

동북아 각국의 해양법과 정책*

-해양수역과 관할권 비교연구-

A Comparative Study on Ocean Law and Policy of Northeast Asian States

이 석 용**
Lee, Seok-Yong

목 차

- | | |
|------------------|------------------------|
| I. 서론 | IV. 영해와 해협통항제도 |
| II. 해양정책과 해양관리체제 | V. 대륙붕 및 EEZ제도와 해양경제계획 |
| III. 기선제도 | VI. 결론 |

1982년 제3차 유엔해양법회의에서 채택된 해양법협약은 오늘날 대부분의 국가가 당사국인 보편적인 규범이고 거의 모든 해양문제를 다루고 있어서 ‘해양의 헌법’이라고 부른다. 따라서 오늘날 각국의 해양관련 국내법령은 대부분 해양법협약을 기초로 각국의 특수한 사정을 고려하여 제정된다. 그러나 최근에는 ‘해양의 영토화’ 경향 가운데 각국은 해양관할권의 확대와 강화를 위한 정책을 추진하고 있는바, 각국의 해양관련 법령에는 과도한 관할수역 주장과 강력한 관할권 주장을 뒷받침하는 규정들이 포함되고 있다.

본고에서는 동북아시아 각국의 해양정책과 해양관리체제를 살펴본 후, 중국·일본·한국을 중심으로 각국의 해양법과 정책을 비교법적으로 연구하되, 기선, 영해, 해협, 경제수역, 대륙붕의 범위와 관할권을 비교법적으로 고찰하였다.

기선설정과 관련해서는 직선기선의 남용이 문제인데, 각국의 기선설정의 원칙과 기선의 길이, 기점의 타당성 문제를 검토하였다. 영해통항 관련해서는 각국 법령의 무해통항 관

투고일 : 2015. 12. 31. / 심사의회일 : 2016. 1. 26. / 게재확정일 : 2016. 2. 12.

* 이 논문은 2015.11.26. 건국대학교 법학연구소 주최 2015년도 국내학술대회 “아시아법의 현황과 미래” 세미나에서 발표된 글을 수정·보완한 것임.

** 한남대학교 법과대학 교수

Professor of Law, Hannam University

런 상세한 규정의 유무와 군함의 무해통항권에 관한 각국의 입장을 비교 고찰하였다. 국제해협과 관련해서는 동북아시아 각국의 해협통항제도의 배경과 현황을 검토하였다.

국가의 해양에 대한 경제적관할권 중에서 EEZ는 기선에서 200해리까지 선포할 수 있으며, 대륙붕은 기선에서 200해리까지 또는 자연적 연장을 통하여 대륙변계의 바깥한계까지 포함할 수 있게 되었다. EEZ의 법적성격과 관련하여 EEZ를 공해의 일부로 보려는 미국 등 해양강국의 입장과 기본적으로 연안국 관할수역의 일부로 보는 중국 등의 입장이 대립하고 있다. EEZ와 대륙붕의 경계획정에 대하여 해양법협약은 모두 형평에 맞는 해결에 이르도록 ICJ규정 제38조의 국제법을 기초로 하도록 하였으나, 등거리선 원칙과 형평의 원칙간의 경쟁은 계속되어지고 있다.

중국은 EEZ는 연안국의 관할수역이라는 입장을 지지한다. 중국은 EEZ와 대륙붕 경계획정은 국제법에 기초하여 공평의 원칙에 따라 합의한다고 하였으나, 중국이 말하는 형평의 원칙의 의미는 모호한 부분이 많다. 일본이 주장하는 EEZ와 대륙붕의 범위와 성격은 해양법협약 규정에 부합하지만, EEZ와 대륙붕 경계획정과 관련하여 모두 중간선을 따르도록 한 것은 무리한 주장이다. 우리나라의 대륙붕과 EEZ 관련법은 대부분 해양법협약 규정에 부합한다. 특히 해양경계획정과 관련하여 일본과 중국이 중간선과 형평의 원칙만을 규정하는데 비해, 우리나라는 해양법협약에 근접한 규정을 두고 있어서 유연한 대응도 가능하다.

[주제어] 해양법협약, 동북아시아, 기선, 영해, 무해통항, 해협, 대륙붕, 배타적경제수역

I. 서 론

그로티우스(Grotius)이래 해양에는 오랫동안 “좁은 영해, 넓은 공해”라는 패러다임이 자리를 잡고 있었다. 그러나 1945년 미국의 트루먼선언을 계기로 등장한 대륙붕제도와 남미국가들의 관행에서 출발한 200해리 수역의 등장은 국제해양질서에 커다란 변화를 몰고 왔다. 특히 국제해양질서는 1982년 제3차 유엔해양법회의에서 채택된 해양법협약에 의하여 크게 변화하였다.

해양법협약은 기존의 해양수역이외에 군도수역과 배타적경제수역(EEZ), 심해저 제도를 새로이 도입함으로써, 해양을 내수, 군도수역, 영해, 국제해협, EEZ, 대륙붕, 공해, 심해저로 구분하고 각 수역에 적합한 법적체제를 수립하였다. 해양법협약은 군도국가의 특수한 환경을 감안하여 군도수역(archipelagic waters)을 설치할 수 있게 하였으며, 영해의 폭을 최대 12해리로 확정하였고, 국제해협에는 자유로운 통과와 정상적인 항해가 보장되는 통과통항(transit passage) 제도를 도입하였다. 특히 해양에 대한 국가의 경제적 관할권에 속하는 배타적경제수역(EEZ) 제도를 신설하였으며, 대륙붕의 범위를 확대하

였다.¹⁾ 해양법협약은 과거 공해에 속하였던 부분에도 많은 변화를 가져왔으니, EEZ와 군도수역의 창설과 확대된 대륙붕은 공해의 범위를 크게 위축시켰으며, 공해의 지하는 국제심해저제도의 적용을 받게 되었다.

이처럼 국제해양질서에 근본적인 변혁을 가져온 해양법협약은 오늘날 거의 모든 국가들이 가입해 있는 보편적인 규범으로서 대부분의 해양문제를 실질적으로 규율하는 규정을 담고 있어서 ‘해양의 헌법’이라고 부른다. 물론 해양법협약이 모든 해양문제를 해결한 것은 아니나, 협약은 320개 조문과 9개 부속서로 이루어진 방대하고 권위가 있는 국제해양법의 최고의 전범이다. 더구나 해양법협약 규정은 대부분 국제관습법 규범이 된 것으로 보기 때문에 해양법협약은 거의 모든 국가들을 구속하는 보편적 법규범이 되었다고 할 수 있다. 따라서 오늘날 각국의 해양관련 국내법령이 대부분 해양법협약을 기초로 마련되는 것은 당연한 일이다.

국가들은 해양관련 정책을 수립하고 관련 국내법을 제정할 때 매우 다양한 요소들을 고려한다. 국가들은 ‘해양의 헌법’인 해양법협약의 규정들을 기초로 삼고 각국의 특수한 사정과 해양이익을 반영하여 국내법을 마련한다. 각국이 국내법 제정시 고려하는 이익으로는 안전보장과 통항의 자유의 확보, 해양자원의 개발 등 해양의 경제적 이익의 증대, 해양환경의 보호 등이 있다. 그러나 최근에는 ‘해양의 영토화’ 경향 가운데 연안국들은 해양에 대한 관할권의 확대와 강화를 위하여 노력하고 있는바, 다소 과도한 해양관할권 주장을 제기하고 이를 입법화하는 사례도 나타나고 있다.

우리나라가 위치한 동북아시아의 해양환경은 세계에서 유례를 찾아보기 힘들 정도로 복잡하다. 황해, 동해, 동중국해 등 동북아시아의 바다들은 해안선의 굴곡이 심하고, 연안에는 반도와 수많은 섬과 만이 산재해 있다. 황해와 동중국해는 대부분이 천해로 오키나와 해구를 제외하고는 하나의 대륙붕으로 연결되어 있으며, 일본 본토와 오키나와 열도로 인하여 이 지역의 바다들을 모두 반폐쇄해(semi-enclosed sea)가 되었다. 이러한 지리적·지형학적 특성은 동북아시아 각국이 기선설정부터 영해·대륙붕·배타적경제수역 등 해양수역의 범위를 정하고 관련 법질서를 세우는 일을 복잡하게 하였으며, 국가 간 해양경계획정을 지지부진하게 만들었다. 더구나 오랫동안 동북아시아 지역에 드리워져 있었던 냉전의 그림자와 과거 일본의 제국주의적 침략의 유산인 역사적인 갈등도 이 지역 국가 간의 해양에서의 국제협력과 해양문제 해결을 방해하고 있다.²⁾

1) 이석용, 국제해양법과 동북아 해양질서, 사마출판, 2015, 12쪽.

2) Barry Buzan, "Maritime Issues in North-East Asia: Their Impact on Regional Politics", *Marine Policy*, July 1979,

이 글에서는 중국과 일본, 한국 등 동북아시아 각국의 해양법과 정책을 분석하고 검토하되, 연구범위는 국가관할권이 미치는 해양수역으로 제한하였다. 따라서 여기에서는 각국의 해양정책과 해양관리체제를 분석하고, 기선제도, 영해와 해협통항제도, 대륙붕과 EEZ 제도, 해양경제계획제도에 관한 국제해양법과 동북아 각국의 법과 정책을 비교·검토하여, 동아시아 국가 간의 해양협력의 가능성과 우리나라의 해양이익 증대를 위한 대안들을 검토해 보고자 한다.

II. 해양정책과 해양관리체제

산업혁명 이후 유럽이 빠른 속도로 발전해가면서 한 때 최고의 문명을 자랑하던 동아시아 지역은 다른 아시아·아프리카 지역과 함께 서구열강의 침략대상으로 전락하였다. 그 결과 한국·중국·일본은 모두 서구열강의 강압에 의해 국제사회에 등장하게 되었고, 국제법도 피동적으로 접하게 되었다.³⁾ 그러나 그 후 동북아 각국의 행보는 상당히 달랐다.

서구 열강의 침략이 본격화되기 이전까지 중국인들의 국제관계에 관한 사고는 로마인들의 생각과 유사하였다고 한다. 중국인들은 중화사상으로 중국과 관계를 맺고자하는 국가는 중국의 황제에게 복종하고 조공을 바쳐야 한다고 생각해왔다. 그렇지만 중국은 17세기 들어 서구 열강과 불평등조약을 잇달아 체결하는 수모를 겪었으며, 그러한 조약에는 치외법권, 영사재판권, 내국인대우 등 갖가지 불평등 조항들이 담겨 있었다.⁴⁾ 방대한 영토의 중국은 동쪽은 발해만과 황해, 동중국해, 남쪽은 남중국해를 통해 바다에 면해있으며 중국이 관할하는 해역의 면적은 300만 평방킬로미터에 달하고 해안선은 1만8천 킬로미터에 이른다. 주변의 바다들은 대부분 천해이어서 중국은 세계에서 가장

pp. 191-194. 1950년대와 1960년대 동북아 지역에는 뚜렷하게 분열된 정치적 동맹관계가 자리를 잡고 있었으며, 그러한 국제정치적 역학관계 속에서 해양문제는 수면아래 잠복해 있었다. 같은 진영에 속하는 국가 간의 해양분쟁은 보다 광범위한 동맹관계의 유지를 위해 억제되었고, 서로 다른 진영에 속하는 국가 간의 해양분쟁은 보다 광범위한 분쟁의 한 단면이 되어 표면화되지 못하였다.

3) Manfred Lachs, *The Teacher in International Law*, Martinus Nijhoff, 1982, pp. 31-36. 국제법은 주로 유럽국가들 구성원으로 하는 ‘세계’의 법으로 생성되어 성장하였다. Lachs는 국제법이 ‘헬레니즘의 감옥’에서 벗어나 진정한 국제사회의 법이 된 것은 오래되지 않았다고 하였다.

4) 중국이 대외관계에 처음으로 국제법을 원용한 것은 바텔의 저서 *Le Droit des gens*를 중국어로 번역한 1839년이었다. 당시 임치서는 국제법 규칙을 원용하여 아편의 수입을 막아보고자 하였다고 한다. 1864년에는 휘튼(Henry Wheaton)이 지은 *Elements of International Law*가 번역되어 만국공법이란 이름으로 널리 배포되었다. Jeanette Greenfield, *China's Practice in the Law of the Sea*, Clarendon Press, 1992, pp. 3-5.

넓은 대륙붕을 보유한 국가 중의 하나이다.⁵⁾ 중국은 이처럼 긴 해안선과 넓은 대륙붕을 가지고 있음에도 불구하고 전통적으로 해양에 큰 관심이 없었으며, 근대화와 개방이후에도 해양에 대한 관심은 낮은 수준에 머물러 있었다. 그러나 중국은 20세기 후반부터 개혁·개방정책을 꾸준히 추진한 결과 놀라운 경제성장을 이룩하였으며, 경제력을 바탕으로 해양국가로의 굴기를 준비하고 있다.

중국이 국제법체계에 맞추어 자신의 해양정책과 법을 준비하기 시작한 것은 1949년 이후이지만, 한 동안은 자신의 입장을 자세히 밝히지 아니하는 ‘계산된 모호성’을 유지하였다. 그러나 중국은 1970년대 유엔가입과 유엔심해저위원회 및 제3차 유엔해양법회의 참석을 계기로 자신의 해양정책을 서서히 밝히기 시작하였으니, 비로소 영해와 무해통항, 국제해협, 대륙붕, 경제수역, 경계획정, 심해저 등에 관한 중국의 입장이 드러나게 되었다.⁶⁾ 최근 중국은 해양강국 건설을 목표로 정하였으며, 군사적으로는 과거의 근해방어 위주에서 해양주권 수호를 위해 대양작전 능력을 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 2013년 7월 30일 중앙정치국 회의에서 시진핑은 해양강국 건설은 중국사회주의 사업과 평화발전전략의 중요한 구성부분이라고 하였으며, 2014년 3월 5일 제12기 전국인민대표대회 제2차 회의에서 리커창 총리는 육지와 해양에 통일적인 계획을 세우고, 전면적인 해양전략을 실행하여 해양경제를 발전시키고 해양환경을 보호하며, 국가해양권익을 수호하고, 해양강국을 건설해야 한다고 하였다.⁷⁾

과거에 중국에서 해양업무는 국토자원부(국가해양국), 교통부(해사국), 농업부(수산국)에 분산되어 있었다. 하지만 1990년대 중반 이후 중국에서도 해양이익 수호와 해양관련 부처 간 갈등의 조정을 위해 통합적 해양행정체계의 수립 필요성이 주장되기 시작하였고, 최근에는 해양국을 중심으로 관련 조직이 개편되고 있다. 2013년 3월에 통과된 국무원 기구개혁 및 기능전환방안에 따라, 국가해양국과 해감총대,公安部 변방해경부대, 농업부 중국어정, 해관총서 소속 해상 밀수수사 경찰의 조직과 직책을 통합 조정하고 국가해양국을 재편하여 국토자원부가 관리하도록 하였다. 나아가 해양업무에 대한 기획과 총괄능력 및 종합적 조율능력을 강화하기 위해 국가해양위원회라는 조정기구를 설립하도록 하였으며, 2013년 7월에는 중국 해경국이 설립되었다. 이처럼 중국은 해양관리

5) *Ibid.*, p. 15. 발해만과 황해는 그 전체가 대륙붕이며, 200미터 수심을 기준으로 할 때 그 면적은 각각 83,000km²와 404,000km²에 달한다. 동중국해에서는 그 대부분인 1,059,000km²가, 남지나해의 경우에는 728,000km²가 지질학상의 대륙붕에 속한다.

6) *Ibid.*, pp. 16-17.

7) 박종근, “중국의 해양강국전략에 대한 소고”, 한남대동북아해양법연구팀, 학술행사 프로시딩, 2015.

및 법집행체제의 통합조정을 통하여 해양관련 법 집행력이 강화되고 해양관리 입법수준도 향상될 것으로 예상되고 있다. 그러나 신설된 국가해양위원회의 기능 및 권한이 불명확하고, 해양관련 부서간의 관계를 조정하는 문제가 아직 남아 있으며, 해양관리체제 통합에 대한 주변국들의 경계심도 완화해야 한다.⁸⁾

일본 열도는 태평양을 바라보면서 동남쪽으로 길게 뻗어 있으며, 대륙 쪽으로는 오키노츠크해·동해·동중국해 등 세 개의 반폐쇄해에 둘러싸여 있다. 해안선의 길이는 34,800 km에 달한다. 서구 제국주의 침략에 직면하여 일본도 개국과 쇄국 사이에서 갈팡질팡하였지만, 메이지 유신 이후에는 근대 국제법체계에 맞추어 필요한 해양관련 조치를 취해가기 시작하였다.⁹⁾ 제2차 세계대전 이후 일본은 해양의 자유를 중시하여 EEZ 제도 등을 통하여 국가의 해양관할권이 확대·강화되는데 반대해 왔다. 일본은 이처럼 해양자유론적인 입장에서 해양정책을 수립하지만 오키노도리시마 문제에서 보듯이 자국의 해양관할권 확대를 위해서는 국제사회의 반대여론에도 불구하고 국제해양법에 위반되는 정책을 추진해 가고 있다.

일본은 제2차 세계대전 이전에는 한때 세계 제3위의 해양국가 이었다. 따라서 전후 분권화된 체제하에서 일본정부가 소극적으로 해양정책을 수행해 온데 대하여 많은 비판이 있었으며, 정치권은 합심하여 2007년 4월 중의원과 참의원에서 해양기본법을 통과시켰다. 일본의 해양기본법은 해양정책을 총괄적으로 계획하고 추진하기 위한 주체로서 종합해양정책본부를 설치한 점이 특징적이다. 종합해양정책본부는 총리가 본부장을 맡고, 해양정책담당대신과 본부 역할을 하는 내각관방대신이 부본부장을 맡으며, 나머지 모든 국무대신은 그 구성원이 되도록 조직되었다. 이는 해양문제가 어떤 한 부처의 소관 사항이 아니라 모든 정부조직이 함께 다루어야 할 통합적인 업무라는 인식을 기초로 한 것이다. 일본은 해양기본법에 따라서 5년마다 ‘해양기본계획’을 수립하여 시행하고 있으며, 2008년에 수립된 기본계획에 따라서 낙도정비법(2010년 5월)과 해적처벌 및 대응에 관한 법률(2009년 1월)을 제정하는 등의 성과를 거두었다.¹⁰⁾

우리나라에서도 오래전부터 효율적인 해양관리를 위하여 종합적인 해양정책 수립

8) 사춘립, 中國海洋管理和執法力量整合後面臨的新問題及對策, 中國軟科學, 2014, pp. 1-3.

9) 일본 막부는 1639년 쇄국령을 발표하여 포르투갈 선박의 내항을 금지하였으며, 1791년과 1825년에도 외국선박의 내항을 규율하는 조치를 취하였다. 1844년부터 1853년 사이에는 네덜란드, 프랑스, 영국, 미국, 러시아 군함들이 차례로 일본에 들어와 개국을 요청하였는데, 일본은 오히려 1825년 제정된 이국선타불령(異國船打拂令)을 강화하고 계엄령을 선포하여 이에 대항하였다. 山本草二, 최홍배 역, 해양법, 지산, 2002, 31-32쪽.

10) 박성욱/양희철, “일본의 해양기본법 제정과 우리의 대응방안 연구”, *Ocean and Polar Research*, vol.30, 한국해양과학기술원, 2008, 122쪽.

과 통합적인 해양관리가 필요하다는 주장이 제기되어 왔으며, 이러한 주장은 해양수산 관련 기능을 전담하는 정부조직의 설립 요구로 연결되었다. 정부수립 초기인 1948년 정부조직법에 의하면 해양수산 업무는 상공부(수산국)·교통부(해운국)·내무부(해양경찰대)에 분산되어 있었다. 그러나 1955년 정부조직법 개정으로 수산·해운·항만·해양경비 등 해양수산 업무를 통합한 조직으로 상공부 소속의 해무청이 설치되었다. 하지만 1961년 정부조직법 개정으로 해무청은 폐지되고 해양수산업무는 다시 농림부(수산국)·교통부(해운국)·내무부(해양경찰대)에 분산되었다. 그 후 한일국교정상화로 어업협정이 체결되고 수산업이 활기를 띠면서 1966년 농림부 수산국은 수산청으로 승격되었고, 1976년에는 교통부 외청으로 항만청(후에 해운항만청)이 설립되었다.¹¹⁾

우리나라의 해양수산업 관련 정부조직은 통합과 분산과정을 반복하였으나, 해양법협약의 채택·발효로 해양의 중요성이 재평가되면서 1996년 해양수산부가 창설되었으며, 경찰청 산하 해양경찰청은 해양수산부 외청이 되었다. 해양수산부는 각 행정기관에 분산되어 있던 해양수산 업무를 통합한 명실상부한 해양관련 통합조직이므로, 한국은 부처단위 해양전담 부서를 설치한 국가의 하나가 되었다. 하지만 2008년 이명박 대통령 정부의 출범과 함께 해양수산부는 다시 해체되어, 해양관련 업무는 국토해양부로 수산 관련 업무는 농림수산식품부에 분산되었다. 그 후 2013년 박근혜 대통령 정부의 출범으로 해양수산부는 부활되었으나, 2014년 세월호 침몰사건이후 해양경찰청은 신설된 국민안전처 해양경비안전본부로 재편되었다. 한국이 이처럼 해양수산부를 설립하여 운영하게 된 데에는 해양거버넌스와 해양에 대한 통합관리를 지지하는 오늘날의 전 세계적인 경향, 해양법협약의 채택과 발효이후 해양관련 국가 간 갈등의 심화는 물론 국내정치적인 고려도 일부 작용하였다고 할 수 있다.¹²⁾

동북아시아 국가들이 근대 국제법을 수용하게 된 배경은 유사하였지만, 그 후의 대응에는 상당한 차이가 있었다. 일본은 새로운 상황에 적응해 가면서 머지않아 세계 굴지의 해양국가로 성장하였지만, 중국과 우리나라는 서구열강과 일본 제국주의의 희생양이 되었다. 제2차 대전이후에도 새로운 해양질서에 대한 일본의 대응은 비교적 신속하였던 데 비해 우리나라와 중국의 대응은 다소 지체되었다. 하지만 동아시아의 해역이 매우 유망한 해저유전지대라는 1969년 ECAFE의 탐사보고서 발표이후, 동북아시아 국가들은

11) 강운호/최성두, “통합행정체계의 논리와 방향”, 한국행정학회, 한국행정학회 하계학술발표 논문집, 2012, 3-5쪽.

12) Ibid., pp. 5-6.

해양의 경제적 가치를 재평가 하게 되었고, 해양관할권 확보는 각국의 해양정책 수립과 관련법 제정에 있어서 가장 중요한 요소가 되었다. 아울러 대량살상무기의 등장과 해적 및 해상테러의 우려는 해양안보의 중요성을 다시 부각시키고 있다. 해양에 대한 이러한 인식의 변화는 연안국 관할권의 확대와 강화라는 새로운 경향을 형성하고 있는바, 동북 아시아 국가들은 해양정책을 수립하고 해양관련 법령을 제정할 때 각국이 주장할 수 있는 최대한도까지 자국의 관할권을 주장하는 경향을 보이고 있다.

III. 기선제도

1. 국제해양법

연안국의 해양관할수역의 범위는 기선(baseline)이라 부르는 연안국 해안의 일정한 지점부터 측정된다. 기선은 영해, 접속수역, 배타적경제수역(EEZ), 대륙붕의 외측한계를 측정하는데 사용되며, 내수와 다른 수역간의 분계선을 나타내기도 한다.¹³⁾ 기선은 영해가 연안국의 유일한 관할수역이었던 때에는 ‘영해기선’이라 불렸으나, 오늘날에는 EEZ 등 다른 수역의 외측한계를 측정하는 데에도 사용되므로 그냥 기선이라고 부르는 것이 타당하다.¹⁴⁾

기선을 획정하는 방법에는 두 가지가 있다. 통상기선(normal baseline)은 일반적인 상황에서 사용된다. 1958년 영해협약에 이어 1982년 해양법협약은 제5조에서 “영해의 폭을 측정하기 위한 통상기선은 연안국이 공인한 대축척해도에 표시된 해안의 저조선(the low-water line along the coast)으로 한다.”고 하였다. 다른 하나는 해안의 굴곡이 심하거나 연안에 많은 섬들이 있는 곳에 그을 수 있는 직선기선(straight baseline)인데, 육지나 섬의 외곽에 기점(base point)을 설치하고 이들을 직선으로 연결한다. 만(bay)에 기선을 그을 때 사용되던 직선기선은 1951년 영국과 노르웨이 간 어업사건에 대한 국제사법재판소(ICJ)의 판결 이후 널리 사용되기 시작하였다.

해양법협약은 제7조에서 직선기선에 관하여 규정하였다. 직선기선 설정을 위한 조건

13) Churchill, R. R. and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, Manchester University Press, 1999, p. 31.

14) 보웨트(Bowett)도 기선제도를 영해법에서 분리하여 독립된 분야로 보는 것이 타당하게 되었다고 하였다.
D. W. Bowett, *The Legal Regime of Islands in International Law*, Oceana Publications Inc., 1979, p. 1.

과 방법에 대해 1항은 “해안선이 깊게 굴곡이 지거나 잘려 들어간 지역, 또는 해안을 따라 아주 가까이 섬이 흩어져 있는 지역에서는 영해기선을 설정함에 있어서 적절한 지점을 연결하는 직선기선의 방법이 사용될 수 있다”고 하였으며, 3항에서는 “직선기선은 해안의 일반적 방향으로부터 현저히 벗어나게 설정할 수 없으며, 직선기선 안에 있는 해역은 내수제도에 의하여 규율될 수 있을 만큼 육지와 충분히 밀접하게 관련되어야 한다.”는 준칙을 제시하였다. 또한 4항에서는 직선기선은 간조노출지까지 또는 간조노출지로부터 설정할 수 없지만 등대나 유사한 시설이 간조노출지에 세워진 경우에는 그러하지 아니하다고 하였다.

실제로 기선을 긋는 일은 각국의 권한에 속한다. 그러나 직선기선의 남용 등 과도한 기선 사용은 다른 국가의 해양이익을 침해할 수 있으므로, 기선의 정당성은 국제법에 비추어 판단해야 한다. 특히 문제가 되는 것은 직선기선의 남용인데, 해양법협약의 직선기선 관련 규정에는 주관적인 판단이 필요한 부분들이 많아서, 관련 규정을 자의적으로 해석하여 과도한 기선을 확정하는 경우가 많았다.¹⁵⁾ Prescott 교수는 해양법협약 제7조 규정에 대한 위반은 해안이 깊게 잘려 들어가지 아니한 곳과 해안 가까이 위치하지 아니한 섬에 직선기선을 긋고, 저조점이 아닌 곳에 기점을 설치하며, 대륙국가가 군도주변에 직선기선을 설치하는 행위를 통해서 발생한다고 하였다.¹⁶⁾ 국가들은 최근의 ‘해양의 영토화’ 추세 가운데 해양에 대한 관할권을 가능한 확대·강화 하고 있으며, 그 일환으로 과도한 직선기선을 사용하기도 한다.

동북아시아의 중국과 일본, 러시아, 대만의 직선기선은 관련 국제법 규칙에 잘 부합하는 것은 아니다.¹⁷⁾ 동북아시아 해역은 해안선의 굴곡이 심하고 연안에는 많은 섬들이 산재해 있으므로 직선기선의 사용이 정당화될 수 있는 조건들을 갖추고 있지만, 각국의 기선제도에서는 다소 과도한 부분이 발견된다.¹⁸⁾

15) Ashley Roach and Robert W. Smith, “Straight Baselines: The Need for a Universally Applied Norm”, *Ocean Development and International Law*, vol. 31, 2000, pp. 47-48.

16) Donald R. Rothwell and Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, Hart Publishing, 2010, p. 50.

17) Roach and Smith, *op. cit.*, pp. 47-48.

18) 미국은 해양법협약에 가입하지 않았다. 그러나 미국은 *Limits in the Seas* 보고서를 통해서 세계 각국의 기선제도를 분석·평가하는데, 특히 직선기선의 길이를 중시한다. 1958년 영해협약과 해양법협약 모두 직선기선의 길이에 대하여 구체적인 한계를 제시하지는 않았지만, 미국은 보고서에서 24해리와 48해리를 기준으로 국가들의 직선기선을 평가하고 있다. 미국은 직선기선의 선분길이 24해리는 해양법협약의 관련 조문으로부터 나오는 것으로 보는데, 협약 제7조 1항의 해안을 따라 ‘아주 가까이’(immediate vicinity) 섬이 흩어져 있어야 한다는 규정과 3항의 “직선기선 안에 있는 해역은 내수제도에 의하여 규율될 수 있을 만큼 육지와 충분히 밀접하게 관련되어야” 한다는 규정을 근거로 삼았다. United States Department of State, “Straight Baselines

2. 동북아 각국의 기선제도

2.1 중국의 기선제도

중국은 1958년 9월 4일 ‘중국정부의 영해관련 성명’에서 발해만을 내수로 선언하면서 본토와 연안도서 중 제일 바깥 쪽 도서의 기점들을 연결하는 직선을 기선으로 한다고 발표하여 직선기선 도입을 선언하였다. 1992년 2월 25일 중화인민공화국 제7차 전국인민대표회의 상무위원회 24차 회의는 ‘중국영해 및 접속수역법’(中華人民共和國領海及毗連區法)을 통과시켰는데, 동법 제3조는 영해의 폭은 영해기선에서 12해리이며, 영해기선은 직선기선방법에 의해 확정된다고 하였다. 그러나 중국은 1958년 성명은 물론 1992년 법에서도 그 기점을 밝히지 않았다.¹⁹⁾

중국은 1996년 5월 15일 제8차 전국인민대표대회에서 해양법협약 비준에 동의하면서 상무위원회 명의로 발표한 ‘영해기선에 관한 성명’에서 기점을 밝혔다. 중국은 대륙영해 부분 49개 기점과 서사군도 영해 부분 28개 기점의 좌표를 발표하였다. 중국은 ‘중국영해 및 접속수역법’에서 영해기선은 직선기선방법에 의해 확정한다고 하였는데, 직선기선을 획정을 위한 조건을 갖추지 못한 곳에도 직선기선을 설치하였다. 중국은 암초나 간출지 심지어는 해면위에 기점을 설치하였으며, 직선기선 중 일부는 지나치게 길어서 해양법 협약 등 오늘날 국제해양법에 반하는 것으로 평가된다. 중국은 본토와 해남도의 49개 기점을 연결하는 48개의 직선기선 중에서 절반이상인 25개의 기선이 24해리 이상이며, 24해리에서 48해리가 9개, 48해리에서 100해리가 13개, 100해리 이상인 직선기선도 3개에 달하는 등 매우 긴 직선기선을 사용하였다. 중국의 직선기선에 대해서는 그 연안도서들이 해양법협약 제7조 1항의 ‘해안에 근접한 일련의 도서’에 해당하는가 하는 문제도 제기되며, 일부 기점은 ‘해안의 일반적 방향’에서 현저하게 이탈해 있기도 하다. 특히 기점 14 양형제사와 기점 15 요산열도는 해안에서 40해리 이상 떨어져 있으며, 본토해안에서 69해리 떨어진 해초(동도)는 해안의 일반적 방향에서 크게 벗어나 있다.²⁰⁾

and Territorial Sea Claims : South Korea”, *Limits in the Seas*, No. 121, 1998, pp. 3-5.

19) United States Department of State, “Straight Baselines and Territorial Sea Claims : China”, *Limits in the Seas*, No.117, 1996, p. 2. 중국 그 ‘영해 및 접속수역법’ 제2조에서 영해를 가지는 육지영토를 대륙과 연해도서, 대만, 조어도를 포함하는 부속도서, 팽호열도 · 동사군도 · 서사군도 · 중사군도 · 남사군도 및 기타 중국의 모든 도서라고 하였다.

20) *Ibid.*, pp. 4-8.

중국은 보호가치가 있는 도서 특히 영해기점이 위치한 도서를 보호하기 위한 법적인 장치를 마련해 가고 있다. 중국은 2009년 12월 26일 제11기 전국인민대표대회 상무위원회 제12차 회의에서 통과되어 2010년 3월 1일부터 시행중인 ‘중화인민공화국 해도보호법’을 통하여 도서의 자연자원을 보호하고 무인도서를 보전하기 위한 조치를 취하였으며, 영해기점 무인도서 등 특수용도를 가지거나 특수한 보호가치가 있는 도서를 대상으로 특별보전조치를 취하도록 하였다. 아울러 중국은 2003년 6월 17일 국가해양국, 민정부, 총참모부가 공동으로 공포한 ‘무주민해도 보호와 이용 관리규정’을 통해 무주민해도의 명칭을 관리하고 그 생태환경을 보호하도록 하였으며, 특히 제17조에서는 “국가는 영해기점에 소재한 무주민해도에 대해 엄격한 보호제도를 실시한다.”고 하였다.

2.2 일본의 기선제도

해양국가 일본은 전통적으로 해양의 자유를 옹호하고 “좁은 영해 넓은 공해” 패러다임을 지지해 왔다. 일본은 19세기 후반 이후 3해리 영해를 유지해 왔다.²¹⁾ 일본은 1958년 제1차 유엔해양법회의에서도 3해리 영해를 지지하였으며, 1960년 제2차 유엔해양법회의에서는 6해리 영해에 6해리 접속수역을 허용하자는 소위 6 plus 6 안에도 찬성하지 않고 기권하였다. 그러나 일본은 1960년대 이후 12해리 영해가 일반화되자 1977년 5월 제정된 ‘영해법’에서 12해리 영해를 도입하였다. 일본의 영해법은 영해의 범위(제1조)와 영해기선(제2조)에 대해서만 규정하고, 부칙에서 특정해역에서의 영해의 범위를 밝히는 매우 간단한 내용의 것이었다. 이로써 일본의 영해는 5개 특정해역 부분을 제외하고는 12해리로 확대되었으며, 영해기선은 저조선을 원칙으로 하되 세토내해에는 그 입구에 직선기선을 그었다.

일본은 1996년 ‘영해법’을 ‘영해 및 접속수역에 관한 법률’로 명칭을 바꾸고 내용도 일부 수정·보완하였다. 일본은 ‘영해 및 접속수역에 관한 법률’에서 일본의 영해를 기선에서 12해리까지로 확대하고 중북 시 당사국간 합의 또는 중간선·등거리선에 의하

21) 1870년 프랑스와 프러시아 사이에 전쟁이 발발하자, 일본은 중립을 선택하고 태정관포고 제429호를 발표하여 3리(里) 영해에서 교전국의 전투행위를 금지하는 조치를 취한 바 있는데, 여기에서 말하는 3리란 3해리 이었다. 물론 태정관포고에서 3해리는 영해의 폭을 선언하기 위한 것이라기보다는 일본 연안 3해리 내에서 교전국의 전투행위를 금지하기 위한 것이었지만, 일본은 1977년 ‘영해법’ 제정 때까지 명시적인 영해선포가 없었음에도 불구하고 3해리 영해를 유지하고 있는 것으로 간주되었다. 정일영/박준호(공편), 한일관계 국제법문제, 한국문원, 1998, 476-478쪽.

여 경계선을 획정하도록 하였다(제1조). 그러나 부칙에서는 당분간 소야해협, 쓰가루해협, 쓰시마해협 동수도, 쓰시마해협 서수도, 오오쓰미해협 등 특정해역에서는 3해리 영해를 유지하도록 하였다.

일본은 동 법률 제2조에서 기선의 설정과 관련하여 “기선은 저조선, 직선기선 및 만구 또는 하구로 이어지는 직선으로 한다.”고 하면서, 직선기선 설정은 해양법협약 제7조의 규정에 따라 법령으로 정한다고 하였다. 일본은 통상기선이 아닌 직선기선 방법을 기선 설정의 원칙으로 정한 것인데, 이는 통상기선을 원칙으로 하고 직선기선을 예외적으로 활용하도록 한 오늘날의 국제해양법에 비추어 볼 때 과도한 것이다. 일본은 1996년 영해법을 개정하면서 ‘영해 및 접속수역에 관한 법률 시행령’을 제정하여 직선기선 제도를 정비하였으며, 시행령은 그 후에도 여러 번 개정되었다. 일본은 주요 섬들의 해안을 따라 15개의 직선기선군을 설치하였는데, 미국 국무성 분석자료 *Limits in the Seas*에 의하면 길이가 0.09해리에서 85.2해리에 이르는 총 162개의 기선 중에서 28퍼센트는 길이가 24해리 이상이였다. 또한 그 주변에 직선기선이 설정된 일부 섬들의 해안지리는 해양법협약 제7조의 요건을 충족하지 못하였다. 일본은 도서의 해안선이 깊게 만입되어 있지 아니하고 섬 가까이에 암초들이 산재해 있지도 아니한 곳에도 직선기선을 설정한 것이다.²²⁾

2.3 한국의 기선제도

우리나라는 1977년 ‘영해법’ 제정으로 비로소 정비된 영해법을 가지게 되었다. 이전에는 1948년 5월에 공포된 해안경비대의 직무에 관한 규정을 담고 있는 미군정법령 제189호가 있었는데, 그 제3조는 한국의 해안에 있는 항구, 정박지, 만, 강 그리고 기타 해구와 해안선으로부터 3해리를 한국의 영해라고 규정하였었다. 이 법령은 해안경비대의 활동범위를 명시한 것으로 한국의 영해를 선포하기 위한 것은 아니지만, 우리나라의 영해의 폭을 처음으로 제시한 것이다.²³⁾ 이 미군정법령은 1948년 대한민국 정부수립 이후에도 효력을 가지고 있었으나, 1961년 7월 15일자 법률 제659호 구법령정리에 관한 특별조치법에 의하여 1961년 1월 20일부로 폐지되었다. 그 후 우리나라는 1977년 12월 31일 법률

22) United States Department of State, “Straight Baselines and Territorial Sea Claims : Japan”, *Limits in the Seas*, No. 120, 1998, p. 6 ; 해양법포럼, 유엔해양법협약 해설서 I, 2009, 63-64쪽.

23) *Ibid.*, p. 76.

제3037호로 ‘영해법’을 제정하였으며, 이 법은 1978년 4월 30일 효력발생에 들어갔다. 그 후 1995년 12월 6일 법률 제4986호로 법명을 ‘영해 및 접속수역법’으로 바꾸고, 접속수역을 신설하는 등 영해법을 일부 개정하였으나, 영해의 너비와 기선제도는 대부분 그대로 유지되었다.

우리나라의 ‘영해 및 접속수역법’에 의하면 영해는 “기선으로부터 측정하여 그 바깥쪽 12해리의 선까지에 이르는 수역”이며, 대통령으로 정하는 일정수역에서는 별도로 범위를 정할 수 있다고 하였다(제1조). 기선에 대해서는 “영해의 폭을 측정하기 위한 통상의 기선은 대한민국이 공식적으로 인정한 대축척해도에 표시된 해안의 저조선으로 한다.”고 하여 통상기선을 원칙으로 삼았으며, “지리적 특수사정이 있는 수역의 경우에는 대통령령으로 정하는 기점을 연결하는 직선을 기선으로 할 수 있다”고 하여 직선기선의 설정도 가능하게 하였다(제2조). 실제로 우리나라는 해안선의 모양이 단순한 동해안에는 통상기선을 설치하였으나, 서해안과 남해안에는 직선기선을 획정하였다. 한반도의 서해안과 남해안은 해안선의 굴곡이 심하고 많은 섬과 암초가 해안 가까이 산재해 있는 바 직선기선의 사용은 정당화된다. 하지만 미국 국무부가 발간하는 *Limits in the Seas*는 우리나라도 해양법협약이 상정한 직선기선 사용을 위한 지리적 조건을 충족하지 못한 곳에 직선기선을 설치하였으며, 직선기선 중에는 긴 것들이 있다고 하였다. 우리나라의 19개 직선기선 가운데 길이가 24해리 이내인 것이 12개, 24해리에서 48해리 사이가 5개, 48해리 이상인 직선기선이 2개라고 한다.²⁴⁾ 한편 인접국 또는 대항국과의 영해의 경계선은 합의가 없는 경우에는 중간선으로 한다고 하였다(제4조).

미국 국무성이 발간하는 *Limits in the Seas*에 의하면 우리나라의 직선기선도 다소 문제가 있다고 하지만, 통상기선이 아닌 직선기선을 원칙으로 삼고 있는 중국과 일본의 기선제도에 비하면 해양법협약의 관련 규칙을 비교적 잘 준수하고 있다. 문제는 이처럼 주변국가들의 과도한 직선기선은 우리나라의 해양관할수역에 악영향을 미치며, 특히 해양경계획정이 등거리선·중간선 방식에 의하여 이루어지는 경우에는 우리나라의 해양이익에 대한 피해는 더욱 커지게 된다. 따라서 우리나라는 주변국가들의 과도한 직선기선 실태를 보다 정확히 파악하고 국제해양법과의 상위 점을 규명하여 시정을 요구하고 적절한 경로를 통하여 항의하는 등 대응방안을 마련해야 한다. 해양법협약 체제 내에서 우리나라의 기선과 기점에 대한 검토와 관리를 통하여 우리나라의 해양수역을 유지·확

24) United States Department of State, “Straight Baselines and Territorial Sea Claims : South Korea”, *Limits in the Seas*, No. 121, 1998, pp. 4-8.

장해 갈 수 있는 가능성에 대한 검토도 필요하다. 첫째, 우리나라의 주변수역에 대한 과학적인 조사와 해양법협약에 대한 검토를 통하여 기존의 기점 이원에 기점설정에 적합한 해양지형이 없는지 검토가 필요하며, 기존의 기점들의 조정을 통한 해양수역 확대 가능성도 점검해 보아야 한다.²⁵⁾ 둘째, 기존의 기점에 대한 관리도 중요하다. 영해 기점 관리는 국가영역의 관리이므로 매우 중요하나, 영해기점을 표시하는 좌표이자 표시인 점표가 국민들의 인식부족과 관리소홀로 망실되는 경우도 자주 발생하고 있기 때문이다.²⁶⁾

IV. 영해와 해협통항제도

1. 영해통항제도

1.1 국제해양법

해양법협약은 제2조에서 연안국의 주권이 영해의 상공과 해저 및 하층토에 미친다고 하였다. 국제법상 주권은 완전성(completeness)과 배타성(exclusiveness)을 특징으로 한다. 따라서 연안국은 영해는 물론 그 상공과 해저에서 특별한 제한이 없는 한 포괄적이고 배타적인 권한을 행사한다.²⁷⁾ 그러나 연안국의 영해에 대한 주권에 대해서는 중대한 제약이 있으니, 그것은 영해에서 외국선박이 누리는 무해통항권(right of innocent passage)이다.

무해통항 제도는 오래된 국제법 제도이지만, 그 의미는 다소 불명확하였다. 1958년 영해협약은 “통항은 연안국의 평화·질서·안전을 해하지 아니하는 한 무해하다”고 하였으니, 이는 무해통항의 원칙을 밝히는 수준에 머문 것이다. 해양법협약은 영해협약

25) 현재 우리나라의 23개 기점 중에서 13곳은 무인도서에 위치해 있으나, 해양법협약이 “영구적으로 해면 위에 있는 등대나 이와 유사한 시설이 간조노출지에 세워진 경우”에는 간출지까지 직선기선 연결이 가능하다고 한 규정을 활용하면 영해 등 해양수역의 확대가 가능해질 것이다. 그런 점에서 최근 우리나라 정부가 기점이 위치한 무인도서의 간출지들을 조사하기로 한 것은 의미가 있다. 아주뉴스, 2015.5.28.

26) 국토교통부 보도자료, 2014.12.24; 김백수/최윤수/박병문/전창동, “한반도 주변의 영해기점 및 기선에 관한 연구”, *Journal of GIS Association of Korea*, Vol.3, 2008, p. 338. 정부는 2014년 영해기점인 8개 무인도서를 외국인 토지거래허가구역으로 지정하였다.

27) Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, Cambridge University Press, 2012, p. 84.

에 비하여 상당히 상세한 규정들을 두었다. 협약은 제18조에서 ‘통항’(passage)이란 내수에 들어감이 없이 영해를 횡단하거나, 내수를 향하여 또는 내수로부터 항진하는 것이라고 하였는데, 이는 무해통항에 측면통항(lateral passage)과 수직통항(vertical passage)이 포함된다는 의미이다.²⁸⁾ 또한 해양법협약은 제19조 제2항에서 “외국선박이 영해에서 다음의 어느 활동에 종사하는 경우, 외국선박의 통항은 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해치는 것으로 본다.”고 하면서, 12가지 활동을 예시하였다. 유해한 통항에 속하는 사례에는 (a) 무력의 위협이나 무력의 행사, (b) 군사훈련이나 군사연습, (c) 정보수집, (d) 선전행위, (e) 항공기의 선상 발진·착륙·탑재, (f) 군사기기의 선상 발진·착륙·탑재, (g) 관세·재정·출입국관리·위생 관련 법령에 위반, (h) 오염행위, (i) 어로활동, (j) 조사와 측량활동, (k) 통신체계와 기타 설비·시설물에 대한 방해, (l) 통항과 직접 관련이 없는 그 밖의 활동이 포함되었다.²⁹⁾ 또한 협약 제20조는 잠수함 및 기타 잠수항행 기기는 수면 위에 부상하여 국기를 게양하고 항행하도록 하여 비정상적인 항해를 요구하였다. 해양법협약의 무해통항 관련 규정은 통항의 ‘무해’ 여부 판단에 있어서 통항방법이나 행위를 기준으로 삼은 것으로, 여러 가지 사항들을 고려하여 통항의 ‘무해’ 여부를 판단하도록 하였던 영해협약과는 차이가 있다.³⁰⁾

해양법협약은 무해통항과 관련하여 비교적 상세한 규정을 두었지만, 각국이 국내법에 협약규정을 반영하는 데에는 다소 차이가 있다. 협약 제19조 제2항의 갖가지 ‘활동’들에 대한 규정을 포함한 협약의 무해통항 규정들을 국내법에 충실하게 반영한 경우가 있는가 하면 무해통항의 정의에 관한 규정만 두었을 뿐 그 활동에 대해서는 자세한 규정을 두지 않은 경우도 있다.³¹⁾

무해통항과 관련하여 각국의 입장이 크게 다른 곳은 군함의 무해통항권에 관해서이다. 해양법협약은 무해통항과 관련하여 군함에 관해 예외규정을 두지 않았으므로, 협약의 무해통항에 관한 규정들은 군함에게도 동일하게 적용되는 것으로 보인다. 하지만 군함의 외국영해 통항은 오래전부터 논란이 많았던 문제로, 해양법협약이 관련 규정을 두지 못한 것은 합의가 불가능하였기 때문이다. 결국 군함의 무해통항 문제는 무해통항

28) *Ibid.*, p. 85.

29) 목록의 마지막에 ‘통항과 직접 관련이 없는 기타 활동(any other activities not having a direct bearing on passage)’이란 항목이 포함되어 있는데, 이것은 해양법협약 제19조에 적시된 사례들이 소진적이지 아니라는 의미이다.
K. Hakapaa and E. J. Molenaar, “Innocent Passage - Past and Present”, *Marine Policy*, Vol. 23, 1999, p. 132.

30) *Ibid.*, pp. 132-133.

31) *Ibid.*, p. 139.

에 관한 일반적 규칙이 군함에도 적용되는가 하는 것과 군함의 영해통항과 관련하여 연안국이 사전허가(prior authorization)나 사전통고(prior notification)를 요구하는 것이 국제법상 허용되는가 하는 것으로 압축된다.³²⁾

군함의 무해통항과 관련하여 국가들의 입장은 외국군함의 영해통과 시 사전통고를 요구하는 국가, 사전허가를 요구하는 국가, 그리고 사전통고와 사전허가 모두에 반대하는 국가로 나누어진다. 수적으로는 사전허가 또는 사전통고를 요구하는 국가가 다수이지만, 막강한 해군력을 갖춘 해양강국들은 대부분 사전허가와 사전통고 모두에 반대하면서 군함도 무해통항권을 가진다고 주장하고 있다.³³⁾

1.2 동북아 각국의 영해통항제도

중국은 1992년 2월 25일 제정한 ‘영해 및 접속수역법’에서 자국의 영해주권이 영해의 상공과 해상(海床), 해저에 미친다고 하였다(제5조). 중국은 동법에서 외국선박이 중국의 영해에서 누리는 무해통항권에 대하여 규정하였으나 일반적인 규정만을 두었다. ‘영해 및 접속수역법’은 제6조에서 외국의 비군사용 선박은 중국의 영해를 무사히 통과할 수 있는 권리를 향유한다고 하였으나, 유해한 통항에 해당하는 사례에 대해서는 구체적으로 언급하지 않았다. 다만 “외국의 핵동력선박과 핵물질 운송선박 또는 유독물질이나 위험물질의 운송을 위해 중국의 영해를 통과하는 선박은 관련 증명서를 소지하고 특별한 예방조치를 취해야 한다.”고 하였다(제8조).

중국은 제3차 유엔해양법회의 당시 군함의 무해통항권에 대하여 반대입장을 표명한 바 있으며, 해양법협약의 채택 이후에는 해양법협약의 무해통항 관련 규정들은 국내법 규정에 따라서 군함에게 사전통고나 사전허가를 요구하는 연안국의 권리를 저해하지 않는다는 입장을 표명한 바 있다.³⁴⁾ 이러한 입장은 중국의 ‘영해 및 접속수역법’에도 표명되어 있다. 제6조는 “외국군함이 중국의 영해에 진입하려면 중국정부의 허가를 받아야 한다.”고 하여 사전허가를 명시적으로 요구하고 있다. 또한 “외국의 잠수함 또는 잠수기기는 중국의 영해를 통과할 때에는 반드시 국기를 게양하고 해면에서 항행하여야 한다.”는 규정도 두었다(제7조).

32) 이석용, *op. cit.*, pp. 76-79.

33) Hakapaa and Molenaar, *op. cit.*, p. 143.

34) UNCLOS III Official. Record., vol. 17, 1984, pp. 155, 158, 162.

중국의 해양정책은 과거 서구 열강의 침략에 따른 아픈 경험으로 인하여 다소 폐쇄적이었으며 영해통항과 관련해서도 다소 방어적인 입장이었다. 그러나 이제 중국은 강력한 경제력과 군사력을 바탕으로 대양진출을 모색하고 있는바, 중국의 해양정책에도 많은 변화가 예상된다. 영해통항과 관련하여서는 중국이 폐쇄적인 정책을 계속 유지해 갈 것인지 그리고 군함의 무해통항에 대하여 부정적인 입장을 견지해 갈 것인지 주목할 필요가 있다.

일본은 1977년 5월 2일 ‘영해법’을 제정하였다. 이 법을 통하여 일본은 1870년 이후 오랫동안 유지해 온 3해리 영해를 포기하고 12해리 영해를 채택하였다. 1977년 일본의 ‘영해법’은 영해의 범위를 정한 제1조와 특정지역의 영해의 범위를 정한 제2조 등 두 개의 조문과 3개의 부칙으로 구성되어 있었다. 일본은 1996년 6월 14일 ‘영해법’을 개정하면서 법률의 명칭을 ‘영해 및 접속수역에 관한 법률’로 바꾸었으나, 이 역시 총 5개의 조문으로 구성된 매우 간단한 법률이다. 그 내용도 이전의 ‘영해법’과 유사한 영해의 범위와 기선에 관한 규정 외에 내수와 영해로부터의 추적권에 관한 규정(제3조)과 접속수역에 관한 규정(제4조)을 부가한 것이다.

일본의 ‘영해 및 접속수역에 관한 법률’에는 다른 국가의 관련 법률처럼 무해통항권 등 선박의 통항에 관한 상세한 규정들이 들어있지 않다. 일본의 ‘영해 및 접속수역에 관한 법률’이 이처럼 매우 간결한 내용을 담고 있는 것은, 일본은 자국이 체결한 조약과 일반적인 국제법규는 성실히 준수한다는 헌법 제98조 제2항 규정에 따라서 국제법규는 국내입법과정을 거치지 않아도 국내법과 같은 효력을 갖는다는 보기 때문이다. 해양국가 일본은 군함의 무해통항에 대해서도 이를 허용해야 한다는 입장이다.

우리나라가 정비된 영해법을 가지게 된 것은 1970년대에 들어서다. 우리나라는 1977년 12월 ‘영해법’을 제정하였고 1978년 9월 ‘영해법시행령’을 마련하여 공포하였다. 그 후 1995년 12월 6일 법률 제4986호로 법명을 ‘영해 및 접속수역법’으로 바꾸고 접속수역을 신설하는 등 법을 일부 개정하였으며, 1996년 7월에는 새로운 ‘영해 및 접속수역법시행령’을 마련하였다.

우리나라의 ‘영해 및 접속수역법’은 기준선으로부터 12해리까지의 수역을 영해로 하고, 대통령령이 정하는 수역에서는 이를 12해리 이내로 할 수 있다고 하였다(제1조). 시행령은 대한해협 일부 수역에 직선기선 외측에 너비 3해리에 해당하는 영해를 설치하였다. 영해의 폭을 12해리로 한 것은 1960년대 이후 일반화되기 시작한 12해리 영해에 관한 국제적 관행을 따른 것이며, 대한해협에 예외적으로 3해리 영해를 설정하기로 한

것은 국제항행에 사용되는 해협의 특성을 감안한 것이다.

‘영해 및 접속수역법’은 외국선박의 무해통항과 관련하여 “대한민국의 평화·공공질서 또는 안전보장을 해치지 아니하는 범위에서 대한민국의 영해를 무해통항 할 수 있다”고 하여 외국선박의 우리나라 영해에의 무해통항을 인정하면서도, “외국의 군함 또는 비상업용 정부선박이 영해를 통항하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계당국에 미리 알려야 한다.”고 하여 외국군함 등에 대해서는 사전통고를 요구하였다(제5조 제1항). 동 시행령은 제4조에서 외국의 군함 또는 비상업용 정부선박이 영해를 통항하려면 통항 3일 전까지 외교부장관에게 당해 선박의 선명·종류 및 번호, 통항목적, 통항항로 및 일정을 통고하여야 한다고 하였다. 또한 ‘영해 및 접속수역법’은 무해하지 아니한 통항 즉 “대한민국의 평화·공공질서 또는 안전보장을 해치는” 통항에 해당하는 13가지 사례를 나열하였으며(동조 제2항), 안전보장을 위해 대통령령에 따라 일정한 수역의 무해통항을 정지시킬 수 있다고 하였다(동조 제3항).

영해에서의 통항제도와 관련하여, 우리나라는 ‘영해 및 접속수역법’과 동 시행령을 통하여 비교적 상세한 규정을 두었다. 유해한 통항에 해당하는 사례를 구체적으로 나열하였으며, 유해한 통항에 해당되는 행위나 관계당국의 허가·승인·동의를 얻은 때에는 허용되는 사례에 대해서도 규정하였다. 우리나라는 외국군함에 대해서는 사전통고를 요구하고 있으며, 시행령은 그 요건과 절차에 대하여 규정하였다.

2. 해협통항제도

2.1 국제해양법

해협이란 일반적으로 넓은 두 개의 바다를 연결하는 좁은 바다 부분을 말하지만, 국제법에서 말하는 국제해협의 의미는 약간 다르다. 해양법협약 등 국제협약에도 ‘해협’에 대한 권위 있는 정의가 들어있지는 않지만, 국제법상 해협제도에서 중요한 것은 해협의 지리적 정의 보다는 주변해역의 법적지위와 국제통항로의 역할이다.³⁵⁾

본래 국제관습법과 1958년 영해협약에서 해협통항 문제는 영해문제의 일부로 다루어졌었다. 선박들은 해협 가운데 공해가 있으면 연안국의 통제를 받지 아니하는 항해의 자유를 누렸으며, 해협이 하나 또는 그 이상의 국가들의 영해에 속하는 경우에는 무해통

35) Churchill and Lowe, *op. cit.*, p. 102.

항권을 가졌다. 그러나 제3차 유엔해양법회의에서는 해협통항제도를 둘러싸고 해양강대국과 해협연안국 간에 의견대립이 있었다.³⁶⁾ 더구나 영해의 폭이 3해리에서 12해리로 늘어나고 EEZ 제도가 도입되면서 해양강국들은 국제해협에 보다 자유로운 통항제도를 수립하려 하였으며, 결국 국제해협에는 자유로운 항행과 정상적인 항해를 보장하는 통과통항(transit passage) 제도가 도입되었다.³⁷⁾

통과통항은 해양법협약 제37조에서 제44조 사이에 규정되어 있다. 특히 공해나 EEZ의 일부와 공해나 EEZ의 다른 부분을 연결하는 국제항행에 이용되는 해협에서 모든 선박과 항공기는 방해받지 아니하는 통과통항권을 향유한다고 하였는바, 선박과 항공기는 그 국적, 소유권, 군함 또는 상선으로의 지위, 민간항공기 또는 국가항공기로의 지위에 관계 없이 통과통항권을 누리게 된 것이다. 해양강국들의 강력한 주장으로 등장한 통과통항제도의 본질은 계속적이고 신속한 해협통과를 위하여 선박들에게 항행의 자유를 보장한 데 있으며, 이러한 통항은 방해받지 아니한다. 통과통항은 계속적이고 신속한 통항이란 조건을 제외하고는 공해에서 인정되는 항행의 자유와 유사한 권리를 선박들에게 부여한 것이다.³⁸⁾

2.2 동북아 각국의 해협통항제도

일본정부는 1977년 제정된 ‘영해법’을 1996년 해양법협약에 가입하면서 일부 개정하였다. 명칭을 ‘영해 및 접속수역에 관한 법률’로 바꾸었으며, 직선기선에 관한 규정을 도입하였고, 접속수역과 추적권에 관한 규정도 신설하였다. 그러나 소위 5개 특정해역의 영해는 3해리로 유지하기로 하였다.³⁹⁾ 특정해역에 속하는 5개 해협이란 소오야(宗谷),

36) 제3차 유엔해양법회의에서 미국, 소련, 영국 등 해양강국들은 12해리 영해를 받아들이는 대신에 국제해협에서의 ‘자유통과’(free transit)를 보장할 것을 강력히 요구하였다. 미국은 1971.8.3. 심해저위원회 제2소위원회에 제출한 초안에서, 각국에게 12해리까지 영해를 설정할 수 있는 권리를 인정하는 대신에, 국제해협을 통과하는 모든 선박과 항공기는 공해에서 누리는 것과 같은 항해와 상공비행의 자유를 누려야 한다고 하였으며, 구 소련 대표는 해협 자유통과의 원칙의 거부는 일부 해협연안국에게 세계 130여개 해협에서의 선박통과에 대한 실질적인 지배권을 인정해주는 것이라고 하였다.

37) 해양법협약은 통과제도와 관련하여 해협을 통과통항이 적용되는 해협, 통항이 오래된 국제협약에 의해 규율되는 해협, 해양법협약에 부합하는 국제협약에 의해 통항이 규율되는 해협, 중간에 공해항로나 경제수역항로가 있는 해협, 무해통항이 적용되는 해협으로 분류하였다.

38) E. D. Brown, *The International Law of the Sea*, vol. 1, Dartmouth Publishing Co., 1994, p. 89.

39) 특정해역(designated areas)에 관한 근거는 일본영해법 부칙 2항 ‘특정해역에 관한 영해의 범위’에 있다. 그에 의하면 “당분간 소오야, 쓰가루, 쓰시마해협동수도, 쓰시마해협서수도 및 오오스미해협 등 특정해역의 영해

쓰가루(津輕), 쓰시마동수도(對馬東水道), 쓰시마서수도(對馬西水道), 오오스미(大隅) 해협을 말하는데, 이곳에 3해리 영해가 유지되면서 수로가운데 공해대가 존속하게 됨에 따라 외국선박들의 자유로운 통과도 계속 보장되게 되었다. 일본이 해협에 3해리 영해를 도입하기까지 일본 국회에서는 많은 논란이 있었다. 일본정부가 5개 국제해협의 3해리 영해를 고수하게 된 배경으로는 당시 진행 중이던 제3차 유엔해양법회의에서 국제해협에 자유로운 통항을 인정하는 쪽으로 논의가 이루어지고 있던 점, 해양국가인 일본의 입장에 대한 고려, 외국선박의 자유로운 통과를 보장하는 통과통항 제도의 적용 시 핵무기적재함의 일본 국제해협 통과 시 일본의 비핵3원칙에 대한 위반이 발생하게 된다는 점을 고려한 것으로 보인다.⁴⁰⁾ 일본이 5개 국제해협 부분에 대해서는 영해의 폭을 12해리가 아닌 3해리로 축소함으로서, 이들 국제해협 중간에 공해대가 존재하게 되어 해양법협약이 새로이 도입한 통과통항제도가 아닌 공해의 자유로운 통항제도가 계속 적용되게 되었다.⁴¹⁾

중국의 해협 중에서는 광둥성 남쪽의 레이저우 반도와 하이난 섬 사이 길이 51km 폭 15해리인 충저우(琼州) 해협의 통항제도 문제가 있다. 중국은 1964년 국무원이 발포한 해협관리규칙에서 이 해협은 중국의 내수에 속한다고 하면서, 해협은 모든 외국 군용선박에 폐쇄되며 외국의 비군사용 선박들도 당해 규칙에 따라 승인을 받아야 통행할 수 있다고 하였다.⁴²⁾ 주변수역의 지리와 법적지위, 통항의 편의성을 고려할 때 이 해협은 국제해협으로 분류될 수도 있으나, 중국은 해안의 일반적 방향에서 현저하게 벗어난 직선기선을 사용하여 이 해협을 자국의 내수에 편입시킨 것으로 보인다.

해협통항제도가 문제가 되는 우리나라의 해협은 대한해협과 제주해협이다. 대한해협은 그 명칭과 관련하여 다소 혼선이 있었지만 우리나라의 남동해안과 일본의 대마도 사이의 해협을 의미하는 것으로 본다.⁴³⁾ 대한해협의 가장 좁은 곳의 너비는 약 23해리인

는 기선으로부터 그 외측 3해리의 선 및 이와 접속하여 그어지는 선까지의 해역으로 한다.”고 하였다.

40) 이석용/박찬호/이창위/정갑용, 우리나라 해협의 통항제도 및 개선방안 연구, 해양수산부, 2002, 82-83쪽.

41) *Ibid.*, pp. 84-85. 일본이 영해법을 제정하면서 특정해역을 선정할 때 고려한 기준은 12해리 영해 도입 시 공해대가 사라지게 되는 해역, 하나의 해양과 다른 해양을 연결하는 곳에 위치한 해역, 외국선박의 통항이 빈번한 곳이었다. 이를 위해 일본의 해상보안청은 영해법 제정을 앞두고 주요 해협에 대하여 선박의 통항량을 조사하였다.

42) 外國籍非軍用船舶通過瓊州海峽管理規則, 제1조.

43) 제2차 세계대전 종전 이전까지는 대한해협(조선해협)이란 명칭이 주로 사용되었으나, 그 후 일본에서는 서수로는 대한해협이라 하고 동수로는 쓰시마해협이라고 불렀었다. 최근 일본에서는 해협 전체를 쓰시마해협이라고 부르고, 쓰시마해협 서수도와 동수도로 구분해서 부르고 있다. 하지만 대한해협 서수도와 대한해협 동수도라는 명칭을 사용하되, 그냥 대한해협이라고 할 때는 대한해협 서수도를 의미하는 것으로 보는 것이

데, 현재 한국과 일본이 3해리 영해를 채택하고 있어서 그 가운데 공해처럼 자유로운 통항이 보장되는 해로가 존재한다.

일본에 이어서 우리나라는 1977년 제정된 영해법과 1978년의 동 시행령에서 대한해협에 3해리 영해를 설치하였다. 따라서 대한해협 중간에는 공해대가 존재하게 되어 모든 국가 모든 선박의 자유로운 통항이 가능하게 되었다. 그 후 우리나라는 1995년 12월 6일 법률 제4986호로 법명을 ‘영해 및 접속수역법’으로 바꾸고, 접속수역을 신설하는 것을 주요 내용으로 영해법 개정을 하였으나, 대한해협 부근에서는 3해리 영해를 유지하였다.

우리나라의 ‘영해 및 접속수역법’은 제1조에서 대한민국의 영해는 기선으로부터 12해리까지의 수역으로 한다고 하면서, 다만 “대통령령이 정하는 일정수역에서는 12해리 이내의 영해를 따로 정할 수 있다”고 하였다. 또한 동 시행령 제3조는 “국제항행에 이용되는 대한해협을 구성하는 수역”에서의 영해는 별표 2의 선의 육지 쪽 수역으로 한다고 하였는바, 이는 대한해협에 3해리 영해를 도입한 것이다. 많은 반대와 논란에도 불구하고 대한해협에 3해리 영해를 도입한 데에는 여러 가지 이유가 있다. 첫째, 대한해협이 국제항행에 사용되는 국제해협이란 점을 고려한 것이다. 대한해협은 과거 구소련 태평양함대사령부가 있었던 블라디보스토크와 남·동중국해를 오가는 길목에 위치하고 있었으므로 강대국과의 마찰을 피하려는 고려도 있었다. 둘째, 국가경제의 상당부분을 무역에 의존하고 있는 한국으로서는 국제해협에 자유로운 통항제도를 수립하는 것이 국익에 부합한다는 사실을 고려하였다. 셋째, 주변국과의 관계도 고려하였다. 한국이 영해법 제정을 추진하고 있을 때 일본은 이미 영해법을 제정하여 시행하고 있었으며, 대한해협 등 5개 해협에는 3해리 영해를 유지하고 있었다.⁴⁴⁾ 현재도 해양관할권 확대를 위하여 대한해협의 영해를 확대해야 한다는 주장이 있지만, 한일 양국이 각각 영해를 12해리로 확장하는 경우에 대한해협에는 통과통항제도가 적용되므로 오히려 안보에 부담이 될 수도 있다는 점에 유의하여야 한다.

제주해협은 한반도와 제주도 사이의 해협이다. 전남 해남에서 제주 북단까지의 거리는 47해리가 되지만 여서도 장수도 절명서 등을 잇는 직선기선으로 인하여 제주해협은 우리 영해에 포함되어 있어서 그곳에 공해대는 존재하지 않는다. 오래전부터 국제항행

타당하다고 본다.

44) 1977년에 박동진 외무부장관은 국회에서의 답변에서 이미 영해법을 시행하고 있는 일본이 대마도 주변에서 3해리란 예외적인 조치를 취하고 있는바, 우리가 영해법을 제정하는데 있어서도 주변국가와의 관계를 고려할 필요가 있다고 하였다.

에 자주 사용되어 온 대한해협과는 달리, 과거에 제주해협은 국제항해에 많이 사용되는 통항로가 아니었다. 따라서 우리나라는 직선기선을 제주도까지 연결하여 제주해협을 내수로 편입한 것이다.

국내법상 제주해협은 우리나라의 영해에 속하므로, 해협을 통행하는 외국선박들은 우리나라의 평화와 안전, 질서를 해하지 않는다는 조건하에 제주해협에서 ‘정지되지 아니하는 무해통항’ 제도의 적용을 받게 되어 있다. 그러나 주변의 국가들은 제주해협을 통과통항이 적용되는 국제해협이라고 보고 있으며, 실제로 대부분의 외국선박들은 제주해협을 자유로이 통과하고 있다. 해협 주변의 지리, 증가된 해협의 이용빈도 등을 고려할 때 제주해협을 국제항행용 해협으로 분류해야 한다는 주장도 나름대로 근거는 있다고 본다. 그렇지만 제주해협의 법적지위는 남북관계와 밀접하게 연결되어 있다. 남북관계가 아직 휴전상태에 있다는 사실을 고려할 때, 북한이 우리 선박에게 유사한 편의를 제공하지 않는 한 적대세력인 북한 선박들의 자유로운 제주해협 통항을 허용하는 것은 안보의 목적상 받아들이기가 어렵기 때문이다.

V. 대륙붕 및 EEZ제도와 해양경제획정

1. 국제해양법

해양법협약은 연안국은 배타적 경제수역(EEZ)과 대륙붕에 대해 주권적 권리(sov^{er}ign right)를 갖는다고 하였다. 해양법협약이 영해에 대한 연안국의 권한을 주권(sov^{er}eignty)이라고 하면서 EEZ와 대륙붕에 대한 연안국의 권한을 주권적 권리라고 한 것은 이들 수역에 대한 연안국의 권리는 당해 수역에 대한 경제적관할권일 뿐이라는 의미가 담겨 있다.

대륙붕에 대한 최초의 체계적인 관할권 주장은 1945년 9월 28일 미국의 트루먼선언에 의해서인데, 여기에서 미국은 대륙붕의 해저와 지하의 천연자원에 대한 연안국의 관할권 행사는 자원 활용의 효율성 확보와 대륙붕이 연안국 대륙괴(land mass of the coastal nation)의 자연적 연장이란 근거에서 합리적이고 정당하다고 하였다.⁴⁵⁾ 그 후 많은 국가

45) Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf, United States Presidential Proclamation 2667, Sep.28, 1945.

들이 대륙붕 관련 주장을 하면서, 1958년 제1차 유엔해양법회의가 개최될 때에는 이미 20여개 국가가 대륙붕관련 주장을 하였었다. 따라서 회의는 비교적 쉽게 ‘대륙붕협약’을 채택하였는데, 협약은 수심 200미터까지의 지점이나 천연자원 개발이 가능한 곳까지를 연안국의 대륙붕으로 할 수 있게 하였다.

1973년 시작된 제3차 유엔해양법회의 초기에는 대륙붕 제도를 EEZ에 포함시켜야 한다는 주장도 있었다. 그러나 1982년 채택된 해양법협약은 대륙붕을 EEZ에서 사용하는 200해리 거리기준과 국제관습법이 지지해 온 지질학 개념인 대륙변계를 사용하여 정의하였는바, 대륙붕의 범위는 오히려 확대되었다. 협약은 제76조 제1항에서 연안국의 대륙붕은 육지영토의 자연적 연장을 통하여 대륙변계의 바깥한계까지, 대륙변계의 바깥한계의 끝이 기선에서부터 200해리에 미치지 못하는 경우에는 영해기선으로부터 200해리에 이르는 해저지역의 해저와 지하라고 정의하였다.⁴⁶⁾

해양법협약은 대륙붕에 대한 연안국의 권원을 정하는데 자연적 연장과 200해리 거리기준을 사용하고 있는바, 두 가지 권원이 충돌하는 경우에 어떤 권원이 우세한가 하는 문제가 제기된다. 이 문제는 연안국간 해양경계획정 문제와 밀접히 연결되어 있어 매우 중요한데, 기선에서 200해리 이내에서는 대륙붕의 경우에도 자연적 연장보다는 거리가 우선한다는 것이 보편적인 인식이라는 견해가 있다. 이는 EEZ제도가 각광을 받으면서 형성된 것일 수 있으며, 1985년 국제사법재판소(ICJ)의 리비아/몰타 대륙붕사건 판결도 다소 영향을 미친 것으로 보인다. 그러나 해양법협약은 대륙변계와 200해리 거리기준이 충돌할 경우 어떠한 것이 우월한가 하는데 대해 아무런 언급이 없었으며, 협약 규정에는 200해리 거리기준보다 대륙변계가 먼저 언급되어 있어서 주목을 끌고 있다.⁴⁷⁾

해양법협약에 의한 국제해양질서의 가장 큰 변화는 배타적경제수역(EEZ) 제도의 등장이다. 해양과학기술의 발달에 따라 해양사용 방법의 다양화와 해양사용 범위의 광역화가 진행되는 가운데, EEZ 제도는 대규모 원양어업으로 인한 연안국의 피해를 줄이기 위해서 등장하였다.⁴⁸⁾ 그러나 오늘날의 EEZ 제도와 유사한 관할권 주장은 1972년 1월

46) 대륙변계가 200해리를 넘어서는 경우에는 대륙붕의 외측한계를 정하는 데 매우 복잡한 규칙이 적용된다. 퇴적암의 두께가 대륙붕 외측한계로부터 대륙사면까지 거리의 최소한 1%가 되게 하거나, 대륙붕 외측한계에서 대륙사면 하단까지의 거리가 60해리를 넘지 않게 해야 한다. 또한 대륙붕의 외측한계는 기선에서 350해리 또는 2500미터 등수심선(isobath)에서 100해리를 초과하지 못한다. 해양법협약 제76조 참조.

47) Bernard H. Oxman, *Memorandum*, 2008, pp. 2-3.

48) Rothwell and Stephens, *op. cit.*, p. 82. EEZ제도가 등장한 또 하나의 배경은 이 제도가 해양생물자원을 남획으로부터 보호하여 해양의 공유물의 비극을 치유할 수 있으리라는 기대이었다. 어족자원은 대부분 해안에서 200해리 이내에 존재하므로, EEZ 제도가 도입되면 연안국들에 의해 효율적으로 해양생물자원관리가 이루어

나이지리아의 라고스에서 있었던 ‘아시아·아프리카법률자문회의’에서 케냐 대표에 의해서 시작되었으며 많은 개발도상국들이 이를 지지하였다. 그리하여 1974년에는 오늘날의 EEZ과 유사한 내용의 제도가 되었고, 1975년 이후에는 이에 반대하는 국가는 볼 수 없게 되어 관습국제법 제도가 되었다.

배타적 경제수역은 영해기선으로부터 200해리까지 미친다. EEZ는 오직 ‘거리’를 중심으로 발달해 왔기 때문에 해양법협약의 EEZ 범위에 관한 규정도 단순하다. 그러나 EEZ의 법적성격을 둘러싸고 국가 간에 입장차이가 있다. 미국 등 해양강국들은 EEZ을 연안국의 특별한 권리에 종속되는 공해의 일부라고 보지만, 중국 등은 EEZ란 기본적으로 연안국 관할수역의 일부이며 예외적으로 제3국에게 항해와 상공비행의 자유가 인정될 뿐이라고 주장하고 있다.⁴⁹⁾

연안국이 EEZ에서 행사하는 가장 중요한 권리는 대륙붕의 경우와 마찬가지로 자원관할권이다. 해양법협약 제56조에 의하면, 연안국은 EEZ의 상부수역, 해저 및 그 하층토의 생물이나 무생물 등 천연자원의 탐사·개발·보존·관리에 있어서 주권적 권리를 가지며, 해수·해류·해풍을 이용한 에너지 생산과 같은 EEZ의 경제적 개발과 탐사를 위한 그 밖의 활동에 관하여도 주권적 권리를 갖는다. 연안국의 EEZ에 대한 관할권은 대륙붕에 대한 것에 비해 포괄적이나, EEZ에 대한 연안국과 제3국의 권리관계와 관련하여 소위 ‘잔여권리’(residual rights) 문제가 남아있다.⁵⁰⁾

오늘날 해양문제 중에서 가장 중요한 문제는 해양경계획정(maritime delimitation)이다. 해양경계획정이란 바다를 사이에 두고 마주보고 있거나 옆으로 인접해 있는 국가 간에 바다에 경계선을 그어 관할수역 범위를 나누는 것인데, 대륙붕과 EEZ 제도의 등장으로 국가의 경제적 관할권이 광범위하게 인정되면서 주목을 끌게 되었다. 그간 해양경계획정에 관한 원칙에는 많은 변화가 있었다. 1958년 대륙붕협약은 제6조에서 대안국 및 인접국 간의 대륙붕 경계선이 합의에 의해 결정되지 못하고 특별상황이 존재하지 않는 경우 경계선은 중간선과 등거리선을 따른다는 규정을 두었었다. 그러나 국제사법재판소(ICJ)는 1969년 북해대륙붕사건 판결에서 “경계획정은 다른 국가의 영토의 자연적 연장

질 것이란 기대가 있었던 것이다.

49) Louis B. Sohn, John E. Noyes, Erik Francks, and Kristen G. Juras, *Cases and Materials in the Law of the Sea*, 2nd ed., Brill/Nijhoff, 2014, p. 494.

50) 해양법협약 제59조는 EEZ에서의 권리나 관할권이 연안국이나 다른 국가에 귀속되지 아니하고 또한 연안국과 다른 국가 간 이해관계를 둘러싼 마찰이 발생한 경우에 그 마찰은 당사자의 이익과 국제사회 전체의 이익을 고려하여 형평에 입각하여 모든 관련 상황에 비추어 해결한다고 하였다. 소위 잔여권리 문제는 연안국의 이익보호가 중요한지 아니면 국제공동체의 이익보호가 중요한지를 기준으로 사안별로 결정하게 한 것이다.

에 저촉함이 없이 가능한 각국에게 해저에의 육지영토의 자연적 연장을 구성하는 대륙붕 전체를 주도록 형평의 원칙에 따라 이루어져야 한다.”고 하여 대륙붕협약 규정을 무시하고 육지의 자연적 연장을 중시하는 형평을 경계획정의 원칙으로 제시하였다.⁵¹⁾ 그 후 국제법원과 재판소들이 일련의 해양경계획정 사건에서 이와 유사한 입장을 취함으로써, 국제판례법에서는 형평의 원칙이 최고의 원칙으로 자리를 잡게 되었다.

제3차 유엔해양법회의에서의 해양경계획정 규정에 대한 교섭은 등거리선 원칙을 지지하는 ‘등거리선그룹’과 형평의 원칙에 따른 경계획정을 지지하는 ‘형평원칙그룹’ 간에 진행되었다. 우여곡절 끝에 해양법협약은 제74조와 제83조에 EEZ과 대륙붕의 경계획정에 관한 규정을 두었는데, 모두 “서로 마주보고 있거나 인접한 연안을 가진 국가 간의 배타적경제수역(대륙붕) 경계획정은 공평한 해결에 이르기 위하여, 국제사법재판소규정 제38조에 언급된 국제법을 기초로 하는 합의에 의하여 이루어진다.”고 하였다. 형평그룹에서는 이 규정이 형평에 맞는 해결을 경계획정의 목적으로 제시하였으므로 형평의 원칙을 지지한 것이라고 하였고, 등거리선 그룹에서는 협약이 ‘국제법’을 기초로 한 경계획정을 하도록 한 것은 자신들의 주장을 받아들인 결과라고 하였다.⁵²⁾ 이처럼 형평의 원칙과 등거리선 원칙간의 경쟁은 해양법협약의 채택·발효 이후에도 계속되고 있으나, 형평의 원칙과 등거리선 원칙을 대립적인 관계가 아니라 상호보완적인 것으로 이해하려는 경향도 나타나고 있다.⁵³⁾ 최근 해양경계획정에 관한 논의는 단기간 내 결말을 기대하기 어려운 원칙에 관한 논의로부터 형평에 맞는 결과를 도출해 내기 위한 방법론 쪽으로 전환되고 있다. 현재 널리 사용되고 있는 방법은 ICJ가 1985년 리비아/몰타 사건과 루마니아와 우크라이나 간 흑해사건에서 밝힌 3단계 방법이다. 여기서 말하는 3단계란 등거리선(중간선)에 의한 잠정경계선 획정, 관련상황을 고려한 잠정경계선 조정, 결과의 형평성 확인이다.

51) North Sea Continental Shelf, Judgment, *ICJ Reports*, 1969, para. 101.

52) Nuno Marques Antunes, *Towards the Conceptualization of Maritime Delimitation : Legal and Technical Aspects of a Political Process*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, pp. 90-91.

53) Shi Jiuyong, “Maritime Delimitation in the Jurisprudence of the International Court of Justice”, *Chinese Journal of International Law*, Vo. 9, 2010, p. 274.

2. 동북아 각국의 대륙붕·EEZ 제도와 경계획정

2.1 중국의 대륙붕·EEZ 제도와 경계획정

중국은 대륙붕이란 육지영토의 자연적 연장이며, 대륙붕 경계획정은 자연적 연장과 해저지형을 중시하는 형평의 원칙에 따라 이루어져야 한다고 주장해 왔다. 중국은 1958년 대륙붕협약을 비준하지 않았지만, 1973년 시작된 제3차 유엔해양법회의에는 적극적으로 참가하였으며 수시로 자국의 입장을 밝혔다. 회의에서 중국은 특히 대륙붕이란 연안국 육지영토의 자연적 연장이라는 주장에 집착하였다. 중국은 지형적으로 잘 발달된 대륙붕을 가지고 있는바, 자국의 대륙붕에 대한 주장을 전개함에 있어서 자연적 연장을 중요한 근거로 주장한다.⁵⁴⁾ 중국은 회의에 제출한 문서에서도 “서로 인접해 있거나 마주보고 있는 국가들은 평등한 입장에서 협의를 통해 대륙붕 관할권의 한계를 함께 결정해야 한다.”고 밝힌 바 있다.⁵⁵⁾

EEZ와 대륙붕에 대한 중국의 정책은 1998년 6월 26일 제9차 전국인민대표대회 상무위원회를 통과하여 같은 날 효력발생에 들어간 ‘경제수역 및 대륙붕에 관한 법률’(中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法)에도 잘 나타나 있다. 이 법률에는 법률의 목적(제1조), EEZ와 대륙붕의 범위와 경계획정(제2조), 관할권과 성격(제3,4조), 어업문제(제5,6조), 천연자원의 탐사와 개발(제7조), 인공섬과 시설물(제8조), 해양과학조사(제9조), 해양환경보호(제10조), 제3국의 권리(제11조) 등이 규정되어 있다. 중국의 EEZ와 대륙붕에 관한 법률의 규정들은 대체로 해양법협약의 관련규정에 부합하는 것으로 보여 진다. 그러나 이 법률은 중국의 해양이익과 해양 정책을 반영하였기 때문에 해양법협약에 비추어 볼 때 과도한 부분이 발견된다.

중국의 ‘배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률’ 제2조는 EEZ와 대륙붕의 범위와 경계획정에 관한 규정인데 다음과 같다.

중화인민공화국의 배타적 경제수역은 중화인민공화국 영해를 제외하되 영해에 인접

54) Zou Keyuan, “Maritime Legislation of Mainland China and Taiwan : Developments, Comparison, Implications, and Potential Challenges for the United States”, *Ocean Development and International Law*, vol. 31, 2000, pp. 315-316.

55) Zou Keyuan, “China’s Exclusive Economic Zone and Continental Shelf : Developments, Problems, and Prospects”, *Marine Policy*, vol. 35, 2001, p. 72; *Working Paper on Sea Area within the Limits of National Jurisdiction submitted by the Chinese Delegation*, 16 July 1973. UN doc. A/AC.138/SC.IL/L34.

한 수역 중에서 영해기선에서 200해리까지의 수역으로 한다. 중화인민공화국의 대륙붕은 중화인민공화국 육지영토의 전부가 중국 영해이원으로 자연 연장되어 대륙변계 외연까지 뻗어나간 해저구역의 해저와 그 하층토이며, 만약 영해기선에서 계산하여 대륙변계 외연까지의 거리가 200해리에 못 미칠 경우에는 이를 200해리까지 확장한다. 중화인민공화국과 해안을 서로 인접하고 있거나 마주보고 있는 국가가 배타적 경제수역과 대륙붕이 중첩된다고 주장하는 경우에는 국제법 기초 위에서 공평원칙에 따라 합의를 하여 경계선을 획정한다.

중국은 자국의 EEZ는 기선에서 200해리까지의 수역이라고 하였고, 대륙붕은 육지영토의 자연적 연장을 따라 대륙변계 외연까지 뻗어나간 해저구역의 해저와 그 하층토라고 하면서 기선에서 대륙변계 외연까지의 거리가 200해리에 미치지 못하는 경우에는 200해리까지 확장한다고 하였다. 이는 대체로 해양법협약의 EEZ와 대륙붕의 범위에 관한 규정에 부합하는 것이다. 중국은 EEZ와 대륙붕의 경계획정에 관해서도 국제법 기초 위에서 공평원칙에 따라 합의를 하여 경계선을 획정한다고 하여 해양법협약 제74조와 제83조의 규정과 유사한 내용의 규정을 두었다. 그러나 중국이 주장하는 공평의 원칙 또는 형평의 원칙은 육지영토의 자연적 연장과 배후지의 면적과 인구 등에 대한 적극적인 고려를 포함하는 것이므로, 중간선 또는 등거리선에 따라 잠정경계선을 긋고 관련 상황을 고려하여 이를 수정한 후 관련해안의 해안선의 길이 등을 감안하여 그 형평성을 판단하는 오늘날의 일반화된 경향과는 차이가 있다. 특히 중국이 육지영토의 자연적 연장 원칙을 대륙붕의 단절이 존재하지 아니하는 황해에서의 우리나라와의 경계획정에 도 적용하려 한다면 그것은 지나친 것이다. 동중국해에는 오키나와 해구로 인하여 대륙붕의 단절이 존재하지만, 황해는 평균수심이 45미터에 불과한 천해로 하나의 대륙붕으로 연결되어 있기 때문이다.

중국은 ‘경제수역 및 대륙붕에 관한 법률’에서 어떠한 국가도 국제법과 중국의 법률과 법규를 준수한다는 전제하에 중국의 EEZ에서 항행과 비행의 자유를 향유하고, 중국의 EEZ와 대륙붕에서 해저전선과 도관부설의 자유와 해양을 합법적으로 사용할 권리를 향유한다고 하였다(제11조). 해양법협약은 각국은 EEZ에서 권리행사와 의무를 이행함에 있어서 연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려하고 협약의 규정과 그 밖의 국제법 규칙에 따라 연안국이 채택한 법령을 준수해야 할 의무를 진다고 하였지만,⁵⁶⁾ 중국이

56) 해양법협약 제58조 3항 참조.

법률 제11조에서 국제법과 중국의 법률과 법규를 준수한다는 전제하에 외국이 상기한 자유를 누릴 수 있다고 한 것은 중국의 경제수역과 대륙붕 특히 경제수역은 기본적으로 연안국의 관할권에 속하는 수역이라는 입장을 표명한 것이라고 하겠다.⁵⁷⁾

2.2 일본의 대륙붕·EEZ 제도와 경계획정

해양국가 일본은 “좁은 영해, 넓은 공해”를 기반으로 하는 전통적인 국제해양법 패러다임을 지지해 왔다. 따라서 일본은 기본적으로 해양의 자유를 제한하려는 움직임에 반대하였으며, 제3차 유엔해양법회의 당시 EEZ 도입 움직임에 대해서도 반대했었다. 그러나 일본출신 오다 ICJ 재판관의 말대로 EEZ가 1975년 경 확고한 국제관습법의 지위에 이르자,⁵⁸⁾ 일본은 종래의 입장을 수정하였다. 일본은 우선 1977년 ‘어업수역잠정조치법’을 제정하여 200해리 어업수역을 설치하였는데, 동경 135도 이서의 동해와 황해, 동중국해에는 어업수역제도를 적용하지 않았다.⁵⁹⁾

일본은 1996년 6월 해양법협약을 비준하였으며 ‘배타적경제수역 및 대륙붕에 관한 법률’도 제정하였다. 이 법률은 4개의 조문으로 구성되어 있다. 그 제1조는 배타적경제수역의 범위, 제2조는 대륙붕의 범위, 제3조는 자국법의 적용, 제4조는 조약의 효력에 대한 것이다. 제1조가 EEZ의 범위를 기선에서 200해리로 규정한 것은 해양법협약의 관련 규정에 부합하는 것이나, 해양경계획정 시 자국과 외국 사이에 별다른 합의가 없는 한 “중간선까지의 해역과 그 해저 및 그 아래로 한다.”는 규정은 일본의 해양경계획정 원칙에 대한 입장을 반영한 것으로 해양법협약의 규정과는 상당히 다른 것이다. 해양법협약은 대안국 또는 인접국 간의 EEZ 경계획정은 공평한 해결에 이르기 위하여 ICJ 규정

57) 2001.4.1. 중국 하이난 섬 남동쪽 약 70해리 중국 경제수역 상공을 비행하던 미국해군 EP-3 정찰기와 이를 요격하던 중국 F-8 전투기가 충돌하여 전투기 조종사는 사망하고 EP-3기는 중국 하이난 섬의 중국 군부대에 비상착륙한 사건이 있었다. 중국은 미국이 경제수역 내에서의 상공비행권을 남용하였으며 해양법협약 제58조 제3항이 규정한 연안국인 중국의 권리와 의무에 대한 ‘적절한 고려’(due regard) 의무를 다하지 않았다고 하였다. 특히 중국은 자국의 자연안보(natural security)를 위협하는 외국항공기의 경제수역 상공비행에 간섭할 수 있는 권리를 주장했다. Eric Donnelly, “The United States – China EP-3 Incident: Legality and Realpolitik”, *Journal of Conflict of Security Law*, 2004, pp. 25, 30.

58) S. Oda, “Exclusive Economic Zone”, in *Encyclopedia of Public International Law*, vol.11, North-Holland Publishing Co., 1989, p. 104.

59) 水上千之, 최홍배 역, *op. cit.*, pp. 148-149. 일본이 어업수역을 설치한 직접적인 이유는 소련과의 어업관계 때문이었다. 당시 일본은 소련 어선들이 홋카이도와 산리쿠 근해까지 진출하여 조업하는 것을 규제하고자 하였으며 이미 200해리 수역을 설치한 소련과 대등한 입장에서 협상을 진행하기 위한 목적도 있었다.

제38조에 언급된 국제법을 기초로 하는 합의에 의하여 이루어진다고 하였기 때문이다.

일본의 ‘배타적경제수역 및 대륙붕에 관한 법률’ 제2조는 대륙붕에 관한 규정인데, 다음과 같다.

우리나라(일본)가 유엔해양법협약에 규정하고 있는 바에 따라 연안국의 주권적 권리 기타 권리를 행사하는 대륙붕은 다음 열거하는 해역의 해저 및 그 아래로 한다.

1. 우리나라의 기선으로부터 어느 점을 취해도, 우리나라의 기선상의 가장 가까운 점으로부터의 거리가 200해리인 선(그 선이 우리나라의 기선으로부터 측정하여 중간선을 초과할 때는 그 초과하는 부분에 관해서는, 중간선(우리나라와 외국 간에 합의된 중간선을 대신하는 선이 있을 때는 그 선 및 이것과 접속하여 그어지는 정령으로 규정하는 선)으로 한다)까지의 해역(영해를 제외한다).

2. 전호의 해역(어느 점을 취해도 우리나라의 기선상의 가장 가까운 점으로부터의 거리가 200해리인 선에 의해 그 한계가 확정되는 부분에 한한다)의 외측에 접하는 해역이며, 유엔해양법협약 제76조에 규정한 바에 따라 정령으로 규정하는 것.

이 조문에서 일본은 해양법협약의 규정에 따라 연안국의 주권적 권리 기타 권리가 미치는 대륙붕의 범위에 대하여 규정하면서, 제1항에서는 영해기선으로부터의 거리가 200해리인 선까지, 그리고 그 선이 영해기선으로부터 중간선을 초과할 때는 그 초과하는 부분에 관해서는 중간선(외국과 합의된 중간선을 대신하는 선이 있을 때는 그 선)까지의 해역을 자국의 대륙붕으로 한다고 하였다. 일본이 영해기준선에서 200해리까지를 대륙붕의 범위로 규정한 것은 해양법협약에 비추어 볼 때 근거가 있지만, 대륙붕 경계확정 시 준칙으로 중간선을 규정한 것은 일본의 중간선에 따른 경계확정에 대한 집착을 보여 주는 것으로, 해양법협약 규정과는 상이한 것이다. 특히 대륙붕은 EEZ와는 달리 육지영토의 자연적 연장과 태생적 연관성을 가지는데, 이를 무시하고 오직 중간선 또는 등거리선에 의한 대륙붕 경계확정을 주장하는 것은 지나친 것이다.

일본은 ‘배타적경제수역 및 대륙붕에 관한 법률’ 제2조 제2항에서 영해기선에서 200해리 이원까지 뻗어있는 대륙변계에 따른 확장대륙붕의 범위에 대하여 규정하였다. 즉 자국의 영해기선으로부터의 거리가 200해리인 선에 의해 그 한계가 정해지는 대륙붕의 외측에 접해 있는 해역으로 해양법협약 제76조에 규정한 바에 따라 정령으로 규정하는 확장대륙붕에 대해서도 그 주권적 권리와 기타 권리가 미친다는 것이다. 일본은 이러한 자국법의 규정을 기초로 대륙붕한계위원회(CLCS)에 관련 문서를 제출하는 등의 조치를

취해가고 있다. 대륙붕한계위원회에의 문서제출과 관련하여 일본의 대륙붕 정책을 살펴 보면 상당히 공격적인 부분이 드러난다. 일본은 기본적으로 동중국해의 경우에는 영해 기선에서 200해리를 넘는 곳이 없으므로 CLCS에의 문서제출은 필요가 없다는 입장이며,⁶⁰⁾ 일본열도에서 남쪽의 태평양쪽으로는 상당히 넓은 지역에 대한 대륙붕 관련 자료를 CLCS에 제출한 바 있다.⁶¹⁾

일본의 ‘배타적경제수역 및 대륙붕에 관한 법률’은 매우 단순한 모습을 하고 있다. 이는 국제법을 국내법의 일부로 인정하는 입장에서 나온 것이며, 대륙붕과 EEZ의 법적 성격에 대하여도 기본적으로 이를 경제적 관할권으로 인식하는 미국 등 해양국가들과 유사한 입장이라고 하겠다.

2.3 우리나라의 대륙붕·EEZ 제도와 경계획정

동북아시아 각국이 대륙붕에 본격적으로 관심을 가지기 시작한 것은 1969년 유엔극동 경제위원회(ECAFE)가 동지나해와 황해가 세계에서 가장 유망한 유전이 될 가능성이 높다는 보고서를 발표한 이후이다. 보고서 발표 이후 우리나라를 위시한 아시아 각국은 경쟁적으로 관련 국내법을 제정하고 서둘러 해저광구를 설정하여 그 광구들은 2중, 3중으로 중복되었다. 우리나라는 1970년 1월 해저광물개발법을 제정하고 5월에는 대통령령을 공포하여 7개의 해저광구를 설치하였다. 이때부터 대륙붕 경계선에 대해 중국은 육지의 자연적 연장, 일본은 중간선·등거리선을 주장하였다. 반면에 우리나라가 해저광구를 설치하면서 적용한 경계획정의 근거는 황해와 동중국해 북부에서는 중국에 대해 중간선, 제주도 남쪽에서는 일본에 대해 육지의 자연적 연장이었다.⁶²⁾

우리나라와 일본은 1974년 1월 30일 ‘대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕

60) 오키나와해구는 길이 620해리에 수심은 500미터에서부터 2,000미터 이상에 달하여 우리나라와 중국은 이를 대륙붕의 단절이라 주장하지만, 일본은 오키나와 동쪽에 위치한 수심 6,000미터 이상인 류큐해구가 대륙붕의 단절이라고 한다. 이는 오키나와 열도가 중국대륙 및 한반도와 같은 대륙붕에 위치해 있다는 것을 의미하므로, 중간선에 의한 대륙붕경계획정을 주장하는 일본의 논리에 부합하는 주장이다.

61) 일본은 CLCS에 “대륙붕한계에 관한 위원회에의 일본의 제안서”(Japan’s Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf)를 제출하였는데, 제출문서는 남부큐슈-팔라우해령지역(KPR), 미나마-이오 토도서지역(MIT), 미나마-토리시마도서지역(MTS), 모기해산지역(MGS), 오가사와라해저지역(OGP), 남부오키-다이토해령지역(ODR), 시코쿠해양분지지역(SKB) 등 7개 지역에 관한 것으로 이들은 모두 일본 주요 섬들의 남쪽과 동남쪽에 위치하고 있다.

62) 박춘호, “한국의 대륙붕 경계문제”, 법학논집 제21집, 고려대학교 법학연구원, 1983, 67-68쪽.

북부구역경제계획에 관한 협정' 즉 북부대륙붕협정과 '대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역공동개발에 관한 협정' 즉 남부대륙붕협정에 서명하였으며, 이들은 1978년 6월 22일 효력발생에 들어갔다. 북부대륙붕협정은 제주도 동북수역과 대한 해협, 동해 남부 수역에 중간선에 의해 대륙붕 경계선을 획정한 것이다. 반면에 '한일대륙붕공동개발협정'이라 부르기도 하는 남부대륙붕협정은 우리나라의 자연적 연장 주장과 일본의 중간선 주장으로 대륙붕 주장이 중복되는 약 82,000km²의 제주도 남쪽 동중국해 해저와 지하를 공동으로 개발하기로 한 합의이다.⁶³⁾ 협정은 2028년 종료를 앞두고 있으나, 한일 양국에 의한 공동탐사와 개발을 정지되어 있고 동중국해 경계획정과 관련한 양국의 주장에도 아무런 변화가 없다. 우리나라로서는 대륙붕의 정의와 관련하여 오키나와해구의 존재를 들어 육지의 자연적 연장에 따른 경계획정을 주장하지만, 1974년 협정을 해저자원의 실질적인 공동개발이 이루어질 수 있도록 바꾸어가기 위한 노력도 필요한 상황이다.

우리나라의 배타적경제수역법은 1996년 8월 8일에 제정되었으며 이듬해 효력발생에 들어갔다. 배타적경제수역법은 경제수역의 범위(제2조), 경제수역에서의 권리(제3조), 외국인 또는 외국인의 권리와 의무(제4조), 대한민국의 권리행사(제5조)에 관한 규정 등 5개 조문으로 구성되어 있다. 우리나라의 배타적경제수역법은 대체로 해양법협약의 관련 규정들을 최대한 반영하였다. EEZ에서의 우리나라의 권리에 관한 제3조와 우리나라 EEZ에서의 외국인의 권리와 의무에 관한 제4조는 EEZ에 대한 연안국의 권리와 의무 및 외국의 권리와 의무에 관한 해양법협약의 규정에 부합하는 것이다. 특히 제4조가 외국 또는 외국인이 우리나라 EEZ에서 항행·상공비행·해저전선과 관선부설의 자유를 누리기 위한 조건으로 중국처럼 관련 국내법령이 아닌 해양법협약의 관련규정을 따를 것을 조건으로 삼은 것은 무리가 없는 규정이라 생각된다.

중요한 것은 EEZ의 범위와 경계획정이다. 경계획정과 관련하여 배타적경제수역법 제2조 제2항은 “대한민국과 마주보고 있거나 인접하고 있는 국가 간의 배타적경제수역의 경계는 국제법을 기초로 관계국과의 합의에 따라 획정한다.”고 하였는바, 이 역시 해양법협약의 경계획정 관련 규정과 유사한 것이다. 일본과 중국이 각각 중간선 원칙과 육지영토의 자연적 연장을 중시하는 형평의 원칙만을 규정한 것을 감안할 때, 우리나라 법의 규정은 해양법협약 규정에 가장 근접한 것이며, 중국 및 일본과의 해양경제획정에

63) 김은수, “한국과 일본간 남부대륙붕 경계획정에 관한 법적문제점 소고”, 국제법학회논총 제44권 2호, 대한국제법학회, 1999, 35-36쪽.

대비하여 나름대로 유연성을 확보하게 하는 조문이라 생각된다.

VI. 결 론

해양법협약은 오늘날 대부분의 국가가 가입해 있는 보편적인 국제법 규범으로서 거의 모든 해양문제를 규율하는 실질규정을 담고 있어서 ‘해양의 헌법’이라고 부른다. 오늘날 각국의 해양관련 국내법령은 대부분 해양법협약을 기초로 삼고 각국의 특수한 사정과 해양이익을 반영하여 제정되고 있다. 해양관련 법령의 제정 시 각국은 안전보장과 통항의 자유와 같은 해양의 전통적인 이익의 보호와 해양자원 개발 등 해양의 경제적 이익에 관한 규정들을 도입하고 있으며, 해양환경보호를 위한 규정도 도입한다. 그러나 최근에는 ‘해양의 영토화’ 경향 가운데 해양관할권을 확대·강화하기 위한 목적에서 취해지는 과도한 조치들을 입법화하는 사례도 종종 나타나고 있다.

동아시아 지역은 한 때 세계 최고의 문명을 자랑하였지만, 산업혁명 이후 유럽대륙이 빠른 속도로 발전해가면서 다른 아시아 아프리카 지역과 함께 서구열강의 침략대상으로 전락하였다. 그 결과 한국·중국·일본은 모두 서구열강의 강압에 의해 국제사회에 등장하게 되었고 피동적으로 국제법을 접하게 되었으나, 그 후 동북아 각국의 행보는 상당히 달랐다. 최근에는 해양의 통합관리 필요성이 커지면서 동북아 3국은 해양의 통합관리 체제를 수립해가고 있으나 통합의 수준에는 차이가 있다.

연안국 해양관할권의 출발선인 기선제도가 주목을 끄는 것은 각국의 자의적인 기선설정 기선이 해양관할권 확대와 강화의 방편으로 사용되면서 국가 간 갈등의 원인이 되고 있기 때문이다. 기선설정 방법에는 통상기선과 직선기선 두 가지 방법이 있지만, 직선기선의 남용이 문제가 된다. 해양법협약은 직선기선 설정 방법에 대하여 상세한 규정을 두었으나, 해안선의 굴곡이 심하고 해안을 따라 일련의 섬이 산재해 있어야 한다는 직선기선 설정을 위한 조건에 대한 해석과 직선기선은 해안의 일반적 방향에서 현저히 벗어나면 아니 되고 직선기선 안의 수역은 내수제도에 의하여 규율될 수 있을 만큼 육지와 밀접하게 관련되어 있어야 한다는 준칙에 이르기까지 관련 규정에는 주관적인 판단이 필요한 부분들이 많으므로, 관련 규정을 자의적으로 해석하여 과도한 기선을 획정하는 국가들이 적지 않다. 동북아시아 국가 중에서 우리나라는 통상기선을 원칙으로 하고 직선기선을 보충적으로 사용하고 있으나, 중국과 일본은 직선기선을 원칙으로 삼고 있어서 남용

이 우려된다.

연안국은 주권이 미치는 수역인 영해에 대하여 포괄적이고 배타적인 권한을 행사하지만 외국선박들은 그곳을 무해통항 할 수 있다. 해양법협약은 무해통항과 관련하여 비교적 상세한 규정을 두었지만, 각국이 국내법에 협약규정을 반영하는 데에는 다소 차이가 있다. 군함의 무해통항 문제는 결국 무해통항에 관한 일반적 규칙이 군함에도 적용되는가 하는 것과 군함의 영해통항과 관련하여 연안국이 사전허가나 사전통고를 요구할 수 있는가 하는 것인데, 여기에 대해서는 국가 간에 상당한 의견대립이 있다. 동북아 국가들의 해양법을 살펴보면, 중국은 ‘영해 및 접속수역법’에서 외국군함에 사전허가를 명시적으로 요구하고 있고, 일본은 사전통고나 사전허가를 요구하지 않으며, 우리나라는 사전통고를 요구하고 있다.

영해의 폭이 3해리에서 12해리로 늘어나고 EEZ 제도가 도입되면서 국제해협에는 자유로운 항행과 정상적인 항해를 보장하는 통과통항 제도가 도입되었다. 일본과 우리나라는 국제항행에 사용되는 해협에 3해리 영해를 적용하여 통항이 자유로운 공해항로를 보장하였다. 다만 우리나라는 제주해협이 우리나라 영해에 속하므로 ‘정지되지 아니하는 무해통항’ 제도가 적용된다고 하지만, 주변 국가들은 제주해협을 통과통항이 적용되는 국제해협이라고 보고 있어서 대응방안 마련이 필요하다.

대륙붕의 범위는 해양법협약에 의하여 확대되었다. 협약은 연안국의 대륙붕은 육지영토의 자연적 연장을 통하여 대륙변계의 바깥한계까지 그리고 대륙변계의 바깥한계의 끝이 기선에서부터 200해리에 미치지 못하는 경우에는 영해기선으로부터 200해리에 이르는 해저지역의 해저와 지하라고 정의하였다. 반면에 EEZ의 범위는 영해기선으로부터 무조건 200해리까지이므로 그 범위에 관한 규정은 비교적 단순하다. 그러나 EEZ의 법적성격을 둘러싸고는 국가 간에 입장차이가 있다. 미국 등 해양강국들은 EEZ을 기본적으로 공해의 일부라고 하지만, 중국 등은 기본적으로 연안국 관할수역의 일부라고 주장한다. 해양법협약은 제74조와 제83조의 EEZ과 대륙붕 경계획정에 관한 규정에서 모두 “공평한 해결에 이르기 위하여, ICJ규정 제38조에 언급된 국제법을 기초로 하는 합의에” 의하도록 하였다. 최근 형평의 원칙과 등거리선 원칙을 상호보완적인 것으로 이해하려는 경향이 나타나고 있지만, 형평의 원칙과 등거리선 원칙간의 경쟁은 지금도 계속되고 있으며 각국의 입장도 상이하다.

중국의 ‘배타적경제수역 및 대륙붕에 관한 법률’의 EEZ와 대륙붕에 관한 정의와 범위는 대체로 해양법협약 규정에 부합한다. 또한 EEZ와 대륙붕의 경계획정에 대해서는

국제법에 기초하여 공평원칙에 따라 합의하도록 하여 해양법협약 제74조와 제83조와 유사한 규정을 두었다. 하지만 중국이 말하는 형평의 원칙은 육지영토의 자연적 연장을 물론이고 배후지의 크기와 인구수에 대한 적극적인 고려를 포함하는 것이어서, 등거리선 방법에 의한 잠정경계선 획정, 관련 상황을 고려한 조정, 해안선의 길이를 참조하는 결과의 형평성 확인으로 이어지는 오늘날 유행하는 해양경계획정의 3단계 방법과는 차이가 있다. 일본은 넓은 공해를 기반으로 하는 전통적인 국제해양법 패러다임을 지지해 왔으며 제3차 유엔해양법회의에서도 EEZ 도입에 반대했었다. 일본은 1996년 6월 ‘배타적경제수역 및 대륙붕에 관한 법률’을 제정했는데, EEZ와 대륙붕의 범위는 대부분 해양법협약 규정에 부합하였다. 그러나 EEZ는 물론 대륙붕 경계획정에서도 중간선을 경계획정의 원칙으로 제시하였는바, 이는 해양법협약 제74조와 제83조 규정과는 상당히 다른 것이다.

우리나라는 대륙붕 개발과 관련하여 1970년 1월 해저광물개발법을 제정하고 5월에는 대통령령을 공포하여 7개의 해저광구를 설치하였는데, 이때부터 우리나라는 황해와 동중국해 북부에서는 중국에 대해 중간선을 그리고 제주도 남쪽에서는 일본에 대해 육지의 자연적 연장을 적용해 왔다. 우리나라와 일본은 1974년 1월 30일 한일대륙붕공동개발협정을 체결하여, 제주도 남쪽 동중국해에 82,000km² 면적의 공동개발구역을 설치하여 공동개발하기로 하였으나, 공동탐사와 개발이 지지부진한 가운데 협정의 종료시점이 다가오고 있어 대책마련이 시급한 상황이다. 한편 우리나라의 ‘배타적경제수역법’은 1996년 8월 8일에 제정되었으며 이듬해 효력발생에 들어갔다. EEZ에서의 우리나라의 권리와 외국인의 권리와 의무에 관한 조문은 해양법협약 규정에 부합한다. 동법은 EEZ 경계획정에 대해서도 국제법을 기초로 관계국과의 합의에 따라 획정하도록 하였는바, 이는 해양법협약의 경계획정 관련 규정과 유사한 것이다. 일본과 중국은 각각 자국의 이익에 부합하는 중간선과 형평의 원칙만을 경계획정의 원칙으로 규정한데 반해, 우리나라는 해양법협약에 근접한 규정을 두었는바, 이는 상황에 따른 유연한 대응을 가능하게 하는 장점이 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 국제해양법학회, 유엔해양법협약 관련 쟁점과 대응방안, 세창출판사, 2012.
- 외교부, 동북아 해양법령과 유엔해양법협약집, 일조각, 2013.
- 이석용, 국제해양법과 동북아 해양질서, 사마출판, 2015.
- 정일영/박춘호(공편), 한일관계 국제법문제, 한국문원, 1998.
- 해양법포럼, 유엔해양법협약 해설서 I, II, III, 지인북스, 2009-2010.
- Antunes, Nuno Marques, *Towards the Conceptualization of Maritime Delimitation : Legal and Technical Aspects of a Political Process*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003.
- Bowett, Derek W., *The Legal Regime of Islands in International Law*, Oceana Publications Inc., 1979.
- Brown, E. D., *The International Law of the Sea*, vol. 1, Dartmouth Publishing Co., 1994.
- Churchill, R. R. and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, Manchester University Press, 1999.
- Greenfield, Jeanette, *China's Practice in the Law of the Sea*, Clarendon Press, 1992.
- Lachs, Manfred, *The Teacher in International Law*, Martinus Nijhoff, 1982.
- Roach, J. Ashley, and Robert W. Smith, *United States Responses to Excessive Maritime Claims*, 2nd edition, Martinus Nijhoff, 1996.
- Rothwell, Donald R., and Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, Hart Publishing, 2010.
- Sohn, Louis B., John E. Noyes, Erik Francks, and Kristen G. Juras, *Cases and Materials in the Law of the Sea*, 2nd ed., Brill/Nijhoff, 2014.
- Tanaka, Yoshifumi, *The International Law of the Sea*, Cambridge University Press, 2012.

2. 학술지

- 김은수, “한국과 일본간 남부대륙붕 경계확정에 관한 법적문제점 소고”, 국제법학회논문집 제44권 2호, 대한국제법학회, 1999, 35-53쪽.
- 박성욱/양희철, “일본의 해양기본법 제정과 우리의 대응방안 연구”, *Ocean and Polar*

- Research*, vol.30, 한국해양과학기술원, 2008, 119-128쪽,
- Buzan, Barry, “Maritime Issues in North-East Asia: Their Impact on Regional Politics,” *Marine Policy*, July 1979.
- Hakapaa, K. and E. J. Molenaar, “Innocent Passage - Past and Present”, *Marine Policy*, vol. 23, 1999.
- Roach, Ashley and Smith, Robert W., “Straight Baselines: The Need for a Universally Applied Norm”, *Ocean Development and International Law*, vol. 31, 2000.
- Shi Jiuyong, “Maritime Delimitation in the Jurisprudence of the International Court of Justice”, *Chinese Journal of International Law*, Vo. 9, 2010.
- Smith, Robert W., “Maritime Delimitation in the South China Sea : Potentiality and Challenges”, *Ocean Development and International Law*, vol. 41, 2010.
- United States Department of State, “Straight Baselines and Territorial Sea Claims : China”, *Limits in the Seas*, No.117, 1996.
- United States Department of State, “Straight Baselines and Territorial Sea Claims : Japan”, *Limits in the Seas*, No. 120, 1998.
- United States Department of State, “Straight Baselines and Territorial Sea Claims : South Korea”, *Limits in the Seas*, No. 121, 1998.

3. 자료집

- 강운호/최성두, “통합행정체계의 논리와 방향”, 한국행정학회 하계학술발표 논문집, 한국행정학회, 2012.

[Abstract]

A Comparative Study on Ocean Law and Policy of Northeast Asian States

Lee, Seok-Yong*

The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea(UNCLOS Convention) which was adopted at the 3rd United Nations Conference on the Law of the Sea is called now 'Constitution of the Ocean', because it regulates most of the ocean affairs and most states are parties to it. National legislations and regulations regarding ocean affairs have been established on the basis of the UNCLOS Convention taking various circumstances of the countries into account. However, national ocean laws and regulations sometimes contain provisions implying excessive jurisdictional claims of the states.

This paper examined the ocean policies and maritime management systems of the Northeast Asian countries, and did comparative analysis and observation on the baseline systems, territorial seas, international straits, Exclusive Economic Zones(EEZ), and continental shelf systems of China, Japan, and Korea. Analyzing baseline systems of the Northeast Asian countries, adequacy of the methods and length of straight baselines were examined. Territorial sea regimes of the countries were reviewed especially through comparative analysis on the innocent passage regimes of foreign warships.

China prefer the position that EEZ is basically a part of national maritime zone. It has also claimed that EEZ and continental shelf delimitation should be achieved applying equity principle. On the other hand, Japanese legislation provides that both EEZ and continental shelf should be delimited following the equidistance or median line method. Korea promulgated EEZ law which is very similar to the provisions of the UNCLOS Convention in the rights and duties of the states concerned and in maritime delimitation.

* Professor of Law, Hannam University

[Key Words] Convention on the Law of the Sea, Northeast Asia, baseline, territorial sea, innocent passage, strait, continental shelf, Exclusive Economic Zone