

독도의 섬으로서의 법적 지위 공고화 방안* **

이 용 호

영남대학교 법학전문대학원 교수

< 목 차 >

- I. 들어가는 말
- II. 섬(island) 및 암석(rock)의 개념
- III. 독도의 법적 지위
- IV. 섬으로서의 지위 공고화방안
- V. 맺는 말

I. 들어가는 말

지난 약 60년 가까이 우리나라와 일본 양국은 독도영유권문제를 둘러싸고 지루한 논쟁을 벌여 오고 있는 바, 양국은 각각 “독도(일본 명칭 다케시마)는 역사적으로나 또는 국제법적으로 자국의 영토라는 것이다.”¹⁾ 이처럼 독도문제의 핵심이 바로 그 귀속여부를 둘러싼 논쟁(고유영토의 여부, 실효적 지배의 여부, 전

* 심사위원 : 김태운, 채형복, 서보건

투고일자 : 2010. 2. 25 심사일자 : 2010. 3. 17 게재확정일자 : 2010. 3. 23

** 이 논문은 2008년 교육과학기술부 지정 정책중점연구소 지원사업에 의해 연구되었음.

1) 우리 정부의 공식적 입장은 “독도는 역사적으로나 지리적으로 국제법상 우리 고유의 영토이며, 우리가 실효적으로 점유하면서 독도와 그 영해에 대한 완전한 주권을 행사하고 있는 상황인 만큼, 한·일간 외교교섭의 대상이 될 수 없다.”로 요약할 수 있다. 반면 일본의 입장은 2008년 관 ‘외교청서’(외무성 백서)를 통해 읽을 수 있는데, “다케시마는 역사적 사실에서나 국제법상으로도 명백히 일본 고유의 영토라는 게 일본 정부의 일관된 입장이다. 한국이 이 섬을 실효적으로 지배하고 있었다는 명확한 근거는 한국 측으로부터 제시되지 않았다. 독도문제는 평화적으로 해결해야 하며 (일본)정부는 외교상의 경로를 통해 분쟁을 해결하도록 노력하고 효과적인 방안을 찾아나갈 것”이라고 기술하고 있다.

후 각종 문서의 해석상의 대립)이라고 하겠는데, 이러한 귀속문제와 맞물려 있는 중요한 다른 한 문제가 바로 독도의 법적 지위에 관한 부분이라고 할 것이다.

유엔해양법협약상의 '섬에 관한 규정(제121조)의 모호성'으로 인해,²⁾ 전세계적으로 많은 경우 섬의 법적 지위를 둘러싸고 논란을 야기하고 있는 바, 독도의 경우도 그러한 범주에 해당된다고 하겠다. 즉 독도를 동 협약상의 '섬(island)'으로 볼 것인지 아니면 인간거주 또는 독자적 경제생활을 유지할 수 없는 '암석(rock)'으로 볼 것인지의 여부에 따라 독도의 법적 지위가 달라진다는 것이다.³⁾

이러한 상황 하에서, 국내적으로 독도의 '섬으로서의 법적 지위'를 공고화하려는 많은 제안들이 나오고 있으며, 또한 세계적으로도 각국은 자국의 연안해에 있는 무인도를 유인도화하는 등 그 법적 지위를 강화하려는 노력들이 끊임없이 일어나고 있는 실정이다.⁴⁾

2) 유엔해양법협약의 체결과정에서, 다수의 도서를 갖는 국가들은 모든 섬이 일반 육지와 동등하게 배타적경제수역과 대륙붕을 가져야 한다고 주장한 반면, 개도국과 지리적 불리국들은 섬의 크기와 주민의 수 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여야 한다는 입장을 취하였다. 예컨대 사이프러스·그리스·태평양상의 섬 국가들은 국가관할권을 최대한 인정하자는 입장을 취하였고, 반면에 싱가포르·덴마크·토바고·루마니아 등은 해양공역을 최대한 보호해야 한다는 입장을 취하였던 것이다. 이처럼 섬의 지위에 대하여 합의점을 찾을 수 없었고, 결국 동 협약은 상기 양측의 입장을 거슬리지 않게 모호하게 채택되었던 것이다(정인섭, 『신국제법강의』, 박영사, 2010, 401면).

3) 유엔해양법협약 제121조에서 암석에 대한 정의를 명확하게 하지 않고 있음으로 인해, 그 법적 효과로서 단지 영해와 접속수역만을 갖는 것인지 아니면 추가하여 배타적경제수역과 대륙붕까지 갖는 것인지에 관해서 그 주체를 둘러싸고 논란이 있다. 먼저 도서를 영해와 접속수역만을 갖는 암석(rock)과 추가적으로 배타적경제수역과 대륙붕까지 갖는 섬(island)으로 양분하는 견해가 있다. 물론 이 경우에도 인간거주와 독자적 경제생활과 무관하게 모든 섬이 배타적경제수역과 대륙붕을 갖는다고 해석할 수 있는가 하는 의문이 있다. 다음으로 암석을 다시 양분하여 인간거주 또는 독자적 경제생활이 가능한 암석과 그렇지 않은 암석으로 나누고, 전자는 섬과 함께 대륙붕과 배타적경제수역까지 인정되는 것으로, 반면 후자는 단지 영해와 접속수역만을 갖는 것으로 구분하는 견해가 있다. 아무튼 본 논문에서는 도서의 법적 효과라는 측면에서 배타적경제수역과 대륙붕까지 갖는 '섬' 및 '인간거주 또는 독자적 경제생활이 가능한 암석'을 총괄하여 '섬'이라고 명명하고, 그렇지 않은 암석의 경우만을 암석이라고 칭하기로 한다.

4) 예컨대 일본의 오키노토리시마(沖鳥島)라는 태평양상의 2개의 암석을 그 예로 들 수 있는데, 동경으로부터 남쪽으로 약 2,000km 떨어져 있는 너비가 각각 4.7m와 3m이고 수면위의 높이가 각각 3m와 1m인 암석이다. 일본은 침식작용으로 사라져가고 있는 암석을 살린다는 명목으로 1988년부터 약 3년간 2억 4천만 달러를 지출하여 인공구조물 공사를 벌였는데, 그 속셈은 오키노토리시마를 유엔해양법협약상의 섬으로 인정받아 주변 200해리 해역에 배타적경제수역을 확보하기 위한 것으로 보인다(박찬호, "섬의 국제법상 지위 - 바위섬의 해양관할권을 중심으로", 『국제법학회논총』, 제47권 제2호, 2002.10, 23면).

따라서 배타적경제수역(Exclusive Economic Zone : EEZ)과 대륙붕이라는 광활한 해역에 대한 관할권을 가질 수 있는 '섬으로서의 법적 지위'를 확립하기 위하여, 독도의 경우 어떠한 노력들이 필요한지를 고민해야 할 때라고 판단된다.

이러한 측면에서 본 논문에서는 독도의 '섬으로서의 법적 지위 공고화'를 위한 방안을 정리해 보고자 하는 바, 구체적으로 아래의 몇 가지 측면을 고찰하고자 한다. 첫째 유엔해양법협약상의 '섬의 개념'을 정의해 보고자 한다. 둘째 독도가 유엔해양법협약상의 섬의 지위를 갖는지의 여부를 분석해 보고자 한다. 셋째 독도의 '섬으로서의 지위' 공고화를 위해 어떤 노력들이 필요한지를 제안해 보고자 한다.

II. 섬(island) 및 암석(rock)의 개념

일반적 의미에서 '암석'이란 부피가 큰 돌, 즉 바위를 의미하며, 그리고 '섬'이란 사면이 물로 둘러싸인 육지라고 정의된다. 예컨대 육안으로 즉시 용이하게 구분되는 경우로서 제주도, 울릉도, 거문도, 거제도 등은 당연히 섬이라고 하겠고, 반면 흔히 바닷가에서 볼 수 있는 작은 바위는 암석에 해당된다고 하겠다.

이처럼 일반적 의미에서의 구분과 마찬가지로 해양법에서도 양자를 구분하는데, 유엔해양법협약 제121조 3항에서 일부 암석에 대해서는 배타적경제수역과 대륙붕을 인정하지 않기 때문에 동조 1항의 섬과 3항의 암석으로 구분되는 것이다.

1. 섬(island)의 정의와 관할권

1) 섬의 정의

유엔해양법협약 제121조에서는 '섬제도'에 관해 규정하고 있는 바, 동조 제1항에서는 섬을 "바닷물로 둘러싸여 있으며, 밀물일 때에도 수면 위에 있는, 자연적으로 형성된 육지지역"이라고 정의하고 있다(동 협약 제121조 1항).

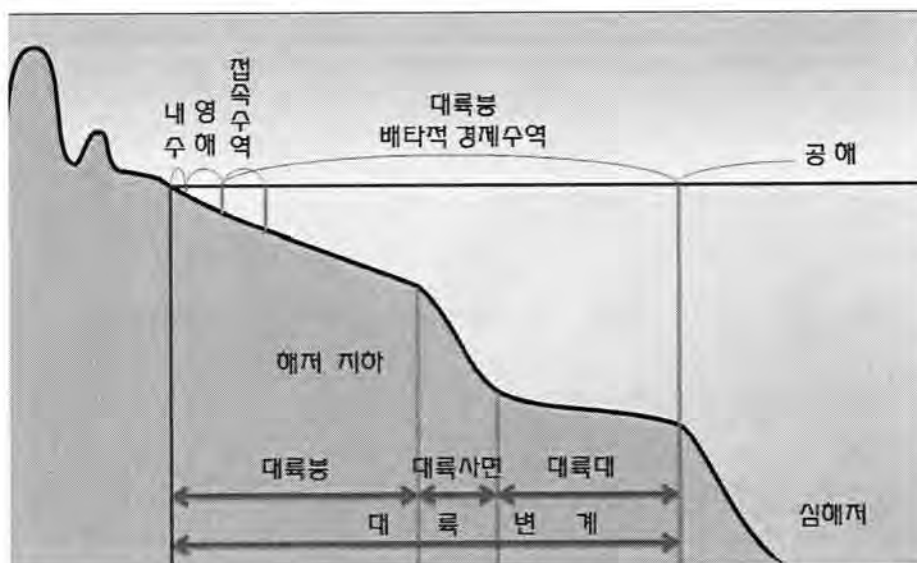
이러한 정의는 1958년의 영해및접속수역에관한협약 제10조 1항과 동일한데, 단지 유엔해양법협약 제121조 3항을 통해 인간거주 또는 독자적 경제생활을 유지할 수 있는 능력을 그 요건으로 추가하고 있는데 지나지 않는다. 이러한 배경

은 6~70년대를 거치면서 ‘대륙붕 개념의 변화’ 및 ‘배타적경제수역이라는 새로운 개념의 등장’으로 인해 확대된 해역을 연안국에게 인정하게 되면서 찾을 수 있는데, 즉 이 경우 야기될 수 있는 연안국의 관할권남용에 대한 일종의 견제장치가 필요했기 때문인 것으로 이해된다.⁵⁾

결국 유엔해양법협약상 섬의 요건은 인간거주 또는 독자적 경제생활이 가능한 것(후술함)으로서 자연적으로 형성된 육지여야 하며, 바닷물로 둘러싸여 있어야 하며, 만조 시에도 수면 위에 존재해야 하는 것으로 요약할 수 있다.

따라서 인공시설물, 인공섬, 선박 또는 빙산 등은 법적 측면에서 섬이 될 수 없다. 또한 일면이 육지에 붙어 있는 반도나 만조 시에는 수면 아래로 들어가는 간출지(low-tide elevation)도 섬이 아닌 것이다.⁶⁾

2) 섬의 관할권



5) 연안국의 주권과 이를 보완하는 기능을 하는 영해 및 접속수역과는 달리, 배타적경제수역과 대륙붕은 동 수역의 기능적 목적에 부합하는 주권적 권리 내지 관할권이 행사되는 수역이라고 할 수 있다. 따라서 충분한 크기나 환경을 갖지 못하는 암석의 경우에는 그러한 수역의 선포목적에 부합하지 못하기 때문에, 배타적경제수역이나 대륙붕을 갖지 못한다고 규정한 것이다(이창위, “일본의 도서와 해양경계문제”, 『국제법학회논총』, 제54권 제2호, 2009.8, 204면).

6) 김대순, 『국제법론』, 제15판, 삼영사, 2010, 1030-1031면.

유엔해양법협약 제121조 2항에서는 섬이 일정한 예외의 경우를 제외하고 독자적으로 영해, 접속수역, 배타적경제수역 및 대륙붕을 보유함을 규정하고 있다. 이러한 섬은 공해상에 있건 또는 영해 내에 있건 간에 독자적인 영해를 갖으나, 내수 안에 존재할 경우에는 영해를 갖지 않으며, 또한 섬이 환초(attolls)로 둘러싸여 있거나 혹은 가장자리에 암초를 가진 섬의 경우에는 공인된 해도 상에 표시된 당해 환초 또는 암초의 바다 쪽 저조선을 영해측정의 기선으로 삼도록 하고 있다(동 협약 제6조).

먼저 영해란 국가의 영토와 내수 외측(단 군도국가의 경우에는 군도수역의 외측)에 인접하고 있는 일정한 범위의 해대로서, 연안국의 포괄적 주권(예컨대 경찰권, 연안무역권, 연안어업권, 해양과학조사권 등)이 미치는 수역이다. 오늘날 영해의 범위는 12해리 범위 내에서 각국이 자국 영해를 정하도록 하고 있는데, 우리나라는 영해및접속수역법에 따라 원칙적으로 12해리 영해를 갖되 예외적으로 12해리 범위 내에서 대통령령으로 따로 정하도록 하고 있다. 따라서 대한해협의 경우에만 3해리 영해를 설정하고 있다.⁷⁾

둘째 접속수역이란 연안국이 자국의 영해에 인접한 일정범위의 공해수역에 대하여 관세, 위생, 재정, 출입국관리 등의 특정사항에 관한 관할권을 행사하기 위하여 설정한 수역으로서, 오늘날 기선으로부터 24해리를 초과해서 설정할 수 없도록 하고 있다.⁸⁾

셋째 배타적경제수역이란 연안국의 영해 외측에 접속하는 수역으로서, 그 수중·해저 및 지하에 있는 모든 생물·미생물 천연자원에 대한 연안국의 배타적 관할권이 인정되는 기선으로부터 200해리 범위의 수역을 말한다.⁹⁾

끝으로 대륙붕이란 연안에 인접한 영해 밖 수역의 해저와 그 지하로서, 대륙변계 외연이 영해기선으로부터 200해리 내에 있는 경우에는 200해리까지, 200해리를 초과하는 경우에는 350해리 또는 수심 2,500m의 등심선으로부터 100해리까지의 부분으로서, 연안국의 관할권이 인정되는 수역을 의미한다.¹⁰⁾

7) 위의 책, 961면.

8) 위의 책, 978면.

9) 위의 책, 988면.

10) 위의 책, 997면.

2. 암석(rock)의 정의

유엔해양법협약 제121조 3항에서는 암석을 “인간이 거주할 수 없거나 또는 독자적인 경제생활을 지속할 수 없는 것”으로 정의하고 있다. 즉 암석은 만조 시 수면 위에 존재하는, 바다로 둘러싸인 자연적으로 형성된 육지지역으로서, 인간이 거주할 수 없거나 또는 독자적인 경제생활을 지속할 수 없는 경우라는 것이다.¹¹⁾

이처럼 동향에서 암석에 대한 정의를 명확하게 내리지 않음으로 인해서, 인간 거주 또는 독자적 경제생활이 무엇을 의미하는지에 관한 추가적인 논의가 뒤따른다고 하겠다.¹²⁾

1) 인간거주의 여부

‘인간의 거주 가능성’이라는 요건과 관련하여, 인간의 거주란 섬의 능력과 관계있으며, 인간의 영구적 거주가 필요조건이고 조직적이고 안정적인 거주를 의

11) 그 밖에도 섬 또는 암석을 구분하는 기준으로 도서의 크기를 기준으로 삼자는 주장이 있었는데, Hodgson과 Smith같은 학자와 국제수로국(International Hydrographic Bureau)의 견해 및 제3차 유엔해양법회의 과정에서 아프리카 국가들이 바로 그것이다. 먼저 Hodgson과 Smith는 그 면적이 1,000평방마일이 넘는 것을 섬(island), 1에서 1,000평방마일까지를 중소도(isle), 0.001평방마일 이하의 암석이라고 구분한다. 다음으로 국제수로국은 1~10평방킬로미터를 소도(small islet), 10~100평방킬로미터를 중소도(islet), 100~50,000평방킬로미터를 섬이라고 구분하고 있다. 끝으로 아프리카의 14개국은 섬, 소도, 암석으로 구분하였다. 그리고 말하는 면적이 1평방킬로미터 이상은 섬이고 그 미만은 소도라고 구분한 바 있다(R.D. Hodgson and R.W. Smith, "The Informal Single Negotiating Text(Committee II) : A Geographical Perspective", *Ocean Development and International Law*, Vol.3, 1976, p.230 ; Mitchell P. Strohl, *The International Law of Bays*, Martinus Nijhoff, 1963, p.69, note 6(박찬호, 앞의 논문, 25-26면 재인용) ; 정갑용·Jon M. Van Dyke·주문배, 『독도영유권에 관한 국제법적 쟁점 연구』, 한국해양수산개발원, 2004, 6면). 그러나 이러한 주장은 유엔해양법협약에는 채택되지 못하였는데, 이러한 크기를 기준으로 구분하려는 시도는 한면에 합리성은 있지만, 그 기준이 명확하기 때문에 개개 국가가 보유한 섬의 크기에 비추어 찬반이 명확하게 정해짐으로써 일반적 지지를 얻기 어렵다는 단점을 갖는다.

12) 유엔해양법협약 제121조(섬제도)의 올바른 이해와 관련하여, 영해·접속수역·배타적 경제수역·대륙붕을 갖는 섬과 영해와 접속수역만을 갖는 암석으로의 단순 이분법적 구분은 동 협약의 취지를 제대로 인식하지 못한 것이며, 섬을 인간이 거주할 수 없거나 또는 독자적인 경제생활을 유지할 수 없는 암석과 기타의 섬으로 나누는 것이 동 협약에 대한 올바른 이해라는 주장이 있다(이환규, “UN 해양법협약상 섬의 법적 지위와 독도”, 『東亞法學』, 제43호, 동아대학교 법학연구소, 2009, 437면).

미한다 라는 엄격한 해석이 있을 수 있다. 이러한 부류의 주장으로서, Gjetnes는 식수와 경작 가능한 토양의 존재를,¹³⁾ Ma는 그러한 거주의 일정 기간 지속을 필요로 한다고 주장하고 있다.¹⁴⁾ 또한 Gjetnes는 인간의 거주는 민간인의 거주를 전제로 하기 때문에 특정 목적을 수행하기 위한군인이나 과학자의 거주는 제외된다는 입장을 표명하고 있다.¹⁵⁾

반면 일부 학자들은 보다 탄력적인 해석을 하는데, 앞으로 인간이 거주할 가능성이 있으면 지금 거주 가능한 것으로 인정되며, 또한 인간의 거주란 항상 거주하는 것을 의미하는 것이 아니라고 주장하고 있다.¹⁶⁾ 즉 기술의 발달에 따라 특정의 섬이 인간의 거주가 가능해진다면 그 섬은 거주 가능한 것으로 되며, 또한 인간의 거주는 어업을 위하여 정기적으로 이용하거나 피난처로 이용하거나 또는 계절적으로 이용하는 것을 포함한다는 것이다.

2) 독자적 경제생활의 여부

‘독자적인 경제생활’이라는 요건과 관련하여, 독자적 경제생활이란 외부의 지원 없이 그 섬 자체의 자원을 바탕으로 인간이 진정한 의미에서 안정된 공동체를 지속해 나갈 수 있는가의 문제라고 엄격하게 해석하는 견해가 있을 수 있다.

그러나 이러한 엄격한 해석은 과학기술이 발달된 오늘날의 상황에 비추어 설득력이 떨어지는 견해라고 하겠다. 따라서 ‘현재와 미래의 경제수요의 변동, 기술적 혁신 또는 새로운 인간활동의 변화’를 포함하는 넓은 개념 즉 미래의 잠재적 가능성까지 포함하는 개념으로 이해해야 한다고 하는 탄력적인 해석이 요구된다고 할 것이다. 예컨대 정갑용 교수는 독자적 경제생활에 대한 해석과 관련

13) M. Gjetnes, "The Spratlys : Are They Rocks or Island ?", *Ocean Development and International Law*, Vol.32, 2001, p.195(박찬호, 앞의 논문, 31면 재인용).

14) Ying-jeou Ma, "The East Asian Seabed Controversy Revisited : Relevance of the Tiao-yu-t'ai Island Territorial Dispute", *Chinese Yearbook of International Law and Affairs*, Vol.2, 1983, p.30(박찬호, 앞의 논문, 31면 재인용).

15) M. Gjetnes, *op.cit.*, p.30(박찬호, 앞의 논문, 31면 재인용). 유사한 입장을 취하는 국내 학자로는 정인섭 교수가 있다. 유엔해양법협약의 체결과정에서 방위 또는 여타 목적의 정부시설물이 존재한다는 것만으로써는 인간의 거주가 가능하다고 보기에는 불충분하다는 주장이 있었으며, 이에 대해 별다른 반대가 없었다고 한다. 따라서 국가적 지원 하에 주둔하는 등대지거나 수비대 등의 거주만으로써는 동 조항이 요구하는 요건을 충족하지 못한다는 것이다(정인섭, 앞의 책, 402면).

16) 위의 책 : 정갑용 · Jon M. Van Dyke · 주문배, 앞의 책, 7면.

하여 그 의미가 완벽한 자급자족을 의미하는 것으로 이해되어서는 안 되지만 경제적으로 개발되거나 사용 가능성 있는 자연자원의 존재가 필요하다고 주장한다.¹⁷⁾ 또한 Derek Bowett, Kwiatkowska, Soons은 외부의 도움을 받는 섬을 전적으로 배제하지는 않지만, 기본적으로 다른 영토로부터의 자원에 전적으로 의존하는 경제생활을 하는 경우에는 배제되는 것으로 해석하고 있다.¹⁸⁾

한편 Derek Bowett은 국가가 암석을 인공적으로 확장하여 인간의 거주가 가능하도록 하고 경제적으로 가치 있게 하더라도 배타적경제수역 내지 대륙붕을 갖는 섬으로 되지 않는다고 주장하고 있다.¹⁹⁾

결국 인간거주의 가능성 내지 독자적 경제생활에 대한 판단은 인간거주의 규모, 영구적인 거주 여부와 영구적의 의미, 경제생활의 개념에 상업적 성격이 필요한가의 여부, 상업적 성격에 무선전화국·등대·새알이나 거북알의 채집 등이 포함되는지의 여부, 주변 해역에서의 어업과 광물개발이 경제생활에 포함되는지의 여부, 섬의 면적, 식수, 비옥한 토양, 자연자원의 존재, 외부로부터의 지원의 전면적 금지 여부, 인위적인 섬의 확장에 대한 입장 등 다양한 요인을 고려해야 될 것으로 보인다.²⁰⁾

3) 상기 양 요건의 관계

‘인간의 거주 가능함’과 ‘독자적 경제생활’이라는 2가지의 요건과 관련하여, 그 가운데 하나라도 충족되면 배타적경제수역과 대륙붕을 가질 수 있다는 의미인지, 아니면 양자를 다 갖추어야만 가질 수 있다는 의미인지에 관해서도 논란이 있다.²¹⁾

17) 위의 책, 6면.

18) Kwiatkowska and Soons, "Entitlement to Maritime Areas of Rocks which cannot sustain Human Habitation or Economic Life of their Own", *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol21, 1990, p.168 ; Derek Bowett, *The Legal Regime of Islands in International Law*, Oceana Publication, New York, 1979, p.34(박찬호, 앞의 논문, 32면 재인용).

19) Derek Bowett, *op.cit.*, p.34(박찬호, 앞의 논문, 32면 재인용).

20) 정갑용·Jon M. Van Dyke·주문배, 앞의 책, 7-8면.

21) Ma는 상기 양 요건을 갖추어야 배타적경제수역과 대륙붕을 갖는다고 주장한 반면, Hodgson과 Smith는 둘 중 하나만 충족하면 족하다고 주장하고 있다(Ying-jeou Ma, *op.cit.*, p.1 ; R.D. Hodgson and R.W. Smith, *op.cit.*, p.231(박찬호, 앞의 논문, 31면 재인용).

예컨대 김명기 교수는 Charney 교수의 견해를 인용하면서 상기 2가지 요건 가운데 하나를 갖추면 배타적경제수역과 대륙붕을 갖는 것으로 보고 있는 것 같다.²²⁾ 반면에 박찬호 교수는 유엔해양법협약 제121조 3항의 취지에 비추어 상기 2가지 요건 모두를 충족시킨 경우에만 배타적경제수역과 대륙붕을 설정할 수 있다는 견해를 취하고 있다. 즉 암석에 대한 관할해역을 제한한 이유가 인간이 살지 않거나 연안으로부터 멀리 떨어져 있는 작은 섬에 대해 광활한 해역의 관할권을 인정함으로써 인류공동수역이 실질적으로 제한받는 것을 막는데 동향의 목적이 있다면 동 조항을 엄격하게 해석해야 한다는 것이다.²³⁾

이상과 같이 '인간거주' 또는 '독자적 경제생활'의 개념에 대한 명확한 정의가 없는 관계로, 섬이나 아니면 암석이나를 구분하는 기준은 많은 해석상의 어려움을 수반하고 있다. 또한 유엔해양법협약의 섬제도에 관한 규정의 실제 적용과 관련해서, 대부분의 암석 영유국은 자국의 배타적경제수역과 대륙붕을 넓게 확보하기 위해 암석을 섬이라고 주장하는 경향이 있으며,²⁴⁾ 그로 인해 많은 국제 분쟁을 야기하고 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.²⁵⁾

아무튼 섬이 단순한 암석에 지나지 않느냐 아니면 그 곳에서 '인간거주 또는 독자적 경제생활'이 가능하냐에 따라 그 법적 지위를 달리한다고 하겠는데, 단순한 암석은 상기한 섬의 경우와는 달리, 영해와 접속수역만을 갖는다(동 협약 제121조 3항).

III. 독도의 법적 지위

1. 독도의 '섬으로서의 법적 지위'

22) 이환규 교수도 이러한 견해에 동의하고 있다(김명기, “독도를 기점으로 하지 아니한 신한일어업협정 비판”, 『독도논총』, 제1권 제2호, 독도조사연구학회, 2006.9, pp.21-22 ; 이환규, 앞의 논문, 439면).

23) 박찬호, 앞의 논문, 31면.

24) 이러한 대표적인 경우가 오키노토리시마를 기점으로 배타적경제수역을 주장하는 일본의 경우를 들 수 있다. 또한 추가로 베네주엘라의 Aves섬의 경우를 그 예로 들 수 있다(김대순, 앞의 책, 1031면).

25) 김명기, 앞의 논문, 23면.

상술한 바와 같이 암석에 대한 명확한 정의가 내려져 있지 않은 관계로, '2개 바위섬과 주위의 약89개 바위와 암초로 이루어진 약 187,554m²의 면적을 갖는 독도'를 섬(상술한 바와 같이 이 구분은 법적 효과에 따른 구분으로서, 여기서 섬이란 인간거주 또는 독자적 경제생활이 가능한 암석을 포함하는 것으로 이해함)으로 볼 것인지 아니면 단순한 암석(인간거주 또는 독자적 경제생활이 불가능한 암석으로 이해함)으로 볼 것인지 하는 것은 단순히 판단될 수 있는 문제가 아니다. 섬인지 아니면 단순한 암석에 지나지 않는지에 관한 전술한 논란은 독도에도 그대로 적용된다고 하겠다. 즉 독도를 섬으로 볼 것인지 아니면 '인간거주 또는 독자적 경제생활을 유지할 수 없는' 암석으로 볼 것인지의 여부를 둘러싸고 견해의 대립이 있는데, 일부는 독도에서 '인간거주 또는 독자적 경제생활'이 가능하다고 보고 있는 반면, 다른 일부는 그러한 견해에 더 신중하게 대응하고 있다.²⁶⁾

사실 독도에는 40명 안팎의 경찰병력이 주둔하고 있고 또한 민간주민이 수산물을 채취하기 위해 실제로 생활하고 있다. 또한 오랜 기간 동안 독도는 울릉도의 앞마당과 같은 공간으로 인식되어 왔다. 즉 먼 바다로 어로행위를 떠나는 울릉도 어민에게 있어서 독도는 중간 기착지로서 인식되었고, 또한 어부들이 귀환하면서 독도에서 행하는 취사의 연기는 그들이 무사함을 알리는 신호탄이었던 것이다. 이러한 사실은 '사람이 거주할 수 없거나 독자적인 경제생활을 지속할 수 없는'의 요건을 해석함에 있어서, 독도에서 '인간거주 또는 독자적 경제생활'이 가능함을 입증하는 하나의 중요한 요소가 될 수 있을 것이다.

또한 오늘날 각국이 국익을 위해 해양법상의 각종 요건을 자국에 유리하도록 탄력적으로 해석하고 있다는 점과 국제적으로 작은 무인도를 유인도화하여 섬으로서의 지위를 부여하려는 경향이 존재한다는 점 및 미래 이용형태의 가변성이라는 점 등을 고려할 경우, 독도를 섬이라고 해도 무리가 없다고 판단된다. 특히 독도보다 더 작은 무인도를 유인도화하여 광활한 바다를 자국의 관할 하에 둔 해양정책을 펼쳐온 일본으로서는, 독도에 대한 우리의 주장을 반대할 논

26) 신한일어업협정의 체결 당시 우리 정부의 입장은 독도를 암석으로 이해한 것으로 보인다(외교통상부, 『신한일어업협정과 독도』, 1998.11.26, p.6). 또한 유엔해양법상의 불완전한 조항에서 명확한 결론을 얻는다는 것이 불가능한 상황에 비추어 각국의 국익차원에서 종합적으로 판단할 것을 요구하는 견해도 있다. 즉 우리나라가 독도를 기점으로 사용할 경우와 사용하지 않을 경우 우리나라가 얻을 수 있는 부분과 잃을 수 있는 부분을 고려하여 판단할 것을 주장하기도 한다(정갑용·Jon M. Van Dyke·주문배, 앞의 책, 22면).

지를 갖지 못한다고 할 것이다.

그러나 독도의 '섬으로서의 지위'여부에 따라 당장 법적 효과가 다르게 나타나며 나아가 그에 따른 이해당사국(일본)이 존재한다는 점에서, 논란이 있는 문제라고 하겠다. 다시 말해 섬인지 또는 암석인지에 대한 결정이 그 소속 국가뿐 아니라 그 인접국들에게 배타적경제수역과 대륙붕 등 해양관할권의 확보여부의 중요한 지표가 된다는 점에서, 매우 중요한 문제라고 할 수 있다.

또한 상기 '인간거주 또는 독자적 경제생활'의 개념이 매우 상대적이며, 시대에 따라 미래 유동성을 가질 수 있다는 점에서, 앞으로 우리 정부는 독도에 대한 지속적 개발과 관리를 통해, '인간거주 또는 독자적 경제생활'이라는 요건을 객관적으로 충족할 수 있도록 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다.

2. 배타적경제수역 등의 경계

전술한 바와 같이 독도를 기점으로 해양경계를 획선할 경우, 논란이 되는 경우는 바로 배타적경제수역의 경계문제이다. 여기에는 2가지 측면이 상호 연계되어 있는데, 하나는 독도의 영유주체의 문제이고, 다른 하나는 독도가 '인간거주 또는 독자적 경제생활'이 가능한 섬의 여부 문제(전술함)이다.

아무튼 이 경우 4가지의 해상경계의 획선 방법이 있는데, 우리의 영토로서 독도가 '인간거주 또는 독자적 경제생활'이 가능한 섬이라는 전제 하에서의 한·일 양국간의 배타적경제수역의 경계는 독도와 일본의 오키섬 사이의 중간선이 될 것이다.

IV. 섬으로서의 지위 공고화방안

전술한 바와 같이 독도가 '섬으로서의 법적 지위'를 갖는가에 관해서는 논란이 있다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 '인간거주 또는 독자적 경제생활'이라는 요건의 상대성과 독도에 대한 미래 이용형태의 유동성, 미래 가변적인 국제질서와 해양질서 등을 감안할 때, 독도에 대한 보다 실효적 지배가 가능하도록 점진적이고 장기적인 접근이 요구된다고 할 것이다.

이러한 노력은 매우 다양하게 대두될 수 있는데, 본고에서는 국가, 지방자치

단체 및 민간 차원의 노력으로 대별해서 정리해 보고, 이러한 노력들이 상호 유기적인 보완관계 속에서 이루어질 수 있는 방안을 생각해 보고자 한다.

1. 국가 차원의 방안

1) 독도 관련 법률의 제·개정 및 탄력적 운용

우리나라는 독도의지속가능한이용에관한법률²⁷⁾ 비롯하여 많은 독도 관련 법률을 제정하여 독도의 효율적 관리와 이용을 도모함은 물론, 이러한 입법권의 행사를 통해 우리의 영유권을 확인하여 왔다. 따라서 상기 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는, 필요한 경우 시의적절한 법률의 제정 내지 기존 법률의 개정이 신속히 뒤따라야 할 것이다.

예컨대 상기의 독도의지속가능한이용에관한법률에 대한 개정안 5개²⁸⁾ 비롯하여 독도의 날 제정에 관한 법률안²⁹⁾ 등 독도와 관련한 12건(10건의 법률

27) 동법은 2005년 5월 18일 제정되어 동년 11월 19일에 시행되었던 바, 독도와 독도주변 해역의 생태계보호 및 해양수산자원의 합리적인 관리·이용 방안을 정함으로써 독도와 독도주변해역의 지속가능한 이용에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 그 후 2008년 2월 29일 일부 개정되었는데, 동 개정안의 주요내용은 다음과 같다. 첫째 독도의지속가능이용위원회의 심의사항을 '기본계획'에서 '기본계획과 독도의 지속가능한 이용에 관한 주요사항'으로 개정하여 동 위원회의 기능을 확대하고, 위원회의 위원의 수를 현행 '12인 이내의 위원'에서 '20인 이내의 위원'으로 늘려 관계부처 및 민간 참여를 확대한다. 둘째 독도의용수비대 지원법이 제정되어 중복 규정된 '독도의용수비대' 관련사항을 개정하여 법률의 중복을 방지하고 규범력을 제고한다(<http://blog.ohmynews.com/cari/114654> (검색일 : 2010.2.26)).

28) 독도의지속가능한이용에관한법률에 대한 개정안(5건)을 살펴보면, 다음의 4가지 측면에서 특색을 보이고 있다. 첫째 독도에 대한 유인화를 시도하고 있다는 점이다. 둘째 독도에 대한 '실효적 지배'라는 표현을 사용하고 있다는 점이다. 셋째 독도 관련 지구명칭의 변경 및 그 지위의 격상을 꾀하고 있다는 점이다. 넷째 독도에 대한 개발사업 등 적극적 행위를 권장하고 있다는 점이다(국회사무처, 제282회국회(임시회) 독도영토수호대책특별위원회 회의록, 제6호, 2009.4.17).

29) 독도의 날 제정에 관한 법률안과 관련하여 국회가 전면에 나서는 것이 비례성의 원칙에서 볼 때 적절한 것인지에 관해 의문이 있을 수 있다는 견해가 있다. 이러한 독도의 날 제정에 관한 법률안의 주요내용은 다음의 취지를 내포하고 있다. 즉 독도는 우리나라의 고유영토이며 동시에 현재도 우리나라가 실효적으로 지배하고 있는 역사적으로나 국제법적으로 우리나라의 영토임이 분명함에도 불구하고 일본이 독도를 자국의 영토라고 하는 위법·부당한 영유권 주장을 끊임없이 하고 있음에 비추어, 이러한 일본의 주장을 봉쇄하고 독도 수호에 대한 전 국민의 관심과 참여를 확대함으로써 독도 수호의지를 대내·외에 분명히 홍보하기 위하여 독도의 날(10월 25일)을 법률로서 제정하

안과 청원 및 결의안 각 1건씩)의 법률안(또는 청원 및 결의안)이 지금까지 국회에 계류 중에 있다.³⁰⁾ 이는 일본과의 외교마찰을 의식한 결과라고 볼 수 있다. 물론 국익이라는 측면과 외교마찰의 회피라는 측면을 고려한 대응이었다고 판단되지만, 일반 국민의 법 감정과는 괴리가 있는 경우라고 하겠다.³¹⁾

2) 입법권 및 행정권의 행사를 통한 실효적 지배

독도와 관련되는 법률의 입법활동 내지 관련 법률의 반복적 집행을 통해 독도의 실효적 지배를 확립할 수 있다고 본다. 따라서 여기서는 독도와 직접적으로 관련되는 대표적인 약간의 법률을 소개하고자 한다.

(1) 측량·수로조사및지적에관한법률의 적용

동 법은 2009년 6월 9일에 채택되어 동년 12월 10일 시행되었는데, 1950년 12월 1일에 제정되었고 19차례의 개정과정을 거쳐 2009년 6월 9일 폐지된 지적법의 사무를 승계하고 있다.

동법 제64조 1항에서는 국토해양부장관으로 하여금 동법이 정하는 바에 의하여 모든 토지에 대하여 필지별로 소재·지번·지목·면적·경계 또는 좌표 등을 조사·측량하여 지적공부에 등록하도록 규정하고 있다.

따라서 독도의 주소는 경상북도 울릉군 울릉읍 독도리 1~96번지(우편번호: 799-805)이다. 2000년 3월 20일 울릉군 의회에서 독도리(里)신설과관련된조례안이 의결되고, 동년 4월 7일 공포됨에 따라 기존의 주소(울릉군 울릉읍 동동리 산42~76번지) 대신 새주소(울릉군 울릉읍 독도리 산1~37번지)가 부여되었다가, 2006년 독도리의 지번조정에 따라 오늘의 주소로 정해졌던 것이다.

고 이를 기념하는 의식 및 행사 등을 실시하도록 하자는 것이다(위의 회의록). 한편 이러한 취지의 '독도의 달'을 경상북도 의회에서 이미 조례로 제정해 두고 있다.

30) 그 밖에도 독도의영토수호와지속가능발전및이용에관한특별법안, 독도영유권선포에관한특별법, 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법 개정안 및 유네스코세계자연유산 및생물권보전지역지정을위한촉구결의안 등이 있다(국회사무처, 제282회국회(임시회) 독도영토수호대책특별위원회 법안·청원심사소위원회 회의록, 제1호, 2009.4.7).

31) 국민적 관심을 모을 수 있다는 장점을 가질 수 있으나, 국회 차원에서 입법의 형식이라는 점에서 외교마찰 등 정부가 부담을 질 수 있다. 또한 정치적 고려에 의한 판단보다는 국익이라는 측면에서 접근하는 것이 보다 합리적이라고 하겠다.

또한 독도는 91개 섬 101필지로 구성되어 있으며, 지목은 임야와 대지, 잡종지로 구분되어 있다. 1997년 11월에 완공된 독도접안시설도 1998년 8월 중에 지적공부에 등록되었다.³²⁾

2008년 4월 경북 울릉군이 한국감정원과 공동으로 산정한 공시지가에 따르면 독도 공시지가는 8억 4,824만 7,000여원이다. 독도의 땅값은 처음으로 공시지가가 산정된 2000년 6월에 2억 6,000여만 원으로 평가된 후 꾸준히 상승, 8년 만에 5억 8,000여만 원이 상승하였다.³³⁾

(2) 주민등록법의 적용

1962년 5월 10일 제정되어 동년 6월 20일 시행된 이래 20차례의 개정과정을 거쳐 오늘에 이르고 있는 동법은 인구의 동태를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편의를 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것을 목적으로 한다.

동법 제6조 1항에서는 시장·군수 또는 구청장으로 하여금 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소를 가진 자를 이 법의 규정에 따라 등록하도록 하고 있으며, 동법 제7조 1항에서는 시장·군수 또는 구청장으로 하여금 주민등록사항을 기록하기 위하여 전산정보처리조직으로 개인별 및 세대별 주민등록표와 세대별 주민등록표 색인부를 작성하고 기록·관리·보존하도록 하고 있다.

따라서 독도 내에 주소 또는 거소를 가진 자는 동법의 규정에 의해 등록되어야 하는데, 울릉군수는 독도 내에 주소지를 가진 자의 주민등록사항을 개인별 및 세대별 주민등록표와 그 색인부를 기록·관리·보존하여야 한다.

현재 김성도(독도호 선장)·김신열 부부가 1991년 11월 17일 이후 “경상북도 울릉군 울릉읍 독도리 20-2번지”에 거주하며 어로활동에 종사하고 있으며, 엄태명과 하호규(독도 등대원) 등 4명이 독도에 주민등록되어 있다.

독도에 처음으로 주민등록을 이전(1981년 10월 4일)하여 거주한 사람은 최중덕과 조갑순 부부였다. 그 후 조준기, 최종찬, 김병권, 황성운, 전상보, 최경숙, 조한별, 편부경, 허원신씨 등이 주민등록을 하였으나, 사망 내지 전출하였다.³⁴⁾

32) <http://www.ulleung.go.kr/> (검색일 : 2010.3.9).

33) 이법관, “독도 알고 대응하자”, 『공무원 독도아카데미 강의 자료집』, 울릉군, 2010.1. 7면.

2009년 7월 현재 2,205명이 독도에 등록기준지(구 호적법의 본적)를 두고 있다.³⁵⁾

(3) 영해및접속수역법의 적용

동법은 1995년 12월 6일 제정되어 1996년 8월 1일부터 시행되었다. 동법에서는 기선으로부터 12해리의 영해(동법 제1조)와 영해 이원의 해역으로서 기선으로부터 24해리의 접속수역(동법 제3조의 2)에 관해 규정하고 있다.

따라서 우리나라는 독도 근해에 12해리의 영해와 그 이원의 12해리의 접속수역(영해 기선으로부터 24해리범위)을 설정할 수 있다. 그러나 현재 신한일어업협정에서는 독도 근해를 중간수역(일본 측은 잠정수역이라 명명)으로 두고 있는데 지나지 않는다.

앞으로 동법의 적용을 통한 독도 근해에 대한 실효적 지배를 강화해야 할 것이다.

(4) 배타적경제수역법의 적용

동법은 1996년 8월 8일 제정되어 동년 9월 10일부터 시행되었다. 동법에서는 영해 이원의 해역으로서 기선으로부터 200해리의 배타적경제수역(동법 제2조)에 관해 규정하고 있다.

따라서 우리나라는 독도로부터 200해리의 배타적경제수역을 설정할 수 있다. 그러나 상술한 바와 같이 독도 근해를 중간수역(일본 측은 잠정수역이라 명명)으로 두고 있는데 지나지 않는다.

앞으로 동법의 적용을 통한 독도 근해에 대한 실효적 지배가 가능하도록 그 방안을 강구해야 할 것이다.

(5) 지방세법의 적용

34) 박인수, “국내법적용에 의한 독도의 수비와 관리”, 『울릉도·독도의 종합적 연구』, 영남대학교 민족문화연구소, 1998, 169면.

35) <http://www.dokdo.go.kr/cafe/> (검색일 : 2010.3.9).

동법은 1949년 12월 22일 제정된 이래, 수많은 개정과정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 동법에서는 지방자치단체로 하여금 재산세·자동차세·도시계획세·공동시설세 및 지방교육세(재산세와 자동차세분에 한한다)등을 부과징수할 수 있도록 규정하고 있다(지방세법 제2조, 지방세법 시행령 제14조의 4).

따라서 독도에 거주하는 김성도 부부에 대해 지방세법에 따라 지방세를 부과할 수 있다. 이러한 징세권은 매우 중요한 국권행사의 한 내용이라고 하겠는바, 이러한 징세권의 반복적 행사를 통해 독도의 실질적 지배의 기초를 축적해야 할 것이다.

(6) 기타

그 밖에도 독도와 직접적으로 관련되는 법률로서는 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법,³⁶⁾ 독도의용수비대지원법,³⁷⁾ 문화재보호법,³⁸⁾ 국유재산법³⁹⁾ 등을 들 수 있으며, 간접적으로 관련되는 법률 또한 다수 존재하고 있다.

3) 독도영토수호대책특별위원회의 재구성

36) 동법은 1997년 12월 13일에 제정되었으며, 1999년 5월 24일 일부 개정되었다. 동법은 특정도서의 다양한 자연생태계·지형 또는 지질 등을 비롯한 자연환경의 보전에 관한 기본적 사항을 정함으로서 현재와 미래의 국민 모두가 깨끗한 자연환경 속에서 건강하고 쾌적한 생활을 할 수 있도록 함을 목적으로 하고 있다.

37) 동법은 2008년 2월 29일에 제정되었으며, 독도의용수비대 기념사업회를 설립하여 독도를 수호하기 위하여 특별한 희생을 한 독도의용수비대의 대원과 유족 등에 대하여 국가가 응분의 예우와 지원을 함으로써 그 명예를 선양하고 국민의 애국정신 함양에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

38) 동법은 1962년 1월 10일에 제정되어 2010년 2월 4일까지 36차례 개정되어 오늘에 이르고 있다. 독도 인근 약 18만 평방미터의 해역은 1982년 11월 16일 '독도 해조류 번식지'로 지정되었다가 1999년 12월 천연기념물 제366호로 지정되어 천연보호구역으로 바뀌었다(http://www.encyber.com/search_w : 검색일 2010.2.26).

39) 국유재산에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국유재산의 적정한 보호와 효율적인 관리·처분을 목적으로 제정된 국유재산법은 동법 제14조에서 총괄청이나 관리청은 국유재산을 취득한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 등기·등록, 명의개서(名義改書), 그 밖의 권리보전에 필요한 조치를 하여야 할 것과 그리고 등기·등록이나 명의개서가 필요한 국유재산인 경우 그 권리자의 명칭은 국(國)으로 하되 소관 중앙관서의 명칭을 함께 적도록 하고 있다. 따라서 독도의 소유권은 국가에 있으며, 그 관리청은 국토해양부이다(이법관, 앞의 논문, 7면).

우리나라 국회가 더 이상 방치하면 독도가 사라질지도 모른다는 위기의식 하에서, 다각적인 방면에서의 영토수호를 위하여 제18대 국회에서 “독도영토수호 대책특별위원회(위원 18인)”를 구성하였다.⁴⁰⁾

동 위원회는 일본의 지속적인 독도영유권 주장과 최근 일본의 새로운 중등학교 학습지도요령해설서에 독도를 일본의 고유영토라고 명기하는 등 독도영유권 침탈행위에 대한 대책 마련과 외국의 올바른 독도 및 그 영유권 표기 등을 위한 근본적이고 다각적인 대책을 강구하고 관련 안전을 심사하기 위하여 구성되었다.

그러나 동 특별위원회는 이미 그 활동기간(2009년 8월 25일)이 만료되었으며, 실질적으로는 2009년 4월 17일 회의 이후 중단되었었다. 따라서 독도수호를 효율적으로 뒷받침하기 위해서는 동 특별위원회를 재구성할 필요가 있다는 것이다.

4) 기타

전술한 것 이외에도 국가적 차원에서 추진되어야 할 방안으로서는 많은 일들이 있을 수 있겠으나, 대표적인 약간을 소개하면 아래와 같다.

먼저 독도에 대한 지속적 개발을 통해, ‘인간거주 또는 독자적 경제생활’이라는 요건을 객관적으로 충족할 수 있도록 적극적인 개발노력을 기울려야 한다는 제안을 들 수 있다. 예컨대 독도의 주요 도서인 동도와 서도 사이를 매립하여 촌락을 만든다든지, 주민숙소를 확장하는 등의 노력이 필요하다는 것이다.⁴¹⁾ 둘째 울릉도와 독도 여행객에 대한 면세품 판매장을 운영하자는 제안을 들 수 있다. 셋째 독도의 영토주권 강화와 지속가능한 이용을 위해 장기적·안정적으로 대상사업을 지원하기 위해 독도 관광진흥기금을 설치하자는 제안을 들 수 있다.

5) 한계

상술한 것처럼 독도 관련 법률의 제·개정의 탄력적 운용, 입법권 및 행정권

40) 17대 국회에서는 독도수호 및 역사왜곡대책 특별위원회를 두었었다.

41) 이상면, “독도 영유권을 둘러싼 한일간의 해양관할권 문제”, 『국제법학회논총』, 41권 제2호, 대한국제법학회, 1996.12, p.109.

의 행사를 통한 실효적 지배, 독도영토수호대책특별위원회의 재구성 등의 노력은 자칫 외교적 마찰을 불러올 가능성이 있다는 점에서 보다 치밀하게 진행되어야 할 것이다. 또한 독도주변의 개발노력은 독도의 자연환경의 훼손을 가져온다는 점에서, 상기 면세품 판매장의 운영은 조세특례제한법의 입법취지와 배치될 수 있다는 점에서, 독도기금의 설치제안은 국민에게 재정적 부담을 추가한다는 점에서 어려움이 있다.

2. 지방자치단체 차원의 방안

1) 국내의 홍보활동의 강화

현대사회는 자기선전의 사회라고 할 수 있는 바, 이러한 측면은 국가의 경우에도 마찬가지라고 생각된다. 일본의 경우 국가홍보 전략이 위력을 발휘하여, 세계적으로 통용되는 지도의 약 97%가 우리의 동해를 일본해라고 기술하고 있는 지경에 이르렀다. 앞으로 독도문제에 관한 우리나라의 논거를 적극적으로 홍보할 시점에 서 있는 것이다.

이를 위한 방안은 매우 다양하겠으나, 대표적인 몇 가지를 소개하면 아래와 같다. 첫째 사이버독도 홈페이지를 영어·중국어·일본어 등 다양한 외국어로 운영하는 방법을 들 수 있다. 둘째 세계인의 눈높이에 맞춘 홍보영상물과 홍보 팸플릿을 제작하여 활용하는 방법을 들 수 있다. 셋째 독도기념품 공모전을 개최하고 그것을 제작·배포하는 방법을 들 수 있다. 넷째 독도를 배경으로 한 우표의 발행을 들 수 있다.

2) 독도에 대한 교육의 강화 및 해양법전문가의 양성

독도의 영유권문제를 해결함에 있어서 가장 중요한 것은 국민의 지지와 사랑을 받는 일이라고 할 수 있다. 동시에 이러한 지지와 사랑은 해당 문제를 인지하고 있느냐의 여부에서 출발한다는 점에서, 교육은 매우 중요한 요인이라고 판단된다.

독도에 대한 교육을 강화하는 방안은 매우 다양하겠으나, 대표적인 몇 가지를 소개하면 다음과 같다. 첫째 독도와 관련한 학술회의의 개최, 영화와 노래 및

연극의 이용, 언론매체의 이용, 각급 학교교육의 이용, 모의재판의 개최, 우편엽서만한 크기의 코팅된 카드의 제작 및 배포, 소책자의 발간, 단면으로 된 인쇄물의 이용, 전문서적의 출판 및 비디오(또는 동영상물)의 이용 등을 들 수 있다. 둘째 첨단정보통신공학 매체인 e-러닝(또는 인터넷을 통한 교육)을 통해 실시하는 방법이다. 현재 영남대학교에서는 이러한 방법으로 '독도의 이해'라는 과목을 개설하고 있는데, 매 학기 약 330명의 학생이 수강하고 있는 실정이다.

또한 이러한 교육의 연장선상에서 국제사회에서 경쟁력을 가질 수 있도록 해양법전문가를 양성하는 일도 시급한 과제라고 판단된다.

3) 지방자치단체의 교류 재개 및 일본촌의 건설·운영

2005년 3월 16일 일본의 시마네현 의회에서 '다케시마의 날' 조례가 가결되자, 경상북도는 시마네현과의 자매결연관계를 파기하였고 동년 7월 4일 경상북도 의회는 '독도의 달'을 제정하여 운영해 오고 있다.

사실 인접국의 영토문제를 지방자치단체가 일방적으로 간섭하는 행위는 도를 지나치는 행위로서 양국 간의 우호관계를 침해하는 행위이기 때문에, 삼가 되어야 할 것이다.

그러나 '가깝고도 먼 나라'라는 표현에서 잘 나타나고 있는 바와 같이, 양국은 21세기를 동반자 관계로 나아가야 할 지리적 밀접성을 가지고 있다. 나아가 국가와 지방자치단체는 상호 보완하는 관계를 형성하고 있다는 점에서, 양국의 지방자치단체인 경상북도와 시마네현은 중단됐던 자매관계를 재개하여, 상호 이익이 되는 공생의 관계를 펼쳐 나아가야 할 시점이라고 판단된다.

이러한 맥락에서 양국 국민의 이해를 증진하고 우호관계를 고양하기 위해서, 시마네현에서 건설·운영하는 한국촌에 상응하게 경상북도도 일본촌을 건설하여 운영하는 방안은 의미가 있을 것으로 판단된다.

4) 독도 주변 시설물의 정비

독도 주변 시설물을 정비함으로써 독도의 이용과 관리를 실질적으로 하자는 제안이 있는데, 그 대표적인 경우로는 독도방파제 확장사업, 독도체험장의 건립, 현장관리사무소 설치, 어민숙소의 확장, 피항시설의 운용, 기상 및 해양연구를

위한 종합기상해양과학기지의 건설, 독도 DMB방송 기지국 개국 등이 포함된다.

5) 독도의 유인화 및 관광기반시설의 개발

독도의 유인화 및 관광기반시설의 개발을 통해서 독도의 관리와 이용을 효율적으로 하자는 제안이 있는데, 그 대표적인 경우로는 동도와 서도의 매립사업을 포함해서 페크루즈선의 정박 또는 숙박시설의 정비를 통한 독도방문객 휴게소 설치 등을 들 수 있다.

7) 울릉도의 접근성 고양 등 개발방안

연간 약 20만 명의 관광객이 울릉도를 찾고 있으며,⁴²⁾ 그 중 상당수(예컨대 2006년에 약 46,000명, 2007년에 약 66,000명, 2008년 8월까지 68,000명 등)가 독도를 찾고 있다.⁴³⁾ 만약 울릉도와 독도에 접근성이 다양해지거나 또는 좋아진다면, 관광객의 수는 엄청나게 증가할 것으로 예측된다.

울릉도의 접근성을 높임과 동시에 울릉도의 수려한 관광자원을 개발함으로써 관광객의 수를 증가시킨다면, 그것이 바로 독도에 대한 살아 있는 교육이 될 것이다.

8) 한계

상기와 같은 지방자치단체에 의한 다양한 방안은 한·일 양국 간의 외교적 마찰을 피하면서, 어느 정도 독도에 대한 실효적 지배를 확보할 수 있다는 점에서 장점을 갖는다고 하겠다.

그러나 지방자치단체는 사업집행의 재정적 한계를 가지고 있다는 점과 개발에 따른 자연환경의 훼손을 야기한다는 점에서 기본적인 한계를 갖는다고 판단되는 바, 구체적으로는 아래와 같다.

첫째 지방자치단체의 교류 재개 및 일본촌의 건설·운영은 경상북도 도민들

42) 유영준/이경호, “독도와 연계한 울릉도 교육관광의 활성화 방안”, 『울릉도/독도의 가치제고 방안 연구』, 대구경북연구원, 2006.6, 101면.

43) 국회사무처, 제282회국회(임시회) 독도영토수호대책특별위원회 회의록, 제6호, 2009.4.17.

의 마음을 어떻게 설득시키는가 하는 어려움을 내포하고 있다.

둘째 독도 주변 시설물의 정비 내지 독도의 유인화 및 관광기반시설의 개발은 상술한 것처럼 독도의 자연생태계를 훼손할 수밖에 없다는 점에서 한계를 갖는다. 이인규 교수의 지적에 의하면, 식수확보시설(식수원 개발) 또는 농작물 재배에 필요한 시설설치는 독도의 지형과 지질 및 기후 여건에 비추어 불가능하며 천연기념물인 독도의 생태계를 심각하게 교란하는 일이라는 것이다.⁴⁴⁾ 현재 국회에 계류 중인 독도의지속가능이용에관한법률에 대한 개정안에서 독도의 유인화를 제안하고 있는데, 이것은 기존의 법률(독도등도서지역의생태계보전에관한특별법)과 충돌하고 있다. 즉 동 법률 제2조에서 “특정도서라 함은 사람이 거주하지 아니하거나 극히 제한된 지역에만 거주하는 섬(이하 무인도서(무인도서)등이라 한다)으로서 자연생태계·지형·지질·자연환경(이하 자연생태계등이라 한다)이 우수한 독도 등 환경부장관이 지정하여 고시하는 도서를 말한다”라고 규정하고 있는 바, 독도를 무인도서로서 정의되는 의미로 해석된다는 것이다. 따라서 독도를 상기 법령에서 제외하는 등의 선행조치가 요구된다는 것이다.⁴⁵⁾

3. 민간단체 차원의 방안

1) 민간 교류의 확대

시마네현 의회가 ‘다케시마의 날’을 제정한 이후, 시마네현에 한국인 관광객이 줄어들었다. 따라서 시마네현은 재정적 영향을 받는다면서 “영유권문제는 국가차원의 문제이고, 지방자치단체로서는 교류가 중요하다”라고 역설하던 시마네현 공무원의 모습이 눈에 선하게 떠오른다. 일본과 영유권문제를 앞에 두고 어떻게 흥분하지 않을 수 있겠는가 마는, 21세기라는 무한경쟁시대를 살아가는 지구촌에서 양국이 윈윈(win-win)할 수 있는 길을 모색하는 것은 매우 중요하다고 판단된다.

인접국가 간에 민간교류의 확대는 국가 간의 갈등을 완화시키는 기능을 할 수 있는 것으로서, 일본과의 관계에서 민간교류를 확대하는 것이 필요하다고 본다.

44) 위 회의록.

45) 위 회의록.

2) 독도 관련 학술교류 및 특정 목적별 친선교류의 확대

독도와 관련한 학술교류를 통해 양국 간에 독도문제에 관한 이해의 폭을 넓히는 일과 기능별(또는 직능별) 친선교류의 확대를 통해 상호 이해하고 신뢰하는 문화를 폭넓게 형성하는 것은 매우 필요한 일이라고 판단된다.

4. 종합적 연계방안

전술한 바와 같은 국가와 지방자치단체 그리고 민간단체 차원의 노력과 관련하여, 이들 노력들이 상호 밸런스를 유지하면서 국가의 이익이 최대화되도록 조화를 이루어야 할 것이다. 예컨대 정부가 강경대응 방침을 천명하면, 비국가단체(예컨대 지방자치단체, 시민단체, 학자, 사인 등)가 그러한 경색국면을 적절히 완화시켜 균형을 잡을 수 있어야 하며, 반면에 정부가 조용한 외교정책을 펼칠 때는 비국가단체의 강력한 대응으로 조화를 이루어야 한다는 것이다.

V. 맺는 말

이상과 같이 독도의 '섬으로서의 법적 지위'를 공고화하려는 국가와 지방자치단체 및 민간 차원에서의 다양한 노력들을 정리해 보았다.

그런데 일각에서는 상기와 같은 독도를 둘러싼 실효적 지배 내지 개발 노력이 자칫 일본과 외교적 마찰 등 충돌만 일으키고 영유권과 관련해서는 실익이 없다고 주장하고 있다. 물론 국제법적 관점(또는 국제사법재판소에 의한 해결)에서만 본다면 그러한 실효적 지배조치 내지 개발이 있다고 해서 영유권문제를 유리하게 끌고 갈 수 있다고 보기는 어려울 것이다.

그러나 국가의 영역권 행사는 자국의 필요에 따라 자율적으로 행하여지는 것이지, 주변국의 눈치나 보면서 삼가 되어질 문제는 아닌 것으로 판단된다. 오히려 그러한 소극적 대응이 영토문제의 해결을 더 꼬이게 하거나 또는 더디게 하는 요인이 될 수 있음을 명심해야 할 것이다.

특히 미래의 가변적인 국제질서와 해양질서를 감안할 때, 독도에 대한 영역권

행사는 보다 적극적으로 이루어져야 할 필요가 있다고 하겠다. 따라서 독도의 '섬으로서의 법적 지위' 공고화를 위한 노력도 법적 관점을 뛰어넘어 보다 다각적으로 진행되어야 할 것이다.

다만 이러한 노력과정에서 숙고해야 할 몇 가지 측면을 제시해 보면 아래와 같다.

첫째는 국익우선의 원칙이다. 독도문제의 해결과 관련된 접근방법은 매우 다양하겠으나, 가장 기본이 되는 원칙은 국가이익을 최우선시하는 접근방법이라고 생각한다. 예컨대 독도를 유네스코 세계문화유산으로 등재하는 절차를 시작할 경우,⁴⁶⁾ 일본도 똑 같이 다케시마를 일본의 세계문화유산으로 등재하는 절차를 취한다면 어떻게 할 것인가 하는 가정에서처럼, 우리가 행동을 할 때 일본의 대응까지도 면밀히 따져서 국가이익을 고려해서 결정하자는 것이다.

둘째는 점진적이고 장기적인 접근원칙이다. 독도문제에 대해 지나치게 서두르거나 근시안적으로 접근하는 태도는 자칫 양국 관계를 경색시켜 국익을 해칠 수 있다는 것이다. 따라서 독도문제의 해결과 관련해서는 장기적인 계획 하에서 예상 가능한 모든 상황에 대비하는 노력이 있어야 할 것이다.

셋째는 독도의 개발과 자연환경보호의 조화원칙이다. 독도에 대한 개발사업은 필연적으로 독도의 생태환경을 훼손하게 될 것이다. 따라서 양자 간에 조화를 이룰 수 있도록 개발사업이 진행되어야 하며, 양자가 충돌하는 경우에는 자연환경의 보호에 기초를 두어야 할 것이다.

주제어 : 독도영유권문제, 유엔해양법협약, 민간거주 또는 독자적 경제생활, 독도의 법적 지위, 섬 및 암석의 법적 지위

46) 독도가 유네스코의 자연유산 등재를 위한 기준(얼마나 지질학적이고 자연적인 속성을 독특하게 그리고 완전하게 나타내는가)을 충족할 것인가 하는 문제와 관련해서, 관련 전문가인 이인규 교수는 그러한 등재가 불가능하다고 보고 있다(위 회의록).

참 고 문 헌

1. 동양문헌

1) 서적

- 국회사무처, 제282회국회(임시회) 독도영토수호대책특별위원회 회의록, 제6호, 2009.
- 국회사무처, 제282회국회(임시회) 독도영토수호대책특별위원회 법안·청원심사소위원회 회의록, 제1호, 2009.
- 경주대학교 울릉학연구소, 『독도』, 울릉군, 2002.
- 김대순, 『국제법론』, 제15판, 삼영사, 2010.
- 외교통상부, 『신한일어업협정과 독도』, 1998.
- 정갑용·Jon M. Van Dyke·주문배, 『독도영유권에 관한 국제법적 쟁점 연구』, 한국해양수산개발원, 2004.
- 정인섭, 『신국제법강의』, 박영사, 2010.
- 최재훈외 5인, 『국제법신강』, 신영사, 2004.

2) 논문

- 구민교, “독도, 무엇이 문제인가”, 『KNSI 현안진단 제125호』, 2008.
- 김명기, “독도를 기점으로 하지 아니한 신한일어업협정 비판”, 『독도논총』, 제1권 제2호, 독도조사연구학회, 2006.
- 박배근, “독도의 영유권에 관한 한국과 일본의 법적 주장의 비교”, 『사회과학연구논총』 제5호, 한국해양대학교 사회과학연구소, 1997.
- 박인수, “국내법적용에 의한 독도의 수비와 관리”, 『울릉도·독도의 종합적 연구』, 영남대학교 민족문화연구소, 1998.
- 박찬호, “섬의 국제법상 지위 - 바위섬의 해양관할권을 중심으로”, 『국제법학회논총』, 제47권 제2호, 2002.
- 유영준/이경호, “독도와 연계한 울릉도 교육관광의 활성화 방안”, 『울릉도/독도의 가치제고 방안 연구』, 대구경북연구원, 2006.
- 이기석, “독도와 동해 명칭의 국제표준화 문제”, 『독도의 국제법적 지위 제고

- 와 경상북도의 역할』, 2009 독도수호 법률자문위원회 및 법률세미나, 2009.
- 이범관, “독도 알고 대응하자”, 『공무원 독도아카데미 강의 자료집』, 울릉군, 2010.
- 이상면, “독도 영유권을 둘러싼 한일간의 해양관할권 문제”, 『국제법학회논총』, 41권 제2호, 대한국제법학회, 1996.
- 이창위, “일본의 도서와 해양경계문제”, 『국제법학회논총』, 제54권 제2호, 2009.
- 이환규, “UN 해양법협약상 섬의 법적 지위와 독도”, 『東亞法學』, 제43호, 동아대학교 법학연구소, 2009.

2. 서양문헌

- Bowett, Derek, The Legal Regime of Islands in International Law, Oceana Publication, New York, 1979.
- Dixon, Martin, International Law, 4th edition, Blackstone Press Limited, London, 2000.
- Gjetnes, M., "The Spratlys : Are They Rocks or Island ?", Ocean Development and International Law, Vol.32, 2001.
- Hodgson, R.D. and Smith, R.W., "The Informal Single Negotiating Text(Committee II) : A Geographical Perspective", Ocean Development and International Law, Vol.3, 1976.
- Kwiatkowska and Soons, "Entitlement to Maritime Areas of Rocks which cannot sustain Human Habitation or Economic Life of their Own", Netherlands Yearbook of International Law, Vol.21, 1990.
- Ma, Ying-jeou, "The East Asian Seabed Controversy Revisited : Relevance of the Tiao-yu-t'ai Island Territorial Dispute", Chinese Yearbook of International Law and Affairs, Vol.2, 1983.
- Shaw, Malcolm N., International Law, 4th edition, Cambridge Univ. Press, 1997.
- Strohl, Mitchell P., The International Law of Bays, Martinus Nijhoff, 1963.

3. 홈페이지

- <http://blog.ohmynews.com/cari/114654> (검색일 : 2010.2.26).
- <http://www.ulleung.go.kr/> (검색일 : 2010.3.9).
- <http://www.dokdo.go.kr/cafe/> (검색일 : 2010.3.9).
- http://www.encyber.com/search_w (검색일 : 2010.2.26).

[Abstract]

A Scheme Making Firm the Legal Status of Dokdo as Islands

Lee, Yong-Ho

Professor, Law School, Yeungnam University

The another important problem be connected with the territorial sovereignty problems of Dokdo is about the legal status of Dokdo. As the article 121 of the UN Convention on the Law of the Sea does not define a 'rock' clearly and the meaning of 'cannot sustain human habitation or economic life of their own' has been subject to varied interpretations, there has been controversy over the interpretations of the same Article. That has included the problem of legal status of Dokdo, whether islands or not, of course.

In this situation, there has been proposed frequently to make firm the legal status of Dokdo as islands in Korea, and many coastal states are trying to reinforce the legal status of their islands, internationally.

What a perfect timing to rethink what should we make effort for making firm the legal status of Dokdo as islands which have a jurisdiction of maritime zones like as exclusive economic zone and continental shelf.

On the premise that, this paper deals with the followings. Firstly section 'II' examines what's the conception of island and rock under the UN Convention on the Law of the Sea. Secondly section 'III' analyses the legal status of Dokdo under the UN Convention on the Law of the Sea. Thirdly section 'IV' suggests what kind of effort is needed in order to make firm the legal status of Dokdo as islands.

Throughout the examinations and analyses as mentioned above, this paper

will present the conclusions as followings.

Considering a changeable international order and maritime order in future, the territorial sovereignty of Dokdo should be exercised more positively. Accordingly the efforts to firm the legal status of Dokdo as islands were done a multilateral ways. In this process, we must think over some aspects as followings.

① The first is the principle to protect a national interests preferentially. There are various ways to settle the problem of Dokdo, the most fundamental principle is to give priority to national interests.

② The secod is the principle with a gradual and far-sighted strategy. To settle the problem of Dokdo, we'll prepare all of possible cases under long term plan.

③ The third is the principle to harmonize between the development and the protection of natural environment in the Dokdo.

Key Words : territorial sovereignty problems of the Dokdo, the UN convention on the law of the sea, a human habitation or economic life, the legal status of the Dokdo, the legal status of islands and rocks