

한반도 주변 대륙붕 경계문제의 현황: UN해양법협약 발효에 즈음하여

박 춘 호*

< 목 차 >

I. 序言	V. 東·中國海
II. 협약 제 76조	VI. 대륙붕 문제의 발단과 추이
III. 東海	VII. 結語
IV. 西海	

I. 序言

1982년에 서명된 UN해양법 협약은 1994년 11월 16일에 마침내 발효했다. 현재는 불과 69개국이 비준했으나 앞으로 서방선진 해양국들도 상당한 수가 비준할 것으로 예측된다. 왜냐하면 그들이 반대했던 심해저개발 조항들이 추가협정의 형식으로 타결되었기 때문에 이제는 계속하여 반대할 근거가 없어졌기 때문이다.

우리나라는 머지않아 비준할 것이 확실시되므로 이 협약이 우리나라에 대하여 발효할 것을 전제로 한반도 주변의 대륙붕경계 문제를 간단히 재고해 보기로 한다. 이 문제는 동해·황해·동중국해 대륙붕의 경계문제로 집약된다. 우선 이 협약의 대륙붕에 관한 조항 즉 제76조를 약술하고 위의 3개 해역에 있어서의 경계문제를 살펴 보기로 한다.

II. 협약 제76조

협약의 본문 320조 중에서 심해저에 관한 몇 개 조항을 제외하면 원래 순수

* 고려대 법대 교수 · 국제법

한 해양법상의 문제에 관한 것 중에서는 제 76조가 가장 중요하고 복잡한 것에 속한다. 그 내용을 이 조항의 형성과정에 비추어 요약하면 다음과 같다.

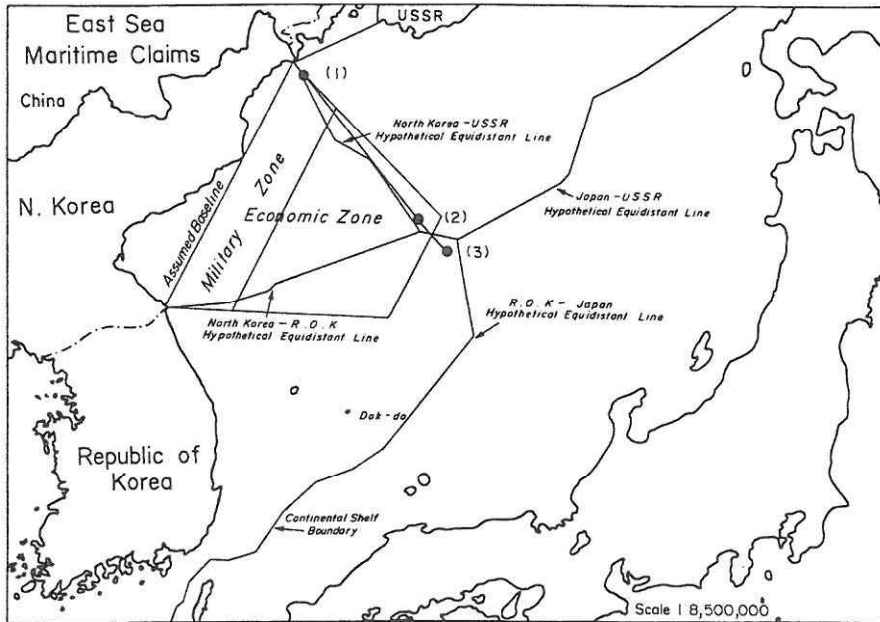
첫째, 대륙연변까지를 연안국의 대륙붕으로 하되 이 연변이 200해리까지를 연안국 대륙붕의 外限으로 한다는 것인데, 이것은 소위 “아랍안”이 수용한 것이다. 둘째, 깊이 2,600m까지 운운한 것은 방대한 대륙붕을 가진 소련의 제안이 수용된 것이다. 셋째, 연안대륙붕의 지질구조에 따라 350해리까지로 규정한 것은 소위 “아일랜드안”이 수용된 것인데, 이 경우 350해리 밖까지의 한계를 인정하고 있는 예외조항은 특수한 지질구조를 가진 경우를 수용하기 위한 것이다.

이와같이 제76조는 연안해역의 지리적·지형적·지질적 환경을 고려한 것인데, 1958년의 대륙붕협약의 정의와 비교하면 문자 그대로 천양의 차가 있다. 그러나 대륙붕의 이렇게 광범위한 정의에도 불구하고 우리 한반도 주변에는 그 지리적 환경이 매우 불리하여 어느 한 곳에도 이 76조를 적용할 곳이 없음은 매우 아쉬운 일이다. 단지 동해의 경우에는 부분적으로 적용될 곳이 있을지 모르나 이것은 동해의 4개 연안국 즉 남북한·일본·러시아와의 합의하에 결정될 수 있는 문제이므로 앞으로의 귀추가 주목된다.

Ⅲ. 東 海

동해에 있어서의 대륙붕경계에 관해서는 현재 3개의 협정이 있다. 즉 1974년의 한일협정, 1985년과 1986년의 북한·소련간의 대륙붕 및 경계수역 협정 등이다. 이 한·일간의 협정은 대한해협 북부의 경계를 주로 중간선에 의거하여 합의한 것이므로 차후에 4개 연안국이 종합적인 경계에 합의할 경우에는 이 74년의 경계선이 동해의 중심까지 연장되어야 할 것이다. 따라서 지금 현재로서는 이 협정에 관해서는 별로 논할 바가 없다.

1985년의 북한·소련 협정은 두만강 입구로부터 16.93km에 위치한 북한·중국·러시아 3국 경계점까지의 하천경계 및 북한·러시아간의 12해리 영해의 경계를 획정한 것인데 그다지 심각한 문제점을 안고 있지는 않은 것으로 보인다. 단지 두만강 하천의 경계에 관한 세밀한 합의내용은 종전에 없던 새로운 것으로서 하천경계를 원칙적으로 중간선을 기준으로 하여 획정한 것은 동북아 지역의 다른 예에서 흔히 볼 수 있는 것은 아니다.

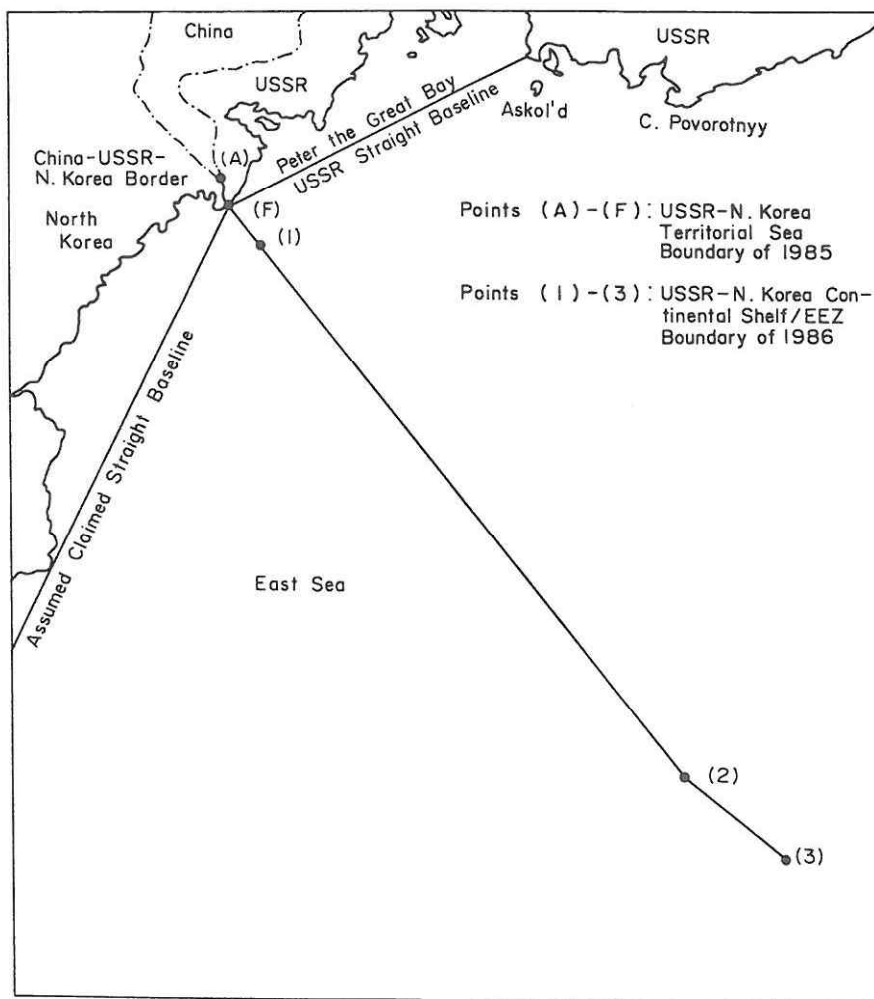


<지도 1> Hypothetical, Claimed and Agreed Maritime Boundaries in the East Sea

1986년의 북한·소련간 협정은 양국간의 대륙붕과 경계수역을 하나의 경계선으로 획정한 것인 바 몇가지 심각한 문제점을 안고 있는 것으로 보인다. 첫째, 북한의 직선기선이 휴전선으로부터 두만강 입구까지 일직선으로 그어져 있는데, 이것은 원산만 외부의 넓은 해역을 內海로 편입하고 있을뿐 아니라 이 직선의 길이도 300해리를 상회하고 있어서 이것이 일반적으로 용납될 수 있을까는 의심스럽다.

둘째, 이 경계선의 제3기점 즉 종점은 동해의 중심부에 있는 大和堆 근처에 위치하고 있는 바 이것은 4개 연안국의 영토로부터 각각 등거리점으로 생각되거나 북한·일본 양국 역시 이에 합의할 것인지는 아직 알 수 없다.

셋째, 기점2와 기점3 사이의 경계선은 기점1과 기점2의 직선경계선의 연장인 아닌 데 이것은 울릉도의 위치가 고려된 것으로 해석된다.



<지도 2> Maritime Boundaries between the USSR and North Korea

넷째, 이 협약에서 획정된 경계선은 북한의 직선기선과 러시아의 블라디보스톡만의 폐쇄선인 142도의 각을 북한측 68도와 소련측 74도로 나눈 것인데 71도씩 등분하지 않았던 근거에 대해서는 당사국들의 공식적인 해명이 없다. 단지 한 두가지 개연적 해석이 가능한 바 첫째 소련이 북한의 직선기선을 묵인해 준 몇가인지 혹은 블라디보스톡만 동쪽의 해안선이나 연안도서의 위치가 고려된 것으로 보인다.(동해의 경계에 관해서는 지도 1, 2. 참조)

IV. 西海

서해에는 대륙붕의 경계에 관한 연안국간의 협정은 아직 없다. 한국이 1969년 70년간의 일반적으로 중간선을 기준하여 설정한 3개 광구의 합법성 여부에 대해서는 앞으로 중국과의 경계획정 과정에서 논의될 것이지만 지금 현재로서는 본질적으로 문제될 바는 거의 없다. 그러나 서해의 경우는 남북한·중국 3자가 합의하지 않으면 대륙붕 경계획정은 불가능하다. 해안선과 도서 등으로 인한 서해의 지리적 환경으로 보아 200해리 경제수역의 획정이 불가능하여 각 연안국의 주장이 중복될 것인데 어떻게 합의될 것인지는 알 수 없으나 낙관할 수는 없다. 다구나 아직은 석유가 발견되지 않는 상황에서의 논의이므로 몇가지 경우를 상정할 수 있으나 일단 석유가 발견된 경우에는 해양법 이외의 요인이 발생하여 심각한 분쟁이 야기될 소지가 있다.

V. 東·中國海

동·중국해의 대륙붕 경계에 관해서는 먼저 우리의 제7광구 문제와 그 서북부에 위치한 한국의 제4광구와 중국의 북광구간의 부분적 중복 등의 두가지로 구분하여 고려해야 한다.

위의 제7광구는 1974년에 조인하여 1978년에 발효한 한·일 대륙붕 공동개발 협정에 규정된 공동개발구역에 해당한다. 이 협정은 한·일간의 주장이 상반되어 경계획정이 불가능해지자 경계문제는 차후로 미루고 우선 석유를 공동으로 개발하자는 편법의 소산이다. 그런데 영유권에 관한 한 이 공동개발구역의 거의 모두가 일본이 주장한 중간선의 일본측에 위치하고 있다는 사실은 우리로서는 예의주시 할 문제이다.

이 공동개발 구역에서는 양 당사국이 1978년 이래 탐사를 꾸준히 계속하고 있으나 아직 석유는 발견하지 못했다. 한편 이 협정은 공동개발협정의 대표적인 것으로 간주되어 여러 외국에서 깊은 관심을 가지고 연구 내지 모방하고 있어서 “협정은 잘 되어 있으나 석유는 나오지 않는” 아이러니컬하게도 드문 예가 되고 있음은 몹시 안타깝다.

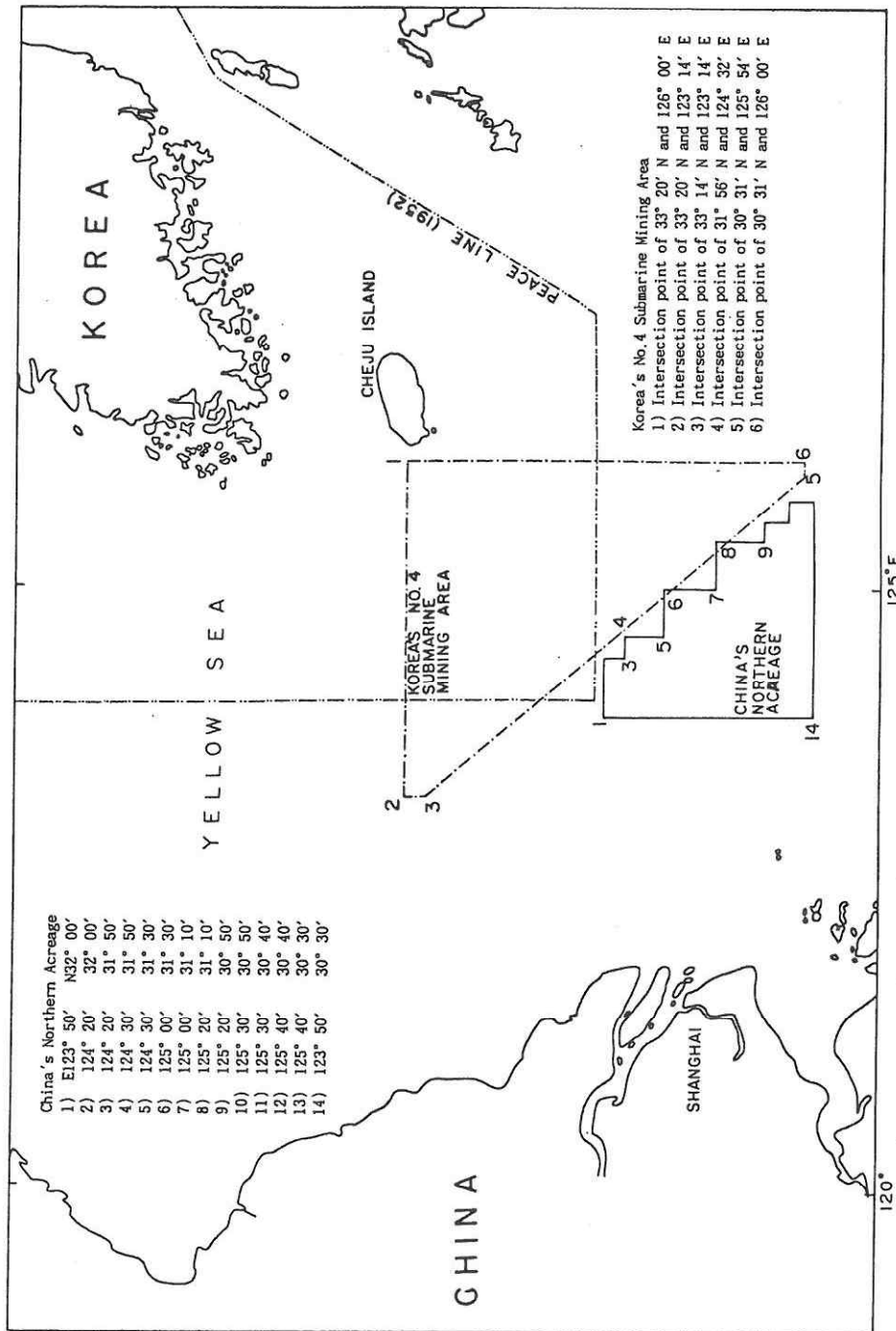
이 공동개발구역 즉 제7광구의 최남단은 한국영토 최남단 즉 마라도로부터 179.98해리(미 국무성 전문가의 비공식 추정)에 위치하고 있어서 200해리 경제

수역의 적용이 불가능한 지리적 상황에 비추어 앞으로 한·중·일간의 경계획정 교섭과정에 있어서 심각한 쟁점으로 부상할 소지를 안고 있다.

다음으로 동·중국해 북부의 한·중 해저광구 중복은 1969년-1970년간에 한국이 설정한 제4광구와 1992년에 설정한 중국의 북광구의 부분적인 중복을 의미한다.(지도 3. 참조)

여기의 중복상황을 구체적으로 말하자면 2개의 중복지점의 면적은 25.66km²인 바 이것은 북쪽 중복부분 9.9km²와 남쪽 중복부분 15.76km²를 합한 것이다.(미국무성 전문가의 비공식 추정) 그런데 이 해역의 중복지점은 석유매장 가능성이 유망한 것으로 전하고 있어서 앞으로 한·중간의 경계획정 교섭과정에 있어서 심각한 쟁점으로 대두될 가능성이 높다. 왜냐하면 한국 제4광구의 外限線은 한국이 중간선 원칙에 기준하여 일방적으로 그은 것인데, 이 때 한국은 중국 연안의 무인도인 董島(Barren Island)의 법적성격을 무시했으나 중국이 과연 이 점을 묵인할 것인지는 낙관을 불허할 뿐 아니라 일부 외국의 전문가들의 분석에 의하면 이 섬의 법적 성격은 최소한 부분적으로나마 인정해야 한다는 예가 있어서 우리에게서 중요한 관심사가 아닐 수 없다.

다시 말해서 위의 중복부분의 영유권은 董島의 법적성격 여하에 따라서 한국측에 속할 수도 있고 중국측에 속할 수 있다는 해석이 가능하다. 중국 해양 관계부서의 전문가 중에는 이 해역에 있어서의 양국간의 주장에는 중복이 없다고 말하는 예가 있는데 이것은 바로 이점에 근거를 둔 것으로 해석된다. 현재 한국은 이 해역의 중복문제에 관해서 공개적인 항의는 하고 있지 않으며 중국 역시 바로 문제를 제기할 의향은 보이지 않고 있으나, 이것은 어디까지나 석유가 발견되기 전의 상황에서만 있을 수 있고 일단 석유가 발견되면 문제는 크게 달라져서 단순한 해양법상의 문제로서만 다뤄지지 않을 것이 분명하다.



<지도 3> 黃東 中國海의 韓·中 海底鑛區 位置

VI. 대륙붕 문제의 발단과 추이

동북아 해역에 있어서의 대륙붕 경계문제는 1960년대 후반에 UN의 극동경제위원회(ECAFE)의 해저석유 공동탐사로부터 시작된다. 이 탐사의 보고서가 1969년 초에 공개되자 한·중·일 3국은 즉시 대륙붕에 대한 각자의 관할권 확장에 나섰다. 그리하여 이 3개 연안국은 해저광구 설정을 서둘렀는데, 이때 한국은 7개 광구, 일본은 4개 광구, 대만은 5개 광구 그리고 심지어 일본으로 반환되기 전의 오키나와까지도 1개 광구 등 모두 17개 광구가 각기 일방적으로 설정되었다.

이 17개 광구 중에서 서로 중복되지 않는 것은 4개 광구에 불과하다. 중복이 가장 많은 곳은 위의 ECAFE 보고서에서 가장 유망한 곳으로 지적된 해역들이다. 즉 동·중국해의 한국·일본·오키나와의 광구는 그 대표적인 예이다.

한·일·일 3개 연안국은 각자의 주장을 강화하는 방편으로 외국 석유재벌을 유치하여 해저석유 탐사계약을 체결하였다. 물론 이러한 계약들 자체가 해양법상의 근거를 강화하는 것은 아니었다. 단지 각 연안국이 이렇게 함으로써 기득권을 가져 보려는 시도에 지나지 않았던 것이다.

이 3개 연안국이 해저석유 개발을 위하여 이와같이 신속하게 대처하게 된 이유는 각자의 심각한 원유 수요·공급문제에 있었던 것이었다. 다시 말하면 이 3개국은 비산유국으로서 원유의 수요가 막대하여 경제적으로 커다란 부담을 느끼고 있었다. 그래서 자국 연안해역에서 석유가 개발될 수 있다는 환상에 완전히 매료되었던 것이다.

이들 연안국이 해양법상의 근거로 내세운 기준은 다음과 같다. 즉 한국은 서해에 있어서는 중국에 대하여 중간선 원칙을 기준하여 경계를 일방적으로 획정했고, 동·중국해에 있어서는 일본과 중국에 대하여 육지의 자연연장원칙을 기준하여 제7광구를 설정했다. 일본은 동·중국해에 있어서 한국과 중국에 대하여 중간선원칙을 기준으로 하여 그 대륙붕 관할권을 주장했다. 그리고 대만은 5개 유보광구를 설정함에 있어서 일본에 대해서는 일단 육지의 자연연장원칙을 적용했고 한국에 대해서는 일정한 기준이 없이 제주도 남방까지 그 관할권을 확장했다.

이리하여 17개 광구중 13개가 중복되었으나 이 3개 연안국은 대륙붕 경계획정을 위한 본질적인 교섭은 고사하고 추후도 타협할 의향을 보이지 않았다.

그래서 차선책으로 나타나는 것이 소위 공동개발이라는 편법이었다. 이것은 1970년 말에 한·일·태 3국이 경계문제는 당분간 보류하고 우선 원유를 공동개발하자는 매우 합리적인 구상이었다.

이때 계속 침묵을 지키고 있던 중공은 1970년 12월초에 이 공동개발 구상에 대하여 강력한 항의를 하였다. 한·일·태 3국이 합의를 보지 못하고 있을 때에는 방관하다가 막상 공동개발에 합의하게 되자 즉시 항의하게 되기 시작한 것은 그 나름대로의 이유가 분명했다. 즉 공동개발계획이 성공적으로 추진되면 중공은 자국의 참여없이 이 해역에서는 해저석유가 개발될 수 있다는 점에 몹시 긴장하게 되었던 것이다.

중공의 이러한 항의에 대하여 한·일·태 3국 못지않게 충격을 받은 것은 미국이었다. 왜냐하면 이 해역에서 탐사에 참가하고 있는 외국 석유재벌들은 주로 미국계였고 또한 그들이 사용하고 있는 탐사선들은 핵잠수함 등에서 사용되고 있던 최첨단 기체들을 사용하고 있어서 만약 이러한 탐사선이 중공에 나포당하는 경우에는 미국의 안보문제와 직결된다고 생각했기 때문이다. 그리하여 이들 외국 석유재벌들은 석유매장의 가능성도 확인되지 않은 해역에서 연안국간의 경계분쟁에 말려들고 싶지 않아서 점차 흥미를 잃게 되었다.

한편, 한국의 경우에 서해에서는 중공에 대하여 중간선 원칙을 그리고 동·중국해에 있어서는 일본에 대하여 육지의 자연연장원칙을 적용했던 바, 이것은 인접한 2개 해역에 있어서 상이한 기준을 적용한 사실에 대하여는 해양법상의 근거를 명확히 제시하여야 하는데 이러한 근거는 쉽게 찾아질 것 같지 않다.

이와 같이 상이한 기준이 나타나게 된 원인은 해양법 자체의 유동성에서도 있다. 즉 1958년의 대륙붕 협약에 제시된 경계확정상의 원칙은 중간선에 근거를 두었다. 그 후 1969년의 북해대륙붕 사건의 판결에 있어서 국제사법재판소는 육지의 자연연장원칙을 또 하나의 대륙붕 경계확정의 기준으로 제시하였다. 물론 이것은 서독, 네덜란드, 덴마크 3개국 연안 해안선의 특성때문에 나타났던 것이 결과적으로 또 하나의 새로운 기준으로 받아 들여졌던 것이다. 그 후 다시 UN 제3차 해양법회의에서 200해리 배타적경제수역제도가 채택되자 대륙붕경계확정에 있어서는 제3의 원칙이 나타난 결과가 되었다.

다시 말하자면 동북아 해역의 대륙붕 경계확정과 관련하여 먼저 중간선의 원칙이 적용되었는데 이것은 육지의 자연연장원칙에 의하여 그 적용성이 근본적으로 무너졌다. 그리고 이 육지의 자연연장원칙은 나아가서 200해리 경제수역제도에 의하여 역시 그 적용성이 무너지게 되어 결국은 중간선 원칙의 적

용성이 다시 되살아나는 결과가 되었다. 이와같이 해양법 자체의 유동성으로 말미암아 동북아 해역의 대륙붕 경계획정문제는 더욱 불확실한 상태로 남아 있다.

한편 1982년의 UN해양법협약의 대륙붕 및 배타적경제수역의 경계에 관한 조항인 협약 제74조와 제83조는 경계획정에 관한 기준을 마련하고 있는데 이것들 역시 실제로 적용하기에는 너무나 막연한 것들이다. 즉 경계는 일단 합의에 의하여 획정하라는 대전제를 제시하고, 합의에 있어서는 국제사법재판소 규정 제38조를 적용하라는 것인데 이 38조의 기준은 사실상 해양경계획정을 위한 합의과정에 적용하기에는 너무 막연하고 비현실적임을 누구나 인정하는 바이다. 그러나 이렇게 막연한 조항이 삽입되게 된 이면에는 그 나름대로 불가피한 연유가 있다. 즉 해양법에 관한 거의 모든 문제가 합의되었으나 이 경계획정에 관한 부분은 회의의 마지막 단계까지 합의를 보지 못했던 몇가지 심각한 문제중의 하나였다. 그래서 10년간이나 지속된 그 회의를 끝마치려는 노력의 일환으로 불완전한 조항임을 분명히 인식하고도 불가불 이렇게 매듭을 지을 수 밖에 없었던 것이다. 나아가서 이러한 예는 몇가지 다른 조항에도 나타나는데 이것은 복잡한 사안들을 선·후진국간의 서로 취사선택 내지는 give & take하는 교섭과정에서 나타나는 산물들이다. 결국 불완전하거나 심지어는 악법까지도, 차라리 무법으로 인한 혼란을 예방하는대는 그 나름대로 의의가 있다고 생각했으며, 또한 시행착오를 통하여 협약을 개정할 수 있다는 점을 염두에 두었던 결과이다.

VII. 結 語

동북아 해역에 있어서의 대륙붕 경계획정 문제는 이번의 UN해양법협약의 발효를 계기로 각 연안국이 진지하고 겸허하게 재검토해야 할 단계에 이르렀다. 아무리 석유수급 사정이 국가경제에 미치는 영향이 크다 해도 해저석유 개발 문제는 상호간의 양보와 협조 없이는 불가능하다는 것은 재론의 여지가 없다. 실제로 석유매장 가능성이 있어 보임에도 불구하고 경계획정 문제에 관한 연안국의 대립때문에 25년 이상이나 개발을 못하고 있는 예는 다른 지역에서는 별로 볼 수 없다.

이러한 재검토 작업에 선행하거나 동시에 추진되어야 할 또 하나의 과제는 대륙붕 석유 혹은 기타 해양자원 개발과 관계되는 여러 국내법의 정비문제는

다. 우리나라의 경우에는 60건 이상의 법령이 UN협약에 비추어 조정돼야 하리라고 전한다.

또 한가지 정책면에 있어서는 해양개발 관련 기구의 통합문제인데 우리나라의 경우에는 해양개발에 직접 간접으로 담당하고 있는 부서가 12개 부처에 이른다. 이 중에서 대륙붕 개발에 직·간접으로 관계된 부서를 다른 분야와 분리해서 생각할 필요는 없다. 왜냐하면 이것은 모두 궁극적으로는 바다에 관한 문제로 귀착하기 때문이다.

끝으로, 대륙붕개발 문제뿐 아니라 해양개발 전반에 관한 문제는 우리나라처럼 바다에 관한 일반적 관심이 낮은 경우에는 해양개발에 관한 기본적인 발상의 전환이 풀뿌리 수준으로부터 이루어지지 않은 한 언제까지나 큰 성과는 기대할 수 없다. 바다는 하나의 낭만적이고 정서적인 감상의 대상물이 아니고 우리의 경제적 존립에 필요불가결한 존재임을 재인식할 단계에 온 것이다. 아무쪼록 바다의 필요성·중요성 그리고 그 높은 생산성을 정확히 인식할 필요를 다시 한번 강조한다.