

## 중한경계획정의 쑤옌지아오(이어도) 법적 효력 논의 (2017, 대련해사대학 학보)

### - 황 엔<sup>1)</sup>

\*쑤옌지아오<sup>2)</sup>(한국명: 이어도)/중한·한중 순서는 원문에 나온 그대로 번역하였음.

개요 : 도서가 대륙붕 경계획정에서 가지는 효력 문제에 대해 국제 조약에는 상응하는 조약 규정이 부족하다. 국제사법재판소는 판결에서 도서는 일정한 어떤 조건 하에서 대륙붕 경계획정의 특수사정을 이룬다고 하였다. 그러나 동시에 이러한 특수사정에 근거하여 경계선을 조정하는 것에 특별히 신중하여야 한다고도 하였다. 토양의 유실이나 침식으로 인한 지형의 변화를 피하기 위해 경계획정과정에서 도서에 부분효력을 부여하거나 효력 배제를 하는 경우를 자주 볼 수 있다. 쑤옌지아오는 국제법 의미상 수중지물이다. 쑤옌지아오는 간조선을 형성하지 못하여 기점으로서의 역할을 할 수 없고 영토의 근거도 될 수 없다. 쑤옌지아오에 경계획정 효력을 부여하게 되면 한국과 중국의 경계획정은 비례를 이루지 않는 결과를 야기하게 된다. 따라서 중국이 일대일로 전략을 토대로 양자회담을 지속적으로 하여 다음 해양경계획정 협상시 쑤옌지아오 효력이 배제될 수 있도록 하여야 한다.

대륙붕은 단순히 해양경계를 분할하는 문제가 아니다. 대륙붕이 이어져 있거나 마주보고 있는 국가의 해양자원개발 범위에 대한 중요한 분배이다. 일대일로 건설의 전면적인 추진으로 중국의 동중국해 대륙붕자원에 대한 중요성도 점점 높아지고 있다. 어떻게 중국의 대륙붕 경계획정을 하느냐는 국가 안보, 발전전략과 직접적으로 연결되어 있다. 현재 중국과 한국은 대륙붕 경계획정문제를 공평하게 해결하자고 합의를 하였고 양국간 해양경계획정의 첫 회의도 진행하였다. 이와 동시에 1982년의 국제연합해양법협약(이하 협약)과 기타 국제법에 따라 양국이 대륙붕에 관해 주장하는 중첩해역에 대해 협상을 진행하였다. 그렇지만 양국은 경계획정의 구체적인 원칙과 방법에 대해서는 아직 불일치하는 부분이 있다. 그중 중한 대륙붕 경계획정에서 쑤옌지아오가 가지는 효력문제는 양국 쟁의의 중요한 원인이다.

1) 화동정법대학 국제법학원 교수

2) 쑤옌지아오(苏岩礁): 암초를 의미하는 옌지아오(岩礁)를 붙인 이름

협약에 따라 대륙붕 경계확정을 포함한 해양경계확정 쟁의를 다룰 때 중요한 법적 연원은 국제 조약, 국제 관습법, 보충적인 연원으로서의 국제사법재판소의 판례를 포함한다. 본 논문은 대륙붕 경계확정에 대한 국제법 조약에서부터 시작하여 대륙붕 협약과 해양법 협약, 기타 관련 규정을 분석하고 국제사법재판소등의 사법기구의 도서로 구성된 대륙붕 경계확정의 특수사정에 대해 풀이할 것이다. 또한 국가 관행과 국제사법기구의 판례를 결합하여 도서가 대륙붕 경계확정에서 가지는 효력 유형 및 구체적인 적용 상황에 대해 귀납해 볼 것이다. 이를 기초로 하여 쉐엔찌아오가 국제 해양법에서 가지는 지위와 동중국해 경계확정의 효력을 탐구하고 중한 양국의 해양경계확정 두 다음 협상을 위한 건의를 하고자 한다.

## 1. 도서가 대륙붕 경계확정에서 특수사정을 구성할 수 있는가?

도서가 대륙붕 경계확정의 특수사정을 구성하는 것은 해안선이 맞닿아 있는 국가들의 경계확정과정에서 효력이 발생한다는 것을 말한다. 즉, 섬을 기점으로 사용하여 주권에 속하는 일정한 면적의 해역을 얻을 수 있는지를 뜻하는 것이다. 이 문제에 대해서는 1958년 협약을 제정하는 과정에서 그 최종 조문을 분석하고 협약이 실효성을 얻은 후의 국제법 판례를 살펴볼 필요가 있다.

### 1. 대륙붕 경계확정의 조약법 규정

대륙붕은 지리적인 개념으로 1945년 미국 트루먼 대통령이 대륙붕 선언을 한 이후 미국은 공해에 있는 미국령 제도의 해안 대륙붕과 그 해저의 자연자원을 관할할 수 있는 권리를 가지게 된다. 이를 통해 대륙붕을 법률적인 범위까지 확장시켰으나 동시에 대륙붕과 관련된 여러 영토분쟁이 시작되게 되었다.

국제연합은 1950년 대륙붕의 법률문제를 의제로 넣어 ‘대륙붕 협약’을 제정하는 작업에 착수하였고 1953년 국제연합 국제법 위원회는 전문가를 초청하여 대륙붕 경계확정에서 도서의 효력문제를 자문하였다. 전문가문위원들은 중간선으로 경계확정을 하는 원칙에 동의하였고 여기서 특수사정은 논하지 않았다. 자문위원들은 특수사정을 감안하여 구체적으로 경계확정에 적용하면 분쟁이 발생하기 쉽기 때문에 이러한 방법을 적용하지 않고 직접 당사국의 협의에 따르고 만약 협의사항이 없을 경우 중간선을 사용함과 동시에

해당 해역의 도서를 고려하는 방법을 취할 것을 건의하였다. 1958년 대륙붕 협약은 통과가 되었고 자문위원회의 특수사정고려라는 개념은 받아들여지지 않고 보류되게 되었다.

국가 관할해역 확장경향이 강화되고 해저자원이용 기술이 진보하면서 국제연합은 1960년부터 제2차 해양법총회를 시작하였다. 1973년 제3차 총회에서 10년간의 시간을 거쳐 1982년 ‘해양헌법’ 적 성질을 가지는 국제연합 해양법 협약을 통과시켰다. 협약을 정하는 과정에서 각국은 도서가 대륙붕 경계 획정에서 가지는 효력문제에 대해 의견을 모으지 못하였다. 이에 대해서는 세 가지 관점으로 정리해 볼 수 있는데 첫 번째 관점은 어떤 유형의 섬이든 모두 관련 국가의 경계획정 기점으로 삼는 것이고 두 번째는 인간이 생활을 유지할 수 없는 작은 섬은 기점이 될 수 없으나 특수사정으로 볼 수 있다는 것, 세 번째는 형평원칙에 입각하여 대륙붕 경계획정을 하며 동시에 모든 관련사정을 고려한다는 것이었다. 유감스러운 점은 각국의 관점이 너무 달라 협약에는 대륙붕 경계획정에서 도서의 효력이 명시되지 못하였다는 것이다. 협약은 결국 제83조에 “연안국은 경계획정시 공정한 결과를 위해 국제사법 재판소 규약 제38조에 규정된 국제법에 기초하여 경계획정을 한다” 고 규정하였다. 협약에는 대륙법 협약의 ‘특수사정’ 이 등장하지는 않았으나 이후 국제사법재판소에서 특수사정을 형평원칙의 보조적인 검증기준으로 삼는 판결이 종종 나타났다.

그러나 상술한 1958년 대륙붕 협약과 1982년 국제연합해양법 협약의 조문을 살펴보면 조약법에는 대륙붕 경계획정의 기본 원칙을 명시하였으나 도서가 경계획정에서 가지는 효력에 대해 규정하지는 않았다.

## 2. 경계획정의 특수사정에 해당하는 도서에 대한 국제법 판결의 이해

조약법이 명확하게 대륙붕 경계획정에서 특수사정에 대해 명시하지 않았고 도서가 구성하는 어떤 특수사정에 대해서도 밝히지 않았기 때문에 이 문제에 대해서 국제사법재판소의 관행에 비추어서 분석할 필요가 있다. 아래 논의해볼 판례들은 대륙붕 경계획정에서 특수사정과 관련된 전형적인 사례이다.

1969년 북해 대륙붕 경계획정에서 국제사법재판소는 “실질적으로 각국이 중간선 원칙을 적용할 때 고려하는 특수사정은 법률의 엄격한 제한을 받지 않는다. 모든 특수사정을 종합적으로 고려하여 공평하게 하여야 한다. 어떤 한 관련 요소에 집중되어 다른 요소들이 고려되지 않거나 해서는 안된다.

1958년 이후의 판결과 국가 관행은 관련 혹은 연안국의 대륙붕 경계획정과 배타적 경제수역에 있어서 중간선-특수사정 원칙과 형평원칙-관련사정 원칙이 긴밀한 상관관계에 있다는 것을 증명해 주고 있다. 따라서 공정한 결과를 위해 도서를 관련 사정으로 인정하는 것은 제한되지 않는다”고 밝혔다. 어떻게 특수사정을 구성하는가에 대해서 국제사법재판소는 판결문에서 5가지의 영향을 주는 요소의 예를 들었다. 즉, 독일 북해 해안의 일반적인 상황과 특징, 해안선 길이, 대륙붕 중첩구역의 지질구조와 자연자원, 경계획정의 공정한 결과에 영향을 주는 작은 섬 혹은 해저에서 튀어나온 부분이 그 요소였다.

2001년 카타르-바레인의 해양경계획정과 영토분쟁 사례에서 카타르와 바레인의 해안선 길이는(1.59:1) 양국 해양경계획정의 특수사정을 구성하였다. 바레인은 카타르가 인정한 양국 해안선의 길이는 차이가 있으며 이는 그 하와르 군도가 바레인 영토에 귀속되는 것을 의미한다고 밝히며 이렇게 되면 양국 해안선 길이는 거의 대등하게 된다고 하였다. 바레인은 또한 카타르 북부의 진주 채집해안이 있는데 이 해안의 주권도 바레인에 속하며 잠정 해양경계선이 카타르쪽으로 향하게 하는 특수사정을 구성한다고 여겼다. 국제사법재판소는 1903년 영국 식민지 관련 문건에서 밝혔듯이 하와르 군도는 바레인 영토이나 진주해안은 아랍국가들이 공유하고 있는 해안이며 바레인은 이곳의 주권을 주장할 권리가 없다고 하였다. 동시에 바레인 어민들이 오랜 기간 해당해역에서 어업활동을 하였다고 하였으나 실질적으로 바레인의 관할 활동은 중단된 상태라 특수사정을 구성하지 않는다고 밝혔다. 또한 국제사법재판소는 대륙붕과 배타적 경제수역 경계선을 정할 때 당사국간에 야리무 섬에 대해 쟁의가 있어 만일 야리무 섬을 기점으로 하면 경계획정 해역은 야리무 섬 자체의 면적보다 넓어져 현저히 비례를 이루지 못하는 상황이 야기될 우려가 있다며 야리무 섬의 효력을 부인했다.

2009년 흑해 경계획정안에서 국제사법재판소는 한 페이지를 할애하여 배타적 경제수역과 대륙붕 경계획정 과정에서 특수사정을 고려하여야 한다고 논술했다. 그 고려된 특수사정은 해안선 길이의 차이와 흑해의 면적이 작고 폐쇄적인 성질과 이미 존재하는 경계획정 협의사항, 당사국의 관행이었다. 국제사법재판소는 상술한 사정을 검토하고 우크라이나가 제시한 세르팡섬의 존재와 대륙붕은 단절되지 않는다는 원칙, 국가안보요소를 분석하였다. 최종적으로 법원은 양국이 제시한 잠정 해양경계선과 법원이 제시한 잠정경계선을 구분하고 양국이 주장한 요소들은 해양경계선을 조정할 특수사정이 아니라고 밝혔다.

국제사법재판소의 판결을 보면 도서는 어떤 상황에서 대륙붕 경계획정의 특수사정이 된다. 도서 외에도 해안선의 길이, 해안의 일반적인 모양과 특징, 대륙붕의 지질구조와 자연자원 등도 잠정경계선을 조정할 수 있는 이유가 된다. 그러나 관심있게 봐야 할 부분은 국제사법재판소는 특수사정에 근거해 잠정경계선을 조정해야 하는가에 대해 비례를 해칠 수 있는 상황을 방지하기 위해서 신중을 기해야 한다고 밝혔다는 점이다.

## 2. 대륙붕 경계획정에서 도서의 효력 유형

국제사법재판소가 판례에서 밝혔듯이 도서는 어떤 상황에서 잠정 경계선을 조정할 특수사정이 된다. 자연, 사회환경이 각기 다른 도서는 대륙붕 경계획정에서 각기 다른 역할을 한다. 따라서 대륙붕 경계획정에서 효력 유형에 대해, 그리고 그 적용기준에 대해 고려해볼 필요가 있다. 통상적으로 도서의 효력은 완전한 효력, 부분적 효력, 효력배제로 나누어 볼 수 있다.

도서가 완전한 효력을 가지면 경계획정의 기점으로서 육지 영토와 마찬가지로 영해와 배타적 경제수역과 대륙붕 등의 권리를 받는다. 부분적 효력을 가지는 도서는 잠정 경계선을 조정할 수 있는 ‘특수사정’의 요소가 될 수 있다. 그러나 해당 섬이 가지는 해양 권익은 어느 정도 제한을 받게 된다. 통상적으로 경계획정에서 해당 섬에 대한 의의를 무시한 채로 잠정 경계선을 정한 후 해당 섬을 기점으로 하여 두 번째 경계선을 정하는데 이때 첫 번째 경계선과 두 번째 경계선 사이의 중간 구역이 형성된다. 일반적으로 이 중간구역의 중간선이 최종 경계선이 된다. 효력이 배제된 도서는 대륙붕 경계획정에서 기점이 되지 못하며 특수사정의 요소로도 고려되지 않는다. 관심있게 봐야 할 것은 각 도서간 자연지리적 특징의 차이로 인해 일부 해양경계획정안에서 해안과 가까운 도서에 다른 경계획정의 효력을 부여하기도 한다. 1982년 튀니지 리비아 경계획정안에서 국제사법재판소는 켈켄나(Kerkennah)군도 섬이 양국 관련사정을 구선한다고 하며 부분적 효력을 가진다고 하였으나 자바(Jarbah)섬의 효력은 배제하였다.

## 3. 중한 대륙붕 경계획정에서 쑤옌찌아오의 효력은 배제되어야 한다.

국제사법재판소의 판례로 미루어 보면 관련 국제 사법주체가 섬에 경계획정 효력을 부여할 때 고려하는 요소는 다음과 같다.

- ① 도서 면적, 자원 등 자연요소가 대륙붕 경계획정의 기점으로 확정된 것
- ② 도서가 영토의 근거가 되고 이를 통해 명확한 주권 귀속을 향유하는지
- ③ 경계획정의 형평한 결과를 보장하기 위해 도서에 효력을 부여하는 것이 대륙붕 경계획정 잠정경계선의 비례에 현저히 불공정한 결과를 초래하는가에 대해

상술한 세 가지 요건을 충족하는 경우 보통 효력을 부여한다. 하나 혹은 두 개의 조건에 부합하는 경우에는 부분 효력을 부여하거나 효력을 배제한다. 쑤옌찌아오의 자연 속성, 지리적 위치와 해양법 지위에 대해 분석을 해보면 쑤옌찌아오는 중한 대륙붕 경계획정의 기점이 될 수 없다는 것을 발견할 수 있다. 또한 영토의 근거가 되지 못하며 경계획정 과정에서 효력을 부여하게 되면 잠정 경계선이 비례를 이루지 못하게 하는 결과를 가져올 수 있다.

#### 1. 쑤옌찌아오는 중한 대륙붕 경계획정에서 기점이 될 수 없다.

어떤 해양지물이 당사국 대륙붕 경계획정에서 효력을 가지는지에 대해 판단하는 것은 먼저 해당 해양지물의 자연적인 속성에 대해 판별을 하여야 한다. 협약 제121조 ‘섬제도’, 제13조 간출지(간조노출지) 등의 조문에 규정되어 있는 각 해양 지물의 경계획정 기준은 해양법 의의상의 섬, 암초, 간출지 및 이러한 해양 지물이 배타적 경제수역과 대륙붕을 가지는 조건과 권리에 대해서 명확히 하고자 하였다. 해양지물의 경계획정 기준을 확립하는 것은 어떤 섬을 육지 영토로 볼 수 있는지 대륙붕을 측량하는 기선이 될 수 있는지, 그리고 객관적으로 섬의 경계획정 효력 이론과 관행의 발전과 관련이 있다. 협약 121조 1항은 섬의 정의를 사면이 물로 둘러싸여 있으며 만조시 수면 위에 노출되어 있는 자연적으로 형성된 육지라고 정하고 있다. 또한 만조시 수면 위에 있다는 것의 특징, 그리고 섬과 간출지에 대해 구분을 하였다. 협약 13조에 따르면 간조노출지는 썰물일 때에는 물로 둘러싸여 물위에 노출되나 밀물일 때에는 물에 잠기는 자연적으로 형성된 육지지역을 말한다. 해양경계획정에서 간조노출지는 한 국가 영해 기선을 측량하는 것일 뿐이며 간출지와 대륙붕의 거리는 영해의 너비를 초과할 수 없다. 즉, 만일 어떤 간출지가 권리 주장 국가의 영해 내부에 있다면 간출지를 기점으로 하여 외부로 12해리까지 연장할 수 있다. 반대로 간출지가 해당 국가의 영해 외부에 있다면 해당 국가의 영해 기선에 어떤 영향도 발생하지 않는다. 간출지와 비교해 봤을 때 섬의 해양 권리는 소유권을 주장하는 국가와의 거리에 영향을 받지 않는다. 협약 제121조 제3항에 의거하여 인간의 거주와 경제생활을 할 수 있는 섬은 소유국의 영해를 확장시켜 줄 수 있을 뿐 아니라 배

타적 경제수역과 대륙붕도 가질 수 있다. 그 반대의 경우는 섬이 아닌 암석으로 영해를 가질 수 있으나 200해리의 배타적 경제수역이나 대륙붕을 가질 수 없다. 이렇게 간출지와 섬, 암석이 가지는 해양권리와 경계획정 효력은 엄격하게 구분이 되어 있다. 협약이 수중지물의 법률적 지위에 대해 명확한 규정을 하지는 않았지만 국제법 학계는 일반적으로 수중지물은 간조시에도 해수면 아래로 있어 드러나지 않는 것을 말한다. 암초가 그 대표적인 예이다. 이러한 지물은 영속적으로 수면 아래에 있어 간조선이 존재하지 않는다. 따라서 이 지물은 간조선으로 얻을 수 있는 어떤 해역도 가지지 못하며 기점으로도 사용될 수 없다. 쭈옌찌아오는 간조시 해수면 아래에 있어 그 해양법 속성은 수중 지물로 귀속이 되어야 한다. 섬이나 간출지와 같이 간조선을 가지지 못하고 중한 대륙붕 경계획정시 기점이 될 수 없으며 경계획정중에 발생하는 효력은 더더욱 가질 수 없다.

## 2. 쭈옌찌아오는 영토의 근거가 되지 못하며 확정된 주권 귀속이 없다.

국제사법재판소와 상설중재재판소의 관련 대륙붕 경계획정의 판례에서 섬의 주권 귀속 확정여부는 경계획정에서 효력을 가질 수 있는 주요 전제조건이 된다. 주권귀속 여부가 확정되었다는 것은 경계획정의 쌍방이 해양 지물의 주권에 쟁의가 없다는 의미이며 해당 지물은 영토의 근거로 삼을 수 있다. 따라서 섬과 암석, 간출지와 해수면 아래의 수중지물이 영토의 근거가 될 수 있는지의 차이를 반드시 구분할 필요가 있다.

협약 제121조 2항에 규정된 대로 섬의 영해, 접속수역, 배타적경제수역 및 대륙붕은 다른 영토에 적용가능한 협약의 규정에 따라 결정한다. 국제 해양법 의의상의 섬과 대륙영토는 동일한 법률지위를 가진다. 소유 국가는 섬이 가지는 12해리의 영해와 24해리의 접속수역을 근거로 할 수 있으며 200해리의 배타적 경제수역과 대륙붕도 주장할 수 있다. 협약 제121조 3항 규정에 따라 인간의 생활을 유지할 수 없는 암석은 배타적 경제수역과 대륙붕을 가질 수 없으나 영해와 접속수역을 가질 수는 있다. 이런 유형의 암석은 광의의 섬에 속하며 동시에 영토로 할 수 있다.

협약에는 간출지를 영토로 삼을 수 있는지에 대해 나와 있지 않다. 이에 대해서는 국제사법재판소 관행을 참고하면 된다. 카타르-바레인 사례에서 국제사법재판소는 연안국 영해 내의 간출지는 주권을 가지는데 이는 국가의 영해에 대한 완전한 주권을 가지기 때문이다. 그러나 국제사법재판소는 또 이어서 “국제 조약법에는 간출지를 영토로 할 수 있는가에 대해 명확한 규정이 없다. 법원도 동일하고 보편적인 국가 관행이 존재하는가에 대해 확신이

없어 영토로 삼거나 혹은 간출지를 배제하는 두 가지의 상이한 관행이 형성되었다”라고 언급하였다. 2012년 니카라과-콜롬비아 사례에서 국제사법재판소는 국제법상 섬은 점유할 수 있으나 간출지와 수중지물은 점유될 수 없다. 연안국은 영해 자체에 주권을 가지기 때문에 해당 영해 내의 해양지물에 대해서 주권을 가진다고 판시하였다.

국제사법재판소의 관행에서 국가는 영해에 완전한 주권을 가진다. 따라서 영해 내의 간출지와 수중지물도 영토로 삼을 수 있다. 영해 외의 간출지의 주권 귀속은 아직 명확하지 않다. 한 국가가 선점하는 등의 방식으로 배타적 경제수역과 공해의 간출지를 영토로 할 수 있는가에 대해 현행 국제법상 법률이 명확하지 않은 상태이다. 확실히 알 수 있는 것은 수중지물은 협약에 규정되어 있듯 독립된 해양지물의 법률적 지위를 가질 수 없다는 것이다. 따라서 영해 외부에 위치한 수중지물은 영토로 삼을 수 없다. 중국 외교부는 “중한 양국은 쑤옌지아오 문제에 있어서 공통된 인식을 가지고 있다. 해당 암초는 영토의 지위를 가지지 못하여 양국간의 영토 분쟁은 없다.”라고 밝혔다. 2006년 제11차 중한 해양법 논의에서도 양국은 쑤옌지아오는 섬 섬처럼 영토가 되거나 영해를 가질만한 조건을 갖추지 못하였다고 인정하였다.

관심있게 봐야할 부분은 한국이 1970년대부터 시작하여 쑤옌지아오에 관리를 하기 시작하였다는 것이다. 1970년 한국 국회는 “해저자원개발법”을 통과시켜 쑤옌지아오를 제4수중개발구역(한국명 제4광구)으로 지정하였다. 1987년 부표를 설치하였고 2003년 정식으로 이어도 종합 해양과학기지를 설립하여 암초를 섬으로 바꾸고자 시도하여 쑤옌지아오의 해양법적 지위를 승격시키고자 하였다. 중국은 한국정부가 쑤옌지아오에 해양관측점을 건설하는 것은 외사와 관련되어 있다고 여러차례 문제를 제기하여 한국이 일방적으로 양국이 주장하는 대륙붕이 중첩되는 해역에서 활동을 벌이는 것에 반대를 표시하였다. 그러나 한국은 ‘한국의 대륙붕과 배타적 경제수역내’의 쑤옌지아오에 건설하고 해양자원 과학기지로 운용하는 것은 ‘한국의 권리를 합리적으로 행사’하는 것이며 국제연합 해양법 협약에도 부합하는 것이라고 하였다. 사실 협약에는 천연 암석 주변을 확장하여 공사한다 하더라도 섬으로 승격될 수 없으며 관련된 해양 권리도 가질 수 없다고 명시되어 있다. 협약 제121조1항 규정에 따르면 국제 해양법상 ‘섬’은 “사면이 바닷물로 둘러싸여 있으며, 밀물일 때에도 수면위에 있는, 자연적으로 형성된 육지지역”의 네 가지 조건을 만족시켜야 한다. 앞의 두 조건은 섬과 간출지, 수중지물을 구분짓는 중요한 특징이다. 세 번째 조건인 ‘자연적으로 형성된’이라는 것은 인공적으로 확장된 것은 섬으로 하지 않는다는 것이다. 오래전부



터 어떤 해양 지물을 암석, 간출지 혹은 수중지물로 정했다면 200해리의 배타적 경제수역과 대륙붕을 가지지 못한다는 것이다. 즉, 주변에 건설 등의 방식을 통해 해양지물을 섬에 부합하는 표면적인 특징으로 만들더라도 그 해양법 지위에는 어떤 변화도 발생하지 않는다는 것이다. 어떤 영토의 근거가 되지 못하고 영토라고 삼을 수도 없다.

### 3. 쉐엔지아오에 경계획정 효력을 부여하게 되면 비례를 이루지 못하게 된다.

국제사법재판소는 해양경계획정의 판결에서 반복적으로 “경계획정 결과의 형평은 어떤 작은 섬, 암초와 작은 해협의 돌출된 부분으로 인해 발생하는 비례의 불균형을 방지하고 그 요소를 제거하는 것에 달렸다” 라고 언급하였다. 그렇다면 비례의 불균형이란 무엇일까? 국제 사법재판소의 관련 판결을 보면 ‘비례의 불균형을 일으키는 요소’는 기본적으로 두 개의 뜻을 포함한다. 하나는 어떤 해양지물을 기점으로 하여 대륙붕 경계획정선을 정함에 따라 해양 면적이 해양지물 자체의 면적을 과도하게 초과하는 것이다. 두 번째는 어떤 해양지물을 기점으로 하여 잠정 경계획정 선을 정했을 때 심각하게 왜곡이 되어 당사국 해양과 해안선 길이사이에 현저한 불균형이 발생한 경우이다. 쉐엔지아오에 경계획정 효력을 부여하면 중한 대륙붕 경계획정의 결과에 심각한 불균형을 초래한다.

다른 한편으로 쉐엔지아오는 면적이 매우 작고 사람이 살지 않아 경계획정 효력이 부여되면 이어도 자체와 그로 인해 얻게 될 해역 면적 사이에 엄청나게 많은 차이가 발생하게 된다. 해양법 판례에서 이어도와 같은 면적이 작고 자원이 없어 생활할 수 없는 섬은 경계획정중에 그 효력을 배제한다. 만일 중한 경계획정에서 쉐엔지아오의 인공시설에 부분적인 효력을 부여한다면 그 실질 권리행사 면적은 837km가 더 확장이 되는데 이는 쉐엔지아오의 수중 지물이라는 자연적 속성과 비교하면 뚜렷한 불균형을 이룬다.

또 쉐엔지아오는 중한 대륙붕의 중첩되는 수역에 위치해 있다. 경계획정 효력을 부여하면 중한 대륙붕의 분계선은 심각하게 왜곡되게 되고 양국 해역과 해안선 길이에 비례가 맞지 않게 된다. 국가 관행에서 섬의 지리적 위치와 그 주권귀속은 필연적 관계가 존재하지는 않는다. ‘지리인접설’은 한 국가 주장의 관할권의 기초가 될 수 없다. 대륙붕이 맞닿아 있는 국가간에 도서는 거리에 따라 근해도서, 중간수역도서, 원양도서로 나뉜다. 근해도서는 국가 영해범위 내의 도서를 말한다. 일반적으로 완전한 효력을 얻는다. 중간수역 도서는 대륙붕 잠정 등거리선과 가까운 곳에 위치한 섬을 말한다. 원양도서는 육지영토와 멀고 타국의 해안과 가까운 도서를 말한다. 중간수역의

도서 혹은 원양도서를 선택하여 대륙붕 경계획정의 기점으로 삼으면 해당 도서를 소유한 국가가 얻게 될 해역이 상당히 넓어져 지형까지 다시 바뀌게 되는 상황을 초래할 수 있다. 따라서 이러한 유형의 도서는 판례에서 주로 효력이 배제된다. 카타르-바레인 사례, 흑해 경계획정안의 세르광섬, 리비아-몰타의 사례가 그 대표적인 예이다.

쑤옌지아오는 중국 동중국해 대륙붕 상부에 있으며 중국에서 영해기선 거리는 대략 120해리 정도이다. 한국 제주도로부터는 90해리가 떨어져 있어 중간수역 도서에 속한다. 따라서 중한 대륙붕 경계획정의 기점으로 사용할 수 없다. 한국학자들은 황해 면적이 40만km<sup>2</sup>가 되지 않는 ‘반폐쇄해’로 중한 해안의 거리도 400해리가 되지 않아 양국은 6만km<sup>2</sup>의 중첩수역이 존재하여 그 중앙에 위치한 이어도는 경계획정 효력에 관한 쟁의를 불러올 수 있다고 하였다<sup>3)</sup>.

쑤옌지아오의 지리적 위치를 참고하여 중한 대륙붕 경계획정에서 쑤옌지아오에 효역을 부여하지 않아야 경계선 양측 수역면적과 양국 해안선 비례에도 부합하게 된다. 만일 쑤옌지아오에 효역을 부여하면 중한 대륙붕 경계선은 서쪽, 즉, 중국 해안선 방향으로 크게 이동하게 된다. 또한 대륙붕이 중첩된 중심수역에 다량의 쟁의를 불러 일으킬 수역이 생성되게 되고 불공평한 경계획정 결과가 나오게 된다.

#### 4. 결론

섬은 대륙붕 경계획정에서 중요한 지위를 가진다. 그러나 1958년 ‘대륙붕 협약’과 1982년 ‘연합국 해양법 협약’을 대표로하는 조약법들은 대륙붕 경계획정의 특수사정과 섬이 일종의 특수사정을 구성할 수 있는지 여부에 대해 명확히 규정하지 않았다. 따라서 이 문제에 대해서는 국제 사법 판례를 참고해야 한다. 국제사법재판소 등의 사법기구의 해양경계획정 판례에서 섬은 일정한 조건에서 당사국의 대륙붕 잠정경계선에 조정을 할 수 있게 된다고 하였다. 그러나 국제사법기구는 섬의 존재로 잠정경계선을 조정할 때에는 섬의 면적, 주권귀속, 자연지형, 지리적 위치 등을 참고하여 신중하게 고려하여 조정하여야 한다고 하였다. 경계획정에서 비례의 불균형을 피하기 위해 섬이 특수사정을 구성하여 완전한 효력을 부여받는 경우는 흔치 않다. 일반적으로 경계선 근처의 중간수역에 위치한 작은 섬, 작고 협소하며 황무지와 같은 섬의 효력은 배제되었다.

3) 군사발전연구 조선대학교 군사학 연구소[J]. 제7권 제2호 통권 제8호, 2013(12):32-49

실질적으로 쑤옌지아오는 암석이다. 국제법 의의상으로도 간조선을 가지지 못하여 수중지물에 속한다. 따라서 중한 경계획정에서 기점이 될 수도, 영토로 간주되어 주권 귀속을 누릴 수도 없다. 동시에 쑤옌지아오는 중한 양국 배타적 경제수역의 중첩된 수역에 위치하고 있어 경계획정 효력을 부여하면 실질적으로 관할하는 국가의 해역 면적이 과도하게 증가하게 된다. 또 해역 면적과 쑤옌지아오 면적 자체와도 현저한 불균형을 이루게 된다. 현재 중국은 일대일로 건설의 관건적인 시기에 들어서 있다. 일대일로 이니셔티브는 정치적 협의와 협상을 통해 지역의 주요 문제를 풀어갈 것을 요구하고 있다. 따라서 중국은 한국과 해양경계획정 협상은 지속적으로 전개하되 경계획정 협의를 통해 쑤옌지아오의 인공 시설 확장으로 수중지물의 해양법 지위가 바뀌지 않는다는 것을 명확히 하여야 한다. 즉, 중한 대륙붕 경계획정에서 쑤옌지아오의 효력을 배제하여야 한다.