「한국지방행정학보」 제8권 제2호(2011. 12): 239-262

이어도 해양주권의식 확산 방안

-국민 공감대 형성전략을 중심으로-

The Study on Measures to Strengthen the Sense of Sovereignty of Korean People on Ieodo Sea Zone

김 성 호 (제주대학교 박사과정 - 주저자)
양 덕 순 (제주대학교 교수, 교신저자 - 교신저자)

Abstract:

Kim Sung-Ho/Yang Duk-Soon

This Study aims to review the conflict of the sunken rock Ieodo in overlapping exclusive economic zone(hereafter EEZ) between Korea and China, and to strengthen the sense of sovereignty of Korean people on Ieodo sea zone .

To obtain the purpose, this study has analyzed the causes of the conflict on the maritime boundary delimitation of the EEZ between Korea and China, and has deduced the measures to extend the universal image of Ieodo sea zone.

The major findings are as follows. The causes of the conflict between them, are from the negotiation process for EEZ boundary delimitation and the marine resources, Ieodo Ocean Research Station as a geographical fact, and are from the fanciful island Ieodo as Jeju island people's utopia.

This paper has presented some measures to strengthen the sense of sovereignty on the Ieodo sea zone of Korean people. They need to routinize the communication about Ieodo, to expand an amicable sea rescue, to provide the events related sea and the expert group meeting, to give shape to Ieodo as an art work of high standard, and so on.

주제어: 이어도, 해양경계획정, 배타적 경제수역, 해양주권의식, 해양자원

Key Word: Ieodo, maritime boundary delimitation, EEZ, sense of sovereignty of the sea, marine resources

Ⅰ. 서론

1. 연구배경과 목적

중국의 최대 검색 사이트인 바이두(http://image.baidu.com)는 2009년 5월 13일 각종 지식 정보를 설명하는 바이두 백과사전의 '한국코너'에서 한국의 영토 분쟁지역을 다루며 "쑤옌자오(蘇岩礁, 이어도의 중국식 명칭)는 중화인민공화국의 신성불가분의 영토이다. 하지만 현재 한국이 불법적으로 군사점령하고 있다"고 명기하였다(http://www.segye.com, 2009).

이는 중국지도출판사가 1998년 8월 「중국자연지리도집 제2판」에 이어도를 중국 해역 안에 있는 것으로 표시한 이후 중국이 줄곧 이어도를 한 · 중 양국의 200해리 배타적 경제수역이 겹치는 지역에 위치해 있다면서 해양관할권을 주장하는 내용을 대변하는 것이다.

이 사실이 한국 언론에 보도되자 바이두 사이트는 '한국이 불법 군사점령'이라는 문구를 삭제하기는 하였지만 이어도에 대해 "중국 동해(동중국해)의 대륙붕에 위치했으며, 중국의 배타적 경제수역(EEZ) 내에 있는 중국 영토에 속한다"고 주장하고 있다.

그러나 우리나라 국립지리정보원은 2001년 소코트라 암초의 명칭을 '이어도'로 심의 확정해놓고도 2006년 10월까지 국립지리정보원 홈페이지에 실린 대한민국전도에는 표기하지 않았다가 언론의 지적을 받고서야 표기할 정도로 무관심하다. 여기에다 우리 정부도 해양과학기지 건설을 통하여 이어도를 실질적으로 관할하고 있지만 중국과의 해양관할권 분쟁이 있는 것처럼 비쳐지는 것은 '조용한 외교' 방침에 어긋난다는 입장을 보이고 있다.

이는 이어도를 우리 EEZ 안에 둘 경우 이어도가 해양과학기지로서의 의미 이외에 한반도의 두 배 면적인 약 40만㎢의 엄청난 수역을 우리 측 배타적 관할권으로 인정받을 수 있고 대한민국의 해양관할권이 그만큼 넓어질 수 있는데도 우리정부가 적극적으로 대응하지 못하고 있음을 말해주는 것이다.

제주인에게 있어서 이어도는 문헌사 이전의 신화, 전설 등의 구술사에서 보듯이 자연지리학적 한국의 영역임은 물론 제주인, 나아가 한국인의 정체성을 상징하는 4차원의 문화 지리적 성소(聖所)이다. 제주해민들이 상정한 이어도향(鄕)은 제주해민들의 집단무의식의 산물이며 삶의 서사이기도 하다. 따라서 중국의 이어도 침탈 야욕은 육체보다 소중한 제주인의 정신세계를 침탈하는 것이라고 하겠다.[1)]

한 · 중 해양경계 획정에 있어서 중요한 가치를 지니고 있는 이어도와 그 주변해역에 대한 국민의 인식을 새롭게 하고, 해양주권이 갖는 막대한 이익을 각인시키는 노력이 절실하다고 하겠다. 단편적이거나 일회적인 관심보다는 중국 측 동향에 대한 지속적인 관

---

1) 송성대(2007)는 제주인의 생활 근거는 고대의 해양활동에서부터 찾아볼 수 있는 것으로, 제주인을 제주해민(Jeju Seaman)으로 명명하고 제주인의 정체성을 한마디로 '해민정신(Seamanship)'이라고 표현하고 있다.

찰과 면밀한 동태적 연구분석이 있어야 하는 이유가 여기에 있다.

본 연구의 목적은 최근 한국과 중국 사이에 벌어지고 있는 이어도를 둘러싼 해양관할권 갈등의 원인과 진행과정 등을 분석하고 양국의 입장 차이를 도출함으로써 이어도 주변 해양관할권에 대한 국민의 관심을 촉구하는데 있다.

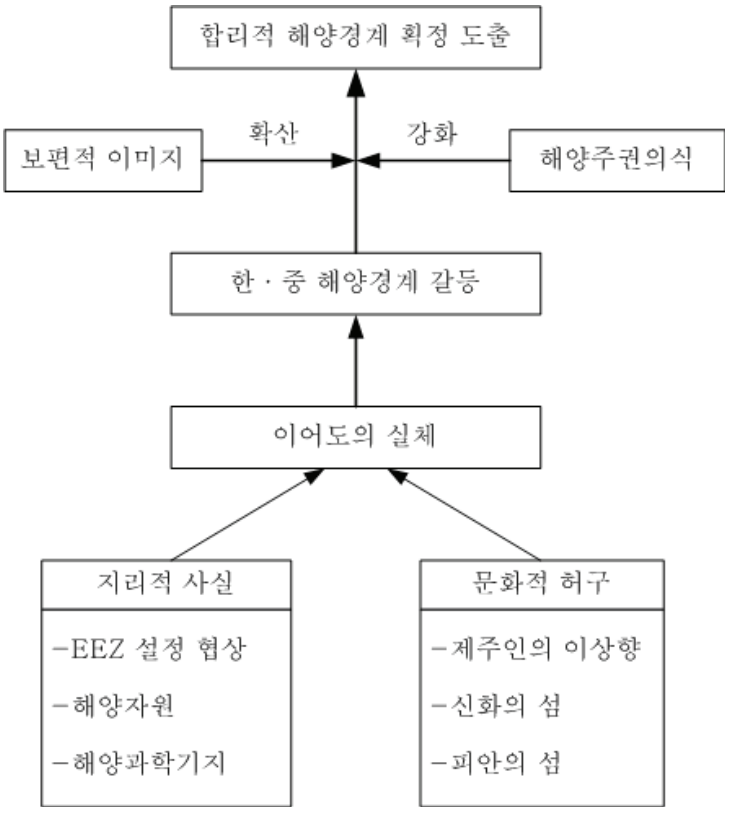
2. 연구방법과 분석의 틀

연구방법은 이어도에 대한 한 · 중 갈등 요인을 분석하기 위하여 지리적 사실로서의 이어도 접근방법과 문화적 허구로서의 이어도에 대한 환원적 해석방법을 접목하였다. 즉, 환원적 해석방법의 패러다임은 신화의 이야기들이 실제로 있었던 일들을 우의적으로 표현한 것으로서, 픽션에는 실재의 존재 근거가 있다고 해석하는 것이다(송성대, 2007).

본 연구에서는 우선 이어도를 둘러싼 지리적 사실로서의 한 · 중 EEZ 설정 협상과 해양자원, 해양과학기지 실태를 파악하고, 또한 문화적 픽션으로서 제주인의 이상향이면서 신화의 섬, 피안의 섬인 이어도를 파악하고자 한다. 이러한 이어도의 실체를 두고 한 · 중간에 겪고 있는 해양경계 획정 갈등 양상과 양국의 입장을 살펴보고, 우리의 해양주권의식을 강화하기 위한 국민적 공감대 형성 방안을 제시하고자 한다.

이런 관점에서 보면 본 연구는 이어도에 대한 과학적 탐구와 제주인의 정신세계 분석을 병행하여 과학과 신화의 어울림을 도출하는 것으로 해석할 수도 있을 것이다. 자료는 문헌자료와 한 · 중 양국 언론에서 보도된 기사 자료를 수집 분석하였으며 관련 국내외 법제를 검토하였다.

본 연구의 분석의 틀은 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 분석의 틀

Ⅱ. 이어도 현황 분석

1. 일반현황

이어도는 제주특별자치도 서귀포시 마라도(한국의 최남단 섬)로부터 남서쪽으로 149km에 있는 수중 암초이다. 우리나라 해저광구 제4광구에 있는 대륙붕의 일부이기도 하다. 암초의 정상이 바다 표면에서 4.6m 아래에 잠겨 있어서 파도가 심할 때만 그 모습을 드러낸다. 정상부를 기준으로 동쪽과 남쪽은 급경사를 이루고, 서쪽과 북쪽은 완만한 경사를 이루고 있다. 면적은 50m 수심선을 기준으로 약 2㎢(동서 약 1.4㎞, 남북 약 1.8㎞)이다. 1900년 영국 상선 소코트라(Socotra)호에 의해 처음 발견되어 소코트라 암초(Socotra Rock)[2]로 불렸다.

---

2) 정부수립 이전 이어도 관련 기록(김동전, 2009)
1868년(고종 5년) 영국 상선 코스타리카(Costarica)호가 미확인 암초 발견. 구체적 측량 실패.

이어도는 한반도로 유입되는 태풍의 40%가 지나가는 길목이며, 연간 25만 여척의 배가 통과하는 해상교통의 요충지이다. 한류와 난류 세력이 교차하는 곳으로 짙은 안개가 자주 발생하기 때문에 1906년 영국기선과 1963년 중국어선이 좌초한 것을 비롯하여 예로부터 해난사고가 잦은 해역이다.

중국의 유인도를 기점으로 하였을 때에는 상하이 연안 위산다오(余山島)[3]에서 동쪽으로 287km 떨어져 있으며 일본의 나가사키현(長崎縣) 도리시마(鳥島)에서 서쪽으로 276km 떨어져 있다. 즉, 한국의 최남단 마라도를 기점으로 가장 가까운 거리(149km)에 있으며 중국보다는 일본과 더 가깝다(<그림 2>).

<그림 2> 이어도 위치

※ 자료 : NAVER 백과사전, 이어도〔離於島, Ieodo〕

* 서산다오 : 위산다오(余山島)의 잘못된 표기임.

1900년 6월 5일 영국상선 Socotra호가 암초 접촉사고 발생.
1901년 영국해군, 측량선 Water Witch호 파견하여 Socotra Rock이라고 해도에 표기.
1937년 중일전쟁 발발.
1938년 일본의 인공섬 계획 : 나가사키-고도(五島)-제주도-스코트라 암초(波浪ス)-화조산도-상해를 연결하는 920km의 해저케이블 계획 수립 시도. 즉 해저전선 중계기지 설치 목적으로 이어도에 인공 구조물 직경 15m, 수면 위에 35m의 케이슨(caisson) 설치를 시도하였으나 태평양 전쟁으로 이 계획은 무산됨.

3) 중국은 이어도와의 기점을 당초 247km 거리인 자국 연안 무인암석인 퉁다오(童島)로 해도에 표기했다가 40km 후퇴시켜 287km 떨어진 유인도인 위산다오(余山島)로 변경하여 표기하였다. 이는 UN해양법협약 제121조 제3항에 국가 간 해양경계획정에서 무인암초를 기점으로 삼을 수 없게 규정되어 있기 때문이다. 중국이 1996년에 선포한 49개 영해기선점 가운데 12번째 기점 퉁다오는 중국의 보통지도에는 표시되지 않는 조그만 무인암초(총면적 0.0440㎢)이다(데일린안, 2008. 9. 16),

우리나라에서는 1984년 5월 KBS와 제주대학교의 합동탐사로 이어도의 실체를 확인하였고 1987년 해운항만청이 이어도에 등부표를 설치하면서 '이어도'라는 명칭을 처음 사용하였다(심재설 · 박광순 · 이동영, 1996; 406-411). 이어 국립지리원 중앙지명위원회가 암초의 명칭을 이어도(북위 32도 7분 31초, 동경 125도 10분 58초)로 심의 확정(2001년 1월 22일)하였다.

중국해군 북해함대 중앙측량국은 1992년 5월 15일 관련선박 4척을 동원하여 이어도 탐사를 실시하여 이어도 위치를 확인하였으며, 중국지도출판사는 1998년 8월 「중국자연지리도집 제2판」에 이어도를 중국 해역 안에 표시하였다(김여선 · 김부찬, 2009; 1). 중국은 1999년 이후 이어도 인근 해상을 멀티빔 측정을 통하여 측정하면서 과학정보를 수집하고 있다(데일리안, 2009. 10. 26).

1) 이어도와 배타적 경제수역과의 관계

이어도가 한국과 중국 사이의 해양관할권 갈등 수역으로 떠오른 것은 1982년 UN해양법협약(이하 해양법협약)이 채택(발효 : 1994년)되면서부터이다. 이 해양법협약은 영해도 공해도 아닌 새로운 배타적 경제수역(EEZ, Exclusive Economic Zone)[4]을 설정하고 이 해역에서의 해양관할권을 연안국에 인정하였다.

이것은 당초 개발도상 해안국들이 공해를 자유롭게 이용하고 있는 선진해양국에 맞서 인접해역자원을 확보하기 위하여 영해 외측에 배타적 어업보존수역을 두려는 주장에서 출발한 것이다.

한 · 중 양측은 1996년부터 2006년까지 11회에 걸친 '한 · 중 조약국장 회담 및 해양경계획정 회담'을 열어 동중국해 EEZ 경계획정 협상을 벌였으나 결론을 내리지 못하였다. 이유는 양국 유인도를 기점으로 200해리(약 370km) EEZ 안에 있는 이어도의 관할권 다툼 때문이다.

EEZ 회담에서 우리측은 '양국 해안선의 중간선을 EEZ 경계로 하자'는 등거리 원칙(principle of equidistance)[5]을 주장했지만 중국측은 자국의 '배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법'[6]을 적용하여 당사국간의 형평의 원칙[7]에 의한 합의로 결정하자고 주장하고

---

4) 이 수역은 영해의 폭을 측정하는 기선으로부터 200해리(약 370km)에 이르는 광범위한 해역으로, 연안국은 그 해저, 지하 및 상부수역의 생물 또는 비생물 자연자원을 탐사 · 이용 · 보존 및 관리, 해수와 해저 및 해풍을 이용한 에너지 생산과 같은 동 수역의 경제적 탐사 및 이용에서 주권적 권리를 갖는다, 또한 인공도서와 시설 및 구조물의 설치 및 사용, 해양과학조사, 해양환경의 보호 및 보존에서 관할권을 가진다. 다만 교통과 통신에 있어서는 공해와 같은 것으로 유보된 특수해역이다(해양법협약 제56조 참조).

5) 등거리 원칙 : 1958년 제네바대륙붕협약에 의한 개념으로 "연안이 서로 마주보고 있는 2개국 이상의 국가의 영토에 인접하여 동일한 대륙붕이 있으며, 그 경계에 대한 합의가 없는 경우 특별한 사정(special circumstance)에 의하여 다른 경계선이 정당화되지 않는 경우에는 중간선(median line)으로 한다(동 협약 제6조 제1항)"는 것(김용환, 2008; 42).

6) 이 법은 "배타적 경제수역의 범위를 200해리로 하고 대륙붕은 중국 육지영토의 전부가 중국 영해 바깥

있다.

한 · 중 양국의 EEZ법과 해양경계획정 원칙은 <표 1>과 같다.

<표 1> 한 · 중 양국의 EEZ법과 해양경계획정 원칙

구분	한국	중국	비 고
국내법	-배타적 경제수역법 공포 : 1996. 8. 8 시행 : 1996. 9. 10	-배타적 경제수역 및 대륙붕법 공포 및 시행 : 1998. 6. 26	
EEZ 범위	-기선으로부터 그 외측 200해리의 선까지에 이르는 수역 중 영해를 제외한 수역	-기선으로부터 200해리 폭에서 영해 외측 수역	
해양 경계 범위	-대향하거나 인접하고 있는 국가 간의 EEZ 경계는 국제법을 기초로 관계국과의 합의에 따라 획정 -관계국간에 별도의 합의가 없을 경우 중간선 외측의 수역에서는 EEZ 권리를 행사하지 않음	-중첩수역 및 중첩 대륙붕에 있어서의 해양경계는 국제법에 기초한 형평과 상호주의 원칙에 따라 합의로써 정함	-한국 : 합의+중간선 원칙 -중국 : 형평원칙 +합의

※ 자료 : 강효백(2009). 기고문 '남한 육지의 4.5배' 우리가 지켜야 할 바다 면적. 데일리안 특별취재반(2009. 11. 13).

2) 해양자원과 해양관할권 분쟁

이어도를 둘러싼 한 · 중 양국의 해양관할권 갈등은 1969년 유엔 산하기관인 극동경제위원회의 'Emery 보고서'가 원인을 제공하였다. 극동경제위원회는 당시 '아시아 지질자원위원회(CCOP)'[8]라는 석유 탐사팀을 만들어 동아시아 지역을 탐사하였다. 탐사결과 한국의 남해 대륙붕은 '아시아의 걸프'라고 불릴 정도의 에너지 자원의 보고라는 사실을

쪽으로 자연적으로 연장되어 대륙단의 외연까지 뻗어나간 해저 구역의 해저와 그 지하로 하며, 만일 대륙단의 외연이 200해리에 미치지 못할 경우에는 200해리까지 확장한다(동 법 제2조 2항)". 또한 "중첩 수역 및 중첩 대륙붕에 있어서의 해양경계는 국제법에 기초한 형평과 상호주의원칙에 따라 합의로써 정한다(동 법 제2조 3항)"라고 규정하고 있다(강효백, 2009).

7) 해양법협약에서는 "서로 마주보고 있거나 인접한 연안을 가진 국가 간의 배타적 경제수역 경계획정은 형평한 해결(equitable solution)에 이르기 위하여 국제사법재판소 규정 제38조에 언급된 국제법을 기초로 한 합의(agreement on the basis of international law)에 의하여 이루어진다(동 협약 제74조 제1항)"라고 규정하고 있다(김용환, 2008; 52).

8) 아시아 지역의 지구과학, 지질자원, 환경재해에 관한 연구와 인적 교류를 추진하는 정부간 협력기구인 CCOP는 11개 회원국과 14개 협력국, 그리고 ESCAP, UNESCO, UNDP 등 여러 국제기구 등과의 협력 등 다양한 요구에 부응해 오고 있다. CCOP가 초창기에는 주로 동남아시아 해안지역의 에너지자원(석유) 개발과 관련된 사업에 중점을 두고 있었으나, 지금은 에너지뿐만 아니라 지하자원, 환경과 자연 재해 등 제반 지구관련 분야까지로 영역을 확대해오고 있다(데일리안, 2009. 11. 3),

확인하였다.

Emery 보고서는 이곳에 매장된 석유량이 1천억 배럴이며 이는 미국 대륙 매장량의 4.5배에 해당한다고 밝혔다. 천연가스 매장량은 약 180조 CF(cubic feet)로써 걸프유전의 8.6배, 미국의 1.6배에 해당하는 것으로 보고하였다. 이 Emery 보고서의 결과는 한 · 중 · 일 등 남해 대륙붕 연안 국가들의 자원탐사 의욕을 자극하게 되었고 경쟁적으로 해저자원 개발의지를 드러내게 한 계기가 되었다(데일리안, 2009. 11).

Emery 보고서가 나온 다음 해인 1970년 한국은 '해저광물자원개발법'을 제정하여 한반도 주변 수역에 7개 대륙붕 광구를 설정하였다. 이때 한국의 해저개발광구는 남해 대륙붕을 한반도와 중국대륙의 육지영토 자연연장으로 간주하여 중국과는 이 공유 대륙붕의 중간선을 경계로 하고, 한반도 남단인 마라도로부터 200해리 범위를 훨씬 넘어 일본 오키나와 해구까지 광범위하게 설정되었다.

1974년 한국은 일본과 '한 · 일 간 대륙붕 공동개발협정'을 체결하였고, 중국은 자국이 빠진 '한 · 일 간 대륙붕 공동개발협정'에 반발하였다. 그러나 그 동안 분쟁은 더 격화되지 않고 있다. 그것은 이 협정에 의해 정해진 공동개발구역에서 지금까지 석유발견 징후가 포착되지 않고 있기 때문이다. 1980년에서 1986년까지 6년 동안 7개의 시추공을 설치하였으나 실패하였고, 1986년 이후 석유탐사에 참여했던 다국적 석유회사들은 모두 철수한 상태이다.

해양법협약에 들어있는 배타적 경제수역의 해저 · 지하 및 상부수역의 비생물 자연자원 이외에도 생물 또는 어족자원에 대한 주권적 권리도 이어도와 관련한 한 · 중 해양관할권 갈등을 증폭시켰다.

이어도 주변해역은 돌돔과 조피볼락 등 고급어종은 물론 꽁치, 조기, 멸치 등의 어종의 보고로 알려지고 있다. 특히 조기, 갈치, 강달이, 오징어 등의 어종은 산란과 색이(물고기 떼가 먹이를 찾아 이동하는 일) 및 월동회유 등 계절적으로 광범한 이동을 뚜렷이 하는 회유성 어종으로 한국과 일본, 중국, 북한 등 연안국이 경쟁적으로 조업하는 어족자원들이다(강석규, 2009; 1-2). 주요 어획물은 삼치와 갈치, 오징어, 병어, 참조기, 아귀, 눈볼대, 가자미 등이며 연간 어획량은 330만톤을 웃돈다(수협중앙회, 2007).

이러한 이어도 주변 어장의 어족자원은 2001년 6월 30일 발효된 '한 · 중 어업협정'[9]에 따라 한국 측 관할 수역이 아닌 '현행 조업질서 유지지역'으로 설정되어 한국과 중국이 공동 이용하는 형태를 취하고 있다. 이 협정에서는 이어도 주변 수역이 '잠정조치수역'[10]이남에 위치하게 되어 관리방식이 명시되지 않았다. 따라서 한 · 중 양국이 이 해

9) 한 · 중어업협정은 1993년 12월부터 1998년 11월까지 약 5년 가까이 교섭이 진행되어 2000년 8월에 협상이 최종 타결되었고, 2001년 6월 30일 발효되었다.

10) 잠정조치수역은 한 · 중 양국이 최종적으로 배타적 경제수역을 획정할 때까지 일정기간 배타적 경제수역 제도의 적용을 유보하는 수역으로서, 한 · 중 양국의 어선이 비교적 자유롭게 조업할 수 있는 수역이다(김부찬, 2007; 14)

역에서 자유롭게 어업활동을 할 수 있게 됨으로써 해양관할권 갈등의 또 다른 원인을 제공하고 있다.

3) 해양과학기지 설치와 실질적 지배

해양법협약이 발효된 이듬해인 1995년 한국은 이어도에 해양과학기지를 착공하여 2003년 완공하였다. 이어도 해양과학기지는 바다 속 암초에 깊이 60m의 기초파일 8개를 박고, 수심 40m의 바다에 높이 76m(수중 41m, 수면 위 36m), 무게 3천 400톤의 구조물을 얹어 400평 규모의 종합연구센터의 면모를 갖추었다.

이어도 해양과학기지는 우선 연구원 8명이 2주 동안 상주할 수 있는 공간을 갖추고 있다. 선박 접안시설과 헬리콥터 이착륙장, 등대시설, 통신 및 관측시설, 실험실과 회의실을 시설하고, 해양 · 기상 관측장비 44종 108점을 비치하였다. 관측 자료는 무궁화위성(KOREASAT)과 글로벌스타(GLOBALSTAR)를 통하여 한국해양연구원으로 전송된 뒤 인터넷을 통하여 사용자에게 실시간 제공되고 있다.

과학기지의 역할은 ▲종합해양연구 ▲기상관측소 ▲인공위성에 의한 해양 원격탐사 자료 검정과 교정 ▲지구 환경변화의 핵심자료 제공 ▲태풍 구조 및 특성 연구 ▲어황 · 해황 예보 및 지역 해양연구 ▲황사 등 대기오염물질 이동 및 분포 파악 ▲불량한 기상 상태에서 해양구조물의 안전성 연구 ▲안전항해를 위한 등대 및 수색 전진기지 역할 등이다. 기지의 역할은 과학적 목적을 뛰어넘어 국방 · 영토상으로도 중요하다(서울신문, 2004. 10 25).

해양과학기지가 완공된 4년 후인 1997년 천자광(陳家光)[11]은 중국 지대공미사일 연구기관인 창펑(長峰)그룹 주관으로 발간되는 월간지 '군사문적(軍事文摘)' 3월호에서 기고문 '쑤옌자오[12] : 한국에 잠식되는 중국의 해양국토'를 통하여 "조국대륙의 분할될 수 없는 일부분인 쑤옌자오가 현재 한국에 침탈당하고 있다"고 주장하였다. 그는 이어도 주변이 역사적으로 중국 어민들의 어장이었고, 한 · 중 양국이 모두 EEZ를 주장하는 해역에 위치하고 있으며, 지질학적으로도 옛 양쯔(揚子)강 삼각주의 해저구릉이었기 때문에 중국의 영토이다. 따라서 이어도 과학기지 건설은 중국 영토주권을 침범한 것이라고 강변하였다(해양수산부, 2007).

이후에도 중국 국가기관 산하 웹사이트와 포털사이트들은 쑤옌자오가 중국 영해에 있고 200해리 EEZ 안에 있어 중국 영토라고 반복 주장하면서 한·중 갈등을 키워오고 있다.

---

11) 천자광은 중국 인민해방군 산하 난징(南京)육군지휘학원 작전지휘교육연구실 소속인 것으로 알려짐.

12) 친강(秦剛) 중국 외교부 대변인은 2006년 9월 14일 이어도의 중국 이름 쑤옌자오(蘇岩礁)라는 명칭을 처음 사용하였다. 이것은 이어도의 국제적 이름인 소코트라 암석(Socotra Rock)의 '소(So)'자를 빌려와 명명한 것으로, 한국의 '이어도'라는 지명 선점을 부정하고 영국이 처음 여기를 발견했다는 점을 강조하여 한국의 역사 문화적 연고권을 배제하려는 의도이다(주간동안, 558호; 12-14. 2006. 10. 13, ; 송성대, 2007; 5).

2. 이어도에 대한 제주인의 인식

앞서 언급한 중국의 천자광은 2007년 '군사문적(軍事文摘)' 3월호에서 이어도가 중국의 영해주권 해역에 있음에도 한국이 역사학자 등을 동원하여 이어도가 제주도 어민들의 전설에 나오는 '환상의 섬', '피안의 섬'이라고 하는 식의 신화를 날조하였다고 맹렬하게 비난하였다. 즉, 중국은 이어도에 대한 해양관할권을 넘어 제주인의 이상향을 향한 정신세계의 침탈까지 시도하고 있는 것이다.

그러나 우리의 입장에서 보면 민요나 설화에서 이어도처럼 구체적으로 위치를 지시한 예는 없기 때문에 이어도가 단순히 상상의 섬, 환상의 섬이 아니라는 것은 자명하다. 이것은 이어도의 실재 주장이 존재강요의 오류가 아니라는 점이다. 종교든 신화든 대상없는 기원은 있을 수 없다. 이어도란 명칭 속에 오랜 옛날부터 그곳을 드나들며 생활을 영위해 온 우리 조상들의 체취와 삶과 한숨이 고스란히 담겨 있는 것이다(송성대, 2007; 11).

1) 민요에 나타난 이어도

항해에 있어서 절대거리(絶對距離) 못지않게 중요한 것이 육안항해를 할 수 있는 가시거리(可視距離)이다. 제주도의 자연조건에서 맑은 날 가시거리는 약 170km(이어도와 마라도의 절대거리는 149km)에 이른다(한라일보, 2003. 4. 9).

이러한 가시거리라면 제주 본섬에서 이어도(수중암초)를 육안으로 볼 수 없지만 반대로 중국 갔던 배가 귀향할 때 이어도에 이르면 한라산이 보이고, 한라산이 보이면 이제 목적지에 다 왔다는 안도의 생각이 들 수 있다. 그래서 제주인들은 다음과 같은 민요를 즐겨 불렀다.

<후렴구> 이어도 허라 이어도 허라(이어도 하라 이어도 하라)
이어 이어 이어도 허라(이어 이어 이어도 하라)
이어 허민 나 눈물 난다('이어' 하면 내가 눈물 난다)
이어 말은 말앙근 가라('이어'라는 말은 하지 말고 가라)
강남을 가난 해남을 보라(강남<중국>에 가거든 해남<남해>을 보라)
이어도가 반이옌 해라(이어도가 절반이라고 하더라)
(홍정표, 「제주도 민요해설」)

이어도를 기점으로 가장 가까운 중국의 유인도는 위산다오(余山島)로 287km이며 제주자치도 마라도까지는 149km이다. 앞으로 항해할 마라도까지의 거리가 이미 지나온 중국과의 물길보다 훨씬 가깝지만 힘겨운 항해를 더 해야 하는 선원들로서는 마지막 스퍼트를 위한 서로의 격려 말로 절반 거리라고 하였을 것이다.

2) 삶과 피안(彼岸)으로서의 이어도

제주인들의 해양활동은 고대부터 이루어져 왔다. 제주인들이 장악했던 해양은 탐진(전남 장흥-강진 일대), 발라(나주지역) 등 전라남도 남부와 중서부 지역, 중국 저장성(浙江省)의 저우산군도(丹山群島), 랴오둥반도(遼東半島), 일본 열도의 아와지섬(淡路島)까지 미쳤다(고용희, 2006; 147).

역사 기록을 보면 1640년(인조 18년) 2월 3일 진공선(進貢船)의 침몰로 100여명이 익사하고, 1646년(인조 24년) 10월 14일 정의현 세공선(歲貢船)이 추자도에서 태풍으로 부서져 30명의 생명을 잃었다는 기록이 나온다(제주일보, 2007. 9. 30). 이는 지난 날 제주 남성들이 고기잡이를 하든 상선을 운항하든 해상활동을 하다가 거센 풍랑에 휘말려 수중고혼이 되었음을 말해주는 것이다.

삶의 터전으로서의 이어도는 제주인이 죽음을 통하여 저승 속에서 찾을 수 있는 안식처이며 피안의 성소이기도 하다.

이여도문은 이문이여(이어도 문은 이쪽 문이다)
이문뒤엔 방축이여(이쪽 문 뒤엔 방축[13]이다)
방축뒤엔 연꼿이라라(방축 뒤에는 온통 연꽃이더라)
연꼿귀경 좋아라마는(연꽃 구경 좋더라마는)
연꼿귀경 허젠허난(연꽃 구경 하려다보니)
못돌아오더라(돌아오지 못하더라)
(김영돈, 「제주도 민요연구 <상>」)

이어도는 한 번 들어가면 살아 돌아오지 못하는 저승이다. 물 막는 둑을 넘어 들어선 저승은 온갖 동네가 연꽃으로 뒤덮인 낙원인 것이다. 이 민요에서는 이어도를 죽은 사람이 온갖 즐거움과 행복이 넘치는 낙토에서 꽃구경하다 이승으로 돌아오지 못하는, 죽음 이후에 머무를 수 있는 안식처로 인식하고 있다. 이처럼 이어도는 제주인의 의식 속에 삶의 터전이면서 저승길이며 이상향으로 각인되어 있는 것이다.

13) 방축 : 물을 막는 둑

Ⅲ. 이어도에 대한 한 · 중 논쟁 분석

1. 한 · 중 논쟁의 주요 이슈

1) 중국의 입장

최근 중국은 다오위다오(釣魚島, 일본명 : 센카쿠열도)를 둘러싸고 일본과 심각한 영토분쟁을 빚고 있다.[14] 중국은 이외에도 남중국해(230만㎢)에 남사(Sparatlys), 서사(Paracels), 동사(Paratas), 중사(Macclesfield)의 4개 군도를 두고 있는데, 이 가운데 남단에 위치한 남사군도(약 73만㎢)에서만 5개국과 분쟁을 겪고 있다. 분쟁 당사국은 중국, 대만, 베트남, 말레리시아, 필리핀 및 브루나이이다.

중국은 현재 이러한 모든 분쟁에서 해결할 수 없는 문제에 대하여는 분쟁보류나 공동개발의 과도성 조치를 취할 것을 주장하고 있다. 이어도에 대한 중국 외교부의 공식입장도 마찬가지이다. 즉, 이어도는 '동중국해 북부의 수면 아래에 있는 암초'라는 전제 아래 이어도의 문제는 한 · 중 영토분쟁이 아니라 양국 간 배타적 경제수역에 중첩적으로 적용되는 해역에 대한 경계획정 문제로 한정하고 있다. 또한 이어도 해양과학기지 건설은 해양경계획정에 영향을 줄 수 없으며 이어도에 대한 한국 측의 행동은 아무런 법률적 효력이 없다고 주장하고 있다(김여선 · 김부찬, 2009; 2).

이러한 중국 외교부의 공식 입장과는 달리 중국 국가해양국은 「2005년 해양행정집법 공보」에서 이어도에 대하여 총 5차례에 걸쳐 항공기를 통한 조사 및 감시비행을 하였다고 밝히고 있다(세계일보, 2006. 9. 15).

중국해감 동해총대 위즈룽(郁志榮) 부총대장은 중국 국가해양국 기관지격인 「해양개발과 관리」 제3호(2007)에서 '한국의 쑤옌자오 해양 · 환경 관측 플랫폼 건조에 대한 생각'이라는 기고문을 통하여 이어도 해양과학기지를 비난하였다(해양수산부, 2007).

그는 이어도 과학기지 상갑판 꼭대기에 태극기가 게양되어 있고 서쪽 벽면에도 태극기가 인쇄되어 있는 점으로 보아 이는 단순한 해상 인공 건축물이나 과학 연구기지, 해양 · 환경 모니터링 시설이 아니라 다른 의도가 감춰져 있다고 주장했다. 그는 한국이 일본과의 독도 영유권 분쟁과정에서 독도에 군사기지를 세워 실질적으로 통제하고 있다면서 이어도 과학기지 건설이 바로 독도에 대한 '주권욕'의 연장선상에 있는 것처럼 오도하였다.

---

14) 2010년 9월 7일 이 해역에서 조업하던 중국어선 선장 잔치슝(蒼其雄)은 일본 해상보안부 순시선에 나포되었다가 18일 만인 9월 25일에 풀려났다. 일본은 자국의 실효지배 영토인 센카쿠열도 부근 해상에서 조업한 것은 명백한 영해 침해로 불법이라는 반면, 중국은 다오위다오가 자국의 영토이기 때문에 중국어선의 납포는 영토 주권과 공민의 인신 권리를 엄중하게 침해한 것이라고 주장하고 있다(조선일보, 2010. 9. 27, A4면),

중국 국가해양국 산하 기구인 중국해양신식망(新息網) 웹사이트(http://www.coi.gov.com. 2007. 12. 24)는 '해양문화' 코너에서 "쑤옌자오는 중국 동해의 북부, 황해 남부에 가까이 있는 동해해구에 속한다"고 기록하고 있다. 또한 쑤옌자오는 중국의 200해리 배타적 경제수역 안에 있는 중국 영토라고 주장(http://ieodo.or.kr, 2008. 8. 23)하는 등 이어도 주변해역을 최소한 분쟁해역 내지는 배타적 경제수역으로 인식하고 있다. 이처럼 중국 국가 기관지와 관영 언론들은 기회 있을 때마다 이어도는 자국의 영해라는 도발적 기사를 게재하고 자국민을 자극하고 있다.

2) 한국의 입장

우리 외교통상부는 '이어도 해양과학기지에 대한 중국의 문제제기 관련 당국자 논평'(외교부, 2006. 9. 15)을 통하여 첫째, 이어도는 지리적으로 우리 측에 더 근접하여 있으므로 한 · 중 양국간 EEZ 경계획정 이전이라도 명백히 우리의 EEZ 권원 내에 속하는 수역이라고 주장하였다. 둘째, 우리의 EEZ인 이어도에 해약과학기지를 건설 · 운영하는 것은 우리나라의 정당한 권리행사로서 해양법협약에도 부합한다. 마지막으로 정부는 중국과의 EEZ 경계획정을 위하여 양국 간 EEZ 경계획정회담을 계속 추진해 나갈 예정임을 밝히고 있다.

2005년과 2006년에 열렸던 '한 · 중 조약국장 회담 및 해양경계획정 회담'에서 한 · 중 양국은 해양경계획정을 위한 구체적인 경계획정의 원칙, 방법 및 경계획정 시 고려요소 등에 대하여 추후 외교경로를 통하여 계속 협의해 나가기로 합의하였다. 또한 해양경계가 확정되지 않아 양국의 권원이 중첩되는 수역에서의 해양과학조사협정 체결 문제에 대하여 협의하였다.[15]

중국이 기관지 또는 관영 언론을 통하여 이어도가 자국의 영토이며 자신들의 관할권 안에 있는 배타적 경제수역이라고 주장하는 동안 한국 정부와 국민들의 관심은 다소 실망스럽다. 이어도와 관련한 사고나 분쟁이 없으면 언론의 관심이나 조명을 받지 못하고 있는 것이 현실이다. 중국 당국이나 언론이 이어도 문제를 들고 나오면 그때서야 마지못해 해명하거나 확인하는 수준의 대응으로 일관하고 있다.

국립지리정보원은 2001년 1월 22일 소코트라 암초의 공식 명칭을 '이어도'로 확정해놓고도 2006년 10월까지 홈페지 대한민국전도에는 이어도를 표기하지 않았다. 이러한 지적에 대하여 당시 해양수산부는 "영토 개념으로 작성된 지도가 아니기 때문에 이어도를 표기하지 않았다"고 해명하였다.

이것은 지도상 단순 표기의 문제가 아니라 이어도의 지도상 표기 여부에 따라 한 · 중 어업협정의 내용이 결정되는 중대한 사안이었다. 실제로 정부는 2000년 8월 한 · 중

15) 제10차 한 · 중 조약국장간 해양경계획정 및 국제법 관련 회담 결과(2005. 12. 7); 제11차 한 · 중 조약국장 회담 및 해양경계획정 회담 결과(외교부 제06-451호, 2006. 12. 7).

어업협정을 통하여 이어도를 '현행 조업질서 유지수역'으로 설정하는 잘못된 결과를 낳았다(데일리안, 2009. 10.26).

우리 정부의 이어도와 관련한 외교 원칙은 '조용한 외교'이다. 그 대표적인 예가 '제주특별자치도 이어도의 날 조례' 제정의 무산을 들 수 있다.

제주자치도의회 농수축 · 지식산업위원회는 2008년 6월 24일 '제주특별자치도 이어도의 날 조례안'(2007년 11월, 강창식 · 임문범 의원 대표발의)을 의결하였다. 주요 내용은 1952년 1월 18일 국무원 고시 제14호 「인접해양에 관한 주권 선언」에 의한 평화선 내에 이어도가 포함되었기 때문에 1월 18일을 '이어도의 날'로 정하여 각종 기념행사를 열고, 학술연구와 탐사활동을 지원하는 것이었다.[16]

그러나 이 조례안은 상임위원회를 통과하였지만 외교통상부와 국토해양부, 제주도가 중국과의 외교적 마찰 등을 우려하여 보류를 요청(경향닷컴, 2009.10.19.)하는 바람에 본회의에 상정하지 못하고 상임위에 계류하다가 2010년 6월 30일 제8대 제주자치도의회 임기 만료로 자동 폐기되었다.

2. 우리나라의 이어도에 대한 접근 논리

1) 이어도의 관할권

이어도에 대한 관심과 탐사는 일제시대부터 있어왔으나 본격적인 탐사는 1951년 8월 한 · 일 회담을 앞두고 이승만 대통령이 영토한계를 분명히 하자고 했을 때 육당 최남선(崔南善)이 파랑섬 실재론을 펴서 해군이 탐사하기 시작하였다(제주신문, 1985. 3. 21).

1951년 당시 한국산악회와 해군은 국토규명사업의 일환으로 이어도 탐사에 나섰으나 악천후 속에 제대로 된 해양과학장비가 전혀 없는 상태에서 바다 속의 검은 바위를 육안으로만 확인하고 철수하였다. 그나마 탐사팀은 '대한민국 영토 이어도'라고 새긴 동판표지를 수면아래 암초에 가라앉히고 돌아왔다.[17]

---

16) 제주특별자치도 이어도의 날 조례(안) 제3조 및 제4조.

17) 정부수립 이후 이어도 관련 주요 일지(아젠다넷, 2008. 8. 보완),
1951년 한국산악회 · 해군 , 이어도 탐사. '대한민국 영토 이어도'라고 새긴 동판표지 가라앉힘.
1952년 한국 정부, 이어도 해역을 포함한 '평화선'(일명 이승만 라인) 선포.
1970년 이어도 해역을 제4광구로 지정한 '해저광물자원개발법' 제정.
(연도 미상) 교통부 수로과에서 파랑도 탐사 실시→실패.
1977년 11월 영유권 설정 · 인공섬 설치 이용 · 재탐사 계획 수립(외무부 작성).
1984년 KBS · 제주대학교 합동 탐사팀, 이어도 실체 확인.
1987년 해운항만청, 이어도 등부표 설치하고 이를 국제적으로 공표.
2001년 한 · 중 어업협정에서 이어도를 공동수역으로 설정.
국립지리원 중앙지명위원회, 소코트라 암초(Socotra Rock)의 명칭을 '이어도'로 확정.
2006년 한 · 중 양국, 이어도가 수중 암초로서 섬이 아닌 만큼 영토분쟁 대상이 아니라는 데 합의.
2007년 중국 국가해양국 중국해양신식망 홈페이지에 이어도를 중국령으로 표기.

이어 1951년 9월 23일 동아일보는 언론인 출신 홍종인을 단장으로 해군과 산악인으로 구성된 탐사팀을 동원하여 이틀 동안 탐사활동을 벌였으나 이어도의 실체를 찾는데 실패하였다. 이후 1970년대 박정희 정부 시절 교통부 수로과에서 이어도 탐사를 벌였으나 실패하였고, 1984년 KBS와 제주대학교 합동으로 탐사에 나서 5월 8일부터 15일까지 실시한 2차 탐사(1차 탐사 3월 18일)에서 실체를 확인하고 파랑도(波浪島)[18]로 명명하였다.

이어도를 우리의 해양권역으로 포함시키기 시작한 것은 1952년 상징적이지만 '평화선(이승만 라인)'[19]을 선포하고 1970년 '해저광물자원개발법'을 제정하여 한반도 주변수역에 7개 대륙붕 광구를 설정하면서부터이다. 이후 한국은 1974년 '육지영토의 자연연장이론'[20]을 원용하여 일본과 '한 · 일간 대륙붕 공동개발협정'을 체결하였다.

이로써 남해 공유대륙붕에 대한 법적 관할권은 한국과 중국에만 인정되고, 일본의 이 대륙붕에 대한 자원개발은 공동개발협약 내용에만 국한되었다. 1978년 이 협약이 발효된 이래 지금까지 한국은 30여년 동안 일본과의 가상 배타적 경제수역 경계선 너머로까지 대륙붕 개발활동을 계속해오고 있다.

이어도에 대한 해양관할권 행사의 핵심은 2003년에 완공된 이어도 종합해양과학기지이다. 1996년 제정한 한국의 '배타적 경제수역법' 제2조 2항은 한국과 대향하거나 인접하고 있는 국가(관계국)간의 배타적 경제수역의 경계는 국제법을 기초로 합의에 의한다고 규정하고 있다. 이는 해양법협약의 경계획정 관련규정의 내용을 반영한 것으로, 경계획정의 원칙을 특정하지 않고 '합의'를 강조한 것이다.

이어도 해양과학기지는 '인공시설 및 구조물' 또는 '인공도'에 해당하는 것으로 해양법협약상 도서로서의 지위를 가지지 못한다(해양법협약 제60조 제8항). 그러나 연안국은 EEZ내에서 협약의 관련규정에 따라 인공도 시설 및 구조물 설치와 사용에 관한 관할권을 갖는다(협약 제56조 제1항 b호의 (1)). 공해상에서도 모든 국가는 자유로이 인공도나 기타 시설을 할 수 있다(협약 제87조 제1항 (d)).

---

18) 그 주변 해역의 波浪 때문에 '波浪島'라고도 칭하는 소코트라礁의 발견 소식은 각종 언론 매체를 통하여 대대적으로 보도되고, 이를 영토 문제와 연결시키려는 시도가 이루어지기도 하였다. 결국 단념할 수 없는 '이어도'의 실존에 대한 희망이 수중암초인 '소코트라礁'(또는 '波浪島')와 '이어도'를 동일시하는 결과를 가져왔다고 할 수 있다(김부찬, 2007; 5).

19) '인접 해양에 관한 주권(평화선) 선언'은 한반도 주변해역에서 일본 어선의 남획을 방지하기 위하여 선언된 것으로 알려져 있으나, 이는 어족 자원뿐만 아니라 해저 광물자원도 그 대상으로 하고 있는 것이다(정인섭, 2006; 2). 평화선 선언은 실질적으로는 일본을 대상으로 선포되었지만 형식상으로는 반드시 일본만을 대상으로 하는 것은 아니다(김영구, 1999; 291; 김부찬, 2007; 10~11, 각주에서 재인용).

20) 대륙변계가 200해리 이상으로 계속되는 '광역대륙붕'의 경우 '육지영토의 자연연장이론'이 여전히 살아 있어서 대륙붕의 한계를 정할 때 등거리 원칙을 적용하기 보다는 지질학적 및 지형학적 기준을 참작하여 해양경계를 정하게 되어 있다. 한국은 황해와 동중국해의 대륙붕은 동질적인 연속체로 된 하나의 대륙붕으로 간주하여야 한다는 입장이며, 이 대륙붕의 자연연장은 일본 오끼나와 해구에서 단절되었다(데일리안, 2009. 11. 3),

따라서 한국은 해양법협약에 근거하여 이어도에 해양과학기지를 축조할 권리를 갖게 되며, 이어도 해양과학기지 건설 및 그 운영에 대한 중국 측의 이견표시는 해양법상 근거가 미약한 것이라고 할 수 있다(강효백, 2009. 11. 13). 이어도는 지리적으로 등거리 원칙을 적용한다 하더라도 한국의 EEZ 내에 있으며 해양과학기지 건설을 통하여 국제법적으로나 국내법적으로 한국의 관할권 안에 있는 수중 암초인 것이다.

2) 주권의식

주권의 사전적 의미는 "영토, 국민과 함께 국가를 구성하는 3요소의 하나로서 대내적으로는 국가권력의 최고성을, 그리고 대외적으로는 자주성과 독립성"을 말한다. '독립성'이 외부의 어떠한 권력으로부터도 침해당하지 않을 소극적 개념이라면, '자주성'은 총체적 의미로서의 근원적 · 고유적 · 불가항적 · 불가분적인 유일의 국가권력을 의미하는 적극적인 개념이다. 영토주권은 물론이고 국민주권, 군주주권이라고 할 때도 이 '자주성'이라는 적극적인 개념으로 해석된다(두산동아, 1996).

주권침해 행위는 주로 자주성이란 이름으로 이루어지며 현실에서 주권침해 행위는 우리들이 상상하는 것보다 훨씬 광범위하게 행해지고 있다. 2008년 5월 남북관계의 경색으로 백두산 관광이 진전되지 않고 있던 때 이틈을 타 중국은 집요할 정도로 창바이산(長白山) 공정을 추진하였다.[21]

최근 일본 본토를 중심으로 서쪽에서는 센카쿠(尖閣, 중국명 : 釣魚島, 다오위다오) 열도를 둘러싼 일본과 중국과의 영토 분쟁, 동쪽에서는 남쿠릴 열도 4개 섬을 놓고 일본과 러시아, 서쪽에서는 독도를 놓고 일본과 한국과의 첨예한 영토 분쟁이 이어지고 있다. 중국은 이외에도 남중국해에서 아시아 지역 국가들과 영유권 분쟁을 빚고 있다. 특히 한국과는 이어도를 놓고 해양관할권 갈등을 낳고 있다.

난사군도 영유권을 놓고 중국과 갈등을 빚고 있는 베트남[22]에서는 90세를 넘긴 레드

---

21) 2005년 당시 지린(吉林)성 성장이었던 왕민(王民)은 백두산 관할을 연변 조선족자치주로부터 지린성 직속 '창바이산 보호개발위원회'로 옮겼다. 그리고 백두산 지역의 한자 · 한글 병용 간판을 떼고 한자와 영문 간판으로 바꿨다(한겨레신문, 2008. 5. 15). 더욱 우려스러운 것은 중국의 전현직 최고위급 인사들이 창바이산 공정에 직접 나서고 있다는 점이다. 2008년 8월 1일-2일 이틀간 장쩌민(江澤民) 전 국가주석이 1998년에 이어 10년만에 천지와 창바이폭포를 방문하였다. 8월 3일에는 중국 최초의 삼림관광공항인 창바이산 공항이 정식 개통되었는데 비교적 작은 규모의 지방공항 개막식에 이례적으로 중국 국가서열 5위인 리장춘(李長春) 공산당 정치국 상무위원이 공항 개항식에 직접 참석하였다(KBS 뉴스, 2008. 8. 5; 데일리안, 2009. 11. 3).

22) 남중국해를 중국은 '남해'로, 베트남은 '동해'로 부르고 있다. 베트남은 2007년 4월 남중국해 상의 스프래틀리 군도(Spratly Archipelago : 중국명, 난사군도) 전체에 대한 주권을 선언하며, 중국과의 일전도 불사하겠다고 공언한 상태에서 2007년 7월 베트남 어선에 대한 중국 해경의 발포로 베트남 어민 사망 1명을 포함한 사상자가 나와 양국이 무력충돌 직선까지 갔던 사건이 있었다(김용환, 2008; 30, 각주). 이보다 앞서 2005년 1월 8일 통킹만(Thr Gulf of Tonkin : 중국명, 베이부만)에서는 중국해경이 베트남 어선 2척에 발포하여 베트남 어부 9명이 숨지고 6명이 부상을 당한 사건이 있었다(최진모, 2006; 129).

억 아잉 전 베트남 국가 주석(1992~1997)이 인터넷 신문 비 넷(b.net)과의 인터뷰에서 “중국의 위협에 물러서지 말고 단호히 대응하라... 베트남은 소국이지만 작은 나라라고 해서 힘이 없는 국가라는 뜻은 전혀 아니다. 국토와 주권을 상실한 약소국이야말로 진짜 아무 것도 없는 나라”라며 적극적인 대응을 촉구하였다. 이 보도가 나가자 베트남 친선협회가 중국 인민대회친선협회에 베트남 대륙붕과 EEZ에 대한 침범행위 재발방지를 요구하는 공문을 보내는(2011. 6. 15) 등 베트남 시민단체들은 일제히 중국을 비판하고 나섰다(조선일보, 2011. 6. 17).

그러나 한국 정부는 중국과의 이어도 해양 분쟁에 대하여 ‘조용한 외교’라는 미명 아래 미온적인 대응으로 일관하고 있다. 중국과의 외교적 분쟁을 피하기 위하여 지방의회가 발의한 ‘이어도의 날 조례안’까지도 무산시키는 행태를 보였다.

더욱 안타까운 현실은 우리 국민들이 독도만큼 이어도에 대하여 관심을 갖고 있지 못하다는 사실이다. 이어도는 심지어 제주자치도민의 관심 밖으로 밀려나 있는 상황이기도 하다. 독도 관련 민간단체 수에 비하여 이어도 관련 민간단체의 수는 초라하기 짝이 없다.

인터넷에서 이어도를 검색하면 ‘이어도 종합해양기지’와 민간단체인 이어도 연구회에서 운영하는 홈페이지 ‘대한민국 영토 이어도’가 전부일 정도이다. 민간외교의 대표주자 반크(VANK)의 경우도 이어도에 대한 자료가 충분하지 못하고 실제로 행동도 미미하다(데일리안, 2009 10. 26).

Ⅳ. 이어도에 대한 국민 공감대 형성 전략

영토분쟁에서의 국익 수호는 결정적으로 국제법에 영향을 받는다. 국제법은 근대적 국가 개념에서 나온 국제사회의 약속이자 규범이다. 사회가 발전하면 법도 진화하듯이 국제사회의 발전은 국제법의 변화를 요구하게 된다. 제2차 세계대전 이후 세계해양질서는 1958년 제정된 ‘국제대륙붕조약’에 의해 지탱되어 왔으나 1982년 ‘해양법협약’이 채택되면서 기존 해양법 질서는 크게 변화되었다. 따라서 국익을 고려한 단계적인 국제규범의 수용자세가 필요하다.

동북아시아 지역에서의 해양관할권 분쟁 이면에는 한 · 중 · 일 3국의 미래전략이 숨어있고, 각국의 국익은 주권이란 말로 포장된다. 특히 동북아시아에서의 패권경쟁을 벌이고 있는 중국과 일본은 주권확대를 통하여 국익을 최대한 보호하려고 하고 있다. 중국과 일본의 주권확대 경쟁 틈바구니에서 우리의 해양주권을 지키기 위해서는 무엇보다도 국민의 해양주권의식을 고취시키는 것이 급선무이다.

주권을 자주성의 맥락에서 접근할 때 주권이 행사되어야 할 대상(영토 또는 국민)과

그 속성을 이해하지 못하고서는 그 행사도 불가능해진다. 국민에게 이어도에 대한 해양주권 의식을 심어주고 그 의식을 확산시키려 한다면 전략적 관점에서 해양주권 확대를 통한 국익증대 과제를 연구하고, 이어도의 국제법상의 위치와 중국을 겨냥한 지리적, 경제적, 정신적 가치를 체계화하여 국민에게 알리는 것이 중요한 과제이다. 특정 사물이나 사건에 대한 보편적 이미지를 확산시키기 위해서는 무엇보다도 그들이 가까이에 있고 친숙함을 느낄 수 있게 하는 것이 중요할 것이다.

1. 이어도 커뮤니케이션 강화

최근 제주인에게 있어서도 이어도라고 하면 민요에서처럼 눈물이 먼저 나오는 것이 아니라 창창한 바다와 검푸른 물결, 헬기가 뜨고 내리는 해양과학기지가 떠오른다. 또한 태풍의 길목에서 그 진로를 가늠해 주는 파수꾼으로서의 이어도를 생각하게 되는 것이다.

그러나 매일 수시로 방송되는 TV뉴스의 일기예보에서 이어도는 보이지 않는다. 최남단의 날씨는 제주 본토의 상황으로 끝이다. 이와는 반대로 독도는 유인도이면서 일본과의 관계 때문에 그렇겠지만 기온과 눈, 비, 파도의 높이까지 상세하게 보도한다. 그래서 우리 국민은 독도의 위치에 대해서는 정확히 알지만 이어도는 위치는 물론이고 명칭마저도 낯설다.

이어도가 우리 해양권역을 한반도 면적의 2배에 이르는 40만㎢나 넓혀주는 해양주권의 파수꾼으로 생각한다면 매일 방송되는 TV뉴스의 일기예보에서 이어도를 컴퓨터 그래픽화하고 그곳 날씨를 매일 전하는 것도 국민들에게 친밀감을 줌과 동시에 우리의 주권의식을 시각화할 수 있는 방법일 것이다. 이를 위해서는 기상청의 기상예보 관행을 바꿀 필요가 있다. 태풍이나 악천후 때에 이곳에 설치된 파로라마 카메라를 활용하여 현장을 보여주는 것은 당연한 일이다.

이어도 주변해역은 예로부터 해난사고가 많이 나기로 유명한 곳이다. 이곳을 통과하는 선박이 연간 25만 여척 정도로 많기도 하지만 한류와 난류의 교차해역으로서 물살이 세고, 수중 이어도로 인한 소용돌이가 강한 곳이기 때문이다.

그러나 해난사고 위치에 대한 언론 보도는 '이어도'가 아닌 최남단 유인도인 '마라도'를 사용하고 있다. 즉, "오늘 새벽 4시쯤 '마라도' 남서쪽 150마일 해상에서....어선이 침몰했다"는 식이다. 이 문구를 "오늘 새벽 '이어도' 남서쪽 70마일 해상에서..."로 바꾼다면 우리 국민은 이어도의 명칭을 좀 더 자주 접할 뿐만 아니라 사고해역에 보다 가까이 다가간 이어도를 인지할 것이다. 해양경찰청의 해난사고 보고도 이와 같은 준칙으로 바꿀 필요가 있다고 하겠다.

2. 우호적 구난활동 확대

이어도 주변해역에서 선박 조난사고(침몰, 좌초, 표류, 충돌 등)가 발생하였을 때 우호적 구난활동을 강화하는 것도 대외적으로 해양관할권에 대한 믿음을 확보하는데 도움이 될 것이다.

최근 이어도를 중심으로 한 주변해역에서의 해난사고에 대한 구난활동은 인력과 장비, 예산 부족으로 자국 선박 위주로 이루어지는 것이 사실이다. 특히 악천후에는 자국 선박의 구조 활동도 힘든 형편이다. 이어도가 우리의 해양권역 안에 있음을 대내외에 알리기 위해서는 해양경찰청의 구난활동을 위한 인력과 장비 등 운영체계를 대폭 개선하여 타 국적 선박에도 우호적 구난조치를 시행하는 것이 필요하다고 하겠다.

이어도 실체와 연계한 구난활동의 이슈화도 중요하다. 실제로 2010년 4월 12일 제주 선적 5만톤급 석탄 운반선 오리엔탈 호프(선적만 제주이고 실소유주는 일본인)가 인도네시아에서 충남 태안으로 항해하다 높은 풍랑으로 이어도 해양과학기지 남서쪽 500m 지점 암초에 좌초하는 사고가 발생하였다. 이 선박은 5월 풍랑에 의하여 2개로 절단되었으며, 8월 10일 태풍 덴무의 영향으로 침몰 후 남쪽으로 100m 쯤 쓸려간 적이 있다.

이 경우 좌초 선박이 이어도 해양과학기지에 위협이 된다는 이유를 들어 침몰하기 전에 서둘러 이를 예인하고 피해를 최소화하는 구난활동이 필요하다. 아울러 사고 원인과 경위를 밝히고, 이어도 해역의 사고 통계를 비롯해서 해난과 이어도와의 관계, 이어도의 역사적 사실과 역할 등에 대하여 구난활동 영상을 바탕으로 이슈화할 필요가 있다. 이를 통하여 이어도에 대한 인지도를 높이고 우호적 구난활동 홍보를 통하여 주권의식을 확산시킬 수 있을 것이다.

3. 해양관련 이벤트 개최 및 전문가 회의

중국은 2004년에 명나라 시대의 해상 탐험가 정화(鄭和)의 '대항해(大航海)'[23] 600주년 D-1년을 기념하여 2개의 대규모 이벤트를 마련하였다. 하나는 정화의 원정대가 출항한 장쑤(江蘇)성 타이창(太倉)항에서 대항해 당시 동원되었던 범선 뤼메이마오(綠眉毛)호를 복원하여 해상 실크로드 답사에 나선 것이다. 다른 하나는 컨테이너 처리능력 100만 TEU(20피트 컨테이너 1개 단위)를 갖춘 타이창항 제1기 컨테이너 부두를 완공한 것이다(오마이뉴스, 2009. 1. 19).

---

23) 정화의 대항해 : 중국 명나라 제3대 황제 영락제(주체)의 공신이자 해양 탐험가인 정화(鄭和)가 영락제의 명으로 28년 동안 7회에 걸쳐 세계 해양을 원정 항해한 것. 정화의 원정은 동남아시아, 인도, 중동, 아프리카 등 30여개국에 걸쳐 이루어졌으며 목적은 명황제의 위엄과 중화문명을 전파하기 위한 것임. NAVER 지식iN,오픈백과,(2007. 1. 6).

중국은 이후 2005년부터 '정화의 대항해(1371-1435)' 원정 출항일인 7월 11일을 '항해일'로 지정하여 해마다 이 날을 기념하면서 바다에서 물길은 찾는 것이 아니라 살길을 찾아야 함을 강조하고 있다(데일리안, 2009. 11. 3).

이어도의 해양주권을 지키기 위해서는 정례적인 이벤트를 개발하는 것이 효과적이다. '대한민국 인접해양에 관한 주권(평화선)'을 선포한 1월 18일을 '이어도의 날'로 지정하고, 이어도 종합해양과학기지가 준공된 6월 11일을 '해양과학의 날'로 지정하여 국민에게 해양주권과 해양개발에 대한 인식을 높여주는 계기로 삼아야 할 것이다.

겨울철 '이어도의 날'에는 각종 해양과학 사진전 및 해양심포지움, 여름철 태풍에 대비한 교육과 이어도 바로알기 세미나 등을 개최하고, 여름철 '해양과학의 날'에는 연구진과 청소년들을 대상으로 한 이어도 탐사와 답사, 관광객들을 위한 이어도 방문행사 등 대규모 해상 이벤트를 개최하여 이어도를 관광자원화하는 일도 주권의식을 확산시키는 기능을 할 수 있을 것이다.

다음으로는 전문가 회의의 상설화이다. 이어도와 관련한 유일한 민간단체인 '이어도 연구회'는 지난 2007년부터 해마다 한 두 차례의 이어도 연구 세미나를 열고 있다. 그러나 이어도 연구회의 활동은 아직 예산과 인력의 부족으로 보다 효율적인 활동에 어려움을 겪고 있고, 이어도 주권의식을 높이기 위한 대국민 응집력을 키우는데 한계를 갖고 있다. 최소한 '이어도의 날 조례'를 제정하여 학술연구와 탐사활동을 지원하고 국제 전문가 포럼을 상설하여 이어도 관할을 위한 국제법적, 규범적 근거를 축적해 나가는 일도 해양주권을 확고히 하는 방법이 될 것이다.

4. 문화예술작품을 통한 이어도의 형상화

1950년대까지만 하더라도 이어도는 사람들의 상상 속의 섬이었다.

긴긴 세월 동안 섬은 늘 거기 있어 왔다.
그러나 섬을 본 사람은 아무도 없다.
섬을 본 사람은 모두가 섬으로 가버렸기 때문이다.
아무도 섬을 떠나 돌아온 사람이 없었기 때문이다.
(이청준의 소설 '이어도'[24] 중에서)

제주인이 죽으면 돌아간다고 믿는 이어도는 죽음의 섬이지만, 동시에 거친 바다와 맞서 싸우는 상황에 직면해야 하는 제주인에게 이어도는 구원의 섬이기도 하였다. 삶과 죽

[24] 1974년 「문학과 지성」에 발표된 이청준의 대표작으로 1975년 한국일보 '창작문학상' 수상작.

음의 경계로 바다를 바라보며 살아가는 제주인의 기억 속에 남아 있는 이어도가 현실로 나타난 것은 불과 반세기 전이다.

문화예술 작품세계에서의 이어도는 이청준의 소설 '이어도'처럼 문학작품의 소재가 되고, 제주출신 변시지 화백의 그림 '이어도-죽은 어부의 노래'와 '기다림의 고독, 恨'처럼 회화의 대상이기도 하다. 오페라 '백록담'처럼 무대예술의 상징일 수 있으며 민요와 춤, 굿의 중심에 있기도 하다. 어디에 내놓아도 빼어난 신화적 소재를 보유하고 있는 이어도를 문학과 음악, 미술, 무용, 영화 등 우리의 삶을 다룬 현대 예술작품으로 형상화하는 것은 매우 중요하다. 이는 이어도의 이미지를 보편화하고 이어도가 한국 국민 정체성의 산실이라는 것을 대내외에 천명할 수 있는 좋은 재료가 되기 때문이다.

신화적 소재로서의 이어도뿐만 아니라 세속적 소재로서의 이어도도 중요하다. 이어도 주변해역은 해양연구와 기상관측, 어황과 자원탐사를 통하여 '태풍의 길목 이어도', '해양자원의 보고 이어도', '해난사고로 본 이어도의 어제와 오늘' 등과 같은 해양 다큐멘터리를 제작할 수 있는 천혜의 보고이다. 더우기 '신화와 과학의 만남'과 같은 과학 · 역사 다큐멘터리와 다큐드라마의 훌륭한 소재를 간직하고 있는 미디어 작품 세계의 본고장이다. 이를 소재로 한 품격 높은 작품을 제작 · 공급함으로써 이어도에 대한 보편적 이미지를 국민들에게 각인시킬 수 있을 것이다.

Ⅴ. 결론

앞서 검토한 바와 같이 이어도는 우리나라에 영향을 끼치는 태풍 가운데 약 40%가 통과하는 태풍의 길목에 위치하여 기상학적으로 이들의 연구와 예보에 최적의 장소이다. 또한 이곳은 동중국해의 중앙에 위치하여 연간 수십만 척의 선박이 오가는 해상교통의 요충지로서 우리 선박의 안전한 항로 확보가 필요한 곳이다.

주변해역은 북상하는 쿠루시오 해류와 남하하는 황해의 냉수 및 중국대륙의 연안수가 접촉하는 해역이다. 이처럼 이곳은 계절에 따라 해양환경 변화가 심하게 나타나기 때문에 황해의 해수순환, 남해의 해수유동에 관한 메카니즘을 파악하기 위한 해양학적으로 매우 중요한 해역이다.

지금까지 자원탐사를 통하여 석유 및 천연가스 등의 지하자원이 확인되지는 않았지만 이 해역이 우리나라 해저개발 4광구에 속해 있고 앞으로 탐사기술이 발달할 경우 지하자원이 매장되어 있지 않다고 속단할 수 없는 곳이다(심재설, 2007; 4).

2001년 발효된 '한 · 중어업협정'에 따라 한국 측 관할 수역이 아닌 현행 조업질서 유지해역으로 설정되어, 어업자원을 한국과 중국이 공동 이용하는 형태를 취하고 있기 때문에 지속적이고 합리적인 어업생산을 위하여 체계적인 관리가 시급한 곳이라 하겠다.

특히 이어도는 중국에 바로 인접하고 있어서 중국으로부터 방출되는 대기 오염물질 영향을 그대로 받고 있는 곳이며, 이로 인해 중국으로부터 흘러 들어오는 대기 오염물질의 영향을 감시하기에 매우 적합한 곳이다. 대기 오염물질 뿐만 아니라 온실기체의 중국으로부터의 유입을 장기 관측함으로써 교토의정서에 의거한 이산화탄소 방출량 거래(CO_2 emission trading) 때, 유리한 위치에서 협약을 이룰 수 있는 지역이기도 하다(강석규, 2007; 1).

이러한 중요성 때문에 중국은 이어도를 자신의 영해에 포함시키기 위하여 공공연하게 욕심을 드러내고 있다. 중국 기관지와 관영 언론들은 이어도를 쑤옌자오로 명명하면서 EEZ 내의 자신의 영해라고 주장하는가 하면 자국 지도의 영해 안에 표기해 놓고 있기도 하다.

우리 정부가 이어도 주변수역의 관할권 문제에 대하여 영유권 분쟁인 독도와는 달리 'EEZ 획정의 문제'임과 동시에 자연 지리적으로나 신화 · 전설 등 문화적 정체성의 측면에서도 우리나라가 이어도에 대한 충분한 권리를 갖고 있다는 사실을 확고히 천명하여야 하는 이유가 여기에 있다고 하겠다.

이어도를 포함한 EEZ 경계획정은 영해와는 달리 영역성이 배제된 해역이라는 점과 특별한 성격을 갖는 법제를 적용받는다는 점을 감안하여, 한 · 중 사이의 관할권 배분 내지 해양자원의 배분을 통한 합리적인 해양질서를 수립하는 것이라는 인식이 중요하다. 영토분쟁으로의 확전을 견제하면서 해양권역을 확대해 나가는 전략이 필요하다고 하겠다.

이를 위해서는 과학적 탐사나 순수한 학문적 접근, 신화적 요소에 대한 예술적 접근도 중요하지만, 무엇보다도 다각적인 접근 결과를 다양한 채널을 통하여 국민에게 전달함으로써 이어도에 대한 국민의 관심과 인지도를 높이고, 국민에게 해양주권의식을 각인시켜 나가는 작업이 시급하다고 할 것이다.

<참고문헌>

강석규. (2007). 이어도 주변 대기환경 감시 시스템 구축. 「2007년 정책토론회 이어도, 지금 우리에게 무엇인가. 이어도 연구회.

강석규. (2009). 이어도 주변어장의 경제성 평가. 「이어도 연구 학술세미나. 이어도 연구회.

강효백. (2009). '남한 육지의 4.5배' 우리가 지켜야 할 바다 면적. 데일리안 기고문.

고용희. (2006). 「바다에서 본 탐라의 역사」, 147. 서울.

김동전. (2009). 이어도에 대한 인문학적 종합연구 및 디지털 아카이브 구축의 방향. 「이어도 연구 학술 세미나」. 이어도 연구회.

김부찬. (1998). 동북아 해역의 평화와 신해양질서. 「동아시아 연구논총」, 9: 353-365. 제주대 동아시아연구소.

_____. (1999). 한 · 중 어업협정과 '이어도' 주변수역의 법적 문제. 「동아시아 연구논총」, 10: 235-251.

_____. (2007). 이어도 및 이어도 주변 수역의 해양법적 지위. 「법과 정책」, 13(2) : 5-14.

김여선 · 김부찬. (2009). 이어도에 대한 중국의 입장. 「이어도 연구 학술세미나 (2009. 12)」.

김영구. (2004). 「한국과 바다의 국제법」(신판): 302. 서울: 21세기북스.

김영돈. (1985). 이어도와 제주민요. 「濟硏」. 제주도문제연구회.

_____. (2002). 「제주도 민요연구 (상)」. 서울: 민속원.

김용환. (2007). 골든로즈호-진셩호 해상충돌사건의 국제법상 쟁점. 「해양정책연구」, 22(2): 1-31.

_____. (2008). 중국의 해양경계선과 그 획정방법에 관한 국제법적 검토. 「해양정 책연구」, 23(1): 27-63. 한국해양수산개발원.

송성대. (2007). 이어도鄕, 신화와 과학의 만남. 「2007년 정책토론회 이어도, 지금 우리에게 무엇인가」. 이어도 연구회.

심재설 · 박광순 · 이동영. (1996). 이어도 해양과학기지 건설방안 분석. 「해양정책연구,」 11(2): 406-411.

심재설. (2007). 해양과학의 보고, 이어도. 「2007년 정책토론회 이어도, 지금 우리에게 무엇인가」. 이어도 연구회.

이석용. (2006). 국제사법재판소의 도서영유권 및 해양경계획정 관련 분쟁해결. 「국제법학회논총」, 104: 135.

_____. (2010). 연안국 해양수역확대가 국제해양질서에 미치는 영향. 「안암법학」, 31: 321-351.

_____. (2011). 수중문화유산과 침몰 국가선박의 국제법상 지위와 보호에 관한 연구. 「안암법학」, 34: 959-994.

장학봉. (2007). 중국의 해상경계설정과 우리나라에의 시사점. 「월간 해양수산」, 272: 39-54.

정인섭. (2006). 1952년 평화선 선언과 해양법의 발전. 「서울국제법연구」, 13(2): 2.

좌혜경. (2007). 제주민의 정신적 고향, 이어도. 「2007년 정책토론회 이어도, 지금 우리에게 무엇인가」. 이어도 연구회.

제주특별자치도의회. (2008). 제245회 제주특별자치도의회 운영위원회 회의록(이어도 조례안 관련. 2008. 1. 31).

최지현. (2011). 국제해양법재판소와 국제사법재판소의 잠정조치에 관한 비교 연구. 「해양정책연구」, 26(1): 69-99.

최진모. (2006). 중국-베트남간 통킹만 어업협정 및 해양경계협정 사례에 관한 소고. 「해양정책연구」, 21(1): 111-129.

홍정표. (2001). 「제주도 민요해설」. 제주: 제주문화.

데일리안. (2008. 9. 16). 특별취재반. 중국, 지도에서 이어도 기점 변경했다.

_____. (2009. 10. 26). 독도의 반만이라도' 이어도에 '눈길'을.

_____. (2009. 11. 3). 해양강국 꿈군다면 해양주권부터 지키자.

서울신문. (2004. 10. 25). 바다에 살어리랏다-주강현의 觀海記, 신화와 과학이 만나는 이어도.

세계일보. (2006. 9. 15). [컬럼] 이어도 분쟁.

아젠다넷. (2008. 8). 중국의 이어도 영유권 분쟁 논란.

오마이뉴스. (2009. 1. 19). '정화원정대' 후예들, 해운왕국 꿈꾼다.

제주신문. (1985. 3. 21). 춘하추동.

조선일보. (2010. 9. 27). 中 '항일영웅 선장' 칭송, 내친김에 日에 더 강공.

_____. (2011. 6. 17). 92세 前 주석까지 나서 '두려워하면 주권 잃는다.'

_____. (2003. 4. 9). [섬의 역사, 탐라의 역사] 물류기지 역할.. 고려왕조 편입 후 쇠퇴.

해양수산부 홈페이지 (2007. 12. 10). [컬럼] 中 군사잡지 '이어도는 분할 될 수 없는 중국 영토?.'

http://www.segye.com. (2009. 5. 13). 中 바이두 '이어도는 중국영토' 파문.

http://ieodo.or.kr. (2008. 23). 중국, 이어도 영유권 주장.

NAVER 지식iN. 오픈백과. (2007. 1. 6). 정화의 대항해.

Ahmad Razavi. (1991). *Continental Self Delimitation and Related Maritime Issues in the Persian Gulf.* The Hague/Boston/London: Martinus Njhoff Publishers.

North Sea Continental Shelf. Judgement. I.C.J. Report. (1969). p. 37. par 83-101.

접수일(2011년 11월 2일)

수정일자(2011년 11월 23일)

게재확정일(2011년 12월 8일)