

중한 쑤옌찌아오(이어도)문제의 국제 해양법 분석(2012)

- 처위치¹⁾

*쑤옌찌아오²⁾, 중한, 한중, 죽도, 일본해 등은 원문에 나온 그대로 번역하였음.

개요 : 국제연합 해양법 협약이 발효된 이후 새로운 블루 인클로저 운동이 전개되었다. 중국은 남중국해 동중국해와 황해에 해양경계획정, 도서귀속문제, 자원권익 등 각각 다른 정도의 갈등이 있다. 동중국해에서 한국과의 해양경계획정 문제는 주로 쑤옌찌아오와 관련이 있다. 한국은 쑤옌찌아오를 이어도라고 부르며 먼저 그 위에 해상 기지를 선점하여 건설하였고 쑤옌찌아오에 대한 통제권을 강화하였다. 그 주 목적은 해당 해역의 자연과 석유광산 자원을 확보하려는 것이고 그 전략적 위치에 대한 고려에 따라 진행된 것이다. 필자는 본 논문을 통해 중한 양국의 주장에 기초하여 ‘협약’을 근거로 쑤옌찌아오의 귀속 상황과 법률 성질에 대해 분석을 하였다.

국제연합 해양법 협약은(이하 협약) 내수, 접속수역, 영해, 공해, 국제해저구역 등 해역에 대한 제도에 적용할 수 있다. 연안국은 이 협약에 각기 다른 해역의 권익, 자원개발, 과학조사, 해양환경보호 등과 관련된 규칙을 체계적으로 규정하였다. 한편 협약은 인류의 해양자원개발에 기본적인 법률적 틀이 되어 각국, 특히 연안국들이 각자의 해양권익을 보호할 수 있는 법률적인 보장을 제공하였고 연안국이 해양을 개발, 이용, 관리하는 데 새로운 기회를 만들어 주었다. 또 다른 한편으로 배타적 경제수역, 대륙붕, 군도수역 등의 개념과 제도를 확립하여 블루 인클로저 운동을 촉발하는 촉매제가 되었다.

중국은 주변의 해양 이웃국가들과 경계획정, 도서귀속, 자원권익 등 부분에서 각기 다른 정도로 갈등과 분쟁이 있다. 남중국해는 형세가 복잡하고 다변하며 황해와 동중국해는 일본, 한국과 대륙붕 및 배타적 경제수역 경계획정 쟁의가 있다. 현재 중한 양국의 배타적 경제수역 경계획정 문제는 주로 쑤옌찌아오의 귀속문제와 관련된다.

1) 처위치(1986~) 국제 해양법 연구

2) 쑤옌찌아오(苏岩礁): 중국어로 옌찌아오(岩礁)는 암초를 의미한다.

1. 쑤옌찌아오의 역사지리적 개황

쑤옌찌아오는 북위 37.07도, 동경 125.10도에 위치한 중국 동중국해 북부해역에 위치한 암초로 중국 동중국해 주변 열도를 구성하는 한 부분이다. ‘쑤옌’은 그 이름처럼 장쑤 외해의 암석이다. 쑤옌찌아오 근처 해역은 어업자원이 풍부하여 오래전부터 중국 연안 어민의 중요한 경제 원천이 되어 왔다. 저장 해안지역에는 쑤옌찌아오에 대한 수많은 민간 설화와 고사가 전해지고 있는데 이 이야기들은 모두 수천년 전부터 중국 어민들이 이 지역에서 활동하였다는 증거가 된다. 쑤옌찌아오의 위치는 19세기 말 청조 북양수군의 해도에 이미 명확하게 표시되어 있다. 신중국 성립 초기 중국 해군은 쑤옌찌아오에 대해 처음으로 정밀한 측량을 하였다. 1990년대 초, 중국 해군 북해함대는 중국 황해 해역과 쑤옌찌아오에 전면적인 측량작업을 진행하였고 이로써 쑤옌찌아오는 과학적인 데이터를 가지게 되었다.

중국과는 반대로 한국정부의 쑤옌찌아오 위치 확인업무는 1984년이 되어서야 제주 대학이 완성하였다. 그 후 2001년 한국 지리원이 쑤옌찌아오를 불법적으로 이어도로 명명하여 부르기 시작하였다. 한국은 대량의 자원을 쑤옌찌아오에 투자하여 가장 높은 남측 65m 지점부터 철제 구조물을 세우기 시작하였고 이를 이어도 종합해양과학기지라고 불렀다. 이 기지는 수면보다 36m 정도 높고 면적은 약 1320m²이며 그 상부에는 헬기 착륙장, 위성레이다 등을 건설하여 주기적으로 돌아가면서 연구원을 파견하여 머물도록 하였다. 건설 기간동안 중국 정부가 여러 번 한국에 이는 외사문제라고 언급을 하였으나 해당 기지는 2003년 6월 완공되었다.

2. 쑤옌찌아오의 주권귀속문제 분석

중한 양국간에 쑤옌찌아오 관련 문제는 최근 같은 맥락으로 학계의 관심을 불러온 오키노토리섬을 연상시킬 수 있다. 일한 양국은 어떤 목적을 가지고 암초를 섬으로 둔갑시키는 과정을 진행하고 있고 도서를 소유함으로서 대륙붕, 나아가 배타적 경제수역 권익까지 가지고자 하는 의도를 가지고 있다. 여기서 다른 점은 중일 양국간에 오키노토리섬 귀속 문제에 대한 쟁의는 존재하지 않으며 단지 오키노토리섬이 암초인지 혹은 섬인지, 또 이를 통해 대륙붕과 배타적 경제수역을 가질 수 있는가에 대해 쟁의가 있을 뿐이다. 그러나 쑤옌찌아오 문제는 쑤옌찌아오 자체 성질이 도서인가에 관해서, 배타적 경제수역 혹은 대륙붕을 가지면 안되는 암초인가에 관한 문제와 관련이 있

을 뿐만 아니라 쑤옌의 귀속 문제에도 관련되어 있다.

① 중국정부의 입장과 그 근거

중국정부의 입장은 일관되고 명확하다. 쑤옌찌아오는 수중암초로 섬이 아니며 중국 대륙붕으로 그 해저의 일부라는 것이다. 쑤옌찌아오는 중한 양국 200해리의 배타적 경제수역이 중첩되는 해역에 위치해 있다. 쑤옌찌아오 문제에 있어서 중국은 역사적으로도 또, 법률상으로도 쑤옌찌아오가 중국 대륙붕이라는 근거를 가지고 있다.

역사적인 근거에 있어서 먼저 수나라, 당나라 시기 이후 지금의 푸젠성 사면에서 일본으로 건너간 화교들, 일본, 고려의 유학생들 모두 쑤옌찌아오를 보고 문헌으로 남겼다. 두 번째로 중국은 북양수사(옛 해군)의 해도에서 쑤옌찌아오의 위치를 볼 수 있는데 이 해도는 한국의 기록보다 100년 정도 이른 시기에 작성된 것이다. 신중국 성립 이후 중국정부도 관련부서를 조직해 여러 차례 쑤옌찌아오와 그 관련 부속도서들을 정확하게 측량하였을 뿐만 아니라 관련 지리 계수를 확정하여 높은 수준의 해도를 구현해 내었고 국제사회에 주권을 선포하였다.

한국의 역사 문헌에는 그 영토를 가장 끝 남단 북위 33도까지라고 이야기하고 있다. 예를 들면 최남선은 그의 저서 ‘조선상식’에서 “최남단은 북위 33도 06분 04초(지금의 마라도)”라고 서술했다. 지금의 마라도(북위 33도, 동경 126도)에는 “대한민국 최남단”이라고 쓰인 비석이 있는데 지리 위치적으로, 문헌적으로도 이는 맞아떨어진다. 그러나 쑤옌찌아오(북위 32.7도, 동경 125.10도)의 위치는 마라도보다 더 낮은 남쪽에 있다. 이 위치 역시 쑤옌찌아오의 주권 귀속이 중국에 있다는 증거중 하나로 여겨진다.

법률적 근거에 있어서 협약 제77조의 규정에는 “연안국은 그 대륙붕 탐사와 자연자원의 개발을 목적으로 하여 대륙붕에 주권 권리를 행사한다…연안국의 대륙붕에 대한 권리는 실효적 혹은 상징적인 점령 혹은 어떠한 명시적 선언에 달려 있는 것이 아니다”라고 명시되어 있다. 쑤옌찌아오는 중국 동중국해 대륙붕에 위치한 것으로 중국 대륙붕을 이루는 해저의 일부이다. 따라서 중국이 쑤옌찌아오에 대한 관할권을 가지며 쑤옌찌아오 부근의 해역과 자연자원의 개발의 주권적 권리는 중국에 있다.

② 한국정부의 주장과 그 이유

한국은 황해 남부와 동중국해 북부를 소위 ‘이어도’와 ‘가거도(중국 배

타적 경제수역내 에 위치한 르샹찌아오 암초)’ 를 한국측으로 넣는 중간선으로 경계획정할 것을 요구하고 있다. 한국은 또한 “한국의 배타적 경제수역내” 에 위치한 쑤옌찌아오에 해양과학기지를 건설하여 운용하는 것은 “한국의 주권 권리를 합리적으로 행사하는 것” 이라고 특별히 강조하고 있다³⁾. 한국은 황해와 동중국해 북부, 중국의 대륙붕을 나눌 때 중간선 원칙을 고수하고 있다. 그러나 동해를 일본과 나누려고 할 때에는 자연연장의 원칙을 주장한다. 즉, 대륙붕 경계획정시 한국은 실용주의를 선택하여 국제법 금반언 원칙을 위반하였다.

한국의 또 다른 주장은 이어도가 중국과 한국의 배타적 경제수역이 중첩되는 곳에 위치해 있지만 중국의 무인도 ‘통도’ 에서의 거리는 132해리이고 한국의 마라도에서의 거리는 82해리여서 한국과 가깝다는 것이다. ‘협약’ 제59조에 따르면 배타적 경제수역 내의 권리와 관할권의 귀속에 충돌이 있을 시에는 일체의 관련 상황과 권리이익을 종합적으로 고려하여 형평원칙에 기반하여 해결한다고 규정되어 있다. 따라서 지리적 위치의 가깝고 멀고에 따라 주권을 주장하는 것은 법리적 근거가 없다.

한국은 현재 쑤옌찌아오에 대해 ‘이어도학’ 과정을 개설한다거나 ‘이어도의 날’ 을 만든다거나 하는 등 공식적 혹은 민간차원에서 활동을 전개하고 있다. 그러나 이러한 것들로 사실을 부정할 수는 없다. 한국이 쑤옌찌아오에 대해 하는 주장은 협약에 법률적 지지 기반이 없을 뿐만아니라 국제법 원칙을 위반하는 것이다. 따라서 쑤옌찌아오는 한국의 영토가 아니다.

3. 쑤옌찌아오의 법률 성질 판단

최근 한국은 해양강국 전략을 선택하여 시행하고 있는데 면적이 작고 자원이 부족하여 바다로 땅을 얻고 외부로 확장하는 것을 그 전략의 주요 수단으로 하고 있다. 한국은 일본해(한국의 소위 ‘동해’)에서 일본과 죽도(한국명 ‘독도’)의 성공적인 경험을 동중국해 쑤옌찌아오 문제에 그대로 가져와 ‘쑤옌찌아오’ 의 이름을 바꾸어 ‘이어도’ 라고 부르며 이어도 해양과학기지라는 인공 건축물을 세웠다. 최근 몇 년간 중국의 황해까지 그 손을 뻗어 르샹찌아오를 가거도로 이름을 바꾸어 부르고 있다. 또한 “가거초해양과학기지” 를 만들어 2009년 10월에 준공하였다. 한국 정부당국은 암초를 섬으로 바꾸고자 한다. 1982년, 협약은 섬에 대해 그 육지영토는 같은 법률적 지위를 가진다고 규정하였고 다른 해양지형의 정의와 법률제도를 구분하여 규정

3) 동중국해 쑤옌찌아오를 놓고 다투려는 한국, 시나망 뉴스 : <http://news.sina.com.cn/w/2006-11-25/093410593771s.shtml>

하였다.

① 쑤옌찌아오는 섬이 아니다.

협약 제121조는 섬에 대해 섬의 정의를 포함하여 섬과 암초를 구분하였고 또한 섬의 법률적 지위 등의 문제에 대해 규정하였다. 이 규정에 따랐을 때 필자는 전반적인 측면에서 3항의 내용에 대해 나누어 이해를 하였다. 우선 제1항의 규정에 부합하는 자연지리 요건의 암초는 해양법상의 섬의 범위이며 섬의 법률적 지위를 가진다. 제3항에 규정된 암초는 배타적 경제수역이나 대륙붕을 가지지는 않지만 영해와 접속수역을 가진다. 섬이든 암초이든 관계 없이 그 전제는 “사면이 바다로 둘러싸여 있고 만조시 수면 위로 올라오는 자연적으로 형성된 육지”이다. 그러나 관련 자료에 따르면 쑤옌찌아오는 해수면 가장 얇을 곳에서 4.6m 떨어져 있고 간조시에도 해수면 아래에 있어 섬 혹은 암초의 가장 기본적인 구성 요건에도 부합하지 않는다. 즉, 쑤옌찌아오는 섬도 아니고 암초도 아닌 것으로 그에 기초한 배타적 경제수역이나 대륙붕을 가질 수 없다.

② 쑤옌찌아오는 간조노출지가 아니다.

같은 맥락에서 쑤옌찌아오는 간출지의 법률적인 성질을 가지지 못한다. 협약 제13조에 따르면 간출지는 간조시의 해수면 위로 올라와 노출이 되어야 한다는 조건을 만족하여야 한다. 또한 해당 국가의 육지 영토의 거리가 영해의 너비를 초과하지 못했을 경우에만 영해너비를 측량할 수 있는 기점으로 서 영해 기선에 영향을 줄 수 있다.

쑤옌찌아오는 간조시에도 수면위로 노출되지 않는다. 게다가 가장 가까운 한반도의 작은 섬 마라도로부터 82해리 이격되어 있다. 따라서 쑤옌찌아오는 간조노출지가 아니며 영해기선을 정할 수 있는 근거는 더더욱 될 수 없다.

이 외에도 한국이 쑤옌찌아오에 인공적인 구조물을 건설하여 쑤옌찌아오를 암초에서 섬으로 만들고자 하더라도 협약 제60조 8항의 규정에 따르면 인공 섬, 시설, 구조는 섬의 지위를 가질 수 없으며 이를 근거로 영해를 주장할 수도 없다. 이러한 시설물의 존재는 영해, 배타적 경제수역 혹은 대륙붕을 가질 수 없다.

4. 쑤옌찌아오 문제의 중요한 의의

쑤옌찌아오가 국가 영토로서 존재할 수는 없지만 중한 양국이 주장하는 200해리 배타적 경제수역 내에 위치하고 있어 그 귀속의 확정 문제는 매우 중요한 전략적, 경제적 의의를 가진다. 다른 한편으로 쑤옌찌아오는 동중국해와 황해의 합류점에 위치하고 있으며 서북쪽으로는 황해-보하이 해역, 동

쪽으로는 일본과 맞닿아 있고 남쪽으로는 타이완 해협을 바라보고 있어 전략적으로 매우 중요한 위치에 있다. 또 다른 한편으로는 한 국가의 쑤옌찌아오에 대한 통제권을 인정한다면 그 부근의 해역이 해당 국가의 배타적 경제수역으로 귀속된다는 것을 의미하고 해당 국가는 이렇게 배타적 경제수역 경계획정중에 주도권을 가지게 된다. 쑤옌찌아오의 관할권을 가지는 것은 쑤옌찌아오 주변의 드넓은 해역에 어업권과 광물자원 채굴의 주도권을 가지는 것이다.

쑤옌찌아오와 그 부속 해역은 국가 해양권익과 관계되어 있다. 최근 한국이 계속적으로 중국의 이어도와 르샹찌아오에 일명 해양과학기지를 건설하고 거기에 한국 국기를 게양하여 한국 명칭을 부여하고 자원탐사 등을 하였다. 그러나 중국은 이에 대해 적시에 대응하지 못하였고 상대적으로 피동적인 국면에 빠지게 되었다. 중국의 권익 침해를 최소화 하기 위해 중국의 해양권익 법률제도를 전면적으로 확실히 하여 대중의 해양의식을 제고시킬 필요가 있다. 또한 자료증거의 정리와 수집에 역점을 두고 쟁의 해역의 관리감독과 통제를 강화하여 적시에 주권을 선언할 수 있어야 한다.

쑤옌찌아오 문제를 적절하게 해결하느냐에 관한 것은 중국 동중국해 해양권익에 있어서 시급히 해결해야할 문제이다. 쑤옌찌아오의 적절한 해결을 표본으로 삼아 이후 남중국해 도서 주권귀속 문제에 올바른 선례를 제공할 수 있을 것이다. 따라서 이 문제의 해결은 매우 상징적인 의의가 있다.