

독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정에 관한 연구

최정환*

독도는 역사적, 지리적 및 국제법적으로 우리나라의 영토로서, 우리나라가 유엔해양법협약에 따른 연안국의 주권적 권리 및 배타적 관할권을 행사할 수 있다. 본 논문은 독도의 해양생태계 보전 중요성을 기반으로 해양보호구역 설정 필요성에 관해 연구하고자 한다. 특히, 본 연구는 비록 독도가 한국·일본간의 해양경계미확정 수역에 놓여 있다 하더라도, 해양보호구역 설정은 우리나라가 연안국으로서 행사할 수 있는 배타적 권리임을 차고스군도 사건을 통해 살펴보고자 한다. 또한, 독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정은 대외적으로 독도의 해양생태계적 가치를 알리며, 우리나라가 독도의 실효적 지배 및 해양주권 확립을 더욱 강화할 수 있는 계기가 될 수 있음을 시사하고자 한다.

* Ph.D. in Maritime Law, Foreign Expert at Law School of Dalian Maritime University(China),
Contact me at junghwanchoi@dlnu.edu.cn or roman2321@naver.com

I. 서론

전 세계적으로 지속 가능한 어족자원 보호, 해양생태계 보전 및 보호를 위하여 일정 해역 또는 지역을 해양보호구역으로 설정하여 관리하는 추세 가 증가하고 있다. 우리나라는 현재 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 및 「습지보호법」에 따라 15개의 해양생태계 보호구역, 14개 습지보호 구역, 2개의 해양생물 보호구역, 1개 해양경관 보호구역을 설정하여 관리하고 있다.¹⁾ 해양보호구역은 지역의 문화적, 생태적, 사회적 가치 증대 및 지역 관광정책과 연계 시 지역발전에 기여할 수 있으며, 지정된 보호구역은 해양생태계를 효과적으로 보전·보호 및 관리하기 위하여 동 법률에서 정하는 관리사업의 지원을 받을 수 있다.

지난 2014년 12월 24일 해양수산부는 동해안에서 처음으로 울릉도 주변 해역 39.44km²에 해당되는 면적을 해양생태계 보호구역으로 지정·고시하였다. 경상북도는 울릉도 주변해역을 해양보호구역으로 설정함으로써, 보호대상 해양생물 서식지 및 산란지를 효과적으로 보호하고, 산호, 해초 등 우수한 해저경관을 보전 및 관리할 수 있게 되었다.

본 논문은 울릉도 주변해역과 더불어 독도 및 주변해역 역시 해양보호 구역으로 설정하여, 독도의 해양생태계를 보전 및 보호할 필요성이 있음을 시사하고자 한다. 독도는 우리나라 고유의 영토로, 우리나라가 실효적 지배를 하는 상황에서도 일본의 지속적인 독도 영유권 주장은 양국의 외교 및 협력 관계를 악화시키는 계기가 되고 있다. 그동안 우리나라 학계에서는 일본의 영유권 주장에 대응하기 위하여 독도 영유권 문제와 관련하여 다양한 연구가 있어왔다. 본 연구는 기존 연구와 달리 독도의 해양생태계 보호에

1) - 습지보호지역(14개소) : 웅진장봉도갯벌, 송도갯벌, 시흥갯벌, 서천갯벌, 부안줄포만갯벌, 고창갯벌, 무안갯벌, 신안갯벌, 진도갯벌, 순천만갯벌, 보성별교갯벌, 봉암갯벌, 대부도갯벌, 화성 매항리갯벌

- 해양생태계보호구역(15개소) : 대이작도 주변해역, 신두리 사구해역, 오륙도 및 주변해역, 문섬 등 주변해역, 가거도 주변해역, 소화도 주변해역, 남형제섬 주변해역, 나무섬 주변해역, 청산도 주변해역, 울릉도 주변해역, 추자도 주변해역, 토끼섬 주변해역, 조도 주변해역, 통영 선촌마을 주변해역, 포항 호미곶 주변해역

- 해양생물보호구역(2개소) : 가로림만해역, 고성군 하이면 주변해역

- 해양경관보호구역(1개소) : 보령 소항사구 해역

중점을 두고, 해양보호구역 설정을 통해 우리나라가 연안국으로서 적극적 주권행사 및 배타적 관할권을 행사하는 방안을 마련하고자 하며, 독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정은 해양생태계를 보전하기 위한 양국에 이익을 주는 해양보호조치로 그 적법성 및 합리성을 입증하고자 한다. 나아가, 유엔해양법협약상 일방적 해양보호구역 설정 시 예상되는 일본의 분쟁 가능성 및 대응방안에 대하여 차고스 군도 사건을 바탕으로 연구하고자 하며, 향후 우리나라가 독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정을 위한 방향성 및 사전적 검토사항이 무엇인지에 대해 언급하고자 한다.

본 연구는 독도 해양생태계를 보호하고, 독도의 사회·문화적, 교육적 및 해양관광학적 가치 증대를 위하여 독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정 필요성 및 법적 타당성에 대하여 국제법 및 국내법을 근거로 제시하고자 하며, 본 연구를 바탕으로 독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정에 대한 정책적 및 사회적 논의가 실현되는데 기여하고자 한다.

II. 독도의 일반적 현황 및 지위

1. 독도의 일반적 현황

1) 지리적 현황

독도는 우리나라의 영토로서 행정구역상 경상북도 울릉군에 속해 있다. 독도는 동도와 서도의 두 섬과 89개의 작은 섬으로 이루어져 있으며, 총면적은 187,554m²이다.²⁾ 독도는 울릉도에서 87.4Km 떨어져 있으며, 일본 시마네현 오키섬으로부터는 약 157.5Km 떨어져 있다. 일반적으로 동도는 유인 등대를 비롯하여 해양수산시설이 설치되어 있으며, 중앙부가 원형상태로 해수면까지 커진 수직홀이 있는 것이 특징이다.³⁾ 반면, 서도는 전체적으로

2) 독도재단, “일반현황” <출처: https://k-dokdo.com/index.do?menu_id=00010062&servletPath=%2Findex.do, 검색일자: 2022년 8월 17일).

3) 윤영민·이윤철, 2010.07, 『독도문제의 주요 법적쟁점에 관한 고찰』, 해사법연구 제22권

험준한 원추형의 발달상태를 이루고 있으며, 정상부분의 접근이 어렵다. 현재 서도에는 1956년 3월 고 최종덕씨가 독도 주민으로 이주한 이래로 김성도 김신열 부부가 주민등록상 독도 주민으로 거주하고 있으며, 14명이 거주등록이 되어있다. 또한, 독도에 근무하는 인원은 독도경비대원 약 40명, 포항지방해양항만청 소속의 독도 등대 관리명 3명, 울릉군청 소속의 독도관리사무소 직원 2명이 근무 중이다.⁴⁾



<그림 1> 독도 지리적 현황 <출처:독도재단>

2) 해양환경 및 해양관광적 특성

(1) 해양환경적 특성

독도의 기후는 난류의 영향을 많이 받는 전형적인 해양성 기후로 연평균 기온이 12℃이며 1월 평균 1℃, 8월 평균 23℃로 비교적 온난하다.⁵⁾ 독도

제2호, p.226.

4) 독도재단, “독도 인구현황” <출처: https://k-dokdo.com/index.do?menu_id=00010069, 검색일자: 2022년 8월 17일>.

5) 김미경, 2011, 『기후변화에 따른 독도연안의 해양환경과 생태계변화』, 한국환경생태학회

주변 해역은 동해안으로 북상하는 동한난류와 북쪽에서 남하하는 북한한류의 영향을 동시에 받아 해조류 서식에 적합한 환경을 갖는다. 2020년 『국가 해양생태계종합조사』에 따르면 독도 주변에는 암반무척추동물 215종, 해조·해초류 94종, 산호류 21종, 어류 15종 등 총 345종의 해양생물의 서식한다고 발표하였다.⁶⁾

독도 주변해역에서 확인되는 어류는 총 180여종으로 해류와 수온변화에 따라 변한다. 암반이 발한 곳에는 자리돔, 흑돔, 썩치, 방어, 말귀치, 연어병치, 놀래기, 복어, 전어, 부시리, 가자미, 도루묵 등이 서식하며, 동도와 서도 사이 수심이 얇은 숲에서는 벵에돔, 돌돔, 볼락류 등 정착성 물고기들의 유어, 치어가 서식한다.⁷⁾ 해양 포유류로 강치가 많이 목격되었으나 일본 어부들의 남획으로 멸종되고, 현재는 점박이 물범, 큰 바다사자, 물개 등이 목격되고 있다.⁸⁾

일반적으로 독도 주변해역은 차가운 한류와 따뜻한 난류가 만나 해양생물 다양성이 매우 높은 곳으로 알려져 있다. 그러나 최근 독도 주변해역에서 해조류를 먹어치우는 성게가 빠르게 증식하고 수온이 상승하면서 갯녹음 현상이 심화되어 해양생태계 균형의 훼손이 우려되는 상황이다.⁹⁾ 특히, 연안 암반지역에서 해조류가 사라지고 석회조류가 달라붙어 암반 지역이 흰색으로 변하는 ‘바다 사막화’현상이 진행되고 있기 때문이다. 해양수산부는 2015년부터 독도 해양생물 다양성 회복 사업을 추진하고 있으며, 갯녹음 진단·관찰, 갯녹음 원인생물인 성게 및 석회조류 제거, 해조류 이식, 천적생물 방류 등 복합적인 해양생태계 개선작업을 이어오고 있다.¹⁰⁾

학술대회논문집 21(1), pp.6-7.

6) 외교부, “독도 자연환경”, <출처: <https://dokdo.mofa.go.kr/kor/introduce/nature.jsp>, 검색일자: 2022년 8월 17일>.

7) 전계 홈페이지.

8) 전계 홈페이지.

9) 전계 홈페이지.

10) 해양수산부, 2021.08.30., “청정해역 독도 해양생태계 지키기, 올해도 계속된다!”, 『해양수산부 보도자료』.

(2) 해양관광 현황

독도는 1982년 천연기념물 제336호로 지정된 이래 「문화재보호법」 제48조 및 같은 법 시행규칙 제30조에 따라 공개제한구역으로 설정되어 왔다.¹¹⁾ 이후 독도의 국민적 관심 증대 및 관광수요 증가로 인하여 2005년부터 동도만 관광객들의 방문이 허용되었다. 독도 공개지역 관람시간은 8시부터 19시까지이며, 1회 관람 시간은 특수목적 입도 혹은 군수가 인정하는 경우 외에는 1시간을 초과할 수 없다.¹²⁾ 독도 공개지역 동도 접안 시설의 입도인원은 행정·학술상의 목적, 경찰업무 등을 목적으로 상주하고 있는 인원을 제외하고는 1회 470명을 초과할 수 없다. 또한, 바닷새 번식기인 5월과 6월에는 1일 여객선박 입도횟수는 10회 이하(2015년 시행)로 제한되며, 4월부터 6월까지의 구급, 조난 구조 등의 경우에만 헬기를 통한 입도가 가능하다.¹³⁾

다음 <표 2>와 같이 독도 방문객 수는 2020년 코로나 대유행으로 관광객 수가 급감한 것을 제외하면 2005년 4만여명을 시작으로 2013년 25만 명까지 꾸준히 증가하였다. 2014년 급감하였다가 지속적으로 회복되어 2018년에는 최초로 입도객 기준 20만명을 넘어섰고 누적 방문객도 200만을 넘었다. 겨울철은 동해상의 악천후로 결항이 잦기 때문에 겨울철 방문객 수가 극히 적고 봄철에는 출항 대비 선회 비율이 높게 나타나며, 5월부터 9월 사이에 입도객 수가 가장 많은 것으로 나타났다.

<표 2> 연도별 독도 방문객 수(입도현황)

연도	방문객 수	증감	전년대비 증감 비율
2010	111,808	-20,750	-16%
2011	176,822	65,014	58%
2012	202,098	25,276	14%
2013	251,734	49,636	25%
2014	136,438	-115,296	-46%
2015	173,870	37,432	27%
2016	202,050	28,180	16%

11) 「문화재보호법」 제48조 및 동 법 시행령 제30조.

12) 남성모·이문숙, 2021.08, 「독도 관광수요 결정요인에 관한 연구」, 한국도서연구 제33권 제2호, pp.41-42.

13) 전계논문.

2017	200,728	-1,322	-1%
2018	221,722	20,994	10%
2019	252,821	31,099	14%
2020	86,839	-165,982	-66%
합계	2,016,930		

출처: 울릉군청 <http://www.ulleung.go.kr/m/page.htm?mnu_uid=2411&>

3) 독도의 법적 지위

독도의 지위에 관해 다루고 있는 국내법의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째, 「국유재산법」 제6조의 규정에 따른 행정재산으로 현재 등기부상 국토교통부의 재산으로 등재되어 있다.¹⁴⁾ 두 번째로, 앞서 설명한 바와 같이 1982년 독도의 자연환경과 생태계를 보전하고자 문화재청은 「문화재보호법」에 의하여 1982년 11월 16일 독도를 천연기념물 제336호로 지정고시 하였으며, 1999년 12월 10일 "천연보호구역"으로 문화재 명칭을 변경하였다.¹⁵⁾ 세 번째로, 환경부는 독도의 자연환경과 생태계의 보전을 위하여 「독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법」에 의하여 2000년 9월 5일 독도를 특정도서로 지정고시 하였으며, 「국토이용관리법」에 의하여 "자연환경보전지역"으로 설정되어 관리되고 있다.¹⁶⁾

우리나라 주요 행정부처의 독도 이용관리 업무 현황은 우선적으로 독도는 행정구역상 경상북도 울릉군에 속해 있어 울릉군에서 독도 영토대책사업 및 주민지원을 담당하고 있다. 해양경찰청에서는 독도 주변해역의 해상경비 및 독도 입도 여객선 안전관리를 담당하고 있으며, 경북지방경찰청에서 독도경비대를 운용하고 있다. 독도의 자연보호 및 해양환경보호를 위해서 해양수산부는 「독도의 지속가능한 이용에 관한 법률」에 따라 독도의 생태계 보호 및 수산자원 개발관련 종합계획을 수립하고 있으며, 환경부 및 문화재청이 관련 법률에 따라 독도 자연환경 및 섬 자체를 보호하기 위해 관리하고 있다.¹⁷⁾

14) 「국유재산법」 제6조.

15) 「문화재보호법」 제25조.

16) 외교부, “독도관련 법령”, <출처: https://dokdo.mofa.go.kr/kor/dokdo/dokdo_policy_list.jsp, 검색일자: 2022년 8월 20일>.

2. 독도 영유권 분쟁 및 한·일간 해양경계 미확정 문제

1) 독도의 영유권 분쟁

한국의 1952년 1월 18일 “평화선”선포 후 일본은 독도가 평화선 안에 포함되는 것을 항의 하고, 이후 독도의 영유권을 주장하고 있다.¹⁸⁾ 특히, 2005년 일본 시네마현 의회에서 2월 22일 ‘다케시마의 날(竹島の日)’로 정하는 조례를 통과시키고, 문부성의 독도 관련 교과서 왜곡, 해양탐사선의 수로측량 등 지속적인 도발을 통해 국제분쟁 지역화하고자 하는 의도가 있다.¹⁹⁾ 일본이 독도의 영유권을 주장하는 근본적인 이유는 해양관할권 확대하여 군사전략화 및 경제적 실익을 얻고자 하는 데 있다. 유엔해양법상 독도는 암석이나 섬이나에 대한 이견이 있지만, 우리나라와 일본의 대부분의 학자들은 독도는 섬으로서의 지위를 가진다고 보고 있다.²⁰⁾ 특히, 일본은 2006년 해저지형 조사 후 독도를 섬으로 공포하고, 독도를 기점으로 해양관할권을 확대하기 위해 영유권을 주장을 해오고 있다.²¹⁾

일본은 국제적으로 독도를 분쟁지역으로 인식시키기 위해 노력하고 있으며, 장기적으로는 독도 영유권과 관련하여 양국간의 교섭을 통한 평화적 해결방법이 어렵다고 판단하여 강제적 해결방안 중 하나인 국제사법재판소를 통한 사법적 해결방안을 목적으로 대응방안을 준비하고 있다.²²⁾ 이는 현재 일본이 남쿠릴열도 및 센카구제도의 국제사법재판소를 통한 사법적 해결방안에 소극적인 자세를 취하면서, 유독 독도에 대해서만 적극적으로 국제사법재판소를 통한 사법적 해결방안을 요구하는 이유는 독도의 실효적

17) 국립수산물과학원 독도수산연구센터, “독도법적지위”, <출처: https://www.nifs.go.kr/dokdo/page?id=dd_01010200, 검색일자: 2022년 8월 20일>.

18) 박성욱, 2010.03, 『독도영유권을 둘러싼 한일 양국의 핵심쟁점 검토』, 해사법연구 제22권 제1호, p.223.

19) 전계논문.

20) 김임향, 2018.07, 『국제법상 해양관할수역을 갖는 독도의 법적 지위에 관한 연구』, 해사법연구 제30권 제2호, pp.273-274.

21) 신창훈, 2006, 『일본의 동해 측량/조사계획 사건에 대한 국제법적 평가』, 서울국제법연구 제13권 제1호, pp.113-114.

22) 김현수, 2014.11, 『일본의 독도 영유권 문제 국제사법재판소 제소주장에 대한 반박논리 연구』, 해사법연구 제26권 제3호, p.4.

지배를 하는 우리나라와 재판에서 패소하더라도 손해 볼 것이 없다는 의도와 정치적 외교적 역량을 동원하여 국제사법재판소의 재판결과를 이끌고자 하는 전략이 숨겨져 있다.²³⁾ 반면, 우리나라는 일본의 독도 영유권 주장에 대해 적극적으로 대응하면서, 역사적 지리적 및 국제법적으로 독도의 영토 주권행사의 정당성을 국제적으로 입증하고자 한다.

2) 한국·일본간의 해양경계 미확정

1982년 유엔해양법협약이 채택된 이후, 한·일은 1996년에 동 협약을 비준하여 각각 200해리의 배타적 경제수역을 선포하였다. 한국 중국 일본의 연안 간 거리는 대부분 400해리를 넘지 못하고 있으며, 배타적 경제수역 및 대륙붕이 중첩되는 수역이 존재한다.²⁴⁾ 이러한 이유로 한반도 주변 수역은 아직 경계확정이 되지 않은 상태이다. 한국 및 일본의 해양경계 미확정 문제는 독도 영유권 분쟁과 관련되어 있다. 국제법상 독도는 섬으로서 자체의 영해, 접속수역, 배타적 경제수역 및 대륙붕과 같은 확대된 해양관할수역을 가질 수 있다.²⁵⁾ 일본은 확대된 해양관할권 확보를 위해 독도 영유권을 주장하고 있으며, 독도와 관련하여 양국의 팽팽한 대립은 동 수역을 경계미확정 수역으로 만들었다.

유엔해양법협약 상 연안국은 배타적 경제수역에서 해저 상부 및 해저의 생물이나 무생물등 천연자원의 탐사 개발 보존 및 관리에 관한 주권적 권리와 해수 해류 및 해풍을 이용한 에너지 생산과 같은 경제적 개발과 탐사를 위한 활동에 관한 주권적 권리를 가진다.²⁶⁾ 또한 연안국은 배타적 경제수역에서 인공섬, 시설 및 구조물의 설치와 사용 및 해양과학조사에 관한 배타적 관할권을 행사할 수 있다. 연안국은 해양환경보호를 위한 일반적 의무와

23) 독도재단, “독도영유권 분쟁”〈출처: https://k-dokdo.com/index.do?menu_id=00010051, 검색일자: 2022년 8월21일〉.

24) 정민정, 2020.09, 『한반도 주변 경계미확정 수역에 대한 국제법적 쟁점과 대응과제』, 입법정책 보고서 Vol. 57, p.5.

25) 김임향, 전개논문, p.274.

26) 김자영, 2016, 『관할권 중첩수역에서 한·일 간 해양관할권 행사 문제』, 일본공간 20호, p.152.

입법 및 집행 관할권을 가진다.²⁷⁾ 비록 중첩수역을 가지고 있는 연안국들이 최종 경계획정에 도달하지 못했더라도 연안국은 유엔해양법협약에서 규정하고 있는 권리와 의무를 가진다. 다만, 유엔해양법협약에서는 중첩수역에서의 연안국은 실질적인 잠정약정에 이르도록 모든 노력을 다해야 하는 의무와 최종합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 않아야 할 의무를 부과하고 있다.²⁸⁾ 동 규정은 중첩수역에서 연안국의 권리행사를 제한하는 규정으로 작용하고 있다. 분명한 사실은 중첩수역에서의 연안국의 권리는 충돌 및 경합의 소지가 있다는 것이다.

일례로 2006년 4월 14일 일본 해상보안청은 국제수로기구(International Hydrographic Organization: IHO)에 독도 주변 해역의 수로측량 및 해양과학조사 계획을 통보하고, 일방행위로 해양과학조사를 실시하였다.²⁹⁾ 우리나라가 독도의 실효적 지배를 하고 국내법 및 국제법에 따라 배타적 경제수역의 관할권을 행사하고 있는 수역으로 일본의 이러한 행위는 연안국의 권리를 침해하는 결과라 할 수 있다. 일본의 일방적 행위는 ‘경계미획정 수역에서의 해양과학조사’라고 하지만, 독도의 영유권 문제 및 그와 관련된 해양관할권 문제를 국제사회에 이슈화시키기 위한 전략이라고 볼 수 있다.

한·일 양국은 현재 중첩수역에 관한 잠정약정으로 대륙붕의 공동탐사개발을 위하여 1974년 한일 간에 「대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정」 및 1998년 생물자원의 보존관리를 위하여 「대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정」을 체결하였다.³⁰⁾

27) 유엔해양법협약 제56조.

28) 김선표·홍성걸, 1999.12, 『잠정협정의 법적성격과 중간수역 운용문제 연구』, 한국해양수산개발원 기본연구 1999-06, pp.12-15; 이기범, 2019, 『경계미획정 수역을 규율하는 국제법적 체제에 관한 비판적 소고 - 유엔해양법협약 제74조 제3항 및 제83조 제3항에 관한 논의를 중심으로 -』, 국제법논총 제64권 제3호, p.128.

29) 김민철, 2021, 『연안국 권리 사건을 통해 본 분쟁수역에서의 유엔해양법협약 제297조 및 제298조 제1항(b) 적용가능성 검토 : 독도 및 한반도 주변수역을 중심으로』, 서울국제법연구 제28권 2호 (2021), p.116.

30) 정민정, 전개 보고서, p.5.



<그림 2> 한국·중국·일본의 해양경계 주장 현황

(출처: <https://www.joongang.co.kr/article/12578654#home>)

3) 한일 어업협정

1998년 한국·일본은 중첩수역이 존재하는 배타적 경제수역에서의 어업 문제와 관련하여 어업협정을 체결하였다. 동 협정은 배타적 경제수역에 적용되며, 어업에 관한 문제를 규율한다.³¹⁾ 자국 EEZ내 타방의 국민 및 어선에 대해 허용하는 어획가능어종, 어획할당량, 조업구역 및 기타 조건을 매년 통보해야 한다.³²⁾ 나포되거나 억류된 어선 및 승무원에 적절한 담보금 또는 기타 담보 제공 서류 제출 후 신속히 석방해야 하며, 양국은 항행에 관한 국제법규의 준수, 어선간 조업의 안전과 질서 유지 및 해상 사고의 원활하고 신속한 해결을 위하여 적절한 조치를 취할 의무를 진다.³³⁾ 독도 영유권 문제와 중첩수역이 존재하는 동해의 배타적 경제수역은 양국의 어선이 공동

31) 「대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정」제2조.

32) 「대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정」제3조.

33) 「대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정」제6조.

조업이 가능한 '중간수역'이며, 중간수역에서의 어업 관할권에 대해서는 자국이 행사하도록 하고 있다.

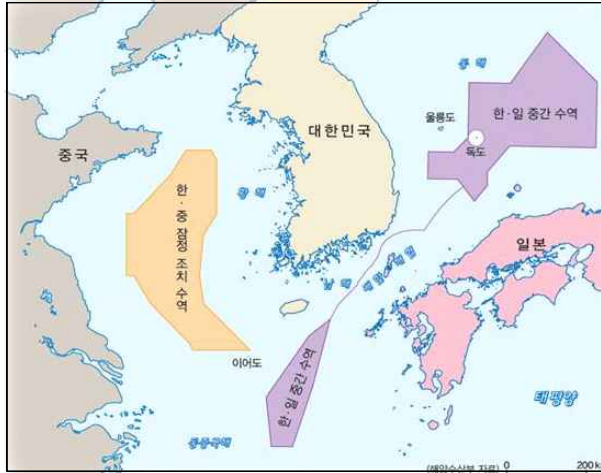
어업협정이 독도 영유권 분쟁에 영향을 미치는지와 관련해서는 동 협정은 어업 분야에만 적용되며 독도의 영유권이나 배타적 경제수역 경계획정 및 대륙붕 문제와는 무관하다고 볼 수 있다.³⁴⁾ 그 근거로는 한일 어업협정의 대상수역은 배타적 경제수역이므로 영해는 적용대상이 되지 않는다. 어업협정의 목적은 배타적 경제수역의 최종경계획정 이전의 어업문제를 규율하기 위한 것으로 영유권과는 무관하다.³⁵⁾ 또한, 1953년 The Minquiers and Ecrelzos 사건에서 영국 및 프랑스 양국이 도서 주위해역에 공동어로수역을 설정하는 협정을 체결하였지만, 국제사법재판소는 이러한 수역을 설정하는 협정의 존재에도 불구하고 협정 그 자체가 섬의 영유권에 영향을 미치지 않는다고 판결하였다.³⁶⁾ 우리나라의 헌법재판소도 2001년 3월 1일 헌법소원에 대한 판결을 통하여 한·일 어업협정은 독도 영유권 문제나 영해 문제와는 별개의 사안 이라고 판시 하였다.³⁷⁾

34) 「대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정」제1조 및 제15조.

35) 김선표·홍성걸, 전개 연구보고서, p.32.

36) The Minquiers and Ecrelzos case, Judgment of November 17th, 1953 : I.C.J. Report, p.58, "...even if it be held that these groups lie within this common fishery zone, the Court cannot admit that such an agreed common fishery zone in these waters would involve a regime of common user of land territory of the islets and rocks , since the Articles relied on refer to fishery only to any kind of user of land territory."

37) 헌법재판소 2001. 3. 21. 선고 99헌마139 결정, "이 사건 협정은 배타적경제수역을 직접 규정한 것이 아닐 뿐만 아니라 배타적경제수역이 설정된다 하더라도 영해를 제외한 수역을 의미하며, 이러한 점들은 이 사건 협정에서의 이른바 중간수역에 대해서도 동일하다고 할 것이므로 독도가 중간수역에 속해 있다 할지라도 독도의 영유권문제나 영해 문제와는 직접적인 관련을 가지지 아니한 것임은 명백하다 할 것이다."



〈그림 3〉 한국·중국 및 일본 간의 중간수역 현황
 (출처: <https://www.ilovesea.or.kr/eduGarden/eduTemplet.do?menuCode=010200>)

4) 소결

독도는 일본과 한국의 경계미획정 수역에 있다. 경계미획정 수역은 타국과의 배타적 경제수역과 대륙붕에 관한 일정한 권리와 권원이 중첩 또는 경합하고 있으므로, 주권적 권리 또는 관할권 행사에 따라 타국과의 분쟁갈등이 야기 될 수도 있다. 유엔해양법협약은 중첩수역의 인접국과 ‘잠정약정’을 체결하기 위한 신의성실 교섭의무, 최종 해양경계획정 합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 않을 의무를 부과하고 있다. 이에 따라, 한국과 일본은 1998년 어업협정을 체결하고, 동해에 양국의 어선이 공동조업이 가능한 ‘중간수역’을 설정하여 어업 관할권에 대해서는 자국이 행사하도록 하고 있다. 동 어업협정은 독도의 영유권 분쟁과는 별개로 어업문제만 규율하고 있는 것으로, 어업을 제외한 연안국의 주권적 권리 및 배타적 관할권 행사에 영향을 주지 않는다. 따라서, 해양보호구역의 설정과 영유권 분쟁은 별개의 사안으로 보아야 할 것이다.

Ⅲ. 독도의 해양보호구역 설정에 관한 일반적 검토

1. 해양보호구역의 일반적 현황

1) 해양보호구역 정의

해양보호구역은 지역기반관리수단 중 하나로 국제사회에서 처음 논의되기 시작한 것은 1962년 개최된 제1차 세계국립공원총회에서였다. 1950년 및 1960년대에 국제사회는 이미 해양환경보호 및 자원을 관리하기 위한 효과적인 규제수단의 필요성을 인식한 이후로, 규제마련을 위해 노력하였다. 이러한 국제사회의 움직임에 따라 1971년 습지자원의 보전에 관한 최초의 국제협약인 람사르협약 및 1972년 유엔환경계획의 지역해 프로그램에서도 지역기반관리수단의 구체적인 도입 및 기반을 마련하는 계기가 되었다.³⁸⁾

해양보호구역은 보호 및 보존이 필요한 일부 해역을 법률 및 규제수단을 통해 보호하기 위해 설정된 구역으로 주변의 수역과 비교하여 특별한 지위를 부여받게 되는 곳이다. 보편적으로 인식되고 있는 해양보호구역의 정의를 살펴보면, 국제자연보전연맹에서는 “법이나 다른 효과적인 수단을 통해 둘러싼 환경의 일부 또는 전부를 보호하기 위한 조건대 또는 조하대 공간으로, 여기에는 그 위에 있는 수체와 함께 수체와 관련된 동식물상, 역사·문화적 특성이 포함”된다고 정의하였다.³⁹⁾ 또한, 생물다양성협약에서는 “보호구역이라 함은 특정 보전목적을 달성하기 위하여 지정되거나 또는 규제되고 관리되는 지리적으로 한정된 지역을 말한다”고 정의하였다.⁴⁰⁾ 우리나라 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에서는 “해양생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 해양경관 등 해양자산이 우수하여 특별히 보전할 가치가 큰 구역”이라고 정의하고 있다.⁴¹⁾ 해양보호구역은 해양환경

38) Kelleher, G·Richard Kenchington, 1992, Guidelines for Establishing Marine Protected Areas, A Marine Conservation and Development Report, IUCN, p.3.

39) IUCN GA Resolution 17.38, 1988, *Protection of the Coastal and Marine Environment*.

40) 생물다양성협약 제2조, “Protected area means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives.”.

41) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」제2조 제14호.

보호, 해양생태계 보호, 습지보전, 어족자원 보호, 해양문화유산 보호, 해양 관광 및 교육 제공 등 다양한 목적으로 설정되고 있으며, 지정목적이나 규제방법에 따라 전 세계적으로 다양하게 분포된다.

Roberts & Hawkins은 “해양보호구역 네트워크가 생태학적으로 일관성을 갖고 각 해양 서식처의 30%를 보호할 경우, 바다의 생물 다양성 및 생산성을 회복하는데 크게 도움이 될 것이다”라고 말하였다.⁴²⁾ 해양보호구역의 확대는 빈곤 완화, 식량안보 강화, 일자리 창출, 해안 마을 보호에 기여할 수 있다.⁴³⁾ 2014년 세계공원총회에서 전세계 해양보호구역을 30%까지 확대한다는 목표치를 제시하였다.⁴⁴⁾

1879년 호주의 로얄내셔널 공원이 최초로 해양보호구역으로 설정된 이래로, 2022년 채택되어진 해양보호구역은 17,742곳이며 총 면적은 29,452,490km²에 이른다.⁴⁵⁾ 이는 전 세계 해양의 약 8.13%를 차지하는 수치이다. 해양보호구역의 공간적 범위는 연안국의 해양관할수역과 국가관할권이원지역으로 나누어진다. 국가관할권이원지역은 전세계 해양의 약 61%를 차지하고 있으며, 현재 약 1.18%만 해양보호구역을 설정되어 있다.⁴⁶⁾

2) 해양보호구역에 관한 법적 근거

바다의 헌법이라 할 수 있는 유엔해양법협약에서는 해양보호구역 설정에 관한 구체적인 근거 규정은 두고 있지 않지만, 연안국이 자국 해양관할수역에서 지역기반관리수단을 채택할 수 있는 근거 규정을 마련하고 있다. 협약 제192조는 국가들에게 해양환경을 보호하고 보전할 일반적 의무를 부여하고 있다.⁴⁷⁾ 특히, 협약 제194(5)조는 연안국으로 하여금 “매우 희귀하게

42) Roberts, C.M·J.P. Hawkins, 2000. *Fully-protected marine reserves: a guide*. WWF *Endangered Seas Campaign*, p.5.

43) Brander, L., et.al, 2015. *The benefits to people of expanding Marine Protected Areas*, p.5.

44) Reuchlin-Hugenholtz, E·McKenzie, E. 2015. *Marine protected areas: Smart investments in ocean health*.

45) Protected Planet, “Marine Protected Areas”〈출처: <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/marine-protected-areas>, 검색일자: 2022년 9월 1일〉.

46) 전계 홈페이지.

47) 유엔해양법협약 제192조.

나 손상되기 쉬운 생태계, 고갈되거나 멸종의 위협을 받거나 위협에 처한 생물종 및 그 밖의 해양생물체 서식지의 보호와 보존에 필요한 조치”를 취할 수 있도록 한다.⁴⁸⁾ 이는 연안국이 자국 해양관할수역에서의 지역기반관리수단을 통해 해양생태계를 보호하기 위한 근거 규정이라 할 수 있다.

한편, 해양보호구역의 국내법적 근거는 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에서 해양생물보호구역, 해양생태계보호구역, 해양경관보호구역에 관한 규정을 다루고 있고, 「습지보호법」에 따라 습지보호구역에 관한 규정을 제공하고 있다. 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제27조에 따라 해양보호구역 내에서의 건축물의 신축 또는 증축, 공유수면 변경 또는 해수의 수위 증감 행위, 모래 및 광물등의 채취행위는 금지된다. 또한, 동 법률 제34조 및 시행령 제14조에 따라 해양보호구역이 설정된 지자체에서는 해양폐기물 수거사업, 해양오염저감을 위한 시설사업, 해양보호구역 및 그 인접 지역주민에 대한 지원사업 등의 해양보호구역 지원사업을 신청할 수 있다.

2. 우리나라의 해양보호구역 현황

1) 해양보호구역 지정기준 및 절차

「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제25조 제1항에서는 해양보호구역 지정기준에 대해 규정하고 있다. 해양보호구역으로 지정되기 위해서는 동 해역이 ① 해양의 자연생태가 원시성을 유지하고 있거나 해양생물 다양성이 풍부하여 보전 및 학술적 연구가치가 있는 해역이거나, ② 해양의 지형·지질·생태가 특이하여 학술적 연구 또는 보전이 필요한 지역이거나, ③ 해양의 기초생산력이 높거나 보호대상 해양생물의 서식지·산란지 등으로서 보전가치가 있다고 인정되는 해역이거나, ④ 다양한 해양생태계를 대표할 수 있거나 표본에 해당하는 해역이거나, ⑤ 산호초·해초 등의 해저경관 및 해양경관이 수려하여 특별히 보전할 필요가 있는 해역이거나, ⑥ 그 밖에 해양생태계의 효과적인 보전 및 관리를 위하여 특별히 필요한 해역으로서 대통령령이 정하는 해역이어야 한다.⁴⁹⁾

48) 유엔해양법협약 제194(5)조.

해양보호구역의 지정절차는 사전준비단계, 지정준비단계 및 지정으로 나누어진다. 사전준비단계에서 해양보호구역의 후보지를 추천하고, 지방자치단체와 사전 협의를 거친다. 이후 대상지역이 해양보호구역로 적합한지 정밀조사를 시행한다. 지정준비단계에서는 정밀조사 결과를 바탕으로 지정계획안을 마련한다. 마련된 지정계획안에 대해 지역주민 대상으로 공청회 및 설명회를 개최하고, 해양보호구역 설정 필요성 및 기대효과에 대해서 충분한 공감대를 형성한다. 이후 해양수산발전위원회 심의를 거쳐 최종 해양보호구역을 공식화하고, 관련 법률에 따라 지정 고시한다.

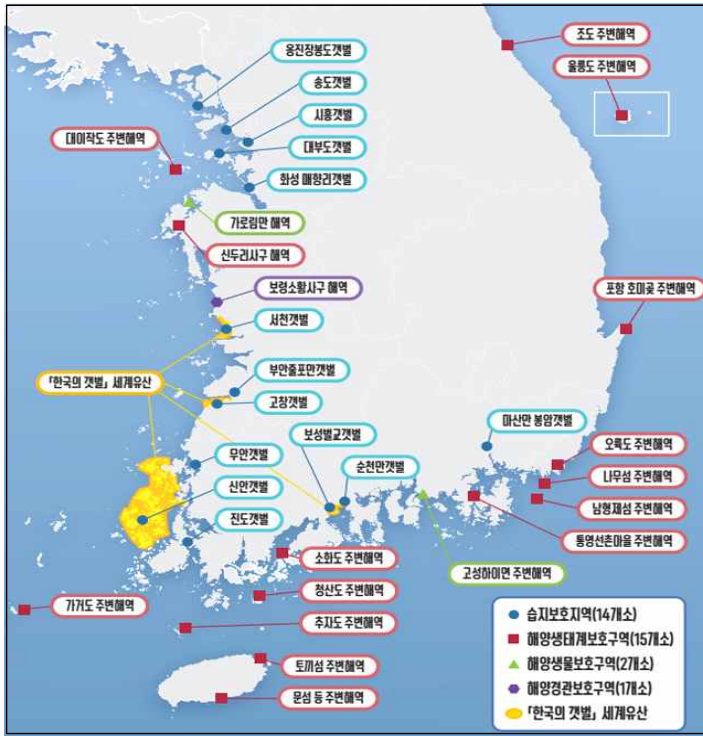
2) 해양보호구역 지정현황

우리나라에는 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 및 「습지보호법」에 따라 현재 14개의 습지보호지역과 15개의 해양생태계보호구역, 2개의 해양생물보호구역, 1개의 해양경관보호구역 등 총 32개의 해양보호구역이 총 면적 1,798.692km²으로 지정되어 있다. 해양보호구역 관리체계 개선 및 지역자율형 해양보호구역 관리기반을 강화하기 위하여 해양환경공단은 해양보호구역센터를 운영하고 있다.⁵⁰⁾

49) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제25조 제1항.

50) 해양환경공단, “해양보호구역 관리”〈출처:

https://www.koem.or.kr/site/koem/04/104010_40000002019051004.jsp, 검색일자: 2022년 9월 1일).



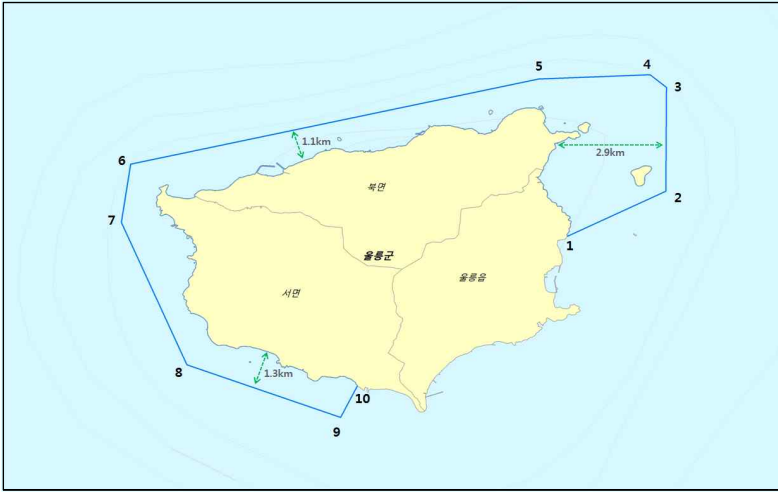
<그림 4> 우리나라 해양보호구역 지정 현황 (출처: 해양환경공단)

독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정에 앞서 지난 2014년 12월 24일 울릉도 주변해역이 동해안에서 처음으로 해양생태계보호구역으로 지정되었다.⁵¹⁾ 울릉도 주변해역은 보호대상 해양생물 서식지 및 산란지이며, 산호, 해초 등 우수한 해저경관을 보유하고 있는 곳으로 해양보호구역 설정 필요성이 오랫동안 논의되었던 곳이었다. 특히, 울릉도 주변해역의 주요 자원으로는 무척추동물로 유착나무돌산호, 해송류, 축해면, 보라해면류, 보석말미잘, 섬유세닐말미잘, 부채빨산호 등이 있으며, 해조류로는 미역, 감태, 외톨개모자반, 주름뼈대그물말, 사카이대마디말이 있다.⁵²⁾ 다음 <그림 5>와 같이 울릉도 북면 및 서면 주변해역 총 39.44km²이 해양보호구역으로 설정되었다.

51) 해양수산부, 「울릉도 주변해역 해양보호구역 지정고시」, 해양수산부 고시 제2014-139호.

52) 전계 고시.

관할지자체인 경상북도는 해양보호구역 방문객센터 개소를 통해 울릉도 주변해역의 해양보호구역 가치와 중요성을 알리고, 나아가 독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정에 대한 국민적 공감대를 확산시키고 있다.



<그림 5> 울릉도 주변해역 해양보호구역
(출처: 해양수산부, 「울릉도 주변해역 해양보호구역 지정고시」)

3. 독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정 효과

1) 해양보호구역 설정 필요성

독도 바다는 차가운 한류와 따뜻한 난류가 만나 해양생물 다양성이 매우 높은 곳으로, 현재 독도에는 250여종의 해조류와 총 520여종의 해양 무척추동물이 서식 중이다.⁵³⁾ 특히, 서도에는 유착나무돌산호의 국내 최대군집이 발견되었으며, 유착나무돌산호는 최근 지속적으로 서식지가 감소함에 따라 해양보호생물(해양수산부 지정)과 멸종위기 야생생물 II급(환경부 지정)으로 지정·관리되고 있는 해양생물 중 하나이다. 독도 어장에는 주로 오징어, 명태, 대구, 문어 및 새우 등이 잡히며, 암반이 발한 곳에서는 흑돔, 돌

53) 독도재단, “독도 생태”, <출처: https://k-dokdo.com/index.do?menu_id=00010087&servletPath=%2Findex.do, 검색일자: 2022년 9월2일>.

돔, 벵에돔, 개불락, 조피불락, 불락, 불롤락, 자리돔 등이 서식하고 있어 풍부한 어족자원을 제공해 주고 있다. 또한, 독도는 아름다운 자연경관과 역사적·문화적·교육적 가치가 높은 곳으로 매년 약 10만명의 관광객이 찾는 우리나라에서도 대표적인 해양관광지 중 하나이다.⁵⁴⁾

그러나 최근 기후변화로 인해 독도 주변의 수온이 상승하면서 갯녹음현상이 심화되어 해양생태계 균형이 훼손되고 있다. 이에 따라 독도는 울릉도 주변해역과 더불어 해양보호구역으로 지정할 필요가 있다. 앞서 설명한 바와 같이 독도 주변해역은 해양생태계 보전 및 보호가 필요한 해역으로 인식되고 있으며, 이는 타 법률에서도 그 중요성을 이미 입증해주고 있다. 더욱이, 수온상승에 따른 갯녹음현상을 방지하기 위해 실시되고 있는 '해양생물 다양성 회복사업' 역시 독도 주변해역의 해양보호구역 지정에 따라 그 효율성이 극대화될 것으로 예상된다.

2) 해양보호구역 설정에 따른 효과

일반적으로 인식되고 있는 해양보호구역의 효과는 다음과 같다. 첫 번째, 경제적 효과로서 지역의 문화적 생태적 사회적 가치증진에 기여하며, 이는 지역 관광정책과 연계 할 경우 관광객 증가에 따른 지역사회 발전에 기여할 수 있다. 두 번째, 환경적 효과로서 해양보호구역의 경우 상업 조업지역보다 약 4배 가까운 어종이 증가한다는 연구결과가 있으며, 인간 활동의 영향을 줄이고 관리강화를 통해 해양생태계 복원 및 해양환경보호에 기여할 수 있다. 세 번째, 정책적 효과로서 국내법에 따라 해양보호구역으로 지정 될 경우 지역사회는 해양보호구역 관리사업에 지원을 받을 수 있으며, 이를 통해 해양생태계 보존 및 보전계획을 체계적으로 실현할 수 있다.

이와 더불어, 독도의 해양보호구역 설정은 독도의 해양생태계 가치를 국제적으로 홍보함으로써 해양관광 활성화에도 기여할 수 있을 것이다. 무엇보다 독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정은 중첩수역에서의 공동의 이익을 주는 행위이자 우리나라가 행사할 수 있는 연안국의 적극적 주권 및

54) 전계 홈페이지.

배타적 관할권으로 일본의 독도 영유권 주장에 대해 적극적으로 대응할 수 있는 수단이 될 수 있을 뿐만 아니라 우리나라가 독도의 실효적 지배 및 해양주권 확립을 강화하는 계기가 될 수 있을 것이다.

IV. 독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정에 관한 적법성 평가

1. 독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정 적법성

1) 중첩수역에서의 연안국 관할권 행사

독도는 우리나라와 일본의 배타적 경제수역이 중첩되는 해역에 있으며, 아직 최종경계획정이 이루어지지 못한 해역으로 한·일어업협정에 따른 잠정수역이 존재할 뿐이다. 동 수역에서의 독도 영유권 문제는 최종 해양경계 획정 합의를 힘들게 할 뿐만 아니라 해양환경보호 등과 같은 양국 간의 협력이 절대적으로 필요한 부분 역시 어렵게 만들고 있다.

유엔해양법협약 제74조는 경계미획정 수역에서의 연안국의 권리 및 의무에 대해 언급하고 있다. 동 협약 제74조 제1항은 인접국 간의 배타적 경제수역 경계획정이 국제법에 기초로 하는 합의에 따라 이루어져야 함을 규정하고 있고, 제74조 제3항은 다음과 같이 연안국의 의무를 규정하고 있다.

“제1항에 규정된 합의에 이르는 동안, 관련국은 이해와 상호협력의 정신으로 실질적인 잠정약정을 체결할 수 있도록 모든 노력을 다하며, 과도적인 기간동안 최종 합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 아니한다. 이러한 약정은 최종적인 경계획정에 영향을 미치지 아니한다.”⁵⁵⁾

동 규정은 연안국에게 실질적인 잠정약정의 체결을 위하여 모든 노력을 다해야 할 의무와 위태롭게 하거나 방해하지 않을 의무를 부과하고 있다. 한국과 일본은 동 협약의 규정에 따라 한일 어업협정을 통해 잠정수역을 설

55) 유엔해양법협약 제74조 제3항.

정하고 있다.

중첩수역에서의 연안국의 일방적 행위는 때로는 인접국을 위태롭게 하거나 방해하여, 제74조 제3항을 위반하는 결과를 낳기도 한다. 이는 국제 판례 1976년 그리스-터키 간 에게해 대륙붕 사건, 2007년 가이아나-수리남 사건과 2017년 가나-코트디부아르 사건에서 잘 나타난다.

1976년 그리스-터키 간 에게해 대륙붕 사건에서 터키국립석유회사는 그리스와 터키의 중첩수역인 대륙붕에서 터키의 석유탐사 허가를 받아 일방적으로 지진과 탐사를 시행하였다. 이에 그리스는 최종경계획정이 되지 않은 중첩수역에서의 터키의 일방 탐사행위 및 과학조사행위가 회복할 수 없는 손해가 되며, 이는 양국가의 우호관계를 해친다고 국제사법재판소에 잠정조치를 신청하였다.⁵⁶⁾ 이에 대해 국제사법재판소는 “(i) 이러한 형태의 지진과 탐사가 해저나 하층토 또는 그곳의 천연자원에 대하여 물리적 손해를 일으킬 위험을 포함하지 않는 점, (ii) 특히 지진과 탐사 활동이 일시적인(transitory) 성격을 가지며 대륙붕의 해저상 또는 해저 상부에 시설을 설치하는 것을 포함하지 않는 점, (iii) 터키가 분쟁 중인 대륙붕에서 천연자원을 실제로 개발하거나 이용하는 활동을 착수하지 않았다는 점” 등을 근거로 터키의 탐사행위는 그리스 권리에 대해 회복 불가능한 손해를 일으키는 것은 아니라고 판시하였다.⁵⁷⁾

이후, 2007년 가이아나-수리남 사건에서도 중첩수역에서의 연안국의 일방적 행위에 대해 회복 불가능한 손해 발생 여부를 바탕으로 그 판단 기준을 제시하였다.⁵⁸⁾ 기이아나는 캐나다 회사인 CGX Resources Inc(이하 “CGX”)에게 수리남과의 중첩수역에서의 석유탐사 및 개발을 양허하였다. 2000년 6월3일 CGX가 석유탐사활동을 할 때 수리남 해군 함정은 즉각적인 퇴거명령을 내렸고, 무력충돌이 발생하게 되었다.⁵⁹⁾ 기이아나에 의해 동 사건은 중재재판에 회부되었고, 재판부는 기이아나 및 수리남 모두 제73조 제

56) Aegean Sea Continental Shelf (Greece/Turkey), Judgment, I.C.J. Reports 1978, para. 16.

57) Ibid, paras. 30-33.

58) In the Matter of an Arbitration between Guyana and Suriname, Award of the Arbitral Tribunal (17 September 2007), para.156.

59) Ibid, para. 488.

3항의 신의성실 협력의 의무와 위태롭게 하거나 방해하지 아니해야 할 의무를 위반하였다고 판시하였다.⁶⁰⁾ 특히, 중재재판부에서는 1976년 그리스-터키 간 에게해 대륙붕 사건을 선례로 언급하면서, 잠정적인 성질의 활동과 해양환경에 대해 회복 불가능한 손해를 발생시키는 활동에 대해 엄격히 구별하였다.⁶¹⁾ 이와 관련하여, 지진과의 의한 탐사는 중첩수역에서 허용가능한 활동이라고 언급하였으며, 굴착행위는 해양환경에 영구적인 손상을 초래할 수 있는 행위로 반드시 인접국과의 협정 또는 협의가 필요한 행위로 보았다.⁶²⁾

이처럼, 연안국이 중첩수역에서의 일방적 권리행사를 하고자 할 때 유엔해양법협약 제74조 제3항에 따른 의무를 위반하는 것이 아닌지 사전 검토가 필요할 것이다. 다만, 해양보호구역 설정은 해양환경 및 해양생태계를 보호하기 위한 연안국의 조치로써 이는 인접국간의 공동의 이익을 주는 행위이므로, 어업권 제한 및 항해권 제한과 같이 인접국의 권리행사를 지나치게 제한하지 않는다고 한다면 국제법적으로 문제가 되지 않을 것이다.

2) 법적 근거

유엔해양법협약에 따라 연안국은 영해에서 배타적 주권을 가진다. 배타적 주권이란 어업권, 해양환경 보호 및 보전의무, 해양과학 조사, 천연자원 개발 및 탐사권, 법령 집행권 등 연안국에게 부여된 자주적이며 배타적인 권리를 말한다. 다만, 배타적 경제수역에서는 동 협약 제56조에서는 천연자원의 탐사 및 개발권 및 해수해류 및 해풍을 이용한 에너지 생산과 같은 이 수역의 경제적 개발과 탐사 및 관리 목적의 활동에 관한 주권적 권리를 가지며, 해양과학조사, 인공섬 및 구조물 설치, 해양환경의 보호 및 보전 등과 같은 권리에 대해서는 연안국은 제한된 관할권을 행사할 수 있다.⁶³⁾

독도는 「영해 및 접속수역법」에 따라 우리나라 영해로 속해져 있으며,

60) Ibid, para. 277.

61) Ibid, para. 468.

62) Ibid, para. 476-478.

63) 유엔해양법협약 제56조.

우리나라가 배타적 주권행사를 하고 있다. 독도는 우리나라의 고유한 영토로서, 국내법에서 그 지위를 명확히 하고 있다. 유엔해양법협약에서 연안국에 부여한 해양환경 보호 및 보전에 관한 권리행사와 관련하여 우리나라는 독도의 자연환경과 생태계를 보전하기 위해 「문화재 보호법」을 따라 1982년 11월 16일 독도를 천연기념물 제336호로 지정·고시 하였으며, 「독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법」을 제정하여 독도를 특정도서로 지정하여 관리하고 있다. 이와 더불어 독도는 「국토이용법」에 따라 자연보전지역으로 지정되어져 있다.

이처럼, 독도는 우리나라의 영토로써 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에 근거하여 독도 주변해역의 해양생태계 및 해양환경을 적극적으로 보호하기 위해 해양보호구역으로 설정하는 것은 연안국의 배타적이며 적극적인 권리행사와 관련된 사안일 것이다. 다만, 독도는 한국과 일본의 중첩수역내에 한·일 어업협정에 따라 설정된 잠정수역에 있으므로, 해양보호구역의 설정에 따른 어업권 및 항해권을 제한하지 않아야 할 것이다. 독도의 해양보호구역 설정은 표면적으로는 독도 주변해역의 해양생태계를 보호하여 양국의 이익을 가져오는 결과가 될 것이지만, 우리나라가 대내외적으로 독도 및 주변해역을 해양보호구역으로 설정을 함으로써 적극적 주권행사를 통해 실효적 지배 타당성을 확고히 할 수 있는 계기가 될 수 있다.

2. 차고스 군도 사례 검토를 통한 시사점

1) 사건개요

차고스 군도는 인도양 중앙에 위치한 수개의 산호초로 구성된 섬으로 도서국가인 모리셔스의 영토의 일부였다. 과거 모리셔스는 인도 및 동아시아 항해 기착지로 활용되어 네덜란드, 프랑스 및 영국의 식민지배를 거쳐 1968년 3월12일에 독립되었다. 모리셔스 독립 당시 영국은 차고스 군도를 군사적 요충지로 사용하기 위해 분리독립을 추진하였고, 1965년 9월 차고스 군도의 분리 및 보상, 원주민의 이주문제 등에 대해 랭카스터 하우스 합의(Lancaster House Undertaking, 이하 'LHU' 라고 한다)라고 불리는 합의서에

서명하였다.⁶⁴⁾ 이는 정식 문서상의 조약 형식이 아닌 영국이 모리셔스에 제공해야 하는 약속 이행에 관한 것으로 차고스 군도의 국방의 목적이 없다면 영국이 모리셔스에 반환하겠다는 약속도 포함돼 있었다. 그동안 영국은 모리셔스와의 정상회담 및 국제사회에 합의의 이행을 차질 없이 진행될 것이라고 수차례 확인해주었다. 이후, 모리셔스 정부는 차고스 군도의 반환을 지속적으로 촉구하였으며, 1982년에는 유엔해양법협약을 기반으로 차고스 군도 주변의 배타적 경제수역을 선포하고 1991년 헌법개정을 통해 차고스 군도를 모리셔스 영토로 편입시켰다. 이에 영국은 모리셔스의 차고스 군도 영토 확장 의지에 대해 원주민의 어업활동을 제한하는 규칙을 제정하여 반대 의사를 강력하게 표명하였다. 또한, 영국은 2003년 9월 차고스 군도에 200해리에 해당하는 해양보호구역을 일방적으로 선포하여 어업행위를 제한하는 조치를 발표하였다. 모리셔스는 영국은 연안국이 아니므로 해양보호구역을 설정할 수 없다고 반발하였고, 영국과의 협의 진전이 없어 2010년 12월 유엔해양법협약 제 287조에 따라 제7부속서 중재재판에 회부되었다.⁶⁵⁾

2) 청구취지 및 재판 관할

모리셔스의 청구취지는 다음과 같다. 첫째, 영국은 연안국이 아니므로 일방적으로 차고스 군도의 해양보호구역을 설정할 수 없다. 모리셔스는 LHU 및 일련의 회담을 기반으로 할 때 모리셔스의 반대에도 불구하고 일방적으로 어업권을 제한하는 해양보호구역을 설정하는 것은 유엔해양법협약 제2조, 제55조, 제56조 및 제76조 위반이라고 주장하였다.⁶⁶⁾ 또한, 모리셔스는 CLCS에 차고스 군도의 대륙붕한계정보를 제출할 권한 가지고 있지만, 영국이 이를 저지해서는 안 된다고 하였다. 그리고 모리셔스는 차고스 군도 및 그 주변해역을 해양보호구역으로 설정하는 것은 유엔해양법협약 제2조, 제55조, 제56조, 제63조, 제64조, 제194조, 제300조 및 공해어업의 규제협정

64) In the Matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration between The Republic of Mauritius and The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Award of the Arbitral Tribunal (18 March 2015), para. 77.

65) Ibid, para. 14.

66) Ibid, para. 158.

제7조에 따라 양립될 수 없으며, 근본적으로 영국은 유엔해양법협약 제194조 국제법에 따르는 협력과 협의의 의무를 위반한 것이라고 주장하였다.⁶⁷⁾ 반면, 영국은 모리셔스의 청구에 대해 이는 '인위적이고 근거없는' 차고스 군도 영유권을 주장하려는 의도를 내포하고 있으며, 재판소가 관할권이 없으므로 기각해 달라고 요청하였다.⁶⁸⁾

이에 재판소는 우선, 영국의 일방적 해양보호구역 설정과 관련된 청구와 관련하여 재판소는 본 사안의 핵심은 차고스 군도의 영유권과 관련된 것으로 이는 동 협약 제 288조 제1항의 '당사자들의 분쟁은 협약의 해석이나 적용'에 관한 것이 아니므로 재판관할권이 없다고 하였다.⁶⁹⁾ 이와 마찬가지로, 영국은 모리셔스만이 연안국으로서 동 협약 56(b)(iii)조의 배타적 경제수역에서의 해양환경 보호 조치에 대한 권리행사와 제76(8)조에 근거한 대륙붕한계 정보를 대륙붕한계위원회에 제출할 의무를 가진다는 청구와 관련해서는 이는 차고스 군도 영유권과 관련된 사안으로 재판소는 당해 청구에 대한 관할권을 가지지 못한다고 주장하였다.⁷⁰⁾ 재판부 역시 동 청구는 차고스 군도 영유권에 따른 당사국의 분쟁이 주된 사안이므로 모리셔스의 청구를 기각하였다. 특히, 재판부는 차고스 군도의 대륙붕한계정보 제출과 관련하여 당사국간의 분쟁은 존재하지 않으며, 재판소가 재판 관할을 판단할 이유가 없다고 하였다.⁷¹⁾

다만, 재판소는 모리셔스가 영국의 일방적인 해양보호구역 설정은 유엔 해양법협약 제2조, 제55조, 제56조, 제63조, 제64조, 제194조, 제300조 및 공해어업의 규제협정 제7조에 따라 양립될 수 없는 문제라고 청구한 취지에 대해 재판 관할을 인정하였다.⁷²⁾ 모리셔스는 동 협약 제297조(1)(C)에 따른 해양환경 보호하고 보존하려는 조치로 재판소가 재판 관할을 가진다고 주장하였으며, 영국은 배타적 경제수역에서의 어업 및 생물자원과 같은 주권

67) Ibid, para. 158.

68) Ibid, para. 159.

69) Ibid, para. 204.

70) Ibid, para. 223.

71) Ibid, para. 230.

72) Ibid, para. 231.

적 권리에 해당하므로 재판소가 재판 관할을 가질 수 없다고 하였다.⁷³⁾ 재판소는 해양보호구역의 설정은 어업에 국한되는 조치로 볼 수 없으며, 해양 환경을 보호하고 보존하기 위한 조치도 포함되는 것으로 LHU 에 따른 차고스 군도의 반환문제와 관련이 있다고 판단하였다. 재판부는 모리셔스의 마지막 청구 취지를 받아들여 영국의 일방적 해양보호구역 설정은 유엔해양법협약 제2(3)조, 제56(2)조, 제194(4)조, 제56(2)조의 적절한 고려의무 위반한 것이라고 최종 판시하였다.⁷⁴⁾

3) 재판 판결

(1) 영해 및 배타적 경제수역에서의 어업권 제한

유엔해양법협약 제 2(3)조는 영해의 주권은 동 협약이나 국제법 규정에 따라 행사되어야 한다고 규정하고 있다. 또한 유엔해양법협약 제56(2)조에서는 배타적 경제수역에서의 권리행사와 의무이행에 있어서, 연안국은 다른 국가의 권리와 의무를 적절히 고려해야 한다고 규정하고 있다. 모리셔스는 1965년 LHU 를 근거로 영국과 합의한 사항이 제대로 지켜지지 않았으며, 영국은 적절한 고려의무를 위반하였다고 주장하였다.⁷⁵⁾ 모리셔스는 비록 LHU는 통상적인 형태의 국가 간의 합의 또는 조약은 아니지만, 약속 이행의무를 획득받은 구속력 있는 국제법적 권리라고 강조하였다.⁷⁶⁾ 특히, 동 합의에는 어업권의 범위 및 제한에 대한 구체적 내용도 없으며, 타국의 어선의 어로행위를 금지할 때도 모리셔스의 어선은 차고스 군도 수역에서 어업 활동을 해왔으며, 이는 관행적으로 영국이 인정해 왔던 사실이라고 주장하였다.⁷⁷⁾ 모리셔스는 영국의 일방적 해양보호구역 설정에 따라 어업권이 제한되는 것은 연안국의 권리가 심각하게 침해받고 있다고 하였다. 반면, 영국은 LHU은 단지 정치적 목적의 문서일 뿐이며, 법적 구속력을 가지지 못한다고 주장하였다.⁷⁸⁾

73) Ibid, para. 232.

74) Ibid, paras. 534-536.

75) Ibid, para. 463.

76) Ibid, para. 464.

77) Ibid, paras.451-452, para.456.

재판부는 LHU는 영국의 국내법상 자치주와의 합의는 국제법상의 지위를 가지지 못한다는 주장에 대해, 모리셔스는 독립을 앞둔 국가로서 독립과 동시에 동 합의는 국가 간의 합의로서 효력이 발생되며, 국제법상의 지위를 가진다고 판시하였다.⁷⁹⁾ 특히, 모리셔스는 영국이 LHU 이행과 관련하여 지속적으로 그 의사를 확인해왔으며, 이는 금반언 원칙에 의해 부인될 수 없다고 하였다.⁸⁰⁾ 재판부는 모리셔스가 영국의 약속을 신뢰했으며, 그로 인해 억울한 피해가 발생하였는지를 검토하였다. 우선, 모리셔스가 독립된 이후 양국은 관계는 상당히 우호적이었으며, 차고스 군도 분쟁이 표면적으로 드러나지 않았는데, 이는 모리셔스가 영국의 약속을 신뢰했기 때문이라고 보았다. 특히, 재판부는 모리셔스가 영국의 약속을 신뢰하여 LHU의 조약화 기회를 상실한 것은 피해나 손실에 해당할 수 있다고 보고, 영국은 금반원 원칙에 따라 동 합의를 부인할 수 없다고 하였다.⁸¹⁾

또한, LHU에 따른 어업권의 범위와 관련해서는 모리셔스의 어업권이 절대적인 것은 아니며, 타국 어선에 비해 우선권을 가지는 것도 아니라고 하였다. 다만, 관행적으로 볼 때 타국의 어선이 영국에 의해 조업허가를 받지 못할 때도 모리셔스 어선은 차고스 군도 영해 및 접속수역에서 어업 활동을 했던 점을 근거로 모리셔스는 LHU에 따라 차고스 군도 영해에서의 어업권을 부여받은 것이라고 보았다.⁸²⁾

(2) 유엔해양법협약 관련 규정 위반

유엔해양법협약 규정과 관련한 당사국의 분쟁에서 우선으로, 동 협약 제 2(3)조 영해에서의 주권은 국제법 규정에 따라 행사해야 한다는 규정과 관련하여 영국은 단순 서술형에 지나지 않는다고 주장하였으며, 모리셔스는 의무 규정이라고 주장하였다. 재판부는 동 규정이 비록 “...is exercised ...”와 같이 의무성이 적은 표현되어 있지만, 동조의 입법취지 및 조약법에 관한

78) Ibid, para.464.

79) Ibid, para.517.

80) Ibid, paras. 393-398.

81) Ibid, para. 445.

82) Ibid, paras. 452~454.

비엔나협약 제33조를 적용해 볼 때 이는 의무조항에 해당한다고 보았다.⁸³⁾ 유엔해양법협약 제2(3)조, 제34(2)조, 제56(2)조, 제78(2)조, 제87(2)조와 같은 조항 역시 “...is exercised ...”과 같이 표현되지만, 이는 모두 해양관할수역에서의 연안국의 권리 및 의무를 규정하는 것으로 제2(3)항 역시 타 조항과 마찬가지로 의무조항으로 보는 것이 타당하다고 판시하였다.⁸⁴⁾ 다만, 재판부는 LHU는 협약 제2(3)조에 규정하고 있는 국제법의 규정에 해당되지는 않지만, 영국은 국제법의 규정의 금반언의 원칙 및 신의성실의 원칙에 따라 행동해야 하는 의무를 가지며 이러한 의무에 LHU가 포함된다고 하였다.⁸⁵⁾

모리셔스는 영국의 일방적 해양보호구역 설정은 유엔해양법협약 제56(2)조의 모리셔스의 권리와 의무를 적절히 고려하지 않았다고 주장하였다. 재판부는 영국의 일방적 해양보호구역 설정에 따라 모리셔스의 어업권은 제한됐으며, LHU에 따라 국방의 목적이 사라지면 반환받기로 약속하였던 차고스 군도 반환문제 역시 상당한 영향을 받게 되었다고 언급하였다.⁸⁶⁾ 따라서 모리셔스는 유엔해양법협약에 따르는 그 권리 및 의무에 대해 정당한 고려를 받을 자격이 충분하다고 판단하였다. 영국의 일방적 해양보호구역 설정은 협의의 과정, 불충분한 정보제공 등으로 볼 때 최소한의 협의를 진행했다고 보기 힘들며, 영국의 자신의 권리와 LHU에서 부여한 모리셔스의 권리 간의 적절한 균형이 이루어졌다고 보기 힘들다고 하였다. 재판부는 영국의 해양보호구역 설정은 유엔해양법협약 제2(3)조 및 제56조(2)조와 부합되지 않는다고 판시하였다.⁸⁷⁾

그리고, 재판부는 영국의 일방적 해양보호구역 설정이 해양오염 방지 조치 시행 시 자국 정책과의 조화를 도모해야 하는 규정 제194(1)조와 다른 국가의 권리행사나 의무 이행상 수행되는 활동을 부당하게 방해하지 않아야 하는 규정 제194(4)조를 위반 여부에 대해서도 검토하였다. 우선 제194(1)조와 관련하여 영국의 해양보호구역설정은 해양오염 방지 조치를 시행하는

83) Ibid, para. 501.

84) Ibid, para. 500.

85) Ibid, para. 517.

86) Ibid, para. 531.

87) Ibid, paras. 534-536.

것뿐만 아니라 해양생태계를 보호 및 보존하기 위한 정책으로 모리셔스와의 조화를 도모해야 할 의무가 있다고 하였다. 하지만, 이러한 의무는 최선의 노력 의무이며, 해양보호구역 설정에 앞서 행해야 하는 것은 아니라고 하였다.⁸⁸⁾ 따라서, 재판부는 영국의 해양보호구역 설정이 동 조항을 위반했다고 보기 어렵다고 판단하였다. 반면, 협약 제194(4)조는 제2(3)조 및 제56(2)조와 기능적인 측면에서 동일하다고 볼 수 있으며, 권리 간의 균형을 요구한다고 하였다. 영국의 해양보호구역 설정에 따른 모리셔스 어업권의 제한은 해양환경 보호를 위해 정당화될 수 있으나, 이러한 행위가 정당화되기 위해서는 해양보호구역 설정에 따른 조치의 필요성 및 대체 조치를 모색할 수 있는 진지한 협의의 과정이 필요하다고 하였다. 재판부는 영국의 일방적 해양보호구역 설정은 이러한 협의가 이루어지지 않았음을 지적하고, 협약 제194(4)조와 양립될 수 없다고 결론 지었다.⁸⁹⁾

4) 시사점

차고스 군도 사건은 우리나라가 향후 독도 및 주변해역을 해양보호구역으로 설정할 시 인접국인 일본과의 분쟁 가능성에 대해 중요한 시사점을 준다. 차고스 군도 사건의 본질은 영유권 문제라는 사실을 당사국뿐만 아니라 재판부도 인정하였다. 특히, 재판부는 차고스 군도 영유권 문제와 직접 연관되는 '연안국'지위에 대한 재판 관할은 배제되었으며, 해양보호구역에 대한 유엔해양법협약상의 해석과 적용에 대하여 재판 관할을 인정하였다. 차고스 군도 사건은 혼합분쟁으로 재판부는 영유권 문제에 대해 판결은 하지 않고, 영국의 일방적 해양보호구역의 적법성과 어업권 제한에 대한 유엔해양법협약 제2(3)조와 제56(2)조 및 제194(3)를 위반사항에 대해서만 검토하였다. 하지만, 동 판결을 도출하기 위해서는 연안국 지위에 관한 확인이 필수 불가결하게 검토될 수밖에 없다. 이와 관련하여, 중재재판부 재판관 5명 중 2명의 반대의견에서 유엔해양법협약 제293(1)조 및 제288(4)조에 따라 본질적 사안이 영유권 문제임에도 불구하고, 차고스 군도의 연안국 지위와 관련

88) Ibid, paras. 539-541.

89) Ibid.

하여 재판 관할권을 가질 수 있다고 하였다. 이러한 움직임은 향후 영유권 문제가 포함된 혼합분쟁의 경우 재판부가 재판 관할이 인정될 수도 있는 사안이다.⁹⁰⁾

우리나라가 독도 및 주변해역을 해양보호구역으로 설정하고자 할 때, 일본의 일방적 제소 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 만약 우리나라가 독도 주변 해역을 해양보호구역으로 설정하여 일본이 중재재판소에 일방적 제소 한다고 할지라도, 동 사안은 독도의 영유권 문제가 본질적 사안이므로 재판소가 재판 관할을 가지 못할 가능성이 크다. 다만, 재판부는 영유권 문제와 별개로 해양보호구역에 대한 유엔해양법협약 위반 여부를 검토할 수 있으므로 차고스 군도 사건을 바탕으로 일방적 제소 가능성에 대한 전략적 대응이 필요할 것이다.

3. 독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정에 관한 제언

독도는 우리나라의 고유한 영토로써, 우리나라가 연안국으로 배타적 주권 권리를 행사하고 있다. 독도는 섬으로서 그 지위를 가지며, 그에 따라 영해 및 배타적 경제수역과 같은 해양관할수역을 갖는다. 독도는 한국과 일본의 해양경계가 최종 확정되지 않은 관할권이 중첩된 수역에 놓여 있으며, 한일 어업협정에 따라 잠정수역 내에 있다. 일본은 해양관할권 확대 및 영토 확장을 위해 지속해서 독도에 대한 영유권을 주장하고 있다.

독도는 차가운 한류와 따듯한 난류가 만나는 곳으로 해양생물 다양성이 매우 높은 곳으로 알려져 있으나, 최근 기후변화로 인해 독도 주변의 수온이 상승하면서 해양생태계 균형이 크게 위협받고 있다. 우리나라는 독도의 해양생태계를 효과적으로 보호 및 보존하기 위해 해양보호구역 지정하여 관리할 필요가 있을 것이다. 앞서 해양수산부는 2014년 12월 19일 울릉도 주변해역 39.44km²를 해양보호구역으로 지정하였다. 지정된 해양보호구역의 범위는 울릉도 북면·서면 주변해역 약 3해리로 내수에 해당한다. 행정구역상 독도를 관리하는 경상북도는 앞으로 해양보호구역을 확대해 생태 기반

90) 윤영민·이윤철, 2015.11, 『영국·모리셔스 간 차고스제도 해양보호구역 문제에 관한 중재재판 판결의 분석 및 시사점』, 해사법연구 제27권 제3호, p.27.

구축에 나선다고 발표하였다. 울릉도와 더불어 독도 역시 보호대상 해양생물의 서식지·산란지를 보호하고, 산호, 해초 등 우수한 해저경관을 보전·관리하기 위하여 해양보호구역 설정 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다.

독도의 해양보호구역 설정은 연안국으로서 우리나라가 행사할 수 있는 주권적 권리행사이자 배타적 관할권으로 이는 국제법 및 국내법상 적법한 해양보호조치이다. 다만, 일본은 독도의 영유권 문제와 별도로 중첩수역에서의 일방적 해양보호구역 설정과 관련하여 유엔해양법협약의 규정 위반 여부를 바탕으로 일방적 제소 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 따라서, 일본의 일방적 제소에 대한 우리 측의 대응방안도 사전에 검토되어야 할 것이다. 일방적 제소 가능성과 관련하여 우리나라는 과거 2006년 4월 18일 유엔사무총장에게 유엔해양법협약 제298조의 분쟁에 대해 강제절차 배제선언서를 기탁하였다.⁹¹⁾ 협약 제286조에 따라 협약의 해석이나 적용에 관한 규정은 일방 당사자의 요청에 따라 강제적 분쟁절차 진행이 가능하다. 하지만, 어느 당사국이 제287조에 따른 분쟁해결기관을 선택하지 않았거나, 당사국이 서로 다른 재판소를 선택한 경우 동 사안은 중재재판에만 회부 될 수 있다. 만약, 우리나라가 독도 및 주변해역을 해양보호구역으로 설정하여 일본이 일방적 제소를 하게 될 경우, 중재재판에 회부 될 가능성이 크다. 향후 우리나라는 이러한 상황을 염두에 두고 차고스 군도 및 국제 판례를 바탕으로 일방적 제소에 대한 대응 논리를 마련해야 할 것이다.

특히, 차고스 군도 사건을 바탕으로 다음과 같은 사안을 검토해 볼 수 있다. 일본이 일방적 제소를 하게 될 경우 재판부는 본질적 사안이 독도 영유권 문제라는 사실을 인지하게 될 것이므로, 재판 관할권이 성립되지 않을 것이다. 하지만 해양보호구역 설정에 대한 유엔해양법협약상의 해석과 적용에 관한 문제에 대해서는 재판 관할권이 성립될 수도 있다. 재판 관할이 인정되더라도 차고스 군도와 달리 독도는 우리나라가 국내외적으로 실효 지배에 타당성이 입증되고 연안국으로 배타적 주권행사 및 관할권을 행사하고 있으므로 그 적법성에 하자가 없을 것이다. 다만, 일방적 해양보호구역

91) 이환규, 2020.10, 『UN 해양법협약에서의 분쟁해결제도와 독도』, 인문사회21 제11권5호, p. 2093.

설정 시 위법성 여부에 대한 논쟁의 여지가 남아 있으므로 협약 제2(3)조, 제56(2)조 및 제194(3)조 위반사항이 없는지 사전 검토가 이루어져야 할 것이다. 독도 해양보호구역의 범위가 울릉도와 마찬가지로 독도 주변해역 3해리를 넘지 않을 경우 협약 규정 제56조는 적용되지 않을 것이다. 또한, 협약 제2조는 영해의 주권에 관한 규정으로 이미 우리나라가 독도의 연안국으로서 권리행사를 하고 있으므로 동 규정 위반에 대해 논란의 여지가 없다. 협약 제194(4)조는 해양환경 오염 방지 조치를 취할 때 다른 국가의 권리행사나 의무이행 활동을 부당하게 방해하지 않아야 한다고 규정하고 있다. 독도 주변해역 해양보호구역 설정 범위를 최소화하여 일본의 권리를 고려한 결과로 보일 수 있도록 해야 할 것이다. 나아가, 해양보호구역은 국내법에 따라 어업권 및 항해권을 제한하는 등 주변국의 권리를 침해하는 조치가 아니라 해양생태계를 보존·보호하기 위한 정책적 효과를 기대하는 행정적·재정적 지원에 한정된 조치라는 것을 대외적으로 알릴 필요가 있다. 따라서, 우리나라는 일방적 해양보호구역 설정에 따라 일본의 권리행사 및 의무이행 활동을 부당하게 방해받은 사실이 없음을 입증해야 할 것이다.

차고스 군도 사건 중재재판부의 결론적 의견에서는 영유권 분쟁 당사자의 주권 보호의 형태로 취해지는 해양환경을 보호조치가 상호 만족스러운 협의를 달성하기 위해서는 해양보호구역 설정 이전에 행해져야 한다고 피력하였다.⁹²⁾ 필요에 따라서는 우리나라는 독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정에 앞서 일본과의 최소한의 협의 또는 정보교환이 요구될 수 있다.

V. 결론

본 연구는 독도 해양보호구역 설정 필요성에 대해 검토하였다. 최근 기후변화로 인해 갯녹음현상이 심화되어 독도의 해양생태계가 심각하게 훼손

92) In the Matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration between The Republic of Mauritius and The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Award of the Arbitral Tribunal, para.544.

되고 있는 상황에서 독도 주변해역의 해양보호구역 설정은 해양생태계를 효과적으로 보전 및 보호할 수 있는 중요한 법적 수단이 될 수 있을 것이다. 특히, 독도의 사회적·문화적·역사적 가치 고려해 볼 때 해양보호구역 설정은 해양생태계 보호뿐만 아니라 지역사회 발전, 해양관광 활성화에 따른 독도의 대외적 홍보효과, 연안국의 적극적 주권행사에 따른 해양주권 확립에 기여 할 수 있을 것으로 예상된다. 더욱이, 해양보호구역은 중첩수역에서의 공동의 이익을 주는 행위로서 한일 양국의 외교적 긴장감 완화 및 협력을 증진할 수 있는 계기가 될 수도 있을 것이다.

하지만, 일본의 지속적인 독도 영유권 주장에 따라 우리나라의 일방적 독도 및 주변해역의 해양보호구역 설정은 일본을 자극하여 일반적 제소 가능성도 있다. 이러한 가능성을 염두에 두고 본 연구는 2015년 차고스 군도 사건을 바탕으로 우리나라가 독도 및 주변해역을 해양보호구역으로 설정하고자 할 때 문제가 될 수 있는 사안에 대해 검토하였다. 차고스 군도 사건과 달리 독도는 우리나라가 실효적 지배를 통해 연안국으로서 명확한 지위를 가지고 있으며, 다양한 국내법을 근거로 독도의 배타적 주권 및 관할권을 행사하고 있다. 비록 독도가 최종 해양경계획정이 되지 않은 중첩수역에서 있으며 일본이 지속적으로 독도 영유권을 주장할지라도, 우리나라가 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에 따라 해양보호구역을 설정하는 것은 법적으로 문제가 되지 않을 것이다. 다만, 일본의 일방적 제소 가능성에 적극적 대응하기 위해서는 유엔해양법협약상의 해양보호구역 설정에 위법성이 없는지 자세히 검토해야 할 것이며, 필요에 따라서는 최소한의 협의 또는 정보교환이 요구될 수도 있다. 이는 차고스 군도 중재재판부의 결론적 의견으로 해양보호구역 선언 이전의 정보교환 및 최소한의 협의를 필요함을 시사하였다. 앞으로 독도 주변 해역의 해양보호구역 설정을 하기 위해서는 적법성, 합리성, 분쟁 가능성 및 그에 대한 대응방안 등 다각적 검토가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

1. 판례

Aegean Sea Continental Shelf (Greece/Turkey), Judgment, I.C.J. Reports 1978
 In the Matter of an Arbitration between Guyana and Suriname, Award of the
 Arbitral Tribunal (17 September 2007)
 In the Matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration between The
 Republic of Mauritius and The United Kingdom of Great Britain and
 Northern Ireland, Award of the Arbitral Tribunal (18 March 2015)
 The Minquiers and Ecrelos case, Judgment of November 17th, 1953 : I.C.J. Report,
 헌법재판소 2001. 3. 21. 선고 99헌마139 결정,

2. 국내자료

김미경, 2011, 『기후변화에 따른 독도연안의 해양환경과 생태계변화』, 한국환경
 생태학회 학술대회논문집 21(1).
 김민철, 2021, 『연안국 권리 사건을 통해 본 분쟁수역에서의 유엔해양법협약 제
 297조 및 제298조 제1항(b) 적용가능성 검토 : 독도 및 한반도 주변수역
 을 중심으로』, 서울국제법연구 제28권 2호 (2021).
 김선표·홍성걸, 1999.12, 『잠정협정의 법적성격과 중간수역 운용문제 연구』, 한
 국해양수산개발원 기본연구 1999-06.
 김임향, 2018.07, 『국제법상 해양관할수역을 갖는 독도의 법적 지위에 관한 연
 구』, 해사법연구 제30권 제2호.
 김자영, 2016, 『관할권 중첩수역에서 한·일 간 해양관할권 행사 문제』, 일본공간 20호.
 김현수, 2014.11, 『일본의 독도 영유권 문제 국제사법재판소 제소주장에 대한 반
 박논리 연구』, 해사법연구 제26권 제3호.
 남성모·이문숙, 2021.08, 『독도 관광수요 결정요인에 관한 연구』, 한국도서연구
 제33권 제2호.
 박성욱, 2010.03, 『독도영유권을 둘러싼 한일 양국의 핵심쟁점 검토』, 해사법연
 구 제22권 제1호.
 신창훈, 2006, 『일본의 동해 측량/조사계획 사건에 대한 국제법적 평가』, 서울국
 제법연구 제13권 제1호.
 윤영민·이윤철, 2010.07, 『독도문제의 주요 법적쟁점에 관한 고찰』, 해사법연구
 제22권 제2호.
 윤영민·이윤철, 2015.11, 『영국·모리셔스 간 차고스제도 해양보호구역 문제에

- 관한 중재재판 판결의 분석 및 시사점』, 해사법연구 제27권 제3호.
- 이기범, 2019, 『경계미획정 수역을 규율하는 국제법적 체제에 관한 비판적 소고 - 유엔해양법협약 제74조 제3항 및 제83조 제3항에 관한 논의를 중심으로 -』, 국제법논총 제64권 제3호.
- 이환규, 2020.10, 『UN 해양법협약에서의 분쟁해결제도와 독도』, 인문사회21 제11권5호.
- 정민정, 2020.09, 『한반도 주변 경계미획정 수역에 대한 국제법적 쟁점과 대응과제』, 입법정책 보고서 Vol. 57.

3. 국외자료

- Brander, L., et.al, 2015. The benefits to people of expanding Marine Protected Areas.
- IUCN GA Resolution 17.38, 1988, Protection of the Coastal and Marine Environment.
- Kelleher, G·Richard Kenchington, 1992, Guidelines for Establishing Marine Protected Areas, A Marine Conservation and Development Report, IUCN.
- Reuchlin-Hugenholtz, E. ·McKenzie, E. 2015. Marine protected areas: Smart investments in ocean health.
- Roberts, C.M·J.P. Hawkins, 2000. Fully-protected marine reserves: a guide. WWF Endangered Seas Campaign.

4. 기타

- 해양환경공단, “해양보호구역 관리” ,
<<https://www.koem.or.kr/site/koem/04/1040104000002019051004.jsp>>
- 독도재단홈페이지
<https://k-dokdo.com/index.do?menu_id=00010062&servletPath=%2Findex.do>
- 해양수산부, 2021.08.30., “청정해역 독도 해양생태계 지키기, 올해도 계속된다” , 『해양수산부 보도자료』.
- 해양수산부, 「울릉도 주변해역 해양보호구역 지정고시」, 해양수산부 고시 제 2014-139호.
- 외교부, “독도관련 법령” ,
<https://dokdo.mofa.go.kr/kor/dokdo/dokdo_policy_list.jsp>.
- 국립수산물과학원 독도수산연구센터, “독도법적지위” ,
<https://www.nifs.go.kr/dokdo/page?id=dd_01010200>.
- Protected Planet, “Marine Protected Areas” ,
<<https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/marine-protected-areas>>