

Article

해양법상 섬제도와 독도

권 문 상*

한국해양연구원 연구정책실
(425-600) 경기도 안산시 안산우체국 사서함 29

A Study on the Regime of Island and Dokdo on the UNCLOS

Moon-Sang Kwon *

Policy Research & Development Dept., KORDI
Ansan P.O. Box 29, Seoul 425-600, Korea

Abstract : Article 121 of the UNCLOS stipulates the regime of islands and grants different jurisdictions to islands and rocks. Especially, paragraph 3 gives different definitions and distinguishes the legal status of between islands and rocks. That is, rocks, which cannot sustain human habitation or economic life, cannot have their own EEZ, continental shelf or the great-sphere maritime jurisdiction. In this paper, various theories and state practices on islands and rocks are examined with reference to Article 121 of UNCLOS. Also, the status of Dokdo as a rock or an island is examined in accordance with the interpretation of Article 121 of UNCLOS. National legislations, practices, and many scientific opinions are often contradictory and controversial with respect to the interpretation of Article 121 of the UNCLOS. However, it is believed that Article 121 of UNCLOS, particularly paragraph 3 has to be interpreted more strictly. That is because the highly developed modern scientific technology can be meaningless when the criteria of Article 121 of UNCLOS are to be inappropriately applied. Insular figures like 「rocks」 could bring the inequitable effects disadvantageous toward the other party when the maritime delimitation is applied. Claiming and intentionally extending maritime zone of a coastal states by assigning EEZ for small insular figures like 「rocks」 is over-zealous nationalism which is illegal, and such practices must be recognized as actions bringing great harm to the neighboring nations and demise of the spirit of all mankind.

Key words : 독도(Dokdo), 섬(island), 암석(rock), 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS).

1. 서 론

독도는 동경 131°52'0.527", 북위 37°14'20.367"(국립지리원)에 위치한 동해상의 섬으로서 동도와 서도를 비롯한 32개의 암석으로 이루어져 있으며, 행정구역상 경상북도 울릉군 울릉읍 독도리 산 1~37번지로서 울릉도의 부속도서이다.

독도의 면적은 서도가 95,008 m², 동도가 67,179 m²이

며, 이 2개의 주도 이외의 작은 암석들의 면적은 18,175 m²로서 총 34개 섬 전체의 면적은 180,902 m²이다.

독도는 동해안 측면으로부터 약 217 km, 그리고 울릉도로부터는 약 87.5 km 동쪽의 동해상 한복판에 위치하고 있어, 고구려·발해시대 때부터 대륙과 일본과의 동해항로의 항로표지로 이용되었을 것으로 추정되며, 해양전략적 거점으로서 가치가 높은 것으로 평가되고 있다. 또한 독도는 과학기술의 발달에 따라 주변해양에 대한 자원적 가치도 상당할 것으로 추정되고 있어, 새로운 국제해양질서의 형성과 더불어 그 해양법상 섬으로서의 법적 지위와

*Corresponding author. E-mail : mskwon@kordi.re.kr

Table 1. Area of Dokdo.

| 구분 | 면적 | 비고 |
|------|---------------------------|----------------|
| 경상북도 | 19,022.93 km ² | - |
| 울릉군 | 72.56 km ² | 경상북도 면적의 0.38% |
| 독도 | 0.180902 km ² | 울릉군 면적의 0.25% |
| 동도 | 0.067179 km ² | 독도 면적의 37% |
| 서도 | 0.095008 km ² | 독도 면적의 53% |

자료: 해양수산부 현황자료, 경상북도 통계연보.

Table 2. Distance of Dokdo from the nearest points.

| 구분 | 독도와 의 최단거리 | 비고 |
|-----------------|------------------------|---|
| 울릉도 | 87.525 km/ 47.260 nm | |
| 울진(죽변) | 217.149 km/ 117.251 nm | 울진(죽변)에서 울릉도 (최단거리): 130.379 km/ 70.34 nm |
| 은기도 (隱岐島; 오키시마) | 158.716 km/ 85.700 nm | |
| 도근현 (島根縣; 시마네켄) | 213.524 km/ 115.294 nm | |

출처: 한국해양연구원

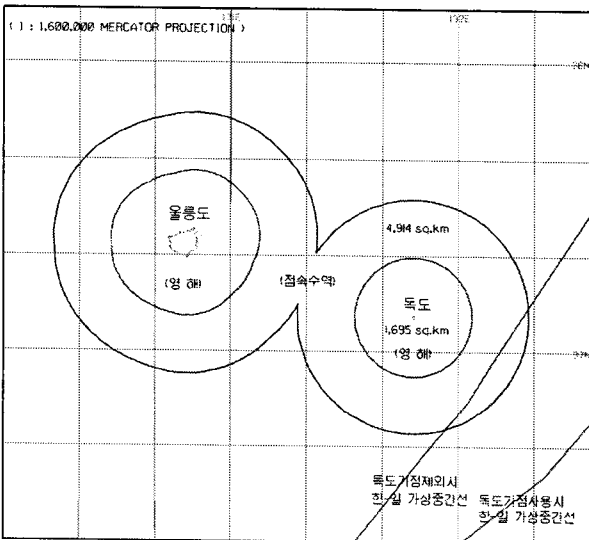


Fig. 1. Location of Dokdo and distance of Dokdo from different points.

영유권에 대한 논의에 국민적 관심이 증대되고 있다.

이에 본 글에서는 독도의 해양법상 법적 지위를 살펴보고자 하였으며, 우선 섬에 관한 유엔해양법협약상의 문제점과 각국의 관행을 고찰하였다.

인간이 거주할 수 없는, 작은 불모의 도서 지형물이 해양법상 가지는 지위는 어느 정도인가? 이는 그 도서 지형물이 섬이나 암석이나에 따라 200해리의 배타적 경제수역과 대륙붕에 대한 관할권 확보 여부가 결정된다.

바다에 존재하는 수많은 도서 지형물을 섬과 암석으로 나누어 각기 다른 법적 권원과 해양수역에 대한 관할권을 부여하고 있는 법적 근거는 유엔해양법협약 제121조이다. 그러나 모호한 규정으로 인해 섬에 대한 논쟁은 끊이지 않고, 특히 제121조 3항은 수많은 복잡한 해석을 초래했다. 1930년 국제법전문위원회에서부터 지금까지 많은 제안과 연구보고서들이 있어왔지만 아직까지도 명확한 기준을 제시하지 못하고 있다. 유엔해양법협약 제121조 3항의 ‘인간 거주나 독자적 경제생활을 지속할 수 없는 암석’을 규정하려는 노력들 중에는 크기에 의한 분류, 본토와의 인접성, 지리적·지질적 구조, 인간거주 여부 등 여러 가지 기준이 있었으나 이런 제안들 역시 그 나름의 논리적 결함 및 국가간의 의견합치에 실패해 결정적 기준으로 채택되지 못하고 있다.

‘인류공동의 유산’이라는 이상적인 주제하에 진행되는 제3차 유엔해양법회의의 수많은 교섭과 논의는 협약 제121조의 섬제도를 모호하게 남겨둠으로써, 개도국과 지리적 불리국에게 도움을 줄 의도로 제창되었던 공동의 유산을 거의 남기지 않고 즉, 대부분의 해양공간을 가까운 연안국과 해양 도서국에게 귀속시키는 결과를 초래하고 말았다. 여기서 고려해 보아야 할 것은 1982년 유엔해양법협약이 연안국에게 배타적 경제수역이나 대륙붕과 같은 확장된 관할권을 주는 가장 중요한 이유는 연안지역의 사람들과 인접수역의 자원사이에 존재하는 경제적 연계를 인정하기 때문이었다¹⁾는 것이다. Pardo 역시 연안국이 인접해 있는 해저의 자원에 대해 관할권을 행사하고 배타적 권리를 모색하는 것은 정당하고 합리적이거나 사람이 살고 있지 아니한 곳에서의 대륙붕 이론은 아무런 근거를 가지지 못한다고 주장한 바 있다.

대양 중에는 작고 황량한 섬들이 많이 있다. 한국의 독도(0.180902 km²), 일본의 조도(0.0005 km²)·남녀군도(4.495 km²), 오키노토리시마(10 m²), 뉴질랜드 근해의 L'Esperance(0.0466 km²), 캄보디아와 베트남간에 영유권 분쟁이 있는 Pulo Wai, 멕시코의 Clarion과 Guadalupe, 브라질의 St. Peter와 St. Paul Rock(둘다 0.00259 km²),²⁾ 중국의 동도(0.0440 km²), 남중국해의 남사군도(The Spratly), 미국의 하와이 근처의 도서들, 영국의 Rockall(0.00058 km²), 베네주엘라의 Aves(0.0518 km²) 등 수많은 도서 지형물들이 이에 속한다. 이러한 섬들이 제121조에서 언급한 섬인지 암석인지를 결정하는 것은 이들이 속한 국가뿐 아니라 그 인접국들에게도 엄청난 영향을 끼친다.

유엔해양법협약 제121조 3항에서 암석은 배타적 경제수역 및 대륙붕과 같은 광대한 수역을 가지는 것을 금하고 있다. 그렇다면 이 암석 규정의 정확한 실제적인 함의는 오직 암석에 대한 정확한 정의가 설정되어야만 가능하다. 1982년 유엔해양법협약 등장 이전까지의 국제관습법

과 1958년 협약은 섬, 소도, 암석 등을 구분하지 않았고 단지 섬을 ‘고조시 수면 위에 있는 물로 둘러싸인 자연적으로 형성된 육지지역(An island is a naturally-formed area of land, surrounded by water, which is above water at high tide)’이라고 규정하였으므로 고조지이기만 하면 암석도 자신의 대륙붕을 가질 수 있었다(1958년 대륙붕협약 제1조). 그러나 배타적 경제수역의 개념과 과학기술의 발전에 따라 섬제도에 대한 새로운 정의가 등장하기 시작했고, 그에 따른 도서 지형물의 지위에 따라 법적 권원과 해양공간에 대한 관할권이 달라지기 때문에 섬과 암석의 구분이 요구되고 있다.

유엔해양법협약상의 섬

지리학적 개념의 섬

섬의 사전적 의미는 ‘대륙보다는 작은, 물로 둘러싸인 육지지역’이다. Island의 어원은 고영어 *igland*에서 찾을 수 있다. *Igland*는 *ig*와 *land*라는 두 가지 의미로 이루어져 있는데 *land*는 육지를 뜻하는 것이고, *ig*는 *island*를 뜻한다. 따라서 *igland*는 “island-land”라는 뜻이다.³⁾ 즉, 섬이란 섬으로 된 육지라는 것이다. Barton은 섬을 단순히 대소 및 형태에 따라 대도(*large island*)와 소도(*small island*)로 나누었고, Valkenberg는 정치적 의미와 기능에 따라 해안도(*coastal islands*), 육도(*continental islands*), 열도(*island festoon*), 심해도(*deep-sea islands*)로 나누었다.⁴⁾ 이러한 지리적·지정학적 개념의 섬들은 그들의 구분에 따라 법적 지위나 권원을 달리 하지 않는다. 그러나 이러한 섬들이 해양법의 범주에 들어오게 되면 섬과 암석으로 나누어져 법적 지위를 달리하고 해양공간에 대한 관할권을 달리하게 된다. 국제법상 섬은 영해 이원의 배타적 경제수역, 대륙붕을 가질 수 있으나, 국제법상 암석은 영해와 접속수역만을 가질 뿐이다.

전세계적으로 고조시 수면 위에 존재하는 도서지형물은 약 50만개 정도가 있으며 이들의 총면적은 3,823,000 sq. mile이 넘는다.⁵⁾ 이들을 지리적 개념으로 보면 모두 섬으로 분류되나 국제법상으로는 섬과 암석으로 나누어야 한다.

섬제도 형성배경

19세기까지만 해도 ‘섬’이란 단지 지리적 개념으로만 정의되었다. 그 당시만 해도 영해의 개념은 겨우 보편적 규칙으로 구체화되는 중이었고, 따라서 대륙붕에 대한 주권적 권리라는 개념은 아직 생성되지 않은 상황이었다.

섬에 대한 관할권이 언급되기 시작한 때는 18세기 후반으로, 기록상 최초로 법원이 도서 지형물에 대한 관할권을 결정한 것은 1799년 *Twee Gebroeders* 사건이다. 이 사건에서 영국법원은 ‘주기적으로 수면 위로 드러나는 지형물

은 해양수역을 발생시킬 수 없다’고 판결했다.⁶⁾

이후 어업의 목적으로 해양의 이용도가 점점 증가하면서 도서 지형물의 중요성이 높아지기는 하였으나, 단순히 어업목적만으로는 섬을 정의하려는 시도가 이루어지지 않았다.

결국 섬에 대한 관할권이 국제적으로 언급되기 시작한 때는 1881년 헤이그회의에서부터인데, 이때 프랑스는 어업에 대한 배타적권리는 각 국가와 그 부속 섬의 연안의 저조선으로부터 3해리 내에 존재해야 한다고 주장하였고, 독일은 몇몇 강 하구의 수역을 고려해 저조시에도 물에 잠기지 않는 모래톱이나 시주도 섬으로 간주되어야 한다고 주장했다. 당시 섬이 가진 의의는 단지 어업에 대한 관할권을 가지기 위한 것이었고 이를 시작으로 섬의 중요성이 부각되기 시작하였다.

협약 제121조 1항의 섬의 입법론적 분석

협약 제121조 1항에 의하면 ‘섬이란 수면으로 둘러싸이고 고조시 수면 위에 있는, 자연적으로 형성된 육지지역’을 말한다. 그리고 이러한 섬은 동조 2항에 의거, 12해리 영해, 24해리 접속수역, 대륙붕 및 200해리 배타적 경제수역과 같은 해양 공간을 가질 수 있다. 그러나 제121조 3항에 언급된 ‘암석’은 오로지 12해리 영해와 24해리 접속수역만을 가질 수 있을 뿐이다.

섬제도에 관한 개념은 1930년 국제법전편찬회의에서 본격적 논의가 시작되어 수많은 주장과 논의를 거쳐 채택되었다. 섬의 정의 노력들 중에서 가장 초기에 논의되었던 것은 ‘섬의 실효적 점유, 사용, 혹은 통제’라는 기준이다.

먼저 1923년 제국회의(Imperial Conference)에서 채택된 결의 제4조는 섬이란 ‘인간의 거주와 사용이 가능한’ 영토여야 한다고 규정하고 있다. ‘사용가능’이라는 말은 인위적 부가없이 연중내내 어떤 일정한 상업적, 방어적 목적으로 사용되는 것이 가능함을 의미하고, ‘인간거주 가능’은 인위적 부가없이 영구적인 인간거주가 가능함을 의미한다.⁷⁾ 1930년 국제법전편찬회의에서도 이와 유사한 정의가 제안되었는데, 영국, 호주, 남아프리카 공화국은 “섬이란 평상시 수면으로 둘러싸이고, 영구적으로 고조점 위에 존재하는 영토의 일부분을 말하며, 실효적 점유와 사용이 불가능한 것은 섬에 포함되지 않는다”고 주장함으로써 실효적 점유와 사용을 섬의 기준으로 제시했다.⁸⁾ 이에 대해 미국은 “저조시 해수면 위에 돌출해 있고 수면으로 둘러싸여 있는, 자연적으로 형성된 지구표면의 부분은 섬으로 간주되어야 한다.”⁹⁾고 주장하면서 ‘점유, 사용 또는 통제’의 측면을 섬의 정의에서 고려하지 않았다.

결국 1930년 국제법전편찬회의에서 채택된 섬에 대한 초안은 “모든 섬은 영해를 가진다. 섬은 항상 고조점 위에 존재하는 육지부분이다.”¹⁰⁾로서 그 회의에서 제기된 ‘점

유, 사용 및 통제'의 기준은 섬의 정의에 채택되지 못하게 되었다. 그러나 이러한 섬의 정의에 대해 1934년 Gidel은 섬이란 조직적인 인간집단의 안정적인 거주(permanent occupation by organised groups of people)를 가능케 하는 자연적 조건을 가져야 한다고 주장하면서, 인간의 거주가 섬의 구별기준으로 사용되어야 한다고 주장했고, D. H. N. Johnson은 1930년 국제법전편찬회의에서 채택된 용어는 모든 고조지(high-tide elevations)에 영해를 부여할 가능성이 있기 때문에 '육지지역'이라는 것은 "정상적인 기후조건에서 식별가능한 수면 위에 존재하는 상당한 지구표면"¹¹⁾으로 해석되어야 한다며, 비록 '점유와 사용' 또는 '점유와 사용의 가능성'도 조건으로 요구하진 않았지만 조그만 암석들(mere pin-point rocks)은 섬으로서의 자격을 부인하였다. 이후 1954년 회의에서 Lauterpacht는 '실효적인 점유와 통제의 가능'을 섬의 정의에 추가하려 했다. 그리고 1954년 국제법위원회 제6회기에서는 이전의 섬의 정의에 "섬의 실효적 점유와 통제"의 조건을 부가하려는 수정안이 제출되기도 했다. 제출된 수정안에 대해 François는 "어떠한 암석도 무선 전화국이나 기후 관측소로 이용될 수 있다. 그런 의미에서라면 모든 암석은 점유와 통제가 가능하다 볼 수 있다"고 하였다. 즉 모든 도서 돌출물은 섬을 이루는데 적당하다 할 수 있으므로 실제적 점유와 사용은 결정적 근거가 될 수 없다고 주장했다. 결국 이 수정안은 철회되었으며, '점유와 사용, 또는 통제'의 기준은 초기 섬의 정의 논쟁에서 채택되지 못했다.

이러한 논의 결과 1956년 국제법위원회는 섬에 관한 초안에서 섬을 "정상적인 상황하에서 항상 고조점 위에 존재하는 수면으로 둘러싸인 육지지역"¹²⁾이라고 정의하였는데¹³⁾, 1930년 국제법전편찬회의에서 채택된 안과의 차이점은 '정상적인 상황하에서'라는 어구의 첨가이다.

다음으로 논의과정에서 변화를 겪게 된 부분은 "자연스럽게 형성된"이라는 어구의 삽입이다. 1958년 제1차 해양법회의에서 미국은 국제법위원회의 초안 제 10조의 섬의 정의의 수정을 제안하면서 기존의 '정상적인 상황하에서(in normal circumstances)'와 "영구적으로(permanently)"이라는 어구를 삭제하고, "자연스럽게 형성된"이라는 어구의 첨가를 주장하였다.¹⁴⁾ "자연스럽게 형성된"이라는 어구의 삽입은 인공적으로 만들어진 도서를 배제하기 위함이고, "정상적인 상황하에서"와 "영구적으로"이라는 두 어구는 섬이 고조점 위에 존재해야 한다는 조건인데 두 경우가 서로 상충되고 있고, 또한 비정상적이거나 특이한 계절적 조수의 활동에 따라 섬의 지위에 관한 효과에 대한 기존의 국가관행도 없기 때문에 두 어구는 삭제되어야 한다는 것이다.¹⁵⁾ 이로써 1958년 영해협약 제10조 1항에 채택된 섬의 정의는 "섬은 고조시 수면 위에 존재하고, 물

로 둘러싸여진 자연적으로 형성된 육지지역"¹⁶⁾으로 규정되었다. 이때까지만해도 도서 지형물을 섬과 암석으로 구분하여 차별 대우하려는 움직임은 없었다.

이어 가장 활발한 논쟁을 일으켰던 기준으로는 섬의 크기에 따른 분류에 관한 것이었다. 1970년대 섬의 크기에 따른 차별대우를 주장하게 된 이유는 경제획정 문제와 관련해 암석에도 배타적 경제수역이나 대륙붕과 같은 관할권을 인정할 것인가에 대한 논의에서 시작되었다. 이전까지는 대륙붕 자원 개발이 수십 200 m 내에서 이루어져 왔기 때문에 1958년 제네바 협약에서는 섬의 크기에 따른 차별적 법적지위에 대한 논의가 없었으나, 1970년대에 들어서면서 영해 이원의 해양에서 심해저 자원개발의 가능성이 열리게 되었고, 또한 200해리 배타적 경제수역의 개념이 등장하게 되었던 것이다. 즉, 과학과 기술의 진보에 따라 해저 자원 개발이 심해저에 까지 이르자 지리적 불리국과 개발도상국들은 1958년 영해협약상의 섬의 정의에 따라 모든 섬을 동등하게 다루는 것은 결과적으로 섬을 소유하고 있는 국가들만을 유리하게 하는 비형평을 초래하며, 대양중의 조그마한 섬(암석)의 존재가 인류공동의 유산을 침범할 수 있다고 주장하면서¹⁷⁾ 섬에 대한 차별대우를 주장하게 되었다. 1971년 Pardo는 섬의 크기에 관계없이 무인도나 멀리 떨어진 작은 섬에 200해리 한계가 적용되면 국가관할권 이원의 해양에 큰 손상을 줄 수 있다는 우려를 표명했다.¹⁸⁾ 이러한 인식들로 인해 섬의 크기에 따라 섬과 암석으로 구분해 해양관할권 부여를 달리해야 한다는 주장들이 잇달아 제기되었다.

먼저 학자들의 크기에 따른 분류와 주장들을 살펴보면 Hodgson은 상당히 구체적으로 크기에 따라 도서 지형물을 분류하였는 바,¹⁹⁾ 수면 위 지역이 인간 거주와 그의 지속에 필요한 것이기 때문에 육지지역의 크기와 그 가치는 상호 연관이 있다는 것이다. 0.001 평방 마일(0.002590 km²) 이하는 암석으로 분류되며 이는 항해용 등대로 이용될 수 있을 뿐이며, 이런 식의 점유는 외부의 끊임없는 지원에 의해 유지되는 인위적이고 과도기적인 이용에 불과하다. 1평방 마일(2.590 km²) 이하인 소도(islets)는 식수와 비옥한 땅이 있는 조건하에서 제한된 규모의 인간거주가 가능하다. 소도 보다 크고 1,000평방 마일(2,590 km²) 이하의 육지지역은 중간섬(isle)으로서 상당한 규모의 인간거주가 가능하다. Hodgson의 분류에 따르면 남태평양의 도서국 중 나우루, 서사모아, 통가(718 km² 혹은 277.2평방마일) 등은 중간섬(isle)에 속한다. 그리고 1,000 평방마일(2,590 km²) 이상의 육지지역이 섬으로 분류된다.²⁰⁾

국제수로국(IHB, International Hydrographic Bureau)의 분류에 의하면 1-10 km² 이하 면적의 섬을 small islets라 하고 10-100 km²이하의 면적의 섬을 islets, 100-500만 km² 면적의 섬을 islands로 분류하였다.²¹⁾

이에 대해 Ely는 섬의 법적 성격을 알기 위해서는 섬의 크기 및 인구, 해저 면적, 해안선 길이의 비례성을 고려해야 하며, 면적이 작은 섬들도 경제적으로 중요하고 인구가 밀집되어 있는 경우가 있기 때문에 섬의 면적을 절대적 기준으로 채택하는데 반대하면서 본토에서 멀리 떨어져 있거나 섬을 수비하는 사람들만 살고 있는 섬의 해양 수역은 제한되어야 한다고 주장하였다.²²⁾

제3차 유엔해양법회의에서 몰타는 처음으로 크기 개념을 도입해, “섬은 1 km²(0.3861 평방마일) 이상의 면적으로 고조시 수면 위에 존재하는 물로 둘러싸인 자연적으로 형성된 육지지역이다”라고 제안하였는 바, 이 제안은 1 km² 이하의 도서 지형물을 ‘소도(islet)’라 일컬어 섬(island)과 구별지었다.²³⁾

1973년 심해저위원회 작업이 완료되면서 상반되는 의견을 가진 두 개 그룹 국가들의 반대가 반복되었다. 한 쪽은 모든 섬들에 동등한 법적 지위를 적용하고 암석에 관한 규정을 삭제하자는 쪽이고, 다른 쪽은 섬의 크기, 지질학적 특성, 인구, 지속 가능한 경제 생활에 따라 법적 지위를 달리 해야하며 따라서 암석에 관한 규정을 좀 더 상세히 할 것을 주장했다.

14개 아프리카국들²⁴⁾과 루마니아는 섬과 여타 도서 지형물을 구분하는 기준으로 크기를 제시했다. 루마니아는 초안 제1조에서 1 km² 이하의 육지지역을 소도라 칭하고, 제1조 2항에서는 인간거주와 경제적 가능성이라는 기준으로 ‘소도와 유사한 섬’이라는 새로운 개념을 도입했다.²⁵⁾ ‘소도와 유사한 섬’은 1 km² 보다는 크고 일정 크기보다는 작은 면적으로서 이들은 그 위에 등대나 여타 시설 설치물이 있건 없건 인간 거주가 불가능하고 경제생활이 불가능하므로 해양공간을 발생시킬 수 없다는 것이다. 터키도 ‘섬제도에 관한 초안’에서 경제생활을 할 수 없고 본토의 영해외측에 위치한 섬 및 암석 등의 해양 수역을 제한하여야 한다고 주장하였다.²⁶⁾

이렇듯 루마니아, 터키 및 아프리카국들은 섬의 다양한 크기에 따라 해양관할권의 제한을 제안했으나, 그리스는 섬은 국가영토의 불가분의 일부를 형성한다고 주장하면서 섬을 1958년의 영해협약의 규정과 동일하게(즉, 섬과 암석으로 나누지 말 것) 정의할 것을 주장하였다.²⁷⁾ 뉴질랜드는 섬에 대한 주권적 권한과 육지지역에 대한 주권적 권한을 구별해야 할 아무런 논리적 이유가 없다고 항변했다.²⁸⁾ 태평양 도서국가들 역시 유사한 입장을 피력하며, 섬도 다른 육지영토와 마찬가지로 방식에 의해 자체의 영해와 경제수역, 대륙붕을 가질 수 있게 해야 한다고 주장하였다.²⁹⁾

결국 크기기준도 상반되는 그룹들간의 의견일치에 실패해 채택되지 못하고 1958년 협약의 모호함을 그대로 답습하는 결과를 초래하였다. 마침내 1982년에 채택된 제121

조 1항에서 섬은 “고조시 수면위에 존재하는, 물로 둘러싸인, 자연적으로 형성된 육지지역”으로 규정되었다. 이러한 정의는 고조시 수면 위에 존재하는 모든 도서 지형물을 동등하게 취급하는 것을 반대한 국가들의 주장을 무시한 것이다. 뿐만 아니라 제2항에서는 섬의 해양수역을 육지 영토에 적용하는 것과 동일한 방식으로 설정할 수 있도록 하여 섬을 다양하게 구분하여 그에 상응하는 해양수역을 부여하자는 주장을 거부하고, 모든 섬은 해양수역 발생에 있어 동등한 자격을 갖는다는 전통적인 입장을 지지했다. 이러한 전통적인 입장에 반대하는 국가들을 무마하기 위해 제3항에서 암석에 대해서는 대륙붕과 배타적경제수역 발생을 부인하는 규정을 두게 되었다.

섬의 구성요건

국제법상 어떤 도서 지형물이 섬을 구성하기 위해서는 몇 가지 필수적인 요건을 갖추어야 한다. 즉, 이들은 육지 지역이며, 자연적으로 형성되어야 하고, 수면으로 둘러싸이고, 고조시 수면 위에 있어야 한다는 조건이다. 이 조건은 1958년 영해협약에서 규정된 것이다. 이후 1982년 협약에서 암석과 구별하기 위해 등장하게 된 섬의 필수적인 구성요건으로는 인간 거주가능성 혹은 독자적 경제생활의 가능성이 있다.

여기서는 앞의 네 가지 구성요건을 먼저 분석하기로 하고 뒤의 두 요건은 암석의 요건에서 다루기로 한다.

가. 자연적 형성

등대와 같은 인공시설 혹은 자연스럽게 형성된 저조지 등이 섬을 구성하느냐 여부가 논란의 대상이 되어왔다. 이에 대한 학자들의 견해와 각국의 관행이 달리 나타나고 있다. 국제법위원회는 보고서에서 등대와 같은 인공 시설물과 저조지는 섬의 지위를 가질 수 없다고 규정짓고 있다.

그러나 이에 앞서 1930년 국제법전문위원회에서 독일과 네덜란드는 인공시설물도 섬을 구성한다고 주장했다. 독일은 모든 인공섬(인공시설물)은 해저에 고착되어 있고 그곳에 인간이 거주할 경우 자연적인 섬과 동일하게 다루어야 한다고 주장하였다. 네덜란드는 섬의 정의를 저조시 수면 위에 부상한 모든 해저의 자연적, 인공적 돌출물이라 하였다.

심해저위원회 제2위원회 제2소위에서는 섬의 정의에서 인공시설물들이 영토의 실질적인 부분을 구성하고 단지 부유 시설이나 정박한 부표가 아니라면 인공섬도 섬의 정의에서 제외되지 않는다고 주장했다.

이에 반해 Gidel, Jessup, Columbus 같은 학자들 및 국제법협회, 1929년의 영해에 관한 하바드 초안은 반쯤 물에 잠긴 암석 위에 건설된 등대와 같은 시설물은 섬이 되

지 못한다는 주장을 제시하였다. 1958년 제1차 해양법회의에서 미국도 위에서 설명한 바와 같이, '기술적 시설물'과 '인공섬'이 영해를 가질 수 없다는 것을 명백히 하기 위해 '육지지역'이란 용어 앞에 "자연적으로 형성된"이라는 형용사를 삽입하자는 의견을 제출한 바 있다. 몰타는 섬과 소도를 구분하는 제안 제9조에서 국가는 소도 및 어떠한 크기의 인공도서도 주권과 통제의 관점에서 해양공간에 대한 관할권을 가질 수 없다고 제시함으로써 그 크기와 상관없이 인공도서는 해양공간에 대한 관할권을 가질 수 없다고 주장하였다.

결국 1958년의 영해협약 제10조 1항과 1982년 유엔해양법협약 제121조 1항은 법적인 섬이 되기 위해서는 자연적으로 형성되어야 한다고 법적으로 명시하였으며, 동 협약 제60조 8항에서 "인공섬과 시설물 및 구조물은 섬의 지위를 가지지 못한다. 그들은 자체의 영해를 가지지 못하며, 그 존재는 영해, 배타적 경제수역이나 대륙붕의 경계 확정에 아무런 영향을 주지 않는다"라고 규정함으로써, 이러한 논쟁에 종지부를 찍고 인공시설물의 섬의 지위를 부인하였다.

그러나 자연적 "형성"이라는 조건은 몇 가지 구체적인 논의가 필요하다. 국제법위원회 제260차 회의에서 François는 섬의 정의를 작성하면서 다섯 가지 경우를 고려한 바 있다. 첫째 모래나 자갈을 쌓아 만든 섬, 둘째, 저조시에만 수면 위에 나타나는 간출지에 건설된 등대, 셋째, 항상 수면 위에 존재하는 지형에 건설된 등대, 넷째, 등대 이외의 기술적 시설, 다섯째, 바다에 세워진 파일(pile)위에 세워진 주거 등이다. François는 이중 첫째와 셋째의 경우는 자체의 영해를 가지는 것이 허용되지만 둘째와 넷째의 경우는 법적인 섬이 되지 못한다고 하였다. 다섯째의 경우는 회의 논의 과정에서 제외되었다고 한다.³⁰⁾ 여기서 모래와 자갈을 쌓아 만든 섬의 경우는 논란의 소지가 있다. 협약이 "자연적으로 만든(naturally created)"이 아니라 "자연적으로 형성된(naturally formed)"이라는 용어를 사용하기 때문이다.³¹⁾ 예를 들어 모래나 자갈을 근처 수역에 쌓을 경우, 그리고 이 흩더미가 수면위에 계속 존재할 경우 이들의 모습은 바람, 조수, 해류 등의 영향으로 모습이 크게 변하게 되어 그 모습이 "형성되게(formed)" 될 것이며, 그리하여 "자연적으로 형성된 섬(naturally formed island)"이 된다. 이러한 것을 섬으로 인정할 것인가? 이에 대해 Charles는 인간이 자연에 의한 섬의 형성을 촉진시키는 간접적인 형태의 참여를 한 경우에는 그러한 방식에 의해 형성된 섬은 자연적인 것으로 보아야 한다고 주장한 반면, Gidel은 인공구조물이 위치한 해저의 용기형태를 고려하여 반쯤 물에 잠긴 지형물위에 건설된 인공구조물은 법적인 섬이 될 수 없다고 하였다. Jessup은 "국가들이 수면 밑에 숨겨진 모래톱(hidden shoals)에 구조물을 건설하

여 새로운 수역을 획득하려는 것을 인정하려는 것은 위험한 주장"이라 했다. 반면에 Johnson은 어떤 섬이 자연적인가 인공적인가 하는 것은 그다지 중요하지 않다고 하면서, 인공시설물들도 "물로 둘러싸여 있고 항상 고조점 위에 존재하며, 통상적인 기후조건에서 상당한 면적을 수면 위에 드러내 놓고 있어 영토의 성격을 갖추게 되면" 섬의 지위를 갖는다고 하였다.

또한 침식해가고 있는 작은 지형물 주위에 인공적으로 섬을 만들기 위한 행위를 하는 경우도 종종 있다. 태평양의 Tonga는 침식의 염려가 있는 환초 주위에 구조물을 만들고 있고, 아이슬란드는 화산폭발로 형성된 작은 Kolbeinsey에 섬 만들기 작업을 해왔다. 일본은 오키노토리시마에 인공 구조물을 첨가해 고조시 노출 상태를 유지하려고 하고 있다.

Symmons는 '고조시 노출'이라는 조건이 인간이 강화시킨 '섬'을 자연스럽게 형성된 이라는 요소와 관련되기 때문에 침식과정 중에 있는 지형물에 고조시 노출이라는 자연적 측면을 보존하기 위해 인간이 노력하는 것은 섬의 법적 지위를 해치지 않는다고 주장한다. 그러나 완전히 수중에 있는 지형물에 섬을 만들려는 노력에는 어떠한 법적 효과도 줄 수 없다고 한다.³²⁾

나. 육지지역

섬을 구성하기 위해서 도서 지형물은 해저에 부착 고정되어 있고, 육지와 유사한 성격을 띠고,³³⁾ 그와 같은 정도의 영구성을 띠어야 한다.³⁴⁾

물론 새로운 섬이 생겨나 협약 제121조의 섬으로서의 지위를 인정받을 수 있다. 그러나 그러한 섬들은 대개 일시적³⁵⁾이거나 고조시 수면 위에 장기간 존재하는 것은 어렵다.³⁶⁾ 사실 이러한 사례는 세계 도처에서 주로 화산 폭발로 갑자기 나타난 섬들의 법적 지위와 관련이 있다. 반면 존재하던 섬들이 사라져서 그 주변 수역이 영해에서 공해로 전환되는 경우도 있다. 이런 경우에는 관련국들이 이 같은 불안정한 기점을 영구적으로 사용하겠다는 합의를 하지 않는 이상 해양 경계확정을 위한 기점의 변화와 관련된다.³⁷⁾ 섬이 생겨나는 현상은 태평양 Tokelau와 Teleki Tonga 환초 주위에 강한 폭풍 뒤에 낮게 융기한 환초 위에 생겨난 경우가 있다. 이러한 지형물들은 거의 영구적이지 못하고 침식작용이나 그 지형물을 발생시킬 때와 비슷한 힘에 의해 당장이라도 사라질 수 있는 것들이다. 이렇듯 영구성과 관련해 그 정의상의 문제점이 있다. 따라서 영구성을 보존하기 위해 어떤 국가들은 융기한 상황을 보존하기 위해 인공적인 수단을 사용하기도 하고 그 지형물을 새로 개조하기도 한다.

여기서 영구성이라 하는 것은 수직적 영구성과 수평적 영구성으로 나눌 수 있는데, 수평적 영구성은 수면 위의

현상에 따라 위치가 자주 바뀌는 지형물에 해당되며, 수직적 영구성은 ‘식별 가능한 지형물’인 ‘장기간 존재물’과 ‘항상 조위 기준면 위에 부상한 지형물’을 뜻한다.³⁸⁾ 그 크기나 형태가 변화하는 삼각주나 화산 폭발 등에 의해 갑자기 생겨났다가 사라지는 수평적 영구성의 특성을 가진 화산섬들은 섬의 지위를 가질 수 없다. 이와 비슷한 예로 미국과 알래스카간의 Dinkum Sands 사건이 있다. 이 사건에서 알래스카 측은 온도 상승과 계절적 변화로 육지 융기부분이 고조시 수면 위에 부상했다가 수중에 가라앉는 “상황적(occasional)” 섬과 “계절적(seasonal)”인 섬이 국제법상 섬의 지위를 갖는다고 주장했다. 그러나 영구성 역시 “고조시 노출”이라는 조건과 관련이 있기 때문에 계절적으로 드러나거나 상황에 따라 수면 위에 나타나는 섬들은 그 자체가 섬이 될 수 없다는 판결이 내려졌다.

수직적 영구성이라 함은 수평적 영구성과 달리 하나의 조적적 영구성이라 할 수 있다. 상당한 크기의 어떤 상황이 발생한다해도 달라지지 않는 것을 의미한다. 국제법상 섬의 지위를 갖는 것은 수직적 영구성을 가진 지형물을 의미한다.

영구성과 관련한 몇 가지 사례를 살펴보면 부유하는 구조물인 정박해 있는 등대선은 영구적이지 못하기 때문에 섬의 지위를 갖지 못한다. 물론 등대선은 자연적 형성물이 아니기 때문에 섬의 지위를 가지지 못하는 것은 당연하다. 이는 1903년 영국의 Seven Stone Reefs 사건에서 다루어졌는데 그 위에 등대선이 존재함에도 불구하고 섬의 지위가 인정되지 않았다.

부유하지만 자연적으로 형성된 빙산과 같은 경우는 해저로부터 분리되어 있고 바람과 조류의 영향으로 항상 떠다니기 때문에 섬의 조건을 갖추지 못하고 있다. 문제는 인간이 소유할 수 있는 빙원(ice shelves)이나 부빙(ice floes)에 의해 형성된 얼음섬(ice islands)의 지위는 어떻게 되는가이다. 즉, 이들을 “떠돌아다니는 영토의 일부”로 취급할 것인지, 선박과 비슷한 성격으로 볼 것인지 논란이 제기되었다. 이에 대해 얼음으로 이루어진 섬들은 육지의 기본적 특성인 영구성 외에 안정성을 결하고 있기 때문에 육지로서의 지위를 부여해서는 안 된다는 주장이 있다.³⁹⁾ 해저 시설물 역시 자연적으로 형성된 것이 아니고 진정한 영토의 일부가 아니기 때문에 섬의 지위를 갖지 못한다. Riphagen은 인공섬은 그 크기나 영구성, 위치에 관계없이 인공적 특성 때문에 국가영토가 되지 못하며 자체의 영해를 가지지 못한다고 하였다.

다. 고조시 노출

1930년 헤이그 국제법전편찬화회의에서 ‘고조시 노출’을 섬의 조건으로 하는데 논란이 있었다. 동 회의를 위한

설문조사에서 영국, 호주, 인도, 뉴질랜드 등은 저조고지는 섬에서 제외되어야 한다고 주장한 반면, 미국은 “저조시” 기준을 섬의 조건으로 주장하였다. 이와 달리 루마니아는 섬을 대양중의 “항해가 불가능한” 지역으로 이해하여야 한다고 주장하였다. 이러한 주장을 절충하여 1930년 회의에서 고조시 노출되는 땅만을 법적인 섬으로 하고, 저조고지는 그것이 영해 내에 위치하는 경우에만 영해의 한계를 측정하는데 사용할 수 있도록 하였다.

‘고조시 노출’이라는 어구 의미의 해석상 협약 제121조는 조위기준면(tidal datum)에 관해서 아무런 기준도 제시하고 있지 않다.⁴⁰⁾ 그렇다면 이론적으로 국가는 여러 가지 가능한 기준면 중에서 그들 스스로 기준면을 선택할 수도 있다. 미국은 지도와 해도용 목적으로 “평균 고조시 수면 위 노출(above water at the mean high-water stage)⁴¹⁾”를 요건으로 하고 있으며, Hodgson은 “평균고조시 노출(above mean high-water)⁴²⁾”되는 육지부분을 섬으로 규정하고 있다.⁴³⁾ 다시 말해 미국의 관행은 “평균 만조” 기준을 따르고 있다. 섬의 조위 기준면을 문제 삼은 유일한 국제 사건인 Franco-British 중재 사건에서 영국은 “평균 고조시 최고면(mean high water spring tide)⁴⁴⁾”이 섬의 지위를 결정하는 것이라고 주장하면서 Eddystone Rock의 일부 암석들은 섬의 지위를 갖는다고 하였다. 프랑스는 equinoctial tide(추분 춘분 때의 강한 폭풍시의 조위 기준면)와 같은 “연중 최고 수위면”을 주장하면서 Eddystone Rock은 저조고지라고 주장했다. 이러한 양국의 주장에 대해 중재법원은 Eddystone의 법적 지위에 대한 명확한 입장을 밝히지 않았다. 프랑스의 주장과 유사하게 Aegean Continental Shelf 사건에서 그리스는 1958년 영해협약 제10조상의 섬은 “모든 조위면에서도 물에 잠기지 않아야” 한다고 주장했다.

위에서 언급한 Dinkum 사건에서 이 사건의 한 당사자인 알래스카주는 빙하의 해빙이 Dinkum섬 주위의 평균 고조수면을 불규칙적으로 변하게 한다고 주장하였다. Dinkum 섬은 수시로 평균 고조시 수면 위에 부상하는 것으로 조사되었는데, 1956년에는 ‘저조고지(low tide elevation)’로 주장되었다가 1970년에는 ‘섬’으로 주장되는 바와 같이 고조시 수면의 높이에 따라 변화가 큰 지형물이다. 게다가 문제를 더욱 복잡하게 하는 것은 수면 위에 드러나는 노출지 그 자체가 움직여 “조금 전에 보였다가 지금은 보이지 않는” 현상이 일어난다는 사실이다. 그렇다면 어떤 지형물이 “계속해서 평균 고조수면 아래에” 있다가 가끔 수면 위에 노출되는 경우 이를 ‘고조시 노출’이라고 볼 수 있는가? 이 사건에서 미대법원은 고조(high tide)의 의미를 평균 고조로 해석하는 미국의 관행을 규범으로 받아들이면서, 계절적 조수활동에 의한 비정상적 노출을 인정하지 않았다.

이와 같이 국가간의 관행이 달리 나타나고 있지만 섬은 영구적으로 충분한 정도의 고조시 노출 상태를 유지해야 한다.

섬의 고조시 노출과 관련해 지구 온난화 현상이 가져오는 잠재적 효과는 낮게 용기한 도서 지형물을 소유한 국가들에게 문제가 될 수 있다. 이산화탄소의 증가와 기타 온실가스의 배출은 지구해수의 온도를 상승시키고 그로 인해 빙하가 녹음으로써 해수면이 올라가 육지 본토 해안선의 변경을 가져올 수 있다. 극단적인 경우에는 멀리 떨어진 근해의 섬들이 수중에 잠식해 방대한 해양공간에 이르는 그들의 관할권이 위협받게 된다.⁴⁵⁾

유엔해양법협약 제121조 3항의 암석의 요건

고조시 수면 위에 부상하는 지형물중에서 섬과 구분해야 할 것은 암석이다. 협약 제121조 3항은 “인간의 거주 또는 독자적인 경제생활을 지속할 수 없는 암석은 배타적 경제수역 또는 대륙붕을 가질 수 없다”고 규정하고 있다. 이러한 해양 수역 확대 금지에 대한 제121조 3항에 대한 평가는 그 해석에 관한 수많은 복잡한 문제로 인해 크게 손상을 입었다.

최근의 암석 규정에 관한 몇몇 연구들은 오직 국가 관습과 관례들만이 제121조 3항을 명확하게 할 책임을 질 수 있다고 결론 내리고 있다.⁴⁶⁾ 그러나 섬과 암석이 가질 수 있는 관할권에 대해 따로 규정해 놓은 것은 법적으로 그 둘의 차이점을 인정할 필요가 있기 때문이다. 제121조 3항에 표현되어 있는 암석의 정의를 결정짓기 위해서는 몇 가지 요건을 분석할 필요가 있는데, “암석”이란 용어 그 자체와 “인간 거주와 독자적인 경제생활을 지속 할 수 없는”이라는 문구에 대한 분석이다.

암석과 구분해야 하는 지형물

배타적 경제수역과 대륙붕을 가질 수 없다는 측면에서 제121조 3항의 암석과 구분해야 할 필요가 있는 협약상의 규정은 제13조의 저조고지이다. 즉, 암석과 협약 제13조의 저조고지(low-tide elevation) 혹은 건조암(drying rock)간에 결합성이 부족하다는 비판이 제기된다. 제13조에 의하면 저조고지의 저조선은 저조고지가 본토나 섬으로부터 영해폭을 초과하지 않는 거리에 위치할 때 영해폭을 측정하는 기선으로 사용될 수 있다. 이는 물론 그 기선이 배타적 경제수역과 대륙붕의 폭을 측정하는 기선으로 사용될 수 있는 것은 당연하다. 따라서 이론상으로 볼 때 비슷한 곳에 위치한 암석은 저조고지보다 배타적 경제수역이나 대륙붕 경계획정에서 영향력이 덜하다는 문제가 생길 수 있다. Brown은 제121조 3항의 규정을 그대로 유지할 경우, 암석에도 저조고지가 가지는 지위를 갖게 하려면 제13조를 수정해야한다고 주장하고 있다.⁴⁷⁾

암석

제121조 3항의 암석 규정은 2항에 정해진 원칙의 예외를 설정하므로, 암석 역시 고조시 수면 위에 존재하고, 물로 둘러싸인 육지지역이라는 것에는 논의의 여지가 없다.⁴⁸⁾ 그렇다면 같은 요건을 가진 암석과 섬을 어떻게 구분할 것인가 하는 문제가 제기된다. 먼저 암석의 요건에 대해서 일반 해양지리학자들의 지적에 의하면 대양중의 암석은 “대륙지반의 단단한 부분으로 구성되어야 한다”는 것이다. 제3차 유엔해양법회의의 동안 14개 아프리카국들은 “암석은 고조시 수면 위에 있는, 물로 둘러싸인, 자연스럽게 형성된 육지의 단단한 돌출물이다”라는 유사한 정의를 제안하였다. 이러한 정의에 의하면 사면이 급경사로 둘러싸인 화강암 덩어리인 Rockall, 화산섬인 Jan Mayen, 두 개의 암석으로 이루어진 오기노도리시마, 남중국해 남사군도의 몇 개의 암석들은 확실히 암석의 자격을 갖춘 것이다. 그러나 모래섬이나 사주는 결코 제121조 3항의 암석 규정에 포함되지 않는다. Prescott에 의하면 사주는 명확하게 암석이 아니며, 따라서 호주 동쪽 310해리에 위치한 Elizabeth섬은 모래사주로 이루어졌기 때문에, 비록 인간거주가 불가능하다 해도 그의 법적 지위는 암석이 아니므로 배타적 경제수역과 대륙붕을 가질 수 있다는 것이다. 그의 주장에 의하면 1970년대 후반에 있었던 제121조에 관한 논쟁들은 크기로써 암석을 분류해 정의하려 했기 때문에⁴⁹⁾ 그 지질적 차이는 인정이 되어야 한다는 것이다. 즉, 제121조 3항이 오직 ‘암석’이라고 언급하고 있기 때문에, 아무리 작은 지형물이라도 그것이 모래사주라면 0.01 km²의 작은 넓이의 소도도 완전한 해양수역을 가질 수 있다는 것이다. 이와같이 지질적 특성과 관련하여 또 하나 그 법적 지위를 논해야 할 것은 협약 제6조에 규정되어 있는 초(reefs)에 관한 것이다.⁵⁰⁾ 이 조문은 환초 위에 존재하는 도서 혹은 거초를 가진 도서의 경우를 언급하고 있는데, 초의 저조선으로부터 기선 설정을 허용하고 있다. 그러나 협약은 여기서도 역시 지질적 의미의 정의를 제시하지 않았다. 초는 보통 저조시 노출되어 있으나 고조시에는 반드시 수중에 있어야 한다. 영원히 수면 위에 노출되어 있으면 유기체가 죽기 때문이다. 이러한 생태상 이유로 초는 종종 제13조의 저조고지로 정의될 수도 있다. 문제는 산호초가 영원히 수면 위에 노출되어 있는 경우 어떤 법적 제도가 적용되어야 하는가이다. 지질적 특성으로 분류하자면 수면 위 부분은 죽은 산호 폴립들의 유해물이다. 암석과 산호 유해물로 구성된 형성물 사이에는 현저한 지질적 차이가 존재한다. 즉, 지질적 특성으로 구분하자면 이는 암석이 아니다. 어떤 이들은 산호초와 산호사주라는 말이 제121조 3항에 빠져있는 것은 그러한 지형물들이 제121조 3항의 암석이 아니라는 것을 입증한다고 주장한다.⁵¹⁾

그러나 제121조 3항의 존재 그 자체는 국가들이 작고 황량한 소도를 소유함으로써 방대한 해양수역을 주장하는 것을 부인한다는 것을 지적하고 있다고 할 수 있다. 그리고 ‘암석’이라는 용어는 실제적으로 그의 구조적 성분에 상관없이 실제로 여하한 모든 물리적 형상을 의미한다고 할 수 있다.⁵²⁾ 그것이 12해리만 영향을 끼치는지, 완전한 수역을 가지는지는 그것이 개발 이전에 인간 거주나 독자적 경제생활을 지속할 수 있는가에 달려 있다. 그러한 해석이 ‘형평’의 개념에 더 합치하는 것으로 보인다. 그리고 대부분의 학자들은 제121조 3항의 입법론적 연혁이 섬과 암석간의 엄격한 지질적 차이에 의미를 부여하는 것 같진 않다고 주장하고 있다.⁵³⁾ 협약상 ‘암석’이라 함은 그 용어의 일반적 의미에서의 암석과 달리 모래톱과 다른 도서지형 모두를 포함한다. 지질적 개념과 무관한 주장들로서 제3차 유엔해양법회의시, 루마니아는 인간이 거주할 수 없고 경제생활을 할 수 없는 ‘소도’와 ‘작은 섬’은 대륙붕을 발생시킬 수 없다고 하면서 지질적 특성을 문제삼지 않았으며, 터키와 덴마크 역시 인간 거주가능성이나 경제생활 가능성에 따라 섬과 암석을 구분하려 했다. 또한 베네주엘라는 ‘암석’이라는 용어는 더 이상 과학적이지도 법적이지도 않은 용어를 사용하고 있다’고 하면서 암석의 지질학적 의미에 중요성을 두지 않았다. 따라서 제121조 3항에 규정된 ‘암석’에 관한 지질학적 정의는 이 규정에 적용되어서는 안 된다고 판단된다.⁵⁴⁾

국가관습상 나타나는 해석들을 살펴보면, 프랑스는 지질적 정의가 암석을 지배한다고 주장하였다. 따라서 산호와 화산재로 구성된 Clipperton은 제121조 3항의 암석이 아니라고 하면서 섬 주위에 배타적 경제수역을 선포했다. 그러나 말레이시아와 부르나이간의 해양경계획정에서는 많은 도서 지형물들이 경계선 획정에 고려되지 않았다. 특히 말레이시아의 동쪽 경계에는 Royal Charlotte Reef, Swallow Reef, Amboyna Cay 등이 위치하고 있는데, 이들을 분류하자면 자연적으로 형성된 인간의 거주와 독자적 경제생활이 불가능한 수면 위에 부상한 산호 모래에 속한다. 영해밖에 위치한 이러한 무인의 작은 산호 모래소도들의 법적 지위와 해양관할권에 대한 영향력이 문제가 되었다. 말레이시아는 국제법상 ‘암석’의 지질적인 의미를 부인하고, Amboyna Cay와 Swallow Reef에 영해만을 부여했다. 그리고 말레이시아와 부르나이간에 소유권 분쟁이 있는 부르나이 대륙붕 위에 존재하는 작은 지형물인 Louisa Reef는 두 개의 지형물로 구성되어 있는데 동쪽의 수중에 잠긴 지형물엔 항해용 등대가 설치되어 있고 서쪽 지형물은 바위 같은 산호초로서 고조시 해수면 위로 1미터 위에 위치한다. 물론 인간 거주나 독자적 경제생활의 영위는 불가능하다. 그의 대륙붕주장 내에 그 지형물을 가지고 있는 말레이시아는 그 지형물에 영해도 부여하지

않았고 대륙붕 경계를 위한 기점으로 사용하지도 않았다. 부르나이 역시 동일한 정책을 사용했다.

결국 여기서 표현된 ‘암석’은 그들의 지리적·지질적 구조에 따른 섬들간의 구분 가능성을 의미하는 것이 아니라 지질적 특성과는 상관없이 그 어떤 도서 지형물에도 적용됨을 의미한다. 따라서 암석의 정의에 절대적인 요소는 ‘인간 거주가 불가능하고 독자적 경제생활이 불가능한’이라는 문구에서 찾을 수 있겠다.

인간 거주나 독자적 경제생활

1982년 협약 제121조 3항의 암석의 정의를 규정짓는데 가장 필수적인 것은 ‘인간 거주나 독자적 경제생활을 지속할 수 없는’이라는 문구에 대한 정확한 분석에 달려있다. 먼저 그 문구에서 ‘지속할 수 없는(cannot sustain)’은 현재상황에서 인간 거주나 경제생활을 지속하고 있는지 여부를 문제삼는 것이 아니라 암석이 독자적으로 인간 거주나 경제생활을 지속할 수 있는지 그 가능성을 묻고 있는 것이라는 주장이 있다.⁵⁵⁾ 즉, 그 정의는 인간이 거주하지 않는(uninhabited) 섬이 아니라 인간이 거주할 수 없는(uninhabitable) 섬을 의미하는 것이 된다. 이러한 해석을 따르게 되면 현재는 인간이 거주하지 않지만 한때 인간이 거주했었고 앞으로도 거주 가능성이 있다면 그것은 지금도 인간 거주가 가능한 섬으로 분류될 수 있다. 하와이의 암석으로 된 불모의 섬인 Necker와 Nihoa는 한때 일정한 규모의 폴리네시아인들이 거주했던 것으로 밝혀졌고, Layasan과 Lisianski는 구아노(새의 분뇨 거름) 채취자들이 거주했던 것으로 알려지고 있다.⁵⁶⁾ 그리고 구아노 채취가 경제생활 지속의 적절한 조건으로 간주된다면 구아노 채취용으로 이용되었던 Aces Island도 제121조 3항의 암석에 속하지 않는다. 그러나 과거에 존재했던 인간 거주나 경제생활은 단지 과거에서의 가능성을 증명하는 것에 불과하고, 현재의 주장은 과거의 그 가능성이 현재에도 지속되고 있다는 증거에 기초해야 한다.⁵⁷⁾

인간거주나 경제생활 지속의 가능성에 대한 기준이 미래의 잠재적 가능성까지 포함하는지 여부도 문제가 된다. 즉, 기술의 발달이라는 측면에서 보면 국가가 충분히 돈을 투자한다면 어떠한 암석에도 인간거주를 가능케 할 수 있다.⁵⁸⁾ 현재 인간 거주나 경제생활을 지속하지 않는 섬의 능력을 과거의 사실에 토대를 두고 인정한다면, 이는 미래의 가능성에 토대를 두고 가능성의 인정을 요구할 것이라는 논리가 성립될 수 있다.⁵⁹⁾ 이에 대해 베네주엘라는 국가의 대륙영토나 섬 영토는 국가의 이해관계에 따라 변경될 수 있기 때문에 인간거주를 지속할 수 있는 섬의 능력은 인간 거주나 추상적 가능성뿐만 아니라 실제 상황과도 관련되어야 한다는 의견을 피력했다. 다시 말해 과학과 기술의 진보는 인간거주나 경제생활의 지속에 대한 가능성

구분의 한계를 없애기 때문이다. 또한 ‘독자적 경제생활’에 대한 해석에 관해 베네주엘라는 비록 그 의미가 완벽한 자급자족을 포함하는 것으로 이해되어서는 안되지만 ‘경제적으로 개발되거나 사용가능성이 있는 자연 자원’이 존재할 필요는 있다고 해석하고 있다.⁶⁰⁾ 따라서 섬이 인간 거주나 경제생활을 지속할 수 있는 잠재적 미래의 가능성이 고려된다면 이 능력은 섬의 현재의 조건과 관련 연안국의 현재의 능력에 대하여 한계 내에 설정될 것이다. 이런 경우에 고도로 기술이 발달된 국가가 개발도상국보다 훨씬 더 유리한 위치에 있게 된다.

또 하나 고려해야 할 사항은 ‘인간 거주’와 ‘경제적 생활’이라는 두 기준 사이에 쓰인 ‘or(또는)’라는 단어이다. or(또는)의 논리적 입장에서 보면 두 기준은 분리적 의미로 쓰인다.⁶¹⁾ 따라서 이 두 기준 중에 한가지만 충족시키지 못해도 암석에 포함된다.⁶²⁾

그러나 Prescott이나 Charney 교수는 이를 연결적인 성격으로 해석하여 한가지 기준만 충족하여도 EEZ와 대륙붕을 가질 수 있다고 주장한다.⁶³⁾ 그렇게 되면 많은 도서지형물들이 암석의 정의로부터 제외될 가능성이 많아진다. 예를 들어 등대나 기상관측소 혹은 통신 기지국이 경제생활 지속이라는 기준의 충분한 증거가 되는지가 문제가 될 경우, 그 섬은 인간 거주 지속이라는 기준을 충족시키기 때문에 암석이 아니라고 주장될 수 있다. 이에 대한 구체적인 예로 기상학자와 두 개의 항해 기지국을 운영하는 30-40명의 사람이 일년 내내 거주하는 Jan Mayen을 들 수 있다. Jan Mayen 지역의 해양경제계획을 위한 노르웨이와 아이슬란드에 의해 설립된 조정위원회는 Jan Mayen이 제121조 3항의 암석 조건을 갖추었다는 아이슬란드의 주장을 부인하고 섬으로서의 Jan Mayen은 원칙상 영해, 접속수역, 대륙붕, EEZ를 갖는다고 주장했다.⁶⁴⁾ 게다가 암석과 섬을 구분하는 충분한 기준인 인간 거주는 군사 시설물이 설치된 섬이 아무런 경제적 가치가 없어도 암석으로 분류되지 않는다고 주장했다. 즉, 인간거주 또는 경제생활 둘 중 하나라도 지속할 수 있으면 어떤 섬이 암석이 되는 것을 방지할 수 있다. 예를 들어 섬에 설치된 기지국이나 시설이 멀리서 관리되거나 조작될 경우 인간거주 조건이 충족되지 않아도 그 섬은 독자적 경제생활을 지속하고 있다는 다른 기준을 충족시키고 있다고 주장될 수 있다. 도미니카 역시 두 기준 사이의 or(또는)는 and로 해석해야 한다고 주장했다.⁶⁵⁾ 이는 경제 생활의 개념이 인간 거주와 분리된 개념으로 고려될 수 있는지와 관련된다. 분리된 개념으로 이해될 수 없다면 or가 and를 뜻한다는 도미니카의 해석은 정당화 될 수 있다. 왜냐하면 인간 거주가 본질적으로 경제생활이라는 개념과 연결되어 있기 때문이다. 반면에 과학과 기술의 급진적 발전이라는 측면에서 두 기준의 분리적인 의미로의 이해는 현재에는 광범위

하게 받아들여지고 있지 않지만 미래에는 피할 수 없을 것이다.⁶⁶⁾ 그러나 이 규정이 섬의 다양한 분류에 따른 법적 지위의 구분을 옹호하는 국가들과 그러한 구분을 반대하는 국가들간의 타협의 결과이므로, Charney교수나 도미니카의 해석은 바람직하지만 하나의 대안으로 고려되어야 할 것이다.

그러면 인간거주나 독자적 경제생활을 가능케 하는 구체적이고 세부적인 조건들은 어떤 것들인지를 분석할 필요가 있다. 인간의 거주라는 개념은 어떻게 이해되어야 하나? 얼마나 큰 규모의 사람들이 거주해야 하는가? 그것은 영구적으로 거주해야 하는지? 그렇다면 영구적이라는 의미는? 경제생활이라 함은 상업적 성격을 필요로 하는지? 상업적 성격에 무선전화국, 등대, 구아노 채취, 새알이나 거북이 채집 등이 포함되는지? 섬주위 수역에서의 어업과 해저에서의 광물 개발은 경제생활이라 할 수 있는지? 인간거주와 경제생활은 일정규모의 섬 면적, 식수, 비옥한 토양, 자연자원 및 생명체가 있어야 가능한지? ‘독자적’이라는 의미는 외부로부터의 지원을 배제하는 것인지? 또는 인간 거주와 경제적 생활을 가능케 하기 위해 섬의 면적을 인위적으로 확장할 가능성을 배제하는지? 그러한 인위적 확장은 영토 취득의 법적 형식의 조건을 갖추는지? 인위적으로 확장된 섬은 자연적 섬으로서의 지위를 가지는지? 등등 무수히 많은 문제가 제기된다.

먼저 인간 거주 가능성이란 ‘영구적’인 인간 거주와 조직적인 인간의 안정적인 거주로 이해되어야 한다는 주장이 있었다.⁶⁷⁾ 그러나 제3차 유엔해양법회의에서 영국은 암석의 정의를 인구에 따라 규정되는 것을 반대했다. 영국은 ‘세계의 다양한 곳에서 아주 최근까지도 자급자족 생활로 거주했던 몇몇 섬들은 일시적·장기적 기후와 경제의 변화로 무인화 되었다. 그리고 이전에는 무인도였던 다른 작은 섬들은 사람이 거주하거나 재거주를 하게 된 곳도 있다. 특히 어떤 섬의 경제나 지역적 상황에 변화가 심한 경우, 그에게서 경제수역을 찾아오는 것은 매우 부당하다. 왜냐하면 배타적 경제수역의 존재가 그러한 엄청난 지리적 불이익 앞에서도 만족스런 개발을 이룩할 수 있는 더 영구적이고 확실한 수단이기 때문이라는 것이다.’⁶⁸⁾ 사실 태평양 도서국들은 남태평양어업기구(FFA, South Pacific Forum Fisheries Agency)라는 기구를 통해 그들의 경제발전을 도모하고 있다.⁶⁹⁾

그러나 여기서 문제되고 있는 것은 인간의 실제 거주가 아니라 거주 가능성이라는 점에서 이들 주장은 무관해 보인다. 그러나 영국과 마찬가지로 암석규정을 반대하는 베네주엘라는 많은 섬에서 주로 경제적 이유 때문에 발생한 인구의 변화를 강조하면서도, 인간 거주 기준은 그것을 지속할 수 있는 섬의 능력과 관계 있다고 주장했다. 또 하나 제기될 수 있는 문제는 국가의 성립기준 중 국가가 소

유한 일정지역에 인간의 영구적 거주가 필요조건인 국가의 법적 기준과 관련하여, 섬도 영구적인 인간거주를 필요로 하는가이다. 이에 대해 Kwiatkowska & Soons는 섬(암석)은 인간 거주 그 자체를 요구하는 것이 아니라 인간 거주 지속능력을 요구하기 때문에 섬의 인간 거주는 영구적이지 않을 수도 있다고 주장하고 있다.⁷⁰⁾ 이 문제에 대해 피지는 섬은 인간거주 불가능성 때문에 배타적 경제수역이나 대륙붕을 빼앗기는 반면 대륙국가도 인간 거주 불가능 육지지역에서 주권을 빼앗아야 한다는 유사논리를 아무도 주장하지 않는다는 것이다.⁷¹⁾ 그러나 인구의 측면에서 섬과 대륙을 비유하는 것은 비약이 심하다고 할 수 있다. 즉, 열도와 같이 단일의 육지덩어리가 없는 곳에서는 200해리 배타적 경제수역 개발이라는 측면에서 무인열도를 유인도와 같이 다루는 것은 공평과 형평의 이유상 정당하지 않다.⁷²⁾

암석의 정의는 작은 크기의 섬을 의미하고 섬의 인간 거주가능성이 부분적으로 그 크기와 관련 있다고 의미하더라도 그러한 가정은 문제의 소지가 있다. 앞서서도 언급했듯이 면적크기 기준은 제3차 유엔해양법회의에서 거부되었다. 크기가 큼에도 불구하고 사람이 거의 살지 않거나 작은 크기에 불과하고 인구가 조밀한 곳이 있기 때문이다.

과거에는 무선전신국과 기후 관측소의 존재만으로는 섬으로서의 자격을 인정받는 것이 부인되었으나 현재에는 학자들 중 섬이나 암석 위에 세워진 등대 혹은 항해구조 시설물은 해상운송, 해양스포츠로서의 가치 그 자체로 경제생활을 할 수 있다는 주장도 있다.⁷³⁾ 경제적 생활이 상업적 성격의 의미가 아니라면 피난처 역할을 할 수 있을 정도 크기의 암석, 구아노 채취에 사용되는 암석, 새알이나 거북이를 채취할 수 있는 암석은 경제생활을 지속할 가능성이 있다고 할 수 있는지 문제가 된다. Jan Mayen 사건에서 조정위원회는 항행상의 필요, 구아노나 다른 자원들의 채집을 경제 생활의 증거로 간주하였다.⁷⁴⁾ 또한 경제생활의 개념을 주변수역의 어업행위, 주변해저의 광물 채취로까지 확대하였다. 태평양에 위치한 도서국의 경우 고립된 섬 주위에 배타적 경제수역을 확대함으로써 어업에 관한 배타적 권리를 취득하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 그러한 섬들은 대체로 육지에 근거한 경제적 발전 가능성은 거의 없는 상태이므로 어업산업 확대 외에는 경제 발전의 가능성이 거의 없기 때문이다.

더욱 중요한 것은 ‘독자적’이라는 문구의 의미이다. Jan Mayen 섬에 거주하는 30-40명의 거주자는 거의 모든 것을 외부 세계에 의존하고 있다. 이에 대해 조정위원회는 ‘독자적 경제생활’의 개념이 반드시 외부세계의 지원을 배제하는 것은 아니라고 지적한 바 있다. 제3차 유엔해양법회의에서 도미니카는 자급자족이라는 의미에서 ‘독자적’

이라는 문구를 강조하였다.⁷⁵⁾ 1923년 제국회의 결의도 ‘인공적 부가없는’ 능력을 강조했다.⁷⁶⁾ Nelson은 ‘독자적’의 의미는 국가가 다른 육지 영토의 자원에 기반을 둔 인위적 경제생활을 주입함으로써 암석은 배타적 경제수역과 대륙붕 둘 다 부인될 수 밖에 없다고 했다. ‘독자적’이라는 말은 어떠한 국가도 인위적으로 필요한 조건을 창출할 수 없도록 보장한다는 것이다. 1982년 협약 제60조에 따라 인공도서는 영해를 가질 수 없고 심지어 경제계획에 영향을 끼칠 수 없기 때문에 어떤 국가도 경제계획의 목적으로 암석을 인위적으로 확장시킬 수 없다는 것이다.⁷⁷⁾ 결국 인간거주나 경제생활의 지속의 가능성에 대한 핵심 조건은 섬이 외부지원 없이 그의 자연자원을 바탕으로 조직적 단체의 인간이 진정한 의미에서 안정된 공동체를 지속해 나갈 수 있는가 하는 것이다.⁷⁸⁾

한편 섬 면적 확대는 침부에 의한 국가 영토 취득의 법적 형태가 될 수 있는가에 대해 문제가 제기될 수 있다.⁷⁹⁾ 기존에 효율적인 점유를 하고 있는 영토의 점차적 증대나 물질의 부가라는 의미에서 침부는 화산섬의 등장, 강 경계의 건조나 침적 등을 의미한다. 점차적 침부의 특성은 권리의 주장이라는 공식적인 행위를 요구하지 않는 것으로 간주되고 그리고 관련국가의 점유로 인정되고 타국의 묵인을 받는 것으로 간주된다. 그러면 이러한 취득의 형태는 오직 자연과 자연적 과정에 따른 변경만을 포함하는 것인지 인간 행위에 의한 인공적 과정에 의한 것도 포함되는지 논란이 있다. 인공적 과정의 대표적인 침부는 바다에 면한 국가에 의한 간척 사업이다.⁸⁰⁾

그러면 간척사업에 의한 것과 같은 인위적으로 확대된 섬(암석)이 여전히 국제법상 ‘자연적으로 형성’되어야 한다는 자연적 섬으로서의 자격을 갖추었다고 볼 수 있는가? 대부분의 국가들은 인간이 만든 인공섬에 대해서는 섬의 법적 지위를 부인하였으나, 기존에 자연적 섬으로서의 조건을 갖춘 지형물을 인공적으로 확대하는 문제에는 별다른 고려가 없었다. 이에 대해서는 두가지 주장이 있을 수 있는데, 하나는 확대된 섬은 본래의 성격이 우세하여 그대로 자연적 섬의 지위를 갖는다는 것과, 다른 하나는 인간의 개입이 그 성격을 변화시켰으므로 확대된 섬은 인공적 섬의 지위를 갖게된다는 주장이다. McDougal과 Burke 및 Papadakis는 인공적으로 형성된 섬의 영해와 내수를 경계 확정할 주요기준은 그것이 ‘실제적 이용’을 위해 건설되었는가에 있다고 주장하였다. Soons과 Kwiatkowska 역시 ‘실제적 이용’을 위한 건축은 인공적으로 확장된 자연적 섬의 법적 지위를 구분하는 결정적 요인으로 받아들여질 수 있다고 주장하고 있다.⁸¹⁾ 이 의견에 따르면 Rockall 위에 등대와 다량의 잠재적 석유 매장량을 개발하기 위한 목적으로 인위적으로 면적을 확대하거나 건축물을 세운다면 Rockall은 제121조 3항의 암석이 되지 않을 것이며, 피난

처와 같은 단순한 건축물은 자연적 섬으로서의 지위를 가지는데 영향을 끼칠 수가 없다는 것이고, 또 다른 예로 풍부한 참치 어장이 위치한 Clipperton 섬 위의 건축물과 같이 어선의 접근을 제공하기 위해 만들어진 것은 타당한 실질적 목적을 제공하는 것으로 간주되기 때문에 Clipperton은 자연적 섬으로서의 법적 지위에 영향을 없다는 주장이다. 이러한 논리라면 암석 위에 만들어진 대부분의 시설물과 건축물들은 석유나 천연가스 및 어선의 접근을 위해 만들어진 것이라고 주장될 수 있으며 기술이 발달된 선진 해양국가들에게 상당히 유리하게 이용될 수 있다. 섬의 법적 정의에 의하면 섬은 인간의 개입 없이(얕은 물에 모래나 자갈의 투입 없이) '자연적으로 형성'될 필요가 있다. 즉, 자연적 과정에 의해 형성된 육지지역이어야 한다. Attard는 1982년 협약 제60조에 따라 인공도서는 영해를 가질 수 없고 심지어 경계획정에 영향을 끼칠 수 없기 때문에 어떤 국가도 경계획정의 목적으로 암석을 인위적으로 확장시킬 수 없다고 주장하고 있다.⁸²⁾

섬과 암석에 대한 국가관행 및 국가입법

협약 제121조 3항에 관한 각 국가들의 관행은 그들 국가의 배타적 경제수역이나 대륙붕의 외측한계를 설정하는 국내 법률에 주로 나타나 있다. 그러한 외측한계의 결정은 두 가지 형태로 구분된다. 하나는 대륙붕과 배타적 경제수역의 외측한계는 영해기선에서 측정된다고 규정한 법과⁸³⁾ 또 하나는 지리적 좌표를 참고로 외측한계를 정한 법이다.⁸⁴⁾ 대부분의 경우에 기선에 관한 법에서 정해진 기선을 적용한다는 사실은 제121조 3항이 고려될 가능성을 제한하려는 것 같다. 전자와 같이 해양수역의 외측한계가 영해기선으로부터 측정되도록 규정한 입법은 암묵적으로 암석과 같은 모든 섬에 해양수역을 부여하고 있는 것 같다. 예멘은 모든 섬은 배타적경제수역을 가진다고 명백하게 규정하고 있다.⁸⁵⁾ 이 밖에 스리랑카,⁸⁶⁾ 베네수엘라,⁸⁷⁾ 니콜라과,⁸⁸⁾ 러시아⁸⁹⁾ 등도 유사한 규정을 가지고 있다. 또한 바누아투는 1982년 10월 6일 발효된 국내법에서 자국의 무인고도 Matthew 섬과 Hunter 섬에 200해리 배타적경제수역을 선언하였고⁹⁰⁾ 오만은 1981년 해양관할권법에서 "모든 섬과 암초"의 기선은 평균저조선이며 이로부터 배타적 경제수역의 범위가 기산된다고 명시하고 있다.⁹¹⁾ 탄자니아는 1989년 영해 및 배타적경제수역법에서 '탄자니아 본토의 해안과 모든 섬의 해안의 저조선' 기선으로 배타적경제수역이 측정한다고 규정하고 있으며⁹²⁾ 브라질 또한 '대륙과 섬의 해안의 저조선'에서 기선을 측정한다.⁹³⁾ 칠레는 1985년 무인의 Easter 섬과 Sala y Gomez 섬에 350해리 대륙붕을 설정했다.⁹⁴⁾

비록 여러 국가의 법률이 배타적 경제수역과 대륙붕의 한계를 설정하는데 있어 일반적으로 제121조 3항을 고려

하지 않지만, 몇몇 국가의 입법들은 예외조항을 포함하고 있다. 1996년 7월 20일 발효된 일본의 배타적 경제수역법 제4조는 '이 법률에 규정하는 사항에 관하여 조약에 다른 규정이 있을 때는 그 규정하는 바에 따른다'고 규정함으로써 예외적 상황에 대한 교섭가능성을 열어두고 있다. 또한 덴마크의 배타적 경제수역법⁹⁵⁾ 역시 그의 배타적 경제수역은 영해기선에서 200해리까지의 수역을 포함한다고 규정하면서 제1조 2항에서는 '외무장관은 이 법이 특별한 상황하에 있는 수역을 포함하지 않도록 결정할 수 있다'고 규정하고 있다.⁹⁶⁾ 1982년 협약 제121조 3항에 명백하게 부합하는 법률을 가지고 있는 예로는 멕시코 입법이 있다. 1976년 멕시코의 '배타적 경제수역법' 제3조는 '인간 거주를 지속할 수 없거나 독자적 경제생활을 하지 않는 섬'은 배타적 경제수역을 가지지 않는 것으로 규정하고 있다. 이후 1983년 3월에 유엔해양법협약을 비준한 후 1985년에 제정된 '해양수역에관한법' 제51조에서 이를 재확인하고 있다.⁹⁷⁾ 그러나 멕시코는 1976년 6월 발효된 지도에 의하면 국내 입법과는 상반되게 태평양상의 무인도인 Clarion과 Guadalupe 섬에 대해 배타적경제수역을 주장하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 제121조 3항의 규정에 대한 학자들간의 해석과 주장이 다르고, 제121조 3항 관련 국내법률 규정이 상반된 현상을 보이는 등 협약 제121조 3항에 대해서는 일관된 원칙을 찾을 수 없다.

또한 국가관행들에서 나타나는 현상은 영해 이원의 대양 중에 인간이 거주할 수 없고 독자적 경제생활을 할 수 없는 암석에 대해 영해를 포함한 확대된 해양 관할권을 설정한 국가관행들이 있다. 아래에서는 그러한 관할권을 주장하는 그들의 근거와 협약 제121조 3항에 대한 각국의 해석을 살펴보기로 한다.

Rockall

영국으로부터 300 km, 아일랜드 연안에서 380 km 떨어진 곳에 위치한 624 평방마일(0.00058 km², 독도보다 작고 중국의 동도와 크기가 비슷)넓이의 무인암석으로 1955년 영국령으로 선포된 후, 영국은 1972년 'Rockall 섬에 관한 법'을 제정하여 미래에 암석 주위에 대륙붕을 선포할 가능성을 설정하여, 1974년에 대륙붕을, 1977년에 200해리 배타적 어업수역을 설정했다. 배타적 어업수역 설정에 따라 134,715 km²에 이르는 면적이 영국의 관할권에 속하게 되었고, 당시 덴마크, 아이슬란드와 아일랜드는 영국의 Rockall 섬 기점사용에 대해 항의를 했다. 많은 학자들 또한 Rockall 섬은 명백한 제121조 3항의 암석에 해당한다고 주장하였다.

영국은 섬제도에 대한 해양법 논의 과정 내내, 그리고 1982년 제11차 회기에서도 끝까지 제121조 3항의 삭제를

주장해오면서 유엔해양법협약에의 가입을 미루어왔다. 그러다가 1997년 유엔해양법협약에 가입하면서 “Rockall은 제121조 3항상 외측한계로 사용하기에 유효한 기점이 아니다”라고 선언하면서 이전의 방침을 철회했다. 따라서 1998년 영국과 아일랜드간의 대륙붕 경계획정에서 Rockall은 완전히 무시되었다. 아일랜드도 이에 대해 “경계획정은 해양법에 대한 이해(제121조 3항)”를 반영한 것이고, 경계는 “Rockall과 관계없이 합의된” 것이라고 확인했다.

Okinotorishima 및 Minamitorishima

일본은 1977년 200해리 배타적 어업수역 설정과 이를 대체한 1996년의 배타적 경제수역 설정에서 도쿄 남서쪽 1,300해리에 위치한 오키노토리시마에 200해리 수역을 적용한 것으로 알려지고 있다.⁹⁸⁾

그 주변 수역은 참치가 풍부하며, 망간단괴가 다량 존재하는 것으로 알려졌다.⁹⁹⁾

1988년 뉴욕 타임지에 의하면, 원래 세 개의 암석¹⁰⁰⁾이 있으나 현재는 두 개의 암석만이 남아 있으며 각각 1,300 m 거리에 위치하고 그 면적은 각각 킹사이즈 침대 크기(혹은 두 암석의 총면적이 10 m²)¹⁰¹⁾이며 고조시 수면위로 1 m 남짓 노출되고 있다. 이는 크기로 보나 인간거주 및 경제생활 측면으로보나 명백한 암석에 해당된다고 할 수 있다. 그러나 일본은 이의 침식을 막기 위해 각 암석들레에 보호벽을 쌓는데 24억 달러를 쏟아 부은 것으로 알려지고 있다.¹⁰²⁾ 그리고 일본이 오키노토리시마에 배타적 경제수역을 설정하면 그 면적은 404,382 km²에 이르게 된다. 또한 오키노토리시마에 200해리 수역을 인정할 경우 177,289 km²에 이르는 도우넛 홀의 공해가 일본의 태평양 쪽 경제수역 사이에 발생하게 된다. 이와 비슷한 예로 러시아와 미국의 배타적 경제수역 선포로 인해 Bering해에는 양국의 배타적경제수역 사이에 도우넛 홀 형태의 공해 위요지가 발생한 사례가 있다. 양국은 그 공해의 어업자원 고갈을 방지하고 더불어 자국의 배타적경제수역내의 자원을 보존하기 위해 타국의 어로행위를 규제한 바 있다.¹⁰³⁾ 또한 일본의 사례와 같이 일국의 배타적경제수역내의 공해 위요지 발생 사례는 오호츠크해상의 러시아의 배타적 경제수역 사이에 생긴 ‘Peanut Hole’이 있다. 이 경우에도 러시아는 자국의 배타적경제수역과 인접공해수역간을 왕래하는 경계왕래성어족을 보호하기 위해 그 지역에서 전통적으로 어로행위를 해왔던 어업국들의 어로행위를 규제한 바 있다.¹⁰⁴⁾ 이와 같이 일본의 배타적경제수역으로 둘러싸인 공해에 대해 일본이 해양 환경보호와 어업자원의 보존을 구실로 공해를 보호구역으로 설정한다면 177,289 km²에 이르는 수역을 덤으로 얻는 결과가 되는 것이다.

미니미도리시마는 도쿄에서 1,950 km, 하하시마레토에서 남동쪽 651.2 해리 위치하고 있고 삼각형의 산호초섬

으로서 면적이 1.51 km²인 일본 최동단의 섬으로, 제2차 대전 전 한때 깃털과 야자유채집 및 가다랭이 어획 등이 성할 때는 인구가 93명에 달하기도 하였으나,¹⁰⁵⁾ 1933년 다시 무인도가 되어, 현재 이곳에는 기상창직원과 해상자위대원 및 해상보안청 직원만이 교대로 주둔하고 있다.¹⁰⁶⁾ 일본이 이 섬에도 배타적경제수역을 설정하면 면적 1.51 km²의 작은 지형물이 태평양 한가운데에서 418,249 km²의 광대한 수역을 가지게된다.

일본은 오키노토리시마에 배타적경제수역을 설정함으로써, 한국이 가지는 해양관할권 면적보다도 큰 해양수역을 차지하게 되는 것이며 상대적으로 한국은 공해이용권한을 박탈당하는 결과를 초래하는 것이다. 오키노토리시마가 위치한 해역은 신국제해양질서하에서 우리나라가 접근할 수 있는 공해수역 중 가장 가까운 곳으로서, 일본의 부당한 배타적경제수역 주장을 방관할 수 없을 것으로 생각된다. 오키노토리시마는 물론 미니미도리시마 등의 태평양상의 암석인 지형물과 동중국해에 위치한 일본령인 도리시마(鳥島)와 단조군도(男女郡島) 등에 대한 광역의 해양관할권 설정을 단호히 배격해야할 것이다. 특히 오키노토리시마 등은 협약 제121조 3항에 명백히 해당하는 암석으로서¹⁰⁷⁾ 한국의 국익과도 직접적인 관련이 있음을 깊이 인식해야만 할 것이다.

하와이 주변 섬들

하와이 주변의 많은 작은 섬들의 총 육지 면적은 13.2 km²에 불과하나 이들 도서 지형물들은 거의 1,760 킬로미터에 이르는 해양을 관할하고 있다.¹⁰⁸⁾ 이들 중 200해리 관할권을 가지고 있는 지형물들은 Nihoa Island, Necker Island, French Frigate Shoals, Gardner Pinnacles, Maro reef, Laysan Island, Lisianski Island, Pearl and Hermes Reef, Midway Islands와 Kure Island 등이다. 이들 중 Kure섬과 Midway를 제외한 나머지 지형물들은 암석으로 분류됨에도 불구하고 200해리 수역이 설정한 것은 이들이 야생동물 피난지에 포함되었기 때문이라는 것이다. 미국이 하와이 주변 섬들에 200해리 수역을 설정한 주된 이유는 야생 동식물의 보존과 환경보호라고 하지만, 현행 국제법 하에서는 미국은 해양환경 보존 문제 그 자체로 무인 암석의 200해리 수역에서 배타적 자원이용권한에 대한 주장을 정당화 할 수는 없다.

미국은 1976년 ‘어업 보존 및 관리에 관한 법안’을 바탕으로 하와이 주변의 암석들에 200해리 배타적 경제수역을 설정했다. 특히 Midway와 Kure섬에는 인간 거주가 가능하다고 주장하였는데 Midway는 두 개의 환초(Eastern과 Sand)로 이루어진 직경 10 km로 5.2 km²의 넓이로 이루어져 있다. Sand섬은 해군기지로써 상당 규모의 군 관계자가 거주하고 있다.¹⁰⁹⁾ 미국은 군 관계자의 거주가 인

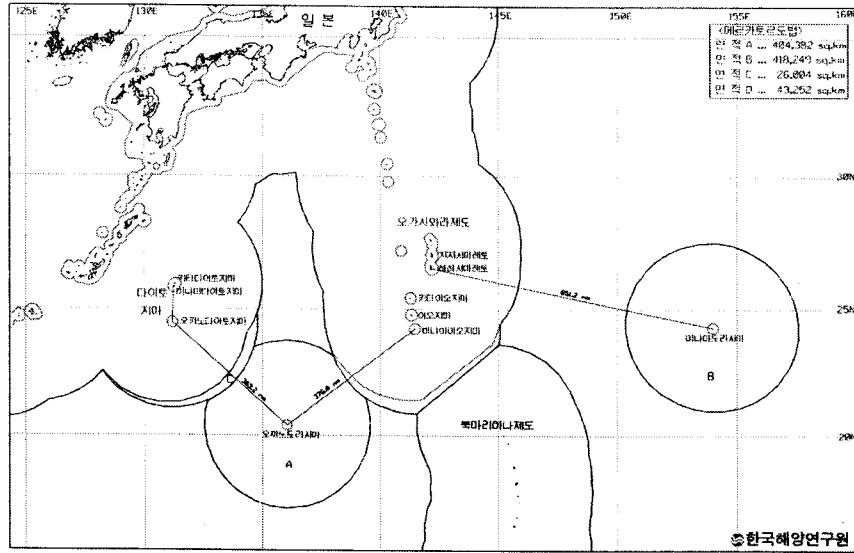


Fig. 2. Part of EEZ claimed by Japan in the Pacific.



Fig. 3. (a) Okinotorishima and its artificial supporting structure, (b) A view of Okinotorishima.
 (출처: 平松茂雄, 中國 海洋戰略, 1993, 전단그림).



Fig. 4. A view of Minamitorishima and atmosphere observatory on the island.
 (source : www.kishou.go.jp/gyoumu/environment/Marcus.html).

간 거주와 독자적 경제생활의 가능성에 대한 증거이며, 따라서 배타적 경제수역 설정이 가능하다고 주장한다. 그러나 ‘섬’에 확장된 관할권을 부여하는 이유는 연안지역의 사람들과 인접 수역의 자원사이에 존재하는 경제적 연계를 인정하기 때문이다. Kure 섬 또한 두 개의 환초(Green과 Sand)로 이루어져 있으며 직경 7.2 km이다. Green섬에는 미국해안경비대가 주둔하고 있는데, 20 내지 25명의 관계자들이 교대로 거주하고 있다.

Clipperton¹¹⁰⁾

멕시코 남쪽 580 해리에 위치한 프랑스 소유의 무인도인 Clipperton 섬에 프랑스는 1978년 배타적 경제수역을 설정했다. 결국 125,000 평방마일에 이르는 해양수역을 차지하게 되었는데, 배타적 경제수역에 관한 프랑스 입법(1977년 프랑스 영토의 연안의 배타적 경제수역 설립령)을 보면 프랑스의 배타적 경제수역은 프랑스 영토의 연안 영해 외측한계선에서 188해리까지로 한다고 규정하고 있다.¹¹¹⁾ 프랑스 영토에는 Kerguelen Islands, New Caledonia, French Polynesia(the Society Islands), the Southern French Territories, Wallis and Futuna Islands, the Tromelin Island, the Glorieuses Archipelago, Juan de Nova, the Europa Bassas, the Indis 및 Clipperton Islands 등이 포함되므로 이 모든 영토에 200해리 경제수역을 선포한 것이다.¹¹²⁾ Clipperton은 지질학적 관점에서 본다면 단순한 암석이라고 볼 수는 없다. 산호섬과 화산섬의 특징을 둘 다 지니고 있으며 1.6 km²의 면적으로서 국제수로 기구(IHB)가 제시한 크기기준과 Hodgson의 크기에 따른 분류에 의하면 암석이 아닌 소도로 분류된다. 인간거주와 독자적 경제생활 측면에서 본다면 구아노 채취로 인간거주나 독자적 경제생활을 지속하고 있다고 보기는 힘들다. 프랑스가 부적절한 조치를 취했음에도 불구하고 멕시코를 비롯한 어떠한 국가도 항의나 불만을 제기하지 않았다.

Aves Island

동 카리브해 중앙에 위치한 베네주엘라 북쪽 370 해리, 도미니카 서쪽 70 해리밖에 위치한 베네주엘라 소유의 무인 암석으로써 면적은 0.0518 km²이다. Aves 섬에는 새와 거북이가 서식하고 있어 완벽한 생태 순환을 형성하고 있으며, 섬의 주요 자원은 구아노이다. Aves 섬에 배타적 경제수역을 인정할 경우와 인정하지 않을 경우 베네주엘라 전체 경제수역의 차이는 1/3에 이른다.¹¹³⁾ 이에 베네주엘라 행정부는 1978년 연중 내내 가동하는 해양학 유인 연구기지를 건설하였다. 1978년 미국과 베네주엘라간의 해양경계조약에서 미국은 베네주엘라와 푸에르토리코간의 경계 교섭 상황에서 Aves 섬에 완전한 해양 수역을 가지도록 허용했다.

Jan Mayen

노르웨이에서 540 해리 밖에 위치하고 아이슬란드로부터 290 해리, 그린란드에서 240 해리 쯤에 위치한 노르웨이 소유의 섬으로써 너비가 15 km에서 20 km이며 총면적은 373 km²로서 제3차 유엔해양법회의에서 몰타가 섬의 기준으로 제시한 1 km²에 비하면 상대적으로 큰 면적을 가지고 있다.¹¹⁴⁾ 국제수로국(IHB)의 분류(100-500만 km²)에서도 섬으로 분류되나, Hodgson의 분류(1-1000 평방마일이하 혹은 2,59-2,590 km² 이상)에 의하면 작은 섬(isles)에 포함된다. 한때 30명에서 40명 내외의 기상학자와 통신관계자들이 섬에 체류한 적이 있었다. 1963년 노르웨이는 Jan Mayen의 대륙붕을 주장하고 1976년 섬 둘레에 배타적 경제수역을 설정하는 국왕령을 통과시켰다. 아이슬란드도 노르웨이에 200해리의 완전한 주장을 인정해 주기로 합의했다. 이후 Greenland와의 해양 경계에서도 법원은 Jan Mayen에 완전한 200해리 수역에 대한 권한을 부여했다. Jan Mayen은 암석이라고 하기에 너무 크다는 것이었다.

해양 경계확정시 섬과 암석의 영향

일반적으로 섬은 등거리선 방법에 의한 경계확정시에는 등거리선으로부터의 이탈을 정당화하는 ‘특별상황’¹¹⁵⁾의 예로, 그리고 형평의 원칙하에서는 구체적인 경계확정 이전에 고려해야 할 ‘관련상황’의¹¹⁶⁾ 대표적인 예로 인식되고 있다. 1958년 영해협약 제12조에서 영해의 경계확정은 당사국간의 합의에 의하고, 합의가 존재하지 않는 경우에는 역사적 권원이나 특별상황이 존재하지 않는 한 중간선이나 등거리선을 경계선으로 하도록 하여 대륙붕 경계확정에서와 동일한 방식을 취하도록 하였다.¹¹⁷⁾ 유고슬라비아와 포르투갈은 중간선 이외의 특정되지 않은 경계선을 허용하는 것은 혼란을 초래할 수 있고 자기이익을 위해 특별상황의 존재를 주장할 수 있기 때문에 “특별상황”의 삭제를 주장했다. 이에 대해 영국의 Fitzmaurice경은 “특별상황”이란 형평의 이유나 해안선의 특별한 형상 때문에 발생할 수 있는 작은 섬으로 인한 복잡한 상황이라고 설명했다.¹¹⁸⁾ 그리고 해양법협약은 대륙붕과 배타적 경제수역의 경계확정이 형평에 도달하기 위해 관련상황을 고려할 것을 요구하고 있다. 경계확정시 고려해야 할 관련상황에 해당하는 요소로는 문제 수역의 지리적 상황과 지질 천연자원의 존재여부 및 섬의 위치 등을 들 수 있다. 따라서 관련상황의 특이성을 감안하고 형평을 고려하여 섬은 완전한 효과, 부분적 효과, 혹은 아무런 효과를 가지지 못하는 경우로 나뉠 수 있다.

루마니아는 형평한 해결이라는 것은 경계확정이 이루어지는 지역의 모든 관련 요소를 고려해야 하나, 단, 작고 인간이 거주하지 않는 독자적 경제생활을 할 수 없는 섬은

연안국에 속한 해양공간의 경계획정에 어떠한 영향도 미칠 수 없다는 것을 전제해야 한다고 주장했다.¹¹⁹⁾ 이와 비슷한 주장을 편 국가로는 터키와 아프리카국들 및 아일랜드가 있는데 터키는 대항국 및 인접국간의 경제 수역의 경계획정은 섬이나 소도, 암석의 존재와 같은 특별상황을 포함한 모든 관련요소를 고려하여야 한다고 하였으며, 아일랜드도 위치에 관계없이 인간이 거주하지 않는 모든 소도들은 등거리선 설정을 위한 기점으로 사용하지 못하게 하고 그 외의 섬들도 본토의 면적이나 인구의 상당부분을 차지하고 있지 아니한 때에는 이를 대륙붕이나 경제 수역의 경계획정을 위한 기선으로 사용할 수 없게 해야 한다고 주장했다.

그러나 이란은 폐쇄해와 반폐쇄해에 위치한 잠재적으로 인간거주와 독자적 경제생활을 지속할 수 있지만 기후조건, 자원제한이나 다른 제한들 때문에 아직 완전히 개발되지 못한 소도는 제121조 2항에 포함되며 따라서 관련 연

안국의 다양한 해양수역의 경계획정에서 완전한 효과를 가져야 한다고 주장했다.¹²⁰⁾

지금까지의 국가간의 경계획정에서 섬과 암석에 대한 관행을 분석해보면 섬의 처리에 관해 어떤 일관된 법칙 같은 것은 존재하지 않는다. 당사국간의 교섭내용이나 각기 다른 조건들에 의해 기점으로 인정되기도 하고 무시되기도 한다.

2. 결 론

1994년에 유엔해양법협약이 효력을 발생하게 되면서 동북아 3국 한국, 일본, 중국은 각각 배타적경제수역을 선포하였고, 새로운 어업협정을 체결하게 되었다. 따라서 한국과 일본간에는 1998년 신한·일어업협정, 한국과 중국간에는 1999년 한·중어업협정을 체결하였고, 일본과 중국은 1997년 신일·중어업협정을 체결함으로써 동북아해

Table 3. Effect of different 「rocks」 when used in the maritime delimitation.

| 도서명 | 당사국 | 고려사항 | 효과 |
|---|--------------------------|--|-------------|
| · 필필라 (Filfila, 몰타) | 리비아/몰타, 1985 | 몰타의 직선기선에 포함되어 있으면서 기점으로 사용되지 않았다. | zero effect |
| · 보그스카르 (Bogskar, 핀란드) | 핀란드/스웨덴, 1972 | Åland 소도 주위직선기선 남쪽 8해리에 위치한 핀란드 섬의 집합체인 Bogskar는 기점으로 인정되지 않음 | zero effect |
| | 핀란드/소련, 1980 | 같은 경우인데 기점으로 인정됨 | zero effect |
| · 아베스 (Aves, 베네주엘라령) | 미국/베네주엘라, 1978 | 미국 Virgin Islands에 full effect를 주는 대가로 full effect를 받음 | zero effect |
| · 나바사(Navassa) | Cuba/Haiti, 1977 | 미국이 그 섬의 영유권을 주장 | zero effect |
| · 하룰(Halul) | 이란/카타르, 1969 | 영유권 분쟁 | zero effect |
| · 카치차이티브 (Kachichaitivu) | 인디아/스리랑카, 1974 | 섬의 영유권을 스리랑카에 주는대신 경계선 획정에서 아무런 영향 끼치지 않는다는 조건 | zero effect |
| · 일르트로멜랭 (Ile Tromelin) | Reunion(프랑스령)/모리셔스, 1980 | 모리셔스와 Reunion(프랑스령)간의 Ile Tromelin에 대한 영유권분쟁중, Ile Tromelin 섬이 영향을 끼침 | half effect |
| · 과달루페, 산클레멘테, 산니콜라스(Guadalupe, San Clamente and San Nicolas) | 미국-멕시코, 1976 | 연안에서 각각 145해리와 60해리에 위치한 섬들에 인접성을 이유로 서로 균형된 효과를 부여 | full effect |
| · 고그랜드 (Gogland) | 소련/핀란드, 1965 | 소련령의 Gogland섬이 양국의 본토와 본토사이의 등거리선에 인접해 있지만 full effect인정 | full effect |
| · 보늘올름, 리쇠, 안홀트, 헤셀뢰(Bornholm, Leasø, Anholt, Hesselø) (덴마크령) | 덴마크/스웨덴, 1984 | 수정된 등거리선 획선에서 full effect를 적용한 스웨덴의 의도는 장래 소련과의 Gotland 섬 협상시 필요때문이라고 추정된다. | full effect |
| · 인텐덴시아, 산안드레스이 프로비덴시아 (Intendencia, San Andresy Providencia) | 콜롬비아/파나마, 1976 | 파나마에 접한 해역에 의해 콜롬비아본토로부터 격리되었으나 북쪽부분에서 full effect를 인정받음 | full effect |
| · 안마얀 (Jan Mayen) (노르웨이령) | 아이슬란드/노르웨이, 1980 | 아이슬란드 290해리에 위치, 30-40명의 기상학자 제외하면 무인도, 대륙붕과 EEZ 모두 부여 | full effect |
| · 보이구, 사바이 (Boigu and Sabai) (호주령) | 호주/파푸아뉴기니, 1978 | 파푸아뉴기니 연안 3, 4해리만큼 인접해 있는데도 등거리선 적용. 그 섬에 속한 EEZ를 인정함으로써가 아니라 그 섬 주민들의 전통적 어업권을 보장하기 위해서 보호수역을 설립함으로써 경제적이익을 제공했다. | half effect |

역은 새로운 해양질서를 확립하게 되었다.

이제 남은 과제는 동북아 해역에서의 배타적 경제수역과 대륙붕의 경계확정문제이나, 이른 시간 안에 경계확정 문제가 해결될 것으로 보이지는 않는다. 일단 한·일간의 독도에 대한 논의, 일·중간의 조어대(샌카쿠)에 대한 영유권분쟁 문제가 해결되어야 경계확정을 위한 교섭이 본격화될 것이다. 그리고 또 다른 걸림돌은 협약 제121조상의 섬과 암석 규정에 대한 각국의 입장이 확실치가 않아 난항이 예상된다.

독도

독도의 국제법적 지위를 명확하게 하기 위해서는 앞서 살펴본 국제법상의 섬의 요건과 암석의 특징을 비교해보면서 분석해 볼 필요가 있다.

비록 섬과 암석의 구분기준으로 채택되지는 않았지만 여러 국가들과 학자들은 크기를 기준으로 제시한 바 있다. 먼저 Hodgson은 면적 2,590 km²(1000 평방마일) 이상의 육지지역을 섬으로 분류하였다. 그의 분류에 의하면 독도는 면적이 0.18092 km²로서 일정한 조건하에서 제한된 범위의 인간거주가 가능한 소도(islets)에 해당되게 된다. 그러나 국제수로기구(IHB)는 1-10 km² 사이의 지형물을 작은 소도(small islets)로 분류하였고, 그 이하 즉 1 km² 이하는 암석으로 분류하였다. 따라서 1 km² 이하의 크기를 가진 독도는 암석에 해당된다고 할 수 있다. 그러나 이러한 도서지형물의 크기에 대한 기준은 국제사회에서 공식적인 기준으로 채택되지 못했고, 또한 각국의 관행도 이러한 기준을 고려하고 있지 않아 보편적인 국제규범이라 할 수 없다.

또 하나 논의되었던 지질적 특성이라는 측면에서 접근할 경우, 암석이란 단단한 기반으로 이루어져야 하기 때문에 모래사구나 화산섬 등은 암석이라 할 수 없다는 결론이 나온다. 그러면 Jan Mayen, Okinotorishima, Rockall 등은 암석에 포함되고, 모래로 이루어진 Aves Islands나 산호섬 등은 인간거주를 지속할 수 없거나 독자적 경제생활을 할 수 없어도 암석이라고 할 수 없게 된다는 불합리한 결론을 도출하게 된다. 이러한 기준이 적용한다면 독도는 단단한 암석으로 이루어져 있기 때문에 완벽한 암석이라 할 수 있다. 그러나 지질적 특성에 대한 접근 역시 근본적인 문제를 해결하지 못해 기준으로 채택되지 못했다.

인간의 거주 가능성 조건으로 보았을 때, 미국의 하와이 주변 섬 중 Midway의 군관계자의 거주를 인간거주와 독자적 경제생활의 가능성에 대한 증거로 간주하는 미국과 같은 견지에서 본다면 독도 역시 독도수비대 40여명과 등대원 3명의 상주라는 이유로 인간거주가 가능한 섬이라 할 수 있다. 또한 Charney와 Prescott은 인간거주 혹은 독자적 경제생활 두 가지 기준 중 하나만 충족시켜도 배타

적 경제수역을 가질 수 있다고 주장하고 있다. 특히 Charney 교수는 어떤 지형물이 경제적 가치가 있는 풍부한 광물자원을 매장하고 있다면, 이의 개발을 위해 인간의 거주는 필수적으로 발생하게 되므로 두 가지 기준 중 하나의 기준만 충족되어도 그 지형물은 배타적 경제수역과 대륙붕의 기점으로 사용될 수 있다는 것이다. 또한 Prescott은 해양스포르츠로서의 기능만을 할 수 있어도 그것은 경제적 가치를 가진 것이라 할 수 있으므로 200해리 수역을 가질 권한이 있다고 주장한다. 이러한 측면에서 봤을 때, 독도의 풍부한 어족자원은 인근주민과의 경제적 연계성을 갖고 있다고 하기에 충분하다고 할 수 있기 때문에 독자적 경제생활의 가능성을 충족시킨다 할 수 있다.

그러나 '독자적 경제생활' 기준에 대하여, Charney가 현재와 미래에 경제적 기술적 혁신으로 인해 인간의 거주나 독자적 경제생활이 가능하면 그 암석은 배타적경제수역의 기선이 될 수 있다고 주장한데 반해, Van Dyke는 진실로 외부의 지원없이 독자적 자연자원에 기반을 둔 조직적인 인간그룹의 안정적인 공동체를 지속할 수 있어야 독자적 경제생활의 기준을 충족한다고 주장한다. Van Dyke의 주장과 유사한 논리를 펴고 있는 국가들로는 덴마크와 베네주엘라를 들 수 있는데, 덴마크는 이를 완전한 자급자족이라는 매우 엄격한 의미로 해석하고 있고, 베네주엘라는 완전한 자급자족을 의미하는 것은 아니지만 경제적으로 개발될 수 있거나 혹은 기타 용도로 사용될 가능성이 있는 자연자원 같은 것이 존재할 필요가 있다고 주장한 바 있다. Nelson 역시 이와 유사한 주장을 하였는데, 국가가 다른 영토에서 얻은 자원을 바탕으로 한 인위적인 경제생활을 주입함으로써 암석은 독자적인 경제생활이라는 기준을 충족시키지 못하게 됨으로써 배타적 경제수역과 대륙붕이 부인될 수 밖에 없다는 것이다.

이와 같이 유엔해양법협약 제121조 3항에 대한 해석이 명확하지 않은 상황에서 각국의 관행이나 입법 역시 다양하게 나타나고 있어 현재 인간이 살지 않는 작은 도서지형물에 대한 법적지위 부여는 국익의 차원에서 이루어지고 있는 것 같다. 즉, 해양법협약상의 조항에서 명확한 결론을 얻는다는 것은 매우 어려운 사안으로 각국의 국익차원에서 종합적으로 다루어질 수 밖에 없으며, 극단적인 국가이기주의 경향을 보여주고 있다.

조도(Torishima) 및 남녀군도(Danjo Gunto)

남녀군도는 오도열도(Goto Retto), 특히 그중 북강도에서 35 해리 떨어진 곳에 위치하고 있으며, 두 개의 주요 암석과(남도, 여도)와 아주 작은 세 개의 암석[[苦路岐島(쿠로키시마), 寄島(요리시마), 花栗導(하나구리시마)] 외에 다수의 작은 암석으로 이루어져 있고, 북동-남서방향으로 약 7 해리에 걸쳐서 활 모양으로 늘어서 있다. 이 군도

의 각 섬은 대체로 분도(汾島)로부터 성립된 바위섬으로 평지가 없고, 섬의 연안은 깎아지른 듯한 암석으로 이루어져 있어 파도가 매우 높다. 어획시기 중에는 오도(五島)열도의 복강도(福江島)에 있는 부강(富江)항으로부터 오는 어선이 수백척에 달하지만 날씨가 좋을 때에 남도(男島) 및 여도(女島)에 잠시 정박하는 것에 지나지 않는다. 그러나 7월말부터 10월초까지는 날씨가 나쁜날이 많기 때문에 출어수가 적다. 남녀군도의 총면적은 4.495 km²(1.73 평방마일)로서, 여도는 1.23 km²이고 남녀군도 가운데 가장 남쪽에 위치하고 또한 가장 높은 섬(높이 281 m)으로서 표주박 모양의 섬이다. 모든 섬 연안은 대부분 절벽암으로 섬 전체에 작은 수풀림이 무성하다. 섬의 남쪽 정상에 등대 및 무선방위신호소가 있으며 등대에 근무하는 자 외에 사람이 살지 않는다.

오토코시마(남도)는 2.7 km²의 면적으로서 섬의 동쪽 해안에는 날카로운 암초가 산재하고 있기 때문에 거인 300 m이내에 접근할 수가 없다. 그러나 남도의 서안에 있는 里浦라는 작은 만은 동풍시 바람을 피하는 정박지로 이용될 수도 있으나 섬의 대부분은 암석이 많고 험악하여 통항에 위험하거나 접근이 어렵다.¹²¹⁾

조도는 남녀군도의 남도로부터 북서방향 약 18.5 해리에 위치해 있고 남서-북동방향으로 늘어진 암초 산맥 위에 일렬로 돌기한 높이 19 m의 세 개의 암석이다. 최남단 암석은 남쪽으로부터는 뾰족하게 보이고 북쪽에서는 날카로운 산봉우리같이 보인다. 날씨가 좋을 때는 이 암석의 북쪽으로 배를 정박할 수가 있다. 그러나 조도 주변 대부분이 조류가 급해서 선박의 통항이 어렵다.¹²²⁾ 조도의 암석 중 가장 큰 두 개의 암석은 남암과 북암인데 서로 18 해리 정도 떨어져 있고, 총면적은 0.0005 km²로서 남암과 북암이 각각 0.0003 km², 0.0002 km²이다. 이들 역시 Hodgson의 분류에 의하면 소도(islets)에 해당하고 국제수로기구(IHB)의 분류에서는 암석으로 분류된다.

동도(Tung Dao, Haijiao)

동도는 Barren Is. 또는 해초(海礁)라고 일컫는 양자강 하구의 외측 육지로부터 약 62해리 동쪽에 위치한 무인암석으로서 인근 내측의 진전산으로부터 약 15해리 떨어져 있는 3개의 암석으로 구성되어 있다(123°07'E, 30°49'N). 이 3개의 암석은 각각 0.024 km², 0.011 km², 0.009 km²의 크기로 이들을 합친 면적은 약 0.0440 km²정도이다. Hodgson과 국제수로기구(IHB) 둘다의 분류에 의해서 모두 암석인 바, 한국의 독도와 일본의 조도, 남녀군도와 같이 해양법협약의 해석상의 문제가 여전히 존재한다 하겠다.

위에서 본 바와 같이 문제가 되고 있는 유엔해양법협약 제121조에 대하여 수많은 상반되는 학문적 접근과 국가관행이 있고 그에 대한 국가들의 목인이 제121조에 대한 가

치판단을 더욱 어렵게 하는 것 같다. Jan Mayen섬이 조정 위원회에 의해 인간이 거주할 수 있고 경제적으로 생존이 가능한 곳으로 판정되고, Clipperton섬에 대한 프랑스의 주장에 대해 타국의 목인으로 유사한 결론이 났다면 Aves 섬이나 독도 같은 유사 지형물들은 어떠한 법적지위를 가질수 있는가? 유엔해양법협약 제121조 3항은 국가들간의 혼란과 갈등을 더욱 강하게 유발하는 조항이라 할 수 있다.

결국 1982년 유엔해양법협약 제121조 3항에 관한 해석에 대해서는 개별국가들이 그들의 대륙붕이나 배타적 경제수역의 외측한계를 설정함으로써 나타나야 한다. 지금까지 영국이 Rockall을 암석으로 규정한 관행을 제외하고 제121조 3항의 암석에 해당된다고 구체적으로 밝힌 것과 같은 예는 없는 것 같다.

어떤 도서 지형물이 섬이나 암석이나 하는 문제, 즉, 협약 제121조에 대한 해석은 배타적 경제수역과 대륙붕의 외측한계에 대한 분쟁이나 이웃국가간의 경계획정에 관한 분쟁에서 문제가 될 수 있다. 경계획정 문제는 섬과 암석의 정의와 그의 해양공간에 대한 권원을 반영하고 있다. 또한 국가관행이 명백하게 증명하듯이 이러한 문제들은 경계획정이 문제가 되지 않으면 논란이 되지 않을 것이다.

국가관행이나 판례들을 살펴보면, 국가간의 해양경계획정 대부분의 경우 특정 섬이 유엔해양법협약 제121조 3항의 암석인가에 대한 문제를 반드시 해결할 필요가 없거나 우회할 수도 있다는 것을 알 수 있다. 이것은 유엔해양법협약 제121조 3항의 적용에 대한 판결과 관계없이 당사국간에 형평한 결과를 달성할 수 있도록 충분한 유연성을 허용하는 해양경계획정에 적용할 수 있는 국제법 규정내용에서 설명되고 있다.¹²³⁾

그러나 이웃국가와 관할권이 중첩되지 않는 수역에 위치한 암석(오끼노도리시마의 경우)으로부터의 외측한계 설정에 분쟁이 발생했을 경우에는 일반적으로 유엔해양법협약 제121조 3항의 적용에 대한 판결을 요구하는 것 같다. 공해나 심해저를 침범하는 배타적 경제수역이나 대륙붕의 외측한계는 많은 국가공동체의 이익을 해하게 된다.

유엔해양법협약 제121조에 대한 논쟁은 전세계 모든 국가간의 경계획정이 매듭지어져야만 그 논쟁이 끝나겠지만, 반대로 유엔해양법협약 제121조에 대한 논쟁이 해결되어야 국가간의 경계획정이 순조롭게 진행된다고 할 수도 있다.

결론적으로 국가관행이나 국제사법기관들의 판결은 협약 제121조 3항의 더 정확한 의미를 결정하는 주요 기능을 할 것이다. 그리고 비록 여러 국가들이 과거보다 훨씬 더 상세하게 더 자주 섬 문제에 대한 의견을 밝히겠지만 불확실한 주장은 계속될 것이다.

우리나라의 경우, 독도의 법적지위에 관련해서는 동해

에서의 독도의 배타적 경제수역 및 대륙붕의 기점으로서의 가치와 동중국해에서의 일본의 조도, 남너군도 그리고 중국의 동도의 기점으로서의 가치와 비교하여야 할 것이며, 또한 태평양상의 가까운 공해상에 위치해 있는 일본의 오키노토리시마와 미나미도리시마의 배타적 경제수역과 대륙붕의 기점으로서의 가치와도 비교하여, 우리나라의 국익에 적합한 정책결정이 이루어져야 할 것이다. 그리고 이러한 정책결정을 위하여 이러한 도서들의 기점사용에 따른 관할수역 중복가능지역에 대한 해양자원조사가 시급히 수행되어야 할 것이다.

참고문헌

1. Jon M. Van Dyke and Robert A. Brooks, "Uninhabited Islands: Their Impact on the Ownership of the Ocean's Resources", *Ocean Development and International Law* (이하 *ODIL*이라 함), 1983, Vol. 12, No. 3-4, p. 266.
주지하는 바와 같이 미국 트루먼 대통령은 인접해역의 생물자원과 광물자원에 대한 미국의 배타적 이용을 위해 대륙붕 선언 및 미국연안 인접수역의 생물자원에 관한 주권적 권한을 선언하였고, 1951년 국제사법재판소는 영국-노르웨이간 어업분쟁사건 판결에서 인접해역의 자원에 관한 연안국의 특별한 이익을 공식 승인하였다. 이와 같이 대륙붕과 배타적 경제수역의 관할권 인정은 연안의 자원과 주민간의 경제적 연계에 입각하고 있다.
2. R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, 1983, p. 36.
3. Britanica-Webster Dictionary, p. 479.
4. 임덕형, *정치지리학원리*, 1989, pp. 190-192.
5. C. R. Symmons, *The Maritime Zones of Islands in International Law*, 1979, p. 3.
문정식, 국제해양법상 도서의 법적 지위, 해양법자료집 (제4집), 해군본부, 1985, p. 39.
도서의 각 대륙별 분포면적은 다음과 같다.
아시아 : 1,243,732 sq. mil
유럽 : 350,657 sq. mile
아프리카 : 241,782 sq. mile
북아메리카 : 53,505 sq. mile
대양주 : 356,206 sq. mile
남극대륙 : 7,669 sq. mile
6. C. R. Symmons, p. 1.
본 사건의 요지는 1799년 영국군함에 의해 나포된 Twee Gebroeders호는 East Friesland와 Island of Borkum 사이 해역에 있었는데, 이 수역은 당시 네덜란드가 주장하는 3해리의 영해수역으로, 문제는 그 영해를 부여한 지형물이 저조시에만 물위로 드러나는 모래톱이라는 것이다. 이에 영국법원은 주기적으로 수면위로 드러나는 그런 지형물은 본토와 분리해 따로 독립적인 해양수역을 발생시킬 수 없다고 판결하였다.
7. E. D. Brown, *The Areas Within National Jurisdiction: Continental Shelf Outer Limit*, 1992, p.22.
8. League of Nations Conference for the Codification of International Law, 2 Cases of Discussion 52-53 (League of Nations Doc. No. C. 74M.39.1929.V).
9. *Ibid.*
10. Every island has its own territorial sea. An island is an area of land, surrounded by water, which is permanently above high-water mark.
11. J. M. Van Dyke and R. A. Brooks, p. 273.
Area of land should be read to an appreciable surface above the sea visible in normal weather conditions.
12. An island is an area of land, surrounded by water, which in normal circumstances is permanently above high-water mark.
13. UN, ILC Yearbook, 1956, p. 270.
14. C. R. Symmons, p. 11.
미국은 "자연스럽게 형성된"이라는 어구를 삽입하면서, "국제법위원회의 섬의 정의는 인공적으로 설치된 섬도 포함하고 있다. 이는 영해의 확장을 위한 바람직하지 못한 수단을 허용하게 되고 이는 필연적으로 공해의 자유에 대한 침범을 허용하게 된다"고 설명하고 있다.
15. *Ibid.*
이 부분은 뒤의 섬의 조건 중에서 육지지역의 분석에 나오는 Dinkum 섬에 적용된다.
16. An island is a naturally formed area of land, surrounded by water, which is above water at high-tide.
17. Jon M. Van Dyke and Robert A. Brooks, p. 278.
18. *Ibid.*, p. 279.
19. Hodgson의 이러한 분류는 여러 국가들로부터 광범위한 지지를 받지 못했는데, Bowett은 합리성에도 불구하고 지지를 받지 못하는 이유를 큰 규모의 유연성을 필요로 하는 다양한 지리적 상황때문이라고 말하고 있다. W. Bowett, *The Legal Regime of Islands in International Law*, 1979, p. 44.
20. R. D. Hodgson and R. Smith, "The Informal Single Negotiating Text (Committee II): A Geographical Perspective", *ODIL*, Vol. 3, No. 3, 1976, pp. 230-234.
21. N. Ely, "Seabed Boundaries between Coastal States: The Effect to be given Islets as Special Circumstances", *International Law*, Vol. 6, 1972, pp. 232-235.
22. C. R. Symmons, pp. 12-13.
23. Regime of Islands : Legislative History of Part VIII(Article 121) of the United Nations Convention on the Law of the Sea, *The Law of the Sea* (United Nations, New York, 1988)(이하 UN Office Islands Publ. 라 칭한다.), pp.89-108.
모든 도서와 대륙붕의 영토에 관해 동등한 법적지위를

- 옹호하고 암석에 대한 규정의 삭제를 주장한 국가들에는 일본, 그리스, 프랑스, 사이프러스, 영국, 브라질, 잠비아, 이란, 포르투갈, 에콰도르 등이 있다. 반면 섬의 다양한 범주에 따라 상이한 법적지위를 주장하고 암석에 관한 규정을 더욱 상세히 할 것을 주장한 국가들은 알제리, 방글라데시, 카메룬, 이라크, 리비아, 마다가스카르, 모로코, 니카라과, 소말리아, 터키, 모리셔스, 이집트, 몰타, 모잠비크, 파키스탄, 콜롬비아, 싱가포르, 도미니카, 루마니아, 아일랜드, 동독 등이다.
24. 이들 국가는 알제리, 다호메이(Dahomey), 기니, 아이보리코스트, 리베리아, 마다가스카르, 말리, 모리타니아, 모로코, 시에라리온, 수단, 튀니지, Upper Volta, 잠비아 등이다.
 25. A/CONF.62/C.2/L.53. 루마니아 초안 제1조 2항, “소도와 유사한 섬은 ...1평방 킬로보다 크지만 (영구적으로) 인간이 거주하지 않거나 거주할 수 없고 혹은 독자적인 경제 생활을 할 수 없고 하지 않는 자연적으로 형성된 육지 돌출물이다.”
 26. UN Doc. A/Conf.62/C.2/L.55(1974).
 27. UN Doc. A/Conf.62/C.2/L.55 (1974).
 28. Regime of Islands, pp. 35-37.
 29. UN Doc. A/Conf.62/C.2/L.50 (1974).
 30. C. R. Symmons, p. 32.
 31. R. D. Hodgson and R. Smith, p. 148.
 32. C. R. Symmons, 1995, “Some Problems Relating to the Definition of ‘Insular Formations’ in International Law: Islands and Low-Tide Elevations”, *Maritime Briefing*, Vol. 1, No. 5, 1995. p. 3.
 33. R. D. Hodgson and R. Smith, p. 148.
“(…the island must be land-dirt, rock, organic matter or a combination thereof)”
 34. Papadakis, *The International Legal Regime of Artificial Islands*, 1977, p. 91.
 35. Daily Telegraph, 1989, 3월 9일.
이러한 일시성은 특히 ‘빙하 섬’과 관련 있다. 예를 들어 1989년 3월 독일 남극탐험대는 1961년 호주팀이 발견했다고 주장한, 남극해안에서 17해리 떨어진 곳에 위치한 두 개의 작은 섬(Terra Nova Islands)을 발견하는데 실패했다.
 36. Daily Telegraph, 1979년 6월 27일.
아이슬란드의 소도 Surtsey나 1979년 태평양의 통가열도에 화산섬 Kao와 Late사이에 섬이 솟아 올라 몇일 뒤에는 직경 10마일 가량의 섬이 되었다.
 37. 파푸아뉴기니와 호주의 해양경계획정 조약 규정에 나타나 있다(ILM 1979:291).
 38. Clive Symmons, “When is an ‘Island’ Not an ‘Island’ in International Law? The Riddle of Dinkum Sands in the Case of US v. Alaska”, *Maritime Briefing*, Vol. 2, No. 6, 1999. pp. 11-17.
 39. Pharand, *The Law of the Sea of the Arctic*, 1973, p. 196.
 40. 같은 예로 저조고지의 정의와 관련해서도 어떠한 조위기준면이 제시되어 있지않다.
 41. C. Symmons. p. 12.
 42. R. D. Hodgson and R. Smith, p. 150.
 43. 이에 반해 Boggs는 “섬은 고조시 전체 모두 가라앉지 않는 육지지역”을 말한다고 주장한다. S. W. Boggs, “Delimitation of Seaward Areas under National Jurisdiction”, *American Journal of International Law*, Vol. 1, No. 2, 1951, p. 240.
 44. C. Symmons, supra note 29, p. 22, footnote 164.
이밖에도 common law 체계를 따르는 영어 사용국들인 마이크로네시아, 아일랜드, 뉴질랜드, 쿡제도, 파푸아 뉴기니, 피지, 벨리즈 등의 입법이 “섬”을 “평균 고조의 최고 조위시 노출”로 정의하고 있다.
E. D. Brown, *The International Law of the Sea, Volume I, Introductory Manual*, 1994, p.33.
 45. Alian Khadem, “Protecting Maritime Zones from the Effects of Sea Level Rise”, *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Vol. 6, No. 3, 1998, p. 76.
 46. B. Kwiatkowska and A. H. A. Soons, “Entitlement to Maritime Areas of Rocks Which Cannot Sustain Human Habitation or Economic Life of Their Own”, *Netherlands Yearbook of International Law*, 1990, p. 176 ; J. M. Van Dyke, J. R. Morgan and J. Gurish, “The Exclusive Economic Zone of the Northwestern Hawaiian Islands: When Do Uninhabited Islands Generate an EEZ?”, *San Diego Law Review*, 1988, p. 439.
 47. E. D. Brown, “Rockall and the limits of national jurisdiction of the UK”, *Marine Policy*, 1978, p. 207; E. D. Brown, *The International Law of the Sea, Vol. 1, Introductory Manual*, 1994, p. 151.
 48. B. Kwiatkowska and A.H.A. Soons, p. 150.
 49. V. Prescott, “The Uncertainties of Middleton and Elizabeth Reefs”, *IBRU Boundary and Security Bulletin*, 1998, Vol. 6, No. 1. p. 74. Prescott은 이와 같은 주장의 근거로 1982년 협약 규정의 명백한 침해에 대한 항의를 가장 훌륭하게 기록한 미국이 하와이 북서쪽의 작은 섬들에 확장된 수역을 주장하고, 일본의 오키노토리시마에 대한 배타적 경제수역 주장에 대해 항의를 하지 않은 점을 꼽고 있다.
 50. A/CONF.62/C.2/L.30. 유엔해양법회의 논의 과정 중 피지, 뉴질랜드, 통가, 서사모아가 이에 해당되는 안을 제출했다.
 51. Haller Trost, *The Contested Maritime and Territorial Boundaries of Malaysia-An International Law Perspective*, 1998, pp. 60-62.
 52. Ibid., p. 62.
 53. B. Kwiatkowska and A.H.A. Soons, pp. 151-152; L.M.

- Alexander, "The Identification of Technical Issues of Maritime Boundary Delimitation within the Law of the Sea Convention Context", in E.D Brown and R.R. Churchill, eds., *The UN Convention on the Law of the Sea: Impact and Implementation, Proceedings of Law of the Sea Institute 19th Annual Conference 1985* (1987) pp.272-273.; Van Dyke and Brooks, p. 283; C. R. Symmons, p. 41.
54. B. Kwiatkowska and A.H.A. Soons, supra note 43, p. 153. 따라서 제121조 3항에서 '암석'이라고 하기보다는 '섬'으로 언급하는 것이 더 적절했을 것이다.
 55. 이에 대해 Nelson은 "'cannot sustain'이라는 문구는 현재 상황을 다루고 있다는 것을 알아야 한다. 수세기 전에 무슨 일이 일어났건 현재 암석이 지속할 수 없다는 개념과 무관하다. 따라서 지금 일어나고 있는 것, 즉, 현재 암석 같은 형상물이 가지고 있는 능력을 무시해야 한다"고 주장했다. Aves Island 에서도 "핵심은 Aves Island가 과거에 독자적으로 경제생활을 지속할 수 있었는지 여부가 아니라, 현재 그런 가능성이 있는 지이다"라고 지적했다.
 56. J. M. Van Dyke, J. R. Morgan and J. Gurish, p. 439.
 57. B. Kwiatkowska and A. H. A. Soons, p. 162.
 58. Hodgson and Smith, "The Informal Single Negotiating Text (Committee II): A Geographical Perspective", *ODIL*, Vol. 3, No. 3, 1976, p. 231. 등대가 설치된 암석은 국가에 의한 외부 비용으로 인간 거주를 지속할 수 있다는 것이다.
 59. B. Kwiatkowska and A. H. A. Soons, pp. 160-164.
 60. *The Law of the Sea: Regime of Islands - Legislative History of Part VIII (Article 121) of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, UN Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, 1988, p. 97.
 61. Alex G. Oude Elferink, "Clarifying Article 121(3) of the Law of the Sea Convention: The Limits Set by the Nature of International Legal Processes", *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Vol. 6, No. 2, 1998. 분리적 의미와 연결적 의미 둘 다를 해석되어야 한다고 주장한다.
 62. Hodgson and Smith, p. 231.
 63. Jonathan I. Charney, 'Rocks that cannot sustain human habitation', *AJIL*, Vol. 93, No.4, 1999.; Victor Prescott, 'The Uncertainties of Middleton and Elizabeth Reefs', *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Vol. 6, No. 1, 1998.
 64. R. R. Churchill, "Maritime Delimitation in the Jan Mayen Area", *Marine Policy*, 1985, Vol. 9, No. 1, p. 19-20.
 65. UN Office Islands Publ., supra note, 57. p. 99.
 66. B. Kwiatkowska and A. H. A. Soons, supra note 43, p. 165.
 67. Gidel, *Le droit International Public de la mer*, Vol. III (1934), 1923년 제국회의 결의 4조; R. D. Hodgson and W. Smith, *supra*note 17. Hodgson은 제121조 3항의 '암석'은 그 육지 지형물이 인간거주 가능한지에 따라 정의되어야 한다고 느낀다고 진술했다.
 68. UN Office Islands Publ., p. 66. 이와 유사한 주장을 편 국가로는 마이크로네시아, p. 29, 서사모아, p. 53, 피지, p. 58. 등이 있다.
 69. Biliiana Cicin-Sain and Robert W. Knecht, "The Emergence of a Regional Ocean Regime in the South Pacific", *Ecology Law Quarterly*, Vol. 16, No. 1, 1989, pp. 171-211.
 70. B. Kwiatkowska and A. H. A. Soons, supra note 43, p. 166. Wei-Chin Lee에 의하면 중·일간에 분쟁이 되고 있는 조어대는 인간의 '영구적 정착' 기준은 충족시키지 못하나 인간 거주를 지속할 능력을 가지는 것으로 간주될 수 있다고 한다. "Troubles under the Water: Sino-Japanese Conflict of Sovereignty on the Continental Shelf in the East China Sea", *ODIL*, Vol. 18, No. 5, 1987, pp. 585-598, footnote, 67.
 71. UN Office Islands Publ., p. 57. 일본도 이와 같은 입장을 취하면서, 1958년의 대륙붕 협약은 인간이 거주할 수 있는 섬과 거주할 수 없는 섬을 구분하지 않았고 또한 200해리 수역을 가진 많은 국가들이 그런 구분을 하지 않는다는 이유로 인간 거주에 따라 섬을 구분하는 것은 옳지 않다고 주장하였다. p. 90.
 72. C. R. Symmons, p. 48.
 73. E. D. Brown, pp. 181-207; Hodgson and Smith, p. 231; V. Prescott, pp. 72-77. Prescott 은 그 스스로 암석으로 규정하는 Elizabeth 환초는 상업적 어업 행위나 다이빙을 위해 사용 하는 것으로서도 독자적 경제생활을 지속할 수 있다고 주장한다
 74. R. R. Churchill, supra note 61, pp. 16-20.
 75. UN Office Islands Publ., p. 99.
 76. 본문 '섬의 입법론적 분석' 부분에서 언급.
 77. D. J. Attard, *The Exclusive Economic Zone in International Law*, 1987, p. 260.
 78. Van Dyke and Brooks, pp.286-288.
 79. Brownlie는 침부와 자연분리가 영토취득의 법적 형태가 될 수 있는지에 대해 회의적이다.
 80. 이한기 교수 및 한국의 다수 학자들은 간척사업에 의한 침부도 국가영토취득의 법적형태가 될 수 있다고 주장하고 있다.
 81. B. Kwiatkowska and A. H. A. Soons, p. 173.
 82. D. J. Attard, p. 260.
 83. 이 경우에는 다시 배타적 경제수역을 갖는 섬을 구체적으로 지정하여 선언하는 경우도 있겠으나 주로 경제획정에서 200해리 수역을 갖는 섬들이 분명해지는 경우가 많다. 한국, 일본 및 중국의 배타적경제수역법에서는 어떤

- 섬이 암석인지 섬인지 명시적 기준이 나타나있지 않다.
- 중국 배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법, 제2조: 배타적 경제수역은 영해폭을 측정 하는 기선으로부터 200해리까지...
 - 일본 배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법, 제1조 2항 : 배타적 경제수역은 ...우리나라 기선으로부터.....200해리....
 - 한국 배타적 경제수역법, 제2조: 배타적 경제수역은 ... 기선으로부터 외측 200해리....
84. 지리적 좌표로 배타적 경제수역의 외측한계를 나타낸 입법례로는 다음과 같다.
1. 몰디브 배타적경제수역에관한법.
Law No. 30/76 relating to the Exclusive Economic Zone of the Republic of Maldives of December 1976.
 2. 모리셔스 해양수역법, 1984년 정부 공지 제39호. 별표 1 및 2.
Mauritius, Rodrigues, Cargados Caragos(St. Brandon), Agalega, Tromelin 섬과 Chagos 군도에는 배타적 경제수역의 외측한계에 대한 지리적 좌표를 채택했다.
 3. 세이셸 1978년 배타적경제수역령.
85. Democratic Yemen (Act of 1977 concerning the Territorial Sea, Exclusive Economic Zone, Continental Shelf and other Marine Areas Act No. 45, 1977, Arts 2 and 18).
§ 18. Each of the islands of the Republic shall have a territorial zone, exclusive economic zone and continental shelf of its own, and all provisions of this Act shall be applicable to it.
86. Maritime Zones Act Law No. 22 of 1 September 1976, Art. 2 para. 2 and Art 6 (1) (b).
... any island and rock, or group of islands and rocks, or group of islands or group of rocks, constituting part of the territory of Sri Lanka.
87. Act establishing an Exclusive Economic Zone along the coasts of the Mainland and Islands of 26 July 1978.
§ 1. ...all along the coasts of the mainland and islands of the Republic of Venezuela,...
88. Act No. 205 of December 1979 relating to the Continental Shelf and the Adjacent Sea.
§ 3. The Sovereignty and national jurisdiction exercised over the continental shelf and the adjacent sea shall extend to the airspace and all the islands, cays, banks, reefs and other geographical features
89. Federal Law on the Continental Shelf of the Russian Federation 25 on October 1995.
§ 1. The definition of the continental shelf also applies to all the islands of the Russian federation.
90. The Maritime Zone Act No. 23 of 1981, Art. 5(2), *The Law of the Sea: Current Developments in State Practice* (United Nations, New York, 1987, pp. 126-127).
§ 5(2) The baseline from which the territorial sea is measured shall be the archipelagic baseline and the low water line of the coast of Matthew Island and Hunter Island.
91. Royal Decree concerning the territorial sea, continental shelf and exclusive economic zone, 10 February 1981. Art.2. (b), *The Law of the Sea: Current Development in State Practice* (United Nations, New York, 1987, p. 78).
§ 2 (b) ... the normal baseline for measuring the breadth of the territorial sea is the low water line along the coast of the mainland or of islands and rocks.
92. Territorial Sea and Exclusive Economic Zone Act, 1989
§ 5. The baseline from which the breadth of the territorial sea of the United Republic is measured shall be the low-water line along the coast of the United Republic including the coast of all islands.
93. Law No. 8,617, January 4, 1993, Art.1. Current Legal Developments, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 8, No. 3, 1993, p. 419.
§ 1. ...measured from the low water line of the continental and insular coast of Brazil...
94. Declaration on Easter Island and Sala y Gomes Island: Extension of Undersea Sovereignty, 15, September 1985, *The Law of the Sea: Current Developments in State Practice* (United Nations, New York, 1987).
§ 5(1) That the government of Chile, holder of sovereignty over Easter Island and Sala y Gomes Island in the Pacific Ocean, declares and communicates to the international community that its sovereignty over their respective shelves extends up to a distance of 350 nautical miles, measured from the baselines from which their respective territorial seas are measured.
95. Act N. 411 of 22 May 1996 on Exclusive Economic Zone, p. 32, *Law of the Sea, Bulletin No. 33*, United Nations, New York, 1997.
96. Alex G. Oude Elferink, p. 66, footnote 17. 이러한 단서 조항을 둔 것은 해양경계획정에서 덴마크의 Bornholm 섬에 부여될 영향력에 관해 폴란드와의 분쟁에 관련되기 때문이라는 설이 있다. Bornholm섬은 어떤 경우에서든 121조 3항의 암석이 아니다.
97. 'Law Concerning Maritime Zones' enacted in 1985
§ 51 : Islands have exclusive economic zone and continental shelf, but rocks which cannot sustain human habitation or economic life of their own do not. (*The Law of the Sea: National Legislation on the Exclusive Economic Zone*(United Nations, New York, 1993), p. 223) ; (*The Law of the Sea: Current Developments in State Practice* (United Nations, New York, 1987) p.66).

98. 芹田健太郎, 島の領有と經濟水域の境界劃定, 有信堂, 1999, pp. 240-241; Victor Prescott, p.74.
일본 해양보안청이 그린 지도를 보면 1996년 배타적 경제수역 선포이전 1977년의 200해리 어업수역범위에서도 오키노토리시마와 미나미도리시마가 200해리를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. Hiroyuki Nakahara, Recent Issues on Coastal Management in Japan, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 12, No. 2, 1997, pp. 165-166.
이에 대한 한국정부의 입장은 다음과 같다.
일본이 특정 암석을 지칭하여 EEZ를 선포한 적이 없고 오키노토리시마와 미나미도리시마 등에 200해리 EEZ가 설정되어 있는지 여부에 대해 공식적으로 입장을 천명한 바가 없다는 것이다. 재인용, *한국 해양수산부 자료 1999년, 국제법과 섬제도*, p. 12.
99. B. Kwiatkowska & H. A. Sonns, p. 168.
100. UK Hydrographic Office, *Pacific Islands Pilot*, Vol. 1(9th Ed.), 1970.
British Pacific Islands Pilot 기록에 의하면 윗부분이 건조한 세 개의 암석과 같은 산호초로 기술되어 있다.
101. 1999년 9월, 해양수산부 발표자료, p. 13.
102. Victor Prescott, p. 74.
103. Natalia S. Mirovitskaya and J. Christopher Haney, "Fisheries exploitation as a threat to environmental security", *Marine Policy*, July 1992, Vol. 16, No 4. pp. 248-251.
이때 도우넛 홀 공해에 대한 해결책의 일환으로 등장한 것 중 하나는 연안국의 배타적 경제수역을 일방적으로 연장함으로써 도우넛 홀을 제거하자는 의견이 제시되었다. 이 안이 거부되자 미국은 미·러 공동 관할권을 확대하여 도우넛 홀을 보호구역으로 선언하자고 제안하였다. 1988년 미국 상원은 구속력이 없는 396조를 채택하였는데, 이는 미국무성이 도우넛 홀에서의 어로행위의 일시적 정지를 선언하도록 러시아와 협정을 체결토록 하고, 일시적 정지를 따르지 않는 국가에 대해 강제 조치를 취하도록 요구하는 것이었다.
104. Alex G. Oude Elferink, "Fisheries in the Sea of Okhotsk High Seas Enclave-The Russian Federation's Attempts at Coastal Control", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 10, No. 1, 1995, pp. 1-18.
105. 日本離島センター, 日本島の事典, 三交社, 平成 7年(1995년), p. 51.
106. SHIMADAS '94 (Shima (Islands) data annual series 1994), 日本離島センター, p. 100
107. 芹田健太郎, 島の領有と經濟水域の境界劃定, 有信堂, 1999, pp. 240-241
108. Jon M. Van Dyke, Joseph R. Morgan & Jonathan Gurish, p. 246.
109. 1995년 7월 당시 453명의 군관제자가 거주하고 있다.
<http://www.emulateme.com/people/mipeo.htm>
110. 프랑스와 멕시코간의 Clipperton에 대한 영토분쟁은 1931년 중재재판에 의해 해결되었다. 일반적으로 영토에 대한 주권을 얻기 위해서 국가는 (1) 영토를 발견하고 (2) 상징적 행위로서 주권을 명백히 하고 (3) 그 지역에 대한 실제적 통제를 가함으로써 영토를 실효적으로 점유해야 한다. 그러나 중재재판을 맡은 Victor Emmanuel 판사는 Clipperton은 무인도로서 일반적으로 적용되는 엄격한 요건을 충족시킬 필요는 없다고 주장하고 단지 '점유국이 최초로 등장한 그때로부터 영토는 그 국가의 절대적이고 분쟁의 소지가 없는 재량권이 있다'고 판결했다. 즉, 무인도에 대한 주권은 일단 발견되어 주장된 후 발견국에 의한 더 이상의 조치가 없어도 그대로 원용된다는 것이다. 1858년 이후 멕시코가 1897년 소유권을 주장할 때까지 39년 동안 그 섬에 존재하지 않았지만 이는 프랑스가 그 섬을 유지한 것이 아니다. 왜냐하면 국제법에 의하면 단지 사용하지 않는다고 해서 유기로 추정될 수 없고 자발적인 것에 의해 유기가 인정되기 때문이다.
111. Decree No. 77-130 of 11 February 1977 on the establishment, pursuant to the law of July 16, 1976, of an Economic Zone off the Coasts of the territory of the Republic bordering the North Sea, the English Channel and the Atlantic, from the Franco-Belgian border to the Franco-Spain border, *The Law of the Sea: National Legislation on the Exclusive Economic Zone (United Nations, New York, 1993)*, p. 97.
112. Jon M Van Dyke & Robert A Brooks, p. 290, n. 16.
113. Kaldone G. Nweihed, "EZ (Easy) Delimitation in the Semi-enclosed Caribbean Sea: Recent Agreement Between Venezuela and Her Neighbors", *ODIL*, Vol. 8, No. 1, p. 21.
114. Willy Østrong, "Delimitation arrangements in Arctic seas", *Marine Policy*, Vol. 10, No. 2, 1986, pp. 137-139; R. R. Churchill, pp. 16-20.
115. 영·불 대륙붕 경계획정에서 중재 재판소는 Channel 제도의 소도인 Manquiers 및 Ecrehos와 프랑스의 Chaussey 섬은 무시되어야 하고 영국의 모든 섬은 기점으로 이용되어야 한다고 판결하였다.
116. UN Office Islands, 터어키는 경계획정 될 지역에 존재하는 섬은 형평한 해결을 위해 고려되어야 할 관련 사항이라고 한다. p. 111.
튀니지-리비아 사건에서 리비아의 자연적 연장에 따른 경계획정은 거부당했고 튀니지의 한 개의 섬은 완전히 무시되었고 다른 섬 kerkenna는 반감 효과를 인정받았다. 또한 미국과 캐나다간의 메인만 사건에서 미국은 메인주 어업의 조지스 뱅크(Georges Bank)에 대한 의존도를 지적했다.

117. 1958년 영해협약 제12조 4항.
118. C. R. Symmons, p. 153.
119. *Ibid.*, pp. 106-111.
120. *Ibid.*, p. 112.
121. 日本 海上保安廳, 九州沿岸水路誌, 書誌第105號, 平成7年 3月 刊行, pp. 188-190.
122. 日本 海上保安廳, 九州沿岸水路誌, 書誌第105號, 平成7年 3月 刊行, p. 191.
123. B. Kwiatkowska and A. H. A. Soons, p. 181.

Received Oct. 23, 2002

Accepted Dec. 24, 2002