불가피하게 분쟁이 발생할 경우에는 한국의 해양주권을 적극적으로 수호하기 위해서 분쟁에서의 주도권을 확보함으로써 상황을 한국에게 유리하게 조정하고 분쟁을 조기에 종결시키는데 이차적 목표가 있다. 하지만 한국보다 월등히 우월한 전력을 보유한 중국과 균형을 유지하는 것은 매우 어렵다. 여기서 균형을 달성한다는 것은 절대적인 균형화가 아닌 필요한 시간과 장소에서 필요한 기간만큼 제한적으로 상대적 균형을 달성하는 것을 의미한다. 상대적 균형화는 구체적으로 중국과의 대결 초반에 상대방이 전력의 일부를 투사할 때, 한국해군은 가용전력을 집중하여 최소한 동등하거나 우위의 전력을 투사할 수 능력을 보유할 수 있는 것을 의미한다. 즉 상대방이 가용한 해군 전력을 모두 투사할 경우 아해군이 열세에 처하게 되지만, 제한적으로 투사할 경우에는 상대적 우세를 달성할 수 있는 정도의 전력을 확보하여 투사하는 것이다. 이를 통해 해당분쟁을 조기에 종결시킬 수 있으며, 외교적으로 해결할 수 있는 여지를 확보할 수 있고, 동맹국이 개입할 수 있는 시간과 여건을 조성할 수 있다.²⁷⁾

이러한 관점에서 제주 해군기지는 분쟁을 억제하거나 조기에 종결시킬 수 있게 하는 시발점이 되겠다. 과거 부산 해군작전사기지에서 이어도까지 약 21~23시간(507km), 목

포에서 이어도까지 약 15시간 30분(340km)(간조시 3~4시간 더 소요됨) 소요되고, 중국 동해함대인 영파기지에서 이어도까지 18시간(298km) 소요됨으로써, 이어도 분쟁 발생시 기동성면에서 분쟁해역에 대한 우세를 담보할 수 없었다. 하지만 제주 해군기지가 완공되고 운영됨으로써 이어도까지 거리가 176km로 대폭 단축되면서 약 7~8시간이면 도달하고, 전속력 항해시 약 4시간이면 도달할 수 있게 되면서 분쟁해역에 대해 초기 상대적 우세를 가지며, 분쟁을 주도적으로 조기 해결할 수 있는 여건이 조성되었다.

하지만, 중국해군과는 기본적인 전력의 커다란 격차가 있고, 실질적으로 중국의 해군력을 능가할 수 없는 제한 상황이 있다. 그러므로 한국해군은 단기적인 방법에서 비대칭적인 전력을 운용하고 증강할 필요가 있겠다. 즉, 잠수함을 운용하여 열세를 극복하고, 목표한 바를 달성해야 하겠다. 원해 활동이 가능한 잠수함을 보유하는 것만으로도 수상함의 활동을 억제력을 발휘할 수 있으며, 여러 척을 동시에 운용하는 것은 수상함에게 상당한 위협을 주기 때문에 잠수함 전력을 증강하고, 다수 수상함에 대응하기 위한 전술을 개발해야 하겠다.²⁸⁾ 특히, 중국은 항모의 운용을 시작했기 때문에 이어도 근해에서 의도적인 기동훈련을 한다고 했을 때, 인근 해역에서 잠수함 훈련을 실시하여 우리의 우수한 운영 능력을 과시함으로써 잠수함의 공격에 취약한 항모의 사용을 억제시킬 수 있도록 하는 방법도 유용할 수 있겠다.²⁹⁾

사실, 상기의 방법은 전력의 격차에 의해서 찾아야 하는 궁여지책으로 단기적 방법일 수밖에 없고 한국은 장기적인 차원에서 대응방법을 강구해야 한다. 바로 중국해군의 전략에 질적인 균형을 이뤄야 한다. 중국의 핵잠수함에 대응하기 위해 한국형 원자력 잠수함을 확보해야 하겠다. 이 원자력 잠수함을 통해 한반도 인근 해역에서 바다에 대한 통제적어도 견제가 가능하다는 것을 보여줌으로써 중국의 막강한 해군력이 위협투사로 이어지지 않도록 억제해야 할 것이다. 다음으로 중국 항공모함에 대응하는 방법은 바로 항공모함을 확보하는 것이다. 비대칭적인 수단인 잠수함을 활용하는 전술적인 방법은 불균형적 해양력에 대한 일시적인 방법이며, 전략적 역지를 갖추고 무력충돌의 가능성을 낮춰준다는 점에서 항모도입은 한국에게 절실한 사안으로 인식되어야 하겠다.³⁰⁾

24) 유엔해양법 제3조 영해의 폭을 측정하기 위한 통상기준은 이 협약에 달리 규정된 경우를 제외하고는 연안국이 공인한 대륙척해도에 표시된 해안의 저조선으로 한다.

25) 고충석, 『이어도 깊이 읽기』, 인간사랑, 2016, 246쪽

26) 이석용, "한국과 중국간 해양경계획정에 있어서 형평원칙과 관련상황: 중국의 주장에 대한 분석과 평가", 『국제법학회논총』 제63권 제2호, 2018, 165쪽

27) 김형철, "동북아 해양영유권 분쟁과 한국의 전략적 대응방안" 『해양전략』 제176호, 101~102쪽

28) 민경호, "최근 주변국의 해양전략과 해군력 평가를 통한 한국해군의 대응방안 및 해군력 발전방향", 『해양전략』 176호, 2017, 139쪽

29) 반길주, 『국제 현실정치의 바다전략』, 한국해양전략연구소, 2012, 401쪽

5. 결론

이어도와 주변해역은 우리나라의 관할권 내 있으며, 해양과학기술을 설치하여 실효적 지배를 하고 있다. 하지만 최근 중국의 남중국해와 동중국해에서 영유권과 자신들의 배타적인 이익을 주장하고 있으며, 이어도와 그 주변 바다까지도 이어지고 있다. 이어도와 주변해역은 중국이 태평양으로 진출하는 길목이며, 풍부한 해저자원이 있는 곳으로 자국의 관할권이라 주장하며, 이를 충족시키기 위해서 무력사용까지도 주저함이 없어 보인다. 이어도에 대한 관할권 분쟁은 중국의 일련의 태도로 비춰볼 때, 빠른 시일 내에 해결해야 할 문제이며, 이어도분쟁에 대해 명확히 성격을 규정하고, 이에 대한 대응책을 준비하는 일이 중요하다 할 수 있겠다.

이어도 관할권의 쟁점은 영유권 분쟁은 아니며, 한·중 간 배타적 경제수역이 겹치기 때문에 발생하는 해양경계획정의 문제이다. 하지만 국제법의 무시하는 중국의 태도로 인해 이 문제는 단순히 국제법적인 측면을 넘어 국제정치학적인 의미도 내포한다. 이어도 관할권에 대한 각국은 입장은 다음과 같다. 먼저 한국은 국제법상의 관례인 중간선 원칙을 주장하며, 중국은 자연연장이론을 기초로, 해안선의 길이와 국토면적 등 모든 조건을 고려하여 결정해야 한다는 형평의 원칙을 고수하고 있다. 또한 국제법적인 주장 외에도 공식적으로 이어도를 '쑤엔자오'로 부르며, 200해리 EEZ 내에 있는 중국의 영토라 주장하고, 언론에서는 우리나라가 설립한 해양과학기술에 대해 도서의 침략점거라는 표현을 사용하며, 갈등의 수위를 높이고 있다.

이러한 상황에서 이 문제를 해결하기 위한 핵심이 되는 방법은 평화적인 협상을 통해 해양경계를 획정하는 것이나, 국제법 해석기준이 다르고, 국제정치적 문제로 변하면서 외교적인 협상을 통해 해결하는 것이 어렵게 되었다. 그러므로 국제사법재판소에 상정이 되고, 우발적인 무력충돌 가능성이 있기 때문에 이에 대한 대응을 해나가는 것이 중요하겠다.

이에 대해 저자는 국제법적인 대응으로써는 최근 판례들이 중간선 원칙에 의해 경계획정이 이뤄지고 있으며, 중국의 '형평의 원칙' 주장에 대해서도 여러 반증을 제시하였다. 그리고 무력충돌에 대한 대비로써 상대적 균형을 통해 이어도 근해에서 상대적 우세를 통해 분쟁을 조기에 종결짓

고, 외교적으로 해결할 수 있는 방법을 제시하였다. 또한 단기적인 방법으로 잠수함의 운용을 통해 중국의 해상전력에 대한 억제를 추구하고, 장기적인 차원에서는 핵잠수함에 대해 한국형 원자력 잠수함으로 항모에 대해 항모도입이라는 질적인 균형을 이뤄야함을 강조하였다.

지금까지 이어도 관할권 분쟁과 관련하여 국제법적인 측면에 대한 우리나라의 논리를 제시하는 논문들은 많았으나, 우발적 상황에 대해 어떻게 대응해 나가야할지에 대해서는 많이 언급되어 있지 않았다. 대부분의 논의들은 단순히 한·미 동맹에 의존하는 경향이 강하였고, 한국 독자적으로 해결책을 구하는 부분들은 경시된 것으로 보인다. 그렇기 때문에 이에 대한 해결책을 제시하고자 하였다. 하지만 이에 대한 연구는 좀 더 다양한 측면에서 분석되어져서 최선부터 최악의 상황까지 대비가 이뤄져야 하겠다.

참고문헌

- [1] 강호백, "한중해양 경계획정 문제", 『한국동북아논총』 제50집, 2009
- [2] 강희각, "한중일 해양분쟁 심화요인과 그 함의에 관한 연구", 한남대학교, 2013
- [3] 고충석, 『이어도 깊이 읽기』, 인간사랑, 2016
- [4] 김부찬, 『국제해양법과 이어도 문제』, 온누리디앤피, 2015
- [5] 김병렬, 『이어도를 아십니까』, 홍일문화, 1997
- [6] 김형철, "동북아 해양영유권 분쟁과 한국의 전략적 대응방안" 『해양전략』 제176호, 2017
- [7] 민경호, "최근 주변국의 해양전략과 해군력 평가를 통한 한국해군의 대응방안 및 해군력 발전방향", 『해양전략』 176호, 2017
- [8] 반길주, 『국제 현실정치와 바다전략』, 한국해양전략연구소, 2012
- [9] 송성대, "한·중간 이어도해양영유권분쟁에 관한 지리학적 고찰", 『대한지리학회지』 제45호, 2010
- [10] 이석용, "우리나라와 중국간 해양경계 획정", 『국제법학회논총』 제52권 제2호, 2007
- [11] 이석용, "한국과 중국간 해양경계획정에 있어서 형평원칙과 관련 상황: 중국의 주장에 대한 분석과 평가", 『국제법학회논총』 제63권 제2호, 2018
- [12] 진행남, "이어도 문제의 현황과 해결방안 모색", 『JPI정책포럼』, 제주평화연구원, 2012
- [13] 최진이, "유엔해양법협약(UNCLOS)상의 이어도의 법적 지위와 해양경계획정에 관한 연구", 『해양도시문화교섭학』 18호, 2018
- [14] 한국해로연구회, 『해양의 국제법과 정치』, 오름, 2012
- [15] <http://www.khoa.go.kr/kcom/cnt/selectContentsPage.do?cntId=51301050>

30) 반길주, 『국제 현실정치와 바다전략』, 한국해양전략연구소, 2012, 402~404쪽