

Article

독도해양과학기지 건설 관련 법적 쟁점에 관한 고찰

이용희*

한국해양대학교 국제대학 해사법학부
(606-791) 부산시 영도구 동삼동 1

Legal Issues Relating to Construction of the Dokdo
Ocean Research Station

Yong Hee Lee*

Department of Maritime Law, College of International Studies
Korea Maritime University, Busan 606-791, Korea

Abstract : The Korean Government is trying to construct an ocean research station in Dokdo's water. The station would be the third ocean research station following the Jeodo station and the Gageocho station. Although the new station would served as a scientific research base for peaceful and academic purposes, the construction of the station will almost certainly lead to a diplomatic dispute between Japan and Korea in the near future due to the disputed ownership of the island. In light of the diplomatic protests against the construction of the Jeodo station by the Chinese Government, various domestic and international legal issues which could be raised regarding the construction of the Dokdo station need to be reviewed. Therefore, this article reviews the international legal status of the station and the rights and duties pertaining to its construction, investigates the domestic legal grounds relating to the construction and operation of the marine scientific installation, evaluates the international legal impacts of the construction on the expansion of maritime jurisdiction, the effective control on Dokdo and the negotiations on maritime boundary delimitation, and finally draws conclusions on the future activities of the Korean Government for the construction and operation of the Dokdo Ocean Research Station.

Key words : Dokdo Ocean Research Station, artificial island, marine structure, UN Convention on the Law of the Sea

1. 서 론

국토해양부는 국가해양관측망구축사업의 일환으로

독도해양과학기지 건설을 추진하고 있다.¹⁾ 현재 추진되고 있는 독도해양과학기지는 2003년 완공된 '이어도종합해양과학기지'²⁾와 2009년 완공된 '가거초해양과

¹⁾국토해양부 홈페이지, <http://plan.mtlm.go.kr/USR/WPGE0201/m-23080/DTL.jsp>(2010.10.25 방문)

²⁾이어도종합해양과학기지는 마라도 남서쪽 149 km에 위치한 수중암초 이어도에 건설된 종합해양과학기지로써 1995년 현장해양조사 실시한 이후 2003년 6월 11일 준공되었다

학기지³⁾에 이어 3번째로 추진되는 해양과학기지 건설사업이다. 동 건설사업은 2009년에 착공하여 2012년에 완공하고, 총 200억원이 소요되는 사업으로 예정되어 있다.

국토 남단의 이어도종합해양과학기지과 서단의 가거초 해양과학기지에 이어 동단의 해양과학기지로 건설되는 독도해양과학기지는 독도 서도 북쪽 900미터 떨어진 해상수심 47미터의 암석 위에 고정식으로 설치되는 것으로 알려지고 있다.

이와 같이 추진되고 있는 독도해양과학기지는 앞서의 해양과학기지들과 마찬가지로 외해에서 연안으로 진입해오는 해양환경정보를 조기에 입수하여 연안재해를 방지하거나 저감시키고자 하는 해양과학적 의미가 매우 큰 것으로 보인다. 동시에 동 기지는 독도라는 외교 및 법적 측면에서 민감한 사안을 내포하고 있는 장소에 설치된다는 측면과 독도를 둘러싼 해양활동과 관련하여 한일간 외교적 마찰이 빈번히 발생해왔다는 점을 상기하여 동 기지의 설치 가지는 국내법 및 국제법적 의미를 자세히 살펴볼 필요가 있다(이 2009). 이는 앞서 이어도종합해양과학기지 건설과 관련하여 경험한 바 있는 중국과의 마찰을 교훈으로, 향후 발생할 수도 있는 제반 법적 문제에 대한 검토를 사전에 수행한다는 차원에서도 매우 필요할 것으로 판단된다(김 2007).

독도해양과학기지의 건설과 관련하여 검토되어야 할 법적 요소로서는 독도해양과학기지의 국제법적 개념과 법적 지위, 국내법상 법적 근거 및 적용법제도 및 독도해양과학기지 건설이 해양관할권 확장, 독도에 대한 실효적 지배의 강화 및 해양경계확정협상에 미치는 효과 등이다. 이러한 법적 요소들의 검토를 위하여 이 논문에서는 먼저, 국제해양법상 해양구조물의 개념을 살펴보고, 해양구조물이 가지는 법적 효과와 동 구조물의 설치 및 운영에 따르는 국제해양법상 권리와 의무관계를 살펴보고자 한다. 또한 독도해양과학기지 건설이 갖는 국내법상 의미 및 효과를 분석하기 위하여 동 기지 건설에 관한 국내법적 근거를 살펴보고 동 기지 건설 및 향후 운영과 관련하여 적용될 수 있는 국내법제도를 검토하도록 한다. 마지막으로 독도해양과학기지 건설이 야기할 수 있는 국제법적 효과, 특히 독도영유권 강화에 미치는 효과와 현재 진행중인 한일간 배타적 경제수역 경계확정에 미치는 영향을 분석하여 향후 발생할 수 있는 한일간 법적 다툼에 대한 대응방안을 검토해 보고자 한다.

2. 독도해양과학기지의 국제법상 법적 지위 및 권리·의무

국제법상 인공섬, 시설 및 구조물의 개념과 독도해양과학기지

유엔해양법협약(UN Convention on the Law of the Sea)상 인공섬(artificial island), 시설(installation), 구조물(structure), 장치(device), 장비(equipment), 설비(facility)라는 용어가 여러 조문에서 다양하게 사용되고 있지만, 이에 대한 정의는 포함하고 있지 않다. 협약 제1조 제5항에서는 해상 플랫폼 또는 인공구조물(platforms and other man-made structures at sea)이라는 용어를 사용하고 있다. 협약 제19조와 제21조에서는 설비와 시설을 규정하고 있고, 제60조와 제80조에서는 인공섬, 시설, 구조물을 규정하고 있는 반면에, 제87조에서는 인공섬과 기타 시설을, 제94조, 제109조, 제111조, 제147조에서는 시설만을, 제125조, 제128조, 제132조에서는 설비만을 언급하고 있고, 제194조 제3항 (c)호와 (d)호에서는 시설과 장치를, 제209조 제2항에서는 시설, 구조물 및 기타 장치를 언급하고 있다. 기술이전분야를 다루고 있는 제13장 제4절(제258조 내지 제262조)에서는 시설 또는 장비라는 용어를 사용하고 있다. 제3차 유엔해양법회의의 기간중에 이러한 용어 사용의 불일치를 해결하고 영어이외의 언어로 표현할 경우 당면하게 되는 의미의 혼동을 해결하기 위하여 제1조 용어의 정의에 “시설”의 정의를 삽입하는 방법이 제안되었으나 수용되지 못하였다(Nandan and Rosenne 1993). 동 제안상 “시설”은 인공섬과 구조물을 포함하는 것(‘installations’ includes artificial islands and structures)으로 정의되었다. 이밖에도 미국이 1973년에 “시설”을 “해상에서의 통상적인 운영방식이 이동하는 것 이외의 모든 근해설비, 시설 또는 장치를 말한다(the term of “installations” refers to all off-shore facilities, installations, or devices other than those which are mobile in their normal mode of operation at sea.)”라고 정의한 바 있다(Nandan and Rosenne 1993).

한편, 1992년 북동대서양해양환경보호협정 제1조 제1항에서는 근해시설(offshore installations)을 “해저에 고정 유무를 불문하고 근해활동을 목적으로 해양에 위치한 모든 인공구조물, 플랜트 또는 선박 또는 그 일부”라고 정의하고 있다.⁴⁾ 1988년 대륙붕상 고정플랫폼의 안전에 대한 불

³⁾가거초해양과학기지는 전남 신안군 가거도 서쪽 47 km 떨어진 가거초에 건설된 해양과학기지로 2007년 착공하여 2009년 10월 13일 준공되었다

⁴⁾Offshore Installations means any man-made structure, plant or vessel or parts there of, whether floating or fixed to the sea-bed, placed within the maritime area for the purpose of offshore activities

법행위 억제에 관한 의정서에서는 고정플랫폼을 “자원의 탐사 또는 개발목적이나 기타 경제적 목적으로 해저에 영속적으로 부착된 인공섬, 시설 또는 구조물”이라고 정의하고 있다.⁵⁾

이상의 국제법상 용어 정의의 태도에 비추어 볼 때 인공섬, 시설 또는 구조물에 대한 통일된 개념은 존재하지 않으며, 개별협약의 목적에 따라 관련규정의 해석을 통하여 그 개념을 유추하여야 할 것으로 생각한다.

이러한 관점에서 살펴볼 때, 인공섬의 경우에는 섬에 대한 정의를 포함하고 있는 유엔해양법협약 제121조 제1항의 규정을 원용하여 그 정의를 생각해 볼 수 있다. 동 조항은 섬의 요건으로서 첫째, 바닷물로 둘러싸여 있을 것, 둘째, 자연적으로 형성되어야 할 것, 셋째, 육지지역일 것, 넷째, 만조시 수면 위에 있을 것을 제시하고 있다. 이러한 조건을 인공섬에 대입하여 보면 단지 자연적으로 형성된 것 이외의 조건을 모두 충족하지만 자연적으로 형성된 것이 아니라 인간에 의해 인위적으로 형성된 것을 인공섬이라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 인공섬의 개념이 시설이나 구조물 등 다른 개념과 어떻게 구분되는 가하는 점에 대해서는 여전히 난점으로 남아 있다. 이 점에 대하여 한 가지 구별점은 협약 제160조 제3항에서 찾아 볼 수 있다. 동 규정에 따르면 인공섬, 시설 및 구조물의 건설시 적절히 공시하고 영구적 수단을 통하여 그 존재를 알려야한다고 규정하는 한편, 인공섬을 제외한 시설이나 구조물의 경우에는 버려졌거나 사용되지 않는 경우에는 권한있는 국제기구에 의하여 수립된 일반적으로 수락된 국제기준을 고려하여 제거하도록 하고 있다. 이와 같은 규정의 태도에 비추어 볼 때 인공섬, 시설, 구조물 공히 해저에 부착된 성질을 가지나 시설 및 구조물의 경우에는 그 제거가 가능한 성질로 부착되는 것을 의미한다고 해석할 수 있다.

이와 같은 유엔해양법협약상 규정태도에 비추어 볼 때 독도해양과학기지는 인공섬이 아닌 시설 또는 구조물에 해당하는 것으로 보인다. 그러나 시설 또는 구조물 중 어느 것에 해당하는가에 대한 문제는 독도해양과학기지가 해양과학조사목적에 함유하고 있고 경제적 목적을 수반하지 않는다는 점을 고려할 때 협약 제258조의 규정과 결합하여 해석하는 것이 타당할 것으로 생각한다(Brown 1992). 협약 제258조에서는 “해양환경의 모든 수역에 있어서 모든 종류의 과학조사시설이나 장비의 설치 및 사용은 해당수역에 대한 협약상의 규정된 것과 동일한 조건에 따른다”고 규정하고 있는 바, 이 경우 ‘구조물’이라는 단어를 배제한 채 ‘시설’이라는 단어를

사용하고 있으므로 독도해양과학기지는 해양과학조사목적의 시설이라고 해석하는 것이 유엔해양법협약의 규정 태도에 적합한 것으로 판단된다. 다만, 협약에서는 시설 또는 구조물에 대한 각각의 정확한 의미가 규정되어 있지 않은 상태로 대부분의 규정이 동일하게 적용되고 있다(Galea 2009).

국제해양법상 해양시설의 법적 지위 및 관할권과 독도해양과학기지

유엔해양법협약 관련규정의 해석상 독도해양과학기지는 해양과학조사목적의 해양시설로 개념지었는 바, 유엔해양법협약상 동 시설에 어떠한 법적 지위가 부여되는 지 또한 어떠한 관할권이 행사될 수 있는 지를 살펴볼 필요가 있다.

먼저 협약은 제11조에서 항만체계와 불가분의 일부를 구성하는 최외측의 영구적인 항만시설의 경우에는 해안의 일부를 구성하여 영해의 측정기선으로 활용할 수 있도록 인정하고 있으나, ‘근해시설이나 인공섬(off-shore installation and artificial islands)’은 영구적인 항만시설로 인정하지 않고 있다. 따라서 근해시설의 일종으로 볼 수 있는 독도해양과학기지의 경우에는 항구에 인접하여 건설된다고 하여도 영해의 기점으로는 인정될 수 없다. 이와 같은 법적 지위와는 별도로 내수 및 영해상에 건설되는 인공섬, 시설 및 구조물에 대해서는 그 목적 여하를 불문하고 연안국의 영역주권에 근거하여 연안국이 입법 및 집행관할권을 행사할 수 있으며, 외국인에 의한 인공섬 등의 설치하는 연안국의 명시적인 허가를 전제로 한다고 해석된다(Wegelein 2005).

배타적 경제수역 및 대륙붕에 건설되는 인공섬, 시설 및 구조물의 경우에 협약은 제60조 제8항과 제80조의 규정을 통하여 섬의 지위를 부여하고 있지 않다. 또한 자체의 영해를 인정하지 않고 있을 뿐만 아니라 그 존재가 영해, 배타적 경제수역 또는 대륙붕의 경계확정에 영향을 미치지 아니한다고 명문의 규정을 두고 있다. 한편, 배타적 경제수역 및 대륙붕에 건설되는 인공섬, 시설 및 구조물에 대한 관할권은 협약 제56조 제1항 (b)호에 따라 연안국에게 부여되어 있다. 다만, 이때의 인공섬의 경우에는 그 설치목적에 제한을 두지 않고 모든 인공섬을 대상으로 하고 있으나, 시설 및 구조물의 경우에는 동 시설 및 구조물이 협약 제56조의 목적과 그 밖의 경제적 목적을 위한 시설 및 구조물과 배타적 경제수역에서 연안국의 권리를 방해할 수 있는 시설 및 구조물에 한하여 그 건설, 운용 및 사용을 허가하고 규제할 배타적 권리를 연안국에게 부

⁵⁾Fixed Platform means an artificial island, installation or structure permanently attached to the seabed for the purpose of exploration or exploitation of resources or for other economic purposes

여하고 있다.⁶⁾ 이밖에도 연안국은 인공섬, 시설 및 구조물에 대하여 관세, 재정, 위생, 안전 및 출입국 관리에 관한 관할권을 포함한 배타적 관할권을 갖는다. 이와 같은 배타적 경제수역에서의 인공섬, 시설 및 구조물에 대한 규정은 대륙붕에도 공히 적용된다(협약 제80조).

공해에서는 모든 국가가 국제법상 허용되는 인공섬과 기타 시설을 설치할 자유가 있다(협약 제87조 제1항 (d)호). 다만, 비록 공해라고 하여도 연안국의 대륙붕 상부수역에 인공섬 및 기타 시설을 설치하려고 하는 경우에는 협약 제80조의 규정에 따라 동 인공섬 및 기타 시설에 대한 권리관계가 형성되며, 공해의 자유는 배제된다. 그러나 그 밖의 공해에서는 모든 국가가 자유롭게 인공섬 및 기타 시설을 건설할 수 있다. 하지만 이 경우에도 몇 가지 제한을 찾아 볼 수 있다. 먼저, 동 인공섬 및 기타 시설이 평화적 목적을 위한 것이어야 한다. 두 번째 제약으로서 공해상에 건설되는 인공섬 및 기타 시설이 타국의 이익과 심해저활동에 관한 협약상의 권리를 정당하게 고려된 것이어야 한다는 것이다. 협약은 이에 대하여 구체적인 기준이나 범위를 설정하고 있지 않으나, 제87조에 규정된 공해의 자유를 행사하는 타국의 정당한 권리를 방해하는 방법으로 인공섬과 기타 시설이 건설되어서는 안된다는 의미로 해석된다. 즉, 항해를 방해하거나 어로활동을 방해하거나 과학조사를 방해할 목적이나 방법으로 건설되거나 이용되어서는 안된다는 것이다.⁷⁾

심해저에서 심해저 광물자원의 탐사 및 개발을 위하여 설치되는 시설은 유엔해양법협약 제11장과 국제해저기구에 의하여 제정되는 규칙, 규정 및 절차에 따라서만 건설, 설치 및 제거된다. 즉, 심해저에서는 시설의 설치만이 규정되어 있다. 또한 이와 같은 요건에 적합하게 설치되는 시설은 배타적 경제수역과 대륙붕에서 건설되는 시설에 부과되었던 것과 유사하게 건설·설치·제거시 공지의무, 시설의 존재를 알리는 항구적 경고수단 유지 의무 등을 이행하여야 한다. 이 밖에도 동 시설을 국제항로대 또는 어로활동이 집중되는 해역에 설치할 수 없으며, 평화적 목적만을 위하여 사용하여야 한다(협약 제147조 제2항). 이 경우의 평화적 목적도 공해의 경우와 동일하게 해석될 수 있다. 그러나, 아직까지 국제해저기구를 통해서 심해저

활동에 관련된 시설의 건설, 설치 및 제거에 관한 구체적인 규칙, 규정 또는 절차가 마련되어 있지 않다. 이와 같은 결과는 아직 심해저활동이 개발탐사와 탐사수준에 머무르고 있기 때문으로 해석된다. 한편, 이와 같은 입법태도에 비추어 볼 때 심해저 광물자원 탐사 또는 개발과 무관한 일반적 시설을 심해저에 설치하는 것은 모든 국가의 자유로 볼 수 있으나, 해석상 논쟁의 여지를 남겨두고 있다. 또한 심해저에 인공섬을 설치하는 것도 근거규정이 존재하지 않아 이 부분에 대한 추가적인 논의도 필요한 상태이다.

이상과 같은 분석을 바탕으로 살펴볼 때, 해양시설의 국제법상 설치 근거는 동 시설의 성질과 설치 위치에 따라 각각 다른 규정이 적용되기 때문에 독도해양과학기지의 설치 위치에 따라 서로 다른 법제도가 적용됨을 알 수 있다.

현재 논의되고 있는 독도해양과학기지의 성질은 그 명칭에서도 언급하는 바와 같이 해양과학조사를 위한 시설로 해석된다. 또한 설치 위치도 전술한 바와 같이 독도 서도 북쪽 900미터 떨어진 해상수심 47미터의 암석 위에 고정식으로 설치되는 것으로 알려지고 있는 바, 동 조건에 따르면 독도의 12해리 영해범위 안에 설치되는 것으로 해석되며 영해에 대한 연안국의 국제법적 권한 범위에서 그 설치 근거를 찾을 수 있다.

유엔해양법협약은 내수 및 영해에서의 인공섬, 시설 및 구조물의 건설, 운용 및 이용에 대한 권리관계에 대하여 아무런 언급을 하고 있지 않다. 그러나 이러한 입법태도가 연안국 내수 및 영해에서의 인공섬, 시설 및 구조물을 건설하는 것 등에 대한 권리관계에 하등의 영향을 미치지 않을 뿐만 아니라 해석상의 다툼도 존재하지 않는다. 이는 내수 및 영해가 연안국의 주권이 미치는 해역으로서 국제법상 연안국의 자국의 주권이 미치는 공간을 자유롭게 이용·수익·처분할 수 있으며, 외국은 주권국가의 허가없이 주권에 해당하는 사항을 침해할 수 없는 것이 국제법상 확립된 일반원칙에 해당하므로 굳이 이에 대한 세부규정을 포함할 필요가 없었기 때문으로 이해된다.

해양과학조사에 관한 특칙을 규정하고 있는 유엔해양법협약 제13장의 규정도 또한 동일한 태도를 보이고 있다.

⁶⁾ 유엔해양법협약 제60조 제1항 (b)호 ‘제56조에 규정된 목적과 그 밖의 경제적 목적을 위한 시설과 구조물’의 해석과 관련하여 Soons, Attard, Rosenne 등 대다수의 학자들은 제56조에 규정된 목적을 경제적 목적에 국한하는 것으로 해석하고 있으나 Wegelein은 제56조의 목적에 해양과학조사를 포함하여 해석하고 있다. 해양과학조사 목적의 시설물에 대한 특칙이라 할 수 있는 협약 제258조의 해석상 배타적 경제수역에서 시설 및 구조물을 수반한 해양과학조사의 경우에는 연안국의 허가가 아닌 동의의 대상에 해당하므로 연안국의 허가 대상이 되는 경제적 목적의 시설 또는 구조물과는 분리하여 해석하는 것이 보다 적절할 것으로 생각한다

⁷⁾ 공해상 인공섬, 시설 또는 구조물의 건설의 자유가 인정되고 있으나 그 인공섬 등에 대한 관할권에 대해서는 협약상 아무런 규정을 두고 있지 않다. 또한 협약 제89조의 경우 어떠한 국가도 유효하게 공해의 어느 부분을 자국의 주권아래 둘 수 없다고 규정하고 있으나 인공섬 등의 설치로 인하여 공해상 일정영역을 사실상 건설국이 배타적으로 권리를 행사한다면 이를 어떠한 법리에 의하여 규율할 것인가에 대해서는 해석상 논란이 발생할 수 있다. 이에 대하여 자세한 것은 Wegelein(2009), pp.90-98 참조

즉, 협약 제258조에서 “해양환경의 모든 영역에 있어서 여하한 종류의 과학조사 시설 또는 장비의 설치 및 사용도 그 해역에 있어서 해양과학조사의 수행에 관하여 이 협약에 규정된 것과 동일한 조건에 따른다”고 규정하여 해양과학조사 목적으로 해역에 시설 또는 장비를 전개하는 것도 해양과학조사행위의 하나로서 동 시설 또는 장비가 설치되는 해역에 적용되는 해양과학조사와 관련된 권리와 의무관계를 적용한다는 태도를 보이고 있다. 이에 따라 영해에서의 해양과학조사에 관한 규정을 살펴보면 제245조에서 그 근거를 찾을 수 있다. 제245조는 “연안국은 그 주권을 행사함에 있어서, 그 영해내에서의 해양과학조사를 규제, 허가 및 실시할 배타적 권리를 갖는다. 해양과학조사는 그 연안국의 명시적 동의와 그 연안국이 정한 조건에 따라서 실시되어야 한다”고 규정하고 있다. 이러한 규정 취지에 비추어 볼 때 독도해양과학기지 건설은 독도 주변해역에 대한 해양과학조사 목적으로 설치되는 해상시설로서 그 위치가 대한민국의 영해에 해당함으로써 대한민국 정부가 스스로 결정하여 설치하면 된다. 이때 설치 주체가 정부가 아니라면 대한민국 정부의 관계행정기관의 허가 등을 받아야 하지만, 우리나라의 해양과학조사법은 우리 국민이 실시하는 해양과학조사에 대해서는 별도의 허가제도를 도입하고 있지 않다. 따라서, 위에서 살펴본 바와 같이 해상시설의 설치에 따른 관련 법률의 행정절차를 따르는 것만으로 해양과학조사를 위한 시설의 설치는 가능한 것으로 해석된다.

독도해양과학기지 건설에 따른 국제해양법상 의무

국제해양법상 인공섬, 시설 및 구조물을 해양에 건설, 설치하여 운영하고 이용하는 권한은 위에서 살펴본 바와 같으나, 동 권한을 행사함에 있어 배타적 경제수역, 대륙붕 및 심해저에서 동 권한을 행사하는 국가가 이행하여야 할 의무가 존재한다. 특히, 의무의 내용은 인공섬, 시설 및 구조물을 해상에 건설하거나 설치함으로써 발생할 수 있는 항행의 자유 내지는 권리의 침해를 방지하고자 하는 것이 주를 이루고 있다.

먼저, 항행의 안전을 위한 공시(due notice) 의무이다. 인공섬, 시설 및 구조물을 건설하고자 하는 경우 이 사실을 적절히 공시하여야 한다. 구체적인 공시 주체와 공시방법은 특정되어 있지 않다. 또한 인공섬, 시설 및 구조물 주변에 안전수역(safety zone)을 설치한 경우에는 그 외측범위를 공시하여야 한다(협약 제60조 제3항).

둘째는 폐기되거나 사용하지 아니하는 시설 및 구조물의 경우 항행의 안전을 보장하기 위하여 국제해사기구(IMO)가 작성한 기준에 따라 제거하여야 할 의무를 진다. 이때의 기준으로 활용될 수 있는 것이 1989년 10월 19일 IMO가 결의 A.672(16)을 통하여 채택한 『대륙붕 또는

배타적 경제수역의 근해시설 및 구조물의 제거를 위한 지침 및 기준(Guidelines and Standards for the Removal of Offshore Installations and Structures on the Continental Shelf and in the Exclusive Economic Zone)』이다(Nandan and Rosenne 1993). 그러나 이때의 제거의무는 시설 또는 구조물 전체를 제거하는 것이 아니라 항행의 안전에 위해되지 않는 경우 일부만을 제거할 수 있도록 하고 있다. 일부만이 제거된 경우에는 대상 구조물 또는 시설의 깊이, 위치 및 규모를 적절히 공표하도록 하고 있다. 또한 시설 및 구조물의 제거 시에는 어로, 해양환경보호 및 다른 국가의 권리와 의무를 적절히 고려하도록 요구하고 있다(협약 제60조 제3항).

셋째, 배타적 경제수역 및 대륙붕에서 인공섬, 시설 및 구조물과 그 안전수역은 국제항행에 필수적인 항로대의 이용을 방해하는 곳에 설치할 수 없다(협약 제60조 제7항). 심해저제도의 경우에는 국제항행에 필수적으로 인정된 항로대의 사용을 방해할 수 있는 해역이외에도 어로활동이 집중되는 해역에는 설치할 수 없다고 규정하고 있다. 이와 같은 차이는 그 상부수역이 공해에 해당하는 심해저의 경우에는 공해상 어로의 자유를 해하지 않기 위한 배려를 하고 있는 것으로 보여지며, 배타적 경제수역에서는 연안국의 권리행사를 방해하는 인공섬, 시설 및 구조물은 건설 자체가 연안국의 허가를 받을 수 없으므로 어업에 관한 부분을 추가하지 않은 것으로 해석된다.

인공섬, 시설 및 구조물을 건설하거나 설치하는 경우에 연안국(배타적 경제수역 또는 대륙붕의 경우) 또는 건설 주체(심해저의 경우)는 항행의 안전과 인공섬, 시설 및 구조물의 안전을 보장하기 위하여 그 주변에 안전수역을 설치할 권리를 갖는다(협약 제60조 제4항, 제147조 제2항(c)호).

안전수역의 폭은 적용가능한 국제기준을 적용하여 결정되며, 인공섬, 시설 및 구조물의 성격 및 기능과 합리적으로 연관되도록 하여야 한다. 원칙적으로 인공섬, 시설 및 구조물의 최외측 점으로부터 500미터를 넘을 수 없으나, 일반적으로 수락된 국제기준이 허용하거나 권한있는 국제기구인 IMO가 권고하는 경우에는 그 범위가 조정될 수 있다.

이러한 안전수역에 대하여 선적국을 불문하고 모든 선박은 안전수역을 존중하고, 인공섬, 시설 및 구조물 주변을 항행할 때 일반적으로 수락된 항행에 관한 기준을 준수하여야 한다. 이때의 일반적으로 수락된 항행에 관한 기준은 국제해상충돌예방규칙(the International Regulation for the Prevention of Collisions at Sea)을 의미한다(Nandan and Rosenne 1993).

그러나 위와 같은 규정은 이미 설명한 바와 같이 배타적 경제수역, 대륙붕 및 심해저에 설치되는 인공섬, 시설 및

구조물에 대해서만 해당할 뿐 독도해양과학기지와 같이 영해에 설치되는 시설물의 경우에 대해서는 명문의 규정을 두고 있지 않아 연안국의 권한에 일임하고 있는 실정이다.

3. 독도해양과학기지 건설 및 운영에 관한 국내 법적 근거

독도해양과학기지의 설치 근거 : 해양수산발전기본법

해양수산발전기본법은 해양 및 해양자원의 합리적인 관리·보전 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 위한 정부의 기본정책 및 방향을 정함으로써 국가경제의 발전과 국민복지의 향상에 이바지할 목적으로 제정된 법으로서 우리나라 해양분야의 기본법적 성격을 지니고 있는 법이라고 할 수 있다.

동 법은 제17조 제1항에서 정부로 하여금 해양 및 해양자원의 합리적인 관리·보전 및 개발·이용을 위하여 해양에 대한 과학조사 및 관측을 실시하도록 하고 있으며, 이의 효율적인 수행을 위하여 국가해양관측망을 구축·운영할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 제18조에서는 정부가 해양도시·인공도서 및 해양구조물 등의 설치·운영을 통하여 해양공간을 과학적·경제적으로 활용할 수 있도록 노력하여야 한다고 규정한 바 있다.

위의 두 규정 모두 해양구조물의 설치를 통한 해양공간의 과학적 활용을 의도하고 있다. 독도해양과학기지는 위와 같은 법의 규정 취지에 따라 2003년 이어도 해양과학기지, 2009년 가거초 해양과학기지에 이어 건설되는 국가해양관측망의 하나로서 국가해양관측을 위한 종합해양과학기지로 규정지를 수 있다.

독도해양과학기지 건설에 따른 해상교통안전조치 근거 : 해상교통안전법

해상교통안전법은 선박의 안전운항을 위한 안전관리체제를 확립하고 해상에서 일어나는 선박항행과 관련된 모든 위협과 장애를 제거하여 해상에서의 안전과 원활한 교통을 확보하는 것을 목적으로 제정된 법이다. 동 법의 정의상 ‘해양시설’을 규정하고 있으며, 동 해양시설은 해양환경관리법 제2조 제17호에 따른 ‘해양시설’을 의미하고 있으므로 독도해양과학기지는 동 법상 ‘해양시설’에 해당한다고 해석된다. 또한 동 법의 적용범위가 대한민국의 영해 또는 내수에 있는 해양시설을 포함하고 있으므로 지리

적 적용범위측면에서도 독도해양과학기지는 동 법의 적용을 받는다고 해석된다.

다만, 동 법상 해양시설에 대해서는 항행안전과 관련하여 별도의 규정은 두고 있지 않지만, 2009년 11월 28일부터 시행되는 몇 개의 규정에서는 독도해양과학기지의 건설과 관련하여 고려하여야 할 요소가 발견된다. 동 법 제2조 제38호에서는 해상교통안전에 영향을 미치는 4개의 사업을 진단대상사업⁸⁾으로 설정하고 동 사업으로 인하여 항행안전 위협요인을 전문적으로 조사·측정 및 평가하는 “해상교통안전진단”을 실시하도록 의무화하고 있다.

독도해양과학기지의 건설과 관련하여서는 가호 “수역의 설정과 변경”과 나호 “수역에 설치되는 교량·터널·케이블 등 시설물의 건설·부설 또는 보수”에 해당된다고 해석되며, 특히 가호의 경우에는 해양시설의 설치 후 최대 500미터의 안전수역 설치와 관련이 있을 것으로 해석된다.

따라서, 독도해양과학기지를 건설하는 주체는 제6조의 2 규정에 따라서 국토해양부령이 정하는 기준에 따라 해상교통안전진단을 실시하여야 한다.⁹⁾ 또한, 독도해양과학기지 건설과 관련하여 관계 법령에 따라 허가, 인가, 승인, 신고 등을 하는 경우 동 결과를 허가 등의 권한을 가진 행정기관의 장에게 제출하여야 한다. 동 진단 결과를 제출받은 행정기관의 장은 허가 등의 처분을 하기 전에 동 진단서를 국토해양부장관에게 제출하여야 한다. 국토해양부장관은 행정기관으로부터 진단서를 제출받은 후 45일 이내에 진단서에 대한 검토를 완료하고 검토의견을 해당 행정기관에 통보하여야 한다. 이때 국토해양부장관의 검토의견에 이의가 있는 진단대상사업 실시자는 검토의견을 받은 날로부터 30일 이내에 이의신청서를 해당 행정기관에 제출할 수 있다. 국토해양부장관은 이의신청서를 받은 날로부터 20일 이내에 이의신청의 타당성 여부에 대한 검토 결과를 해당 행정기관을 경유하여 진단대상사업실시자에게 통보하여야 한다. 이상의 절차를 거친 후 해당 행정기관이 허가 등을 처분하며, 사업실시자가 검토의견을 이행하는 지 여부를 확인하고 미이행시 조치명령을 하고, 조치명령 미이행시 사업의 전부 또는 일부에 대하여 중지명령을 내려야 한다.

독도해양과학기지 설치시 해양환경관리사항 처리근거 : 해양환경관리법

해양환경관리법은 기존의 해양오염방지법을 전면 개정

⁸⁾가. 수역의 설정 또는 변경

나. 수역에 설치되는 교량·터널·케이블 등 시설물의 건설·부설 또는 보수

다. 항만 또는 부두의 개발·재개발

라. 그밖에 해상교통안전에 현저한 영향을 미치는 사업으로서 국토해양부령으로 정하는 사업

⁹⁾해상교통안전진단기준에 대해서는 해상교통안전법시행규칙 제2조의 3과 별표 1의2 참조

하여 제정된 법으로서, 해양환경의 보전 및 관리에 관한 국민의 의무와 국가의 책무를 명확히 하고 해양환경의 보전을 위한 기본사항을 정함으로써 해양환경의 훼손 또는 해양오염으로 인한 위해를 예방하고 깨끗하고 안전한 해양환경을 조성하여 국민의 삶의 질을 높이는데 이바지함을 목적으로 하고 있다(해양환경관리법 제1조).

동 법의 적용범위는 대한민국의 내수, 영해, 배타적 경제수역, 해저광물자원개발법상 해저광구 등에 위치하고 있는 모든 선박 및 해양시설과, 대한민국 관할해역 외측에서 운항하는 대한민국의 선박까지를 포함한다(해양환경관리법 제3조). 이때 해양시설이라 함은 해역(「항만법」 제2조제1호의 규정에 따른 항만을 포함한다. 이하 같다)의 안 또는 해역과 육지 사이에 연속하여 설치·배치하거나 투입되는 시설 또는 구조물로서 국토해양부령이 정하는 것으로 제2조 제17호에 규정되어 있다. 국토해양부령으로 정하여진 해양시설의 범주는 해양환경관리법 시행규칙 제3조의 규정에 따라 별표 1로 정리되어 있다. 동 별표에 의거하면 독도해양과학기지는 「해양수산물전기본법 제17조 제1항에 따른 국가해양관측을 위한 종합해양과학기지」에 해당하는 해양시설로 분류되는 것으로 해석된다. 따라서, 독도 인접해역에 건설되는 독도해양과학기지도 해양환경관리법상의 해양시설에 해당하는 제 규정의 적용을 받게 된다.

먼저, 해양시설을 설치하는 경우에는 제33조 제1항에 따라 해양시설의 소유자가 지방해양항만청장에게 가. 법인등기부등본(법인인 경우로 한정한다); 나. 정관(법인인 경우로 한정한다); 다. 해양시설의 설치명세서와 그 도면 및 위치도(축척 2만 5천분의1의 지형도); 라. 법 제32조에 따른 해양오염방지기능인의 임명확인서(별표 1 제1호의 시설인 경우로 한정한다); 마. 법 제35조에 따른 해양시설 오염비상계획서(별표 1 제1호가목의 시설인 경우로 한정한다)와 정보를 포함하여 그 시설을 신고하여야 한다. 다만, 독도해양과학기지의 경우에는 가호에서 다호까지의 정보만을 제출하는 것으로 해석된다. 이러한 신고에 따라 지방해양항만청장은 해양시설 신고증명서를 발급하게 된다. 한편, 법 제40조에 따라 독도해양과학기지를 포함한 해양시설에는 유해방오도로 또는 이를 사용한 설비를 사용할 수 없다.

독도해양과학기지 설치시 공유수면 점용근거 : 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률

독도해양과학기지 건설이 공유수면관리법상 관련행정기관의 면허·허가 또는 지정 등을 받아야 하는 경우에는 해양관리법 제84조에 따라 해당 관련행정기관의 장이 국토해양부장관과 해역이용의 적정성 및 해양환경에 미치는 영향에 관하여 협의하여야 한다. 공유수면 관리 및 매립에

관한 법률 제 8조에서는 제1항에서 공유수면을 점용하고자 하는 경우에는 국토해양부장관 또는 지방자치단체 장의 허가를 받도록 하고 있다. 따라서 독도해양과학기지의 건설의 경우에도 경상북도 도지사가 관할하는 공유수면에서 공유수면을 점용하고자 하는 것이므로 해당 도지사의 허가를 받아야 하며, 이 경우 경상북도 도지사는 허가사전에 국토해양부장관과 협의하여야 하는 것이다.

독도해양과학기지의 안전에 관한 법적 근거 : 형법과 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌에 관한 법률

선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌에 관한 법률은 운항중인 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위를 방지함으로써 선박의 안전한 운항과 해상구조물의 안전을 보호함을 목적으로 2008년 제정된 법률이다.

동 법상 해상구조물은 “자원의 탐사·개발, 해양과학조사 그 밖의 경제적 목적 등을 위하여 해양법에 관한 국제연합 협약에 의한 대륙붕에 상시 고착된 인공섬·시설 또는 구조물을 말한다”고 제2조 제5항에서 규정하고 있다.

이 법에서 고려하고 있는 것은 영해 외측의 대륙붕상에 설치된 해상구조물의 안전을 위협하는 외국인을 처벌하기 위한 것으로서, 폭행·협박·상해·살인죄, 해상구조물 납치 및 그 예비 또는 음모죄, 위험물건 설치 또는 탑재죄 등을 처벌하고 있다. 그러나 동 법은 이어도 해양과학기지 와 같이 영해 외측의 대륙붕상에 설치된 것을 대상으로 하고 있을 뿐 영해에 설치되는 해상구조물에 대한 처벌 규정을 두고 있지 않아, 이 경우에는 일반형법의 규정에 따라 처리될 것으로 생각한다.

4. 독도해양과학기지 건설의 국제법적 효과

독도해양과학기지 건설이 독도의 영유권과 해양관할권에 미치는 효과

독도해양과학기지 설치에 따른 국제법적 효과는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 독도해양과학기지가 해양관할권을 창출하거나 해양경계획정에 어느 정도의 효과를 미치는 가하는 점이다. 둘째는, 독도해양과학기지 설치가 독도에 대한 우리나라의 영유권 강화에 어떠한 효과를 미치는 가하는 점이다.

먼저, 독도해양과학기지 설치에 따라 기대되는 해양관할권의 확장효과는 이미 서술한 바와 같이 현행 국제법의 해석상 명백히 인정되고 있지 않음을 알 수 있다. 유엔해양법협약 제11조에서는 항만체계와 불가분의 일부를 구성하는 최외측의 영구적인 항만시설의 경우에는 해안의 일부를 구성하여 영해의 측정기선으로 활용할 수 있도록 인정하고 있으나, 근해시설(off-shore installation)이나 인공섬은 영구적인 항만시설로 인정하지 않고 있어 영해의 기

점으로 사용될 수 없다.

또한 협약 제259조는 어떠한 형태의 과학조사 시설 또는 장비도 도서로서의 지위를 갖지 못하며, 따라서 자체의 영해를 갖지 못한다고 명시적으로 언급하고 있을 뿐만 아니라 이에 덧붙여 그 존재가 영해, 배타적 경제수역 또는 대륙붕의 경계획정에도 영향을 미치지 아니한다고 규정하고 있다. 다만, 과학조사 시설의 경우에는 500미터를 초과하지 아니하는 합리적인 폭의 안전수역을 설정하는 것을 허용하고 있다(협약 제260조). 따라서 독도해양과학기지의 설치현행 국제법의 해석상 여하한 관할해역을 창출하거나 영해측정 기점으로 사용될 수 없을 뿐만 아니라 해양경계획정에도 아무런 효과를 미치지 않는 것으로 결론지을 수 있다.

한편, 독도해양과학기지 설치가 독도에 대한 우리나라의 영유권 강화에 어떠한 효과를 미치는 가하는 점은 여러 가지 측면을 고려하여야 한다. 먼저, 독도해양과학기지의 설치가 독도에 관한 영유권분쟁이 국제사법재판소 등 제3자의 판단에 맡겨지는 경우 시기적으로 적합한 증거로 활용될 수 있는 가 하는 점과 대한민국의 실효적 주권행사로 분류될 수 있는 가 하는 점을 세부적으로 살펴보아야 한다.

첫 번째 문제의 핵심은 2010년대에 추진되는 독도해양과학기지 설치 행위가 증거력이 있는 실효적 주권 행사로 볼 수 있는 가 하는 점은 독도해양과학기지 설치의 성질과 그 시점의 판단이 중요한 기준이 된다. 먼저, 실효적 주권행사란 도서의 영유권을 판단함에 있어서 매우 중요한 요소로 인정되는 사항으로서 국가가 영유의 의사를 갖고 동 의사를 국가권력의 행사를 통하여 실질적으로 표현하는 것을 말한다(Shaw 2005). 만약 동 행위가 사인의 행위라면 실효적인 주권 행사로 보기 어렵다. 국제사법재판소는 사인의 행위에 관해서 “그들이 공식적인 규정에 근거하였거나 정부의 권한하에서 행동한 것이 아니라면 그러한 행위는 실효적 주권 행사로 볼 수 없다”고 판결하여 왔다(Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia), Judgment, I.C.J. Reports 2002, p. 683, para. 140). 이러한 측면에서 독도해양과학기지 설치의 경우에는 정부 예산으로 우리나라의 영토인 독도 주변 해양의 과학조사를 위하여 시설물을 설치하는 것이므로 정부의 행위로 볼 수 있으며, 독도를 대한민국 영토로 전제하여 그 영해내에 설치하는 것이므로 독도에 대한 영유의 의사를 확인하는 행위로 볼 수 있다.

다음으로 동 행위가 독도의 영유권을 공고히 할 수 있는 실효적 주권행사로 제3자에 의한 분쟁해결시 고려될 수 있는 가 하는 점은 결정적 기일(critical date)과 연계하여 살펴보아야 한다. 육지 영유권 분쟁과 관련하여, 결정적 기일의 중요성은 원칙적으로 실효적 주권행사를 평가

하여 유효하게 할 목적으로 행하여지는 주권의 행사행위와 이미 법적 분쟁에 들어간 권리 주장을 뒷받침할 목적으로 당해 국가에 의해 행하여졌지만 그러한 목적으로는 아무런 의미를 갖지 않는 결정적 기일 이후의 행위를 구분하는데 있다. 그런 까닭에 결정적 기일은 양당사국의 행위가 실효적 주권행사의 가치로 평가되는 가 그렇지 않은가를 구분하는 선이 된다(박, 2006). 국제사법재판소는 인도네시아/말레이시아간 도서 영유권 분쟁사건의 판결에서 다음과 같이 설명하였다.

“양당사국간 분쟁이 구체화 된 시점 이후에 발생한 행위는 그러한 행위가 이전 행위의 통상적인 연속이며 그러한 행위에 의존하는 당사국의 법적 지위를 강화할 목적으로 수행된 것이 아니라면 고려될 수 없다.”(Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia), Judgment, I.C.J. Reports 2002, p. 682, para. 135).

그렇다면 독도에 대한 영유권 분쟁이 언제 한국과 일본간에 발생하였는 가하는 점이 독도해양과학기지 설치행위의 법적 효과를 가늠하는 중요한 잣대가 될 수 있다. 물론 대한민국 정부의 공식입장은 독도의 영유권과 관련하여 어떠한 분쟁도 존재하지 않는다는 점을 견지하고 있다. 그러나 국제사법재판소는 분쟁의 존재 여부를 판단함에 있어서 1924년 상설국제사법재판소가 설정한 분쟁의 정의를 사용하고 있다. 즉 “분쟁은 양자간 법 또는 사실에 대한 의사의 불일치와 법적 견해 또는 이익의 충돌이다”라는 정의에 비추어 볼 때 (Mavrommatis Palestine Concessions, Judgment, No. 2, 1924, P.C.I.J., Series A, No. 2, p. 11), 양당사국에 의해 어떠한 주장과 반대주장이 분명히 표현된 시점을 분쟁의 결정적 기일로 보고 있다. 이러한 국제판례의 태도에 비추어 볼 때 대한민국과 일본간에는 독도의 영유권에 관하여 분쟁이 존재하는 것으로 생각된다. 다만, 그 시점에 대해서 학자들간의 의견이 나뉘어지고 있지만, 아무리 늦어도 1952년 대한민국이 독도를 포함하는 평화선 설정에 대하여 일본이 항의하고 독도 영유권 문제를 국제사법재판소에 부탁하자는 주장을 한 시점이 결정적 기일이라고 보고 있는 것으로 이해된다(박 2006). 이와 같은 판단에 따르면, 2009년 시점에서 추진되고 있는 독도해양과학기지 설치 행위는 실효적 주권행사로 인정될 수 있지만, 독도 영유권을 판단함에 있어서 기존 국제재판소의 태도상 실효적 주권행사의 증거로 채택되기에는 어려움이 있는 것으로 생각된다.

두 번째 문제의 핵심은 독도 자체가 아닌 독도에서 다소 떨어진 해상에 해상시설을 건설하는 것이 독도 자체의 영유권 행사로 볼 수 있는 가하는 점이다. 이 점에 대해서

국제사법재판소는 엄격한 기준을 제시하고 있다. 즉, 도서의 영유권을 판단함에 있어서 분쟁당사국이 제시하는 실효적 주권 행사의 증거중 분쟁도서 그 자체에 대하여 행하여진 실효적 주권 행사만을 실효적 증거로 인정하였을 뿐 분쟁도서에 대한 권원을 바탕으로 그 주변해역에서 이루어진 실효적 주권 행사의 경우에는 이를 분쟁도서의 영유권 판단에서 제외하고 있다. 2007년 니카라과와 온두라스간 도서영유권 및 해양경계획정분쟁사건에서 국제사법재판소는 단순히 분쟁도서 주변을 순찰한 기록, 분쟁도서 주변에 어업면허를 부여한 증거 및 분쟁도서 주변해역에서 외국인에게 석유채굴권을 부여한 증거 등에 대해서 동 증거들이 분쟁도서 자체에 대한 실효적 증거로 보기 어렵다는 판결을 내린 바 있다. 다만, 석유채굴권지역을 측량하기 위하여 분쟁도서 위에 삼각측량기를 설치하도록 허가해 준 점, 어업면허와 함께 분쟁도서상에 어업과 관련된 건축물 건설을 허가하거나 어선 건조를 허용한 것은 분쟁도서에 대한 영유권의 증거로 인정하였다(*Case concerning Territorial and Maritime Dispute Between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea, Judgment, I.C.J. 2007, paras. 168-208*). 따라서 이와 같은 국제사법재판소의 판단 태도로 볼 때 독도 인근해역에 해양과학기지를 설치하는 것이 반드시 독도에 대한 주권의 실효적 행사로 보기 어렵다. 독도해양과학기지 설치와 독도에 대한 실효적 주권 행사를 연계시키기 위해서는 독도해양과학기지의 장비보관창고나 자료의 수신시설 등을 독도에 병행하여 설치하는 것이 필요하다고 생각한다. 다만, 이러한 조치도 결정적 기일의 설정에 따라 제3자적 판단에서 유효한 증거로 채택될 수 있는 가 하는 점은 이미 위에서 서술한 바 있다.

독도해양과학기지 건설이 해양경계획정 협상절차에 미치는 효과

독도의 영유권에 대해서는 대한민국과 일본간에 이견이 존재하고 있으며, 동 문제로 인하여 비록 양국간에 동해를 비롯한 대상해역에서 배타적 경제수역 및 대륙붕 경계획정에 관한 정부간 협상이 10여 차례 이상 진행되었지만 그다지 성과있게 진행되고 있지 못하다. 일반적으로 해양경계획정에 관한 협상시 대상수역에 영유권분쟁이 존재하거나 월경자원이 존재하는 경우 및 전통적인 권리가 존재하는 경우에는 동 협상이 장기간의 시간을 요하거나 경계획정 자체를 미루고 잠정협정형태로 지속하는 사례를 다수 발견할 수 있다(이 2007). 대한민국과 일본의 관계에서도 위와 같은 예에 해당한다고 볼 수 있다.

대한민국이 독도해양과학기지를 독도 인근수역에 설치

하는 것 자체는 독도에 대한 영유권을 확보하고 있으며 실효적 점유상태에 있는 영역의 이용에 대한 국가의 정당한 주권 행사의 하나로 판단된다. 다만, 동 행위가 현재 진행중에 있는 해양경계획정협상에 어떠한 영향을 줄 수 있는 가 하는 점이 논점이 될 수 있다.

유엔해양법협약 제74조 제3항 및 제83조 제3항은 연안국이 경계획정분쟁이 발생하고 있는 배타적 경제수역 및 대륙붕중 관할권 중복주장수역에서 이행하여야 할 두 가지 의무를 다음과 같이 규정하고 있다.

“3. 제1항의 합의에 이르는 동안 관계국은 ‘이해 및 상호협력의 정신으로(in a spirit of understanding and co-operation)’ 그 과도기동안 최종적 합의에의 도달을 위태롭게 하거나 방해하지 아니하면서 실제적 성격의 잠정약정을 체결하도록 ‘모든 노력을 다하여야 한다(shall make every effort)’. 그 약정은 최종적 경계획정을 방해하지 아니한다.”

첫 번째 의무는 당사국으로 하여금 최종경계획정에 이르는 동안 실제적 성격의 잠정약정을 체결하기 위하여 모든 노력을 다하여야 할 의무이다. 두 번째 의무는 최종경계획정에 이르는 동안 최종합의를 위태롭게 하거나 방해하지 않도록 모든 노력을 다하여야 할 의무이다.

이와 같은 의무중에 독도해양과학기지 설치와 관련하여 관심이 가는 부분은 최종합의를 위태롭게 하거나 방해하지 않을 의무이다. 해양경계획정에 대한 합의에 이르는 과정에서 최종합의를 위태롭게 하거나 방해하지 않도록 모든 노력을 다하여야 하는 의무는 해양을 이용함에 있어서 국가간의 평화와 우호관계를 증진하고 분쟁을 평화적으로 해결하고자 하는 유엔해양법협약의 목적을 달성하기 위하여 필요한 사항으로 이해된다.¹⁰⁾ 그러나 이 의무를 이해함에 있어 전제가 되어야 하는 가장 중요한 것은 동 의무가 분쟁수역에서 모든 활동을 배제하는 것을 의도하는 것이 아니며, 최종합의에 영향을 미치지 않는 한 해양경계획정 분쟁수역에서의 당사국 활동은 허용되는 것으로 보아야 한다는 것이다(Nandan and Rosenne 1993).

그러나 구체적으로 어떠한 활동이 최종합의에 영향을 미치는 것인지에 대해서는 유엔해양법협약상 언급이 없으므로, 이에 대해서는 국제판례에 나타난 사항을 바탕으로 이해할 수 밖에 없다(이 2009).

국제판례를 통하여 논의의 대상이 된 활동은 대륙붕에 대한 조사 또는 탐사활동이다. 국제사법재판소는 그리스와 터키간 에게해사건에서 그리스는 재판소로 하여금 터키가 최종판결이 내려질 때까지 자국의 동의없이 계쟁수

¹⁰⁾ *Guyana/Surinam Arbitration, Award* (17 Sep., 2007), para. 461

역에서 모든 탐사활동이나 과학조사를 삼가도록 결정하여 줄 것을 요청한 바 있다(이 2009). 이 요청은 터키가 계쟁 수역의 대륙붕에 대하여 음향조사(seismic survey)를 실시하는 것을 제지할 목적으로 제기된 것이다. 이에 대하여 재판소는 다음과 같이 3가지 이유를 들어 잠정조치에 대한 그리스의 요청을 받아들이지 않았다.¹¹⁾

첫째, 음향조사가 해저 및 하층토에 대한 물리적 손상을 야기할 위험이 없다.

둘째, 음향조사가 일시적인 성격(transitory character)을 가지고 있으며 시설물의 설치를 포함하고 있지 않다.

셋째, 계쟁수역 대륙붕 자원을 실제적으로 소유하거나 기타 이용행위가 음향조사에 수반되지 않았다.

재판소는 위의 3가지 요소를 고려할 때 터키가 행하는 음향조사가 그리스가 주장하는 것과 같은 그리스의 권리에 회복 불가능한 침해를 야기할 위험이 없다고 판단하고 그리스의 요청을 기각한 것이다.

이와 같은 국제사법재판소의 태도는 가이아나와 수리남 간 해양경계획정에 관한 국제중재재판소의 판정에서도 그대로 수용되고 있다.¹²⁾

결론적으로 중북주장수역에서 연안국 일방이 취하는 행위는 금지규칙이 적용되는 경우와 허용규칙이 적용되는 예가 동시에 존재한다고 볼 수 있다. 구체적인 예로서는 에게해사건에서 확인된 바와 같이 구조물을 사용하는 탐사 및 개발, 현실적으로 자원을 획득하거나 이용하는 행위, 해양환경에 물리적 변경을 가져오는 활동 등이 금지되는 행위의 종류에 해당될 것으로 생각되며, 해양환경에 물리적 변경을 가져오지 않는 음향탐사와 같은 조사나 탐사의 행위 등은 허용되는 것으로 해석된다. 다만, 이와 같은 일방분쟁당사국의 일방적 행위가 비록 경우에 따라 협약상 허용된다고 하여도 동 행위에 대하여 아무런 조치를 취하지 아니하면 묵인(acquiescence)에 해당하는 것으로 해석될 여지가 있으므로 타방 당사국이 이러한 일방적 행위에 대한 대항력을 확보하기 위하여 항의 등의 조치를 취하는 것은 별개의 사안으로 생각한다(이 2009).

이상의 분석을 바탕으로 할 때 독도해양과학기지 건설이 해양경계획정협상에 미치는 효과는 국제법상 크지 않을 것으로 생각된다. 그 이유로서는 독도해양과학기지가 독도의 영해에 위치하며, 동 기지의 존재가 해양경계획정에 영향을 미치지 않는다는 점을 들 수 있다. 또한 동 기지가 비록 해저면에 고정되는 것이지만 해양환경을 훼손하는 것이 아니며 목적이 다하는 경우 철거가 가능하다는 점, 동 기지의 활용목적이 자원 개발에 있지 않고 동해의 해양과학조사 자료 획득에 있으며 그 결과가 주변국 모두

에게 이익이 된다는 점 등도 고려요소가 될 수 있을 것으로 생각한다.

5. 결 론

오늘날 세계 각국은 해양을 효율적으로 이용하고 해양으로 기인되는 자연재해로부터 연안지역의 인명과 재산을 보호할 목적으로 해양에 대한 보다 많은 자료 및 정보를 확보하기 위해 노력하고 있다. 이와 같은 노력의 일환으로 우리나라도 국가관할권 최외측지역에 해양과학기지를 설치하고 실시간으로 외해의 정보를 입수하여 이에 적절히 대처하고자 하는 노력을 하고 있으며, 금번 추진되고 있는 독도해양과학기지 건설도 그러한 노력의 하나이다.

본질적으로 독도해양과학기지의 역할은 해양에 대한 자료 및 정보를 실시간으로 입수하여 이를 활용하고자 하는 평화적이고도 과학적인 목적을 지니고 있지만, 그 설치 위치가 영유권과 관련하여 일본과 마찰이 발생하고 있는 독도 인근해역이라는 점에서 비상한 관심이 일어나고 있다. 특히, 우리나라는 이어도 종합해양과학기지 건설과 관련하여 동 기지의 건설 위치가 중국과 해양경계획정이 미해결된 지역이라는 이유로 중국정부로부터 항의를 받고 이에 외교적으로 대응한 경험이 있다. 즉, 국내적 사안으로 처리될 수 있는 사안이라 하더라도 국제법적으로 내포하고 있는 의미와 영향에 대한 분석이 반드시 필요하고, 우리나라의 활동에 적합한 법적 대응논리를 사전에 검토하는 것이 필요하다는 점을 배운 바 있다.

이러한 측면에서 독도해양과학기지를 살펴볼 때, 동 기지는 유엔해양법협약 제258조가 적용되는 해양과학조사 목적의 시설로 판단된다. 동 협약상 해양과학조사 목적의 시설은 동 시설이 설치되는 수역에 적용되는 해양과학조사제도에 따르도록 되어 있는 바, 동 기지가 독도 기점 영해의 범위에 건설된다는 점을 고려할 때 동 기지의 건설에 따른 국제법적 근거는 영해에서의 해양과학조사에 대한 국제법제도의 적용을 받는다고 해석된다. 영해의 해양과학조사에 대해서는 협약상 특별한 규정을 두고 있지 않고, 전적으로 연안국의 주권에 의거하여 행하도록 하고 있는 바 독도해양과학기지의 건설에 따른 구체적 법적 근거는 관련 국내법에서 찾아야 할 것으로 생각한다.

국내법상으로도 독도해양과학기지는 해양시설로 분류되고 있으며, 건설 근거는 해양수산발전기본법에서 찾을 수 있다. 이 밖에도 동 기지의 건설과 관련하여서는 해상교통안전법, 해양환경관리법, 공유수면관리법 등이 적용되며, 유지관리상 안전에 관한 사항은 우리나라의 형법이

¹¹⁾ *Agean Sea, Interim Protection, Order, I.C.J. Reports 1976*, paras. 30-31

¹²⁾ *Guyana/Surinam Arbitration, Award*, para. 470

적용되는 것으로 보인다.

한편, 이상에서 살펴본 바와 같이 독도해양과학기지의 건설에 관한 국제법 및 국내법적 근거는 비교적 용이하게 분석될 수 있으나 동 기지의 건설이 내포하고 있는 국제법적 의미 내지 효과는 간단하지 않은 것으로 보인다. 먼저, 동 기지의 건설이 해양관할권의 확장에 미치는 효과 측면에서는 국제법상 그 효과가 명시적으로 부인되고 있는 바 해양관할권 확장효과는 없는 것으로 판단된다. 다음으로 동 기지의 건설이 독도 영유권강화차원에서 실효적 지배의 사례로 평가받을 수 있는 가 하는 점은 동 영유권 분쟁이 제3자적 판단에 부탁된다는 어려운 가정하에서 살펴볼 수 있으며, 현재까지의 국제판례의 태도에 비추어 볼 때 결정적 기일의 설정과 매우 밀접한 관련이 있다고 본다. 즉, 결정적 기일이 독도해양과학기지 건설 이전으로 정해질 경우 기존 국제재판소의 태도는 영유권 주장을 뒷받침하는 실효적 지배의 사례로 인정하는 것에 대해 부정적 태도를 보이는 것으로 분석된다. 그러나 이와 같은 국제법적 효과에 대한 판단이 독도에 대한 우리나라의 실효적 지배를 대외적으로 홍보하는 효과마저도 부인하는 것은 아니라고 생각한다. 마지막으로, 독도해양과학기지 건설이 현재 진행중인 해양경계협정협상에 부정적 영향을 미치는 행위로서 유엔해양법협약 제74조 제3항상의 의무를 위반하는 것으로 간주될 수 있는 가하는 문제에 대해서는 동 사안이 국제판례상 허용되는 활동의 범위에 드는 것으로 해석될 수 있는 것으로 보인다. 다만, 일본의 경우 해양경계협정 협상과도 별도로 자국이 영유권을 주장하는 독도 주변해역에 새로운 해상시설을 설치하는 것이 자국의 입장을 해한다는 반응을 보일 가능성이 높다. 우리나라의 경우에는 동 항의에 대하여 주권의 행사에 따른 당연하고도 정당한 조치임을 주장하여야 할 것이고, 동 기지의 활용으로부터 발생하는 자료의 공개 내지는 공동활용 등의 가능성을 모색하는 것이 필요할 것으로 생각한다.

사 사

본 논문은 2009년 국토해양연구개발사업 “종합해양과학기지 구축 및 활용연구”의 일환으로 수행된 연구결과를 정리·보완하여 작성된 것입니다.

참고문헌

- 김대순 (2009) 국제법론. 삼영사, 서울, 1650 p
 김부찬 (2007) 이어도 및 이어도 주변수역의 해양법적 지위. 법과 정책, 13(2):1-21
 김영구 (2004) 한국과 바다의 국제법. 21세기 북스, 서울,

992 p

- 김현수 (2007) 국제해양법. 연경문화사, 서울, 710 p
 박배근, 박성욱 (2006) 독도영유권과 결정적 기일에 관한 연구. 한국해양수산개발원, 서울, 80 p
 박찬호, 김한택 (2009) 국제해양법. 지인북스, 523 p
 이병조, 이중범 (2008) 국제법신강. 일조각, 서울, 1265 p
 이용희 (2009) 이어도 주변수역 자원관리제도의 현황 및 개선방향. 경희법학, 44(3):19-58
 이용희 (2007) 국제법상 월경자원의 처리에 관한 고찰. Ocean and Polar Res 29(2):167-185
 최종화 (2008) 현대국제해양법. 두남, 서울, 486 p
 Attard DJ (1987) The exclusive economic zone in international law. Clarendon Press, Gloucestershire, 350 p
 Brown ED (1992) The significance of a possible EC EEZ for the law relating to Artificial Islands, Installations, and Structures, and to Cables and Pipelines, in the Exclusive Economic Zone. Ocean Development and International Law, 23:115-144
 Galea F (2009) Artificial Islands in the Law of the Sea, Thesis for Degree of Doctor of Law, University of Malta, 145 p
 Nandan SN, Rosenne S (1993) United Nations Convention on the Law of the Sea 1982; A Commentary, Martinus Nijhoff Publishers, 1040 p
 Papadakis N (1976) The international legal regime of artificial islands. Sijthoff, 277 p
 Papadakis N (1975) Artificial Islands in international law. Mar Policy and Managt, 3:33-39
 Shaw MN (2005) Title to Territory. Ashgate, 525 p
 Soons AH (1982) Marine scientific research and the law of the Sea. Kluwer Law and Taxation Publishers, 383 p
 Wegelein FH (2005) Marine Scientific Research: The Operation and Status of Research Vessels and Other Platforms in International Law. Martinus Nijhoff Publishers, 393 p
 Case Concerning Territorial and Maritime Dispute Between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea, Judgment, I.C.J. Report 2007
 Mavrommatis Palestine Concessions, Judgment, No. 2, 1924, P.C.I.J., Series A, No. 2.
 Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia), Judgment, I.C.J. Reports 2002, 625 p

Received Nov. 1, 2010

Revised Nov. 17, 2010

Accepted Nov. 29, 2010