

한일대륙붕협정의 외교사적 고찰과 미해결 과제: 동아시아 해양 거버넌스의 구축을 향하여*

박창건 | 국민대학교

| 국문요약 |

본 연구는 한일대륙붕협정의 협상 과정을 외교사적으로 추적하여 동아시아의 해양질서가 어떻게 정립되어 왔는지를 조망하고자 한다. 논의는 현대적 의미의 동아시아 해양 거버넌스의 형성에 밀접한 연관성을 지닌 한일대륙붕협정에 어떻게 영향을 미쳤는지를 고찰하고 동시에 미해결 과제의 한일대륙붕협정에 대한 해법 모색에 초점을 맞추고 있다. 주목할 것은 한일대륙붕협정이 관할권 주장과 관련된 분쟁 해결 차원이 아니라 관리의 차원에서 불확실성의 해소, 행위자의 조정, 글로벌 책무의 이행 등과 같은 개념을 통해 동아시아 해양 거버넌스의 구축을 지향하고 있다는 점이다. 전후 한일해양질서의 재편과정에서 한일대륙붕협정은 트루먼 선언과 UN해양법협약의 전이, 평화선 철폐와 한일어업협정의 체결, UN의 극동경제위원회 보고서와 해저광물자원법 및 동법 시행의 제정 등과 같은 외교사적 사건과 연동되어 동아시아 해양 거버넌스의 하나의 축으로 자리매김하고 있다. 비록 동아시아의 해양은 자원민족주의에 의해 다양한 마찰요인들이 존재하였지만, 한일 양국은 경제와 안보라는 두 개의 이익을 공동으로 확보한다는 관점에서 대륙붕공동개발협정을 체결했다. 한일 양국은 국제사법재판소의 권고에 따라 공동 관할 이용 혹은 개발에 관한 합의, 공동개발안의 공식화, 한일공동위원회의 설치 등과 같은 특징을 협상 과정에서 수용했다. 그럼에도 불구하고 한일대륙붕협정은 비효율적인 공동개발 관리구조, 형식적인 분쟁 해결 및 제도, UN해양법협약의 변화에 따른 일본의 소극적인 이행거부 등과 같은 문제에 직면하고 있기 때문에 2018년 12월 현재까지도 실질적인 성과를 거두지 못하고 있다.

주제어 | 동아시아, 외교사적 고찰, 한일대륙붕협정, 미해결 과제, 해양 거버넌스

* 이 논문은 동북아역사재단의 연구용역 사업으로 수행한 연구임(NAHF-2017한일-지정연구-1).

I. 서론

본 연구는 한일대륙붕협정의 협상 과정을 추적하여 동아시아의 해양질서가 어떻게 정립되어 왔는지를 외교사적으로 조명하고, 그 미해결 과제에 대한 해법을 모색하는 것을 목적으로 한다. 논의는 현대적 의미의 동아시아 해양 거버넌스의 형성에 밀접한 연관성을 지닌 한일대륙붕협정에 어떻게 영향을 미쳤는지를 중심으로 한다. 이러한 논점에는 1952년 ‘인접해양 주권에 관한 대통령선언(평화선 선언)’과 1970년 ‘해저광물자원개발법 및 동법시행령’을 둘러싼 한일 간의 정치적 입장이 어떻게 전개되고 있는지를 살펴보고자 한다. 연구 방법은 한일대륙붕협정의 전사를 추적할 수 있는 관련된 한국과 일본의 외교문서와 동 시대의 주요 언론과 관련 자료들을 검토하여 한일 해양사의 차원을 넘어서 동아시아 해양 거버넌스의 관점에서 논의를 진행하는 형식을 채택하려고 한다. 이 접근은 기존의 연구들보다 더욱 명료하게 한일대륙붕협정의 현재적 의미를 파악하는 데 실증적인 연구로 공헌할 것이다.

한일대륙붕협정을 외교사적으로 고찰하려면, 한일 양국의 어업협상 과정에서 제한된 범위의 배타적 경제수역과 그 이원의 중간수역 설정이라는 기본 틀 속에서 대륙붕과 그 상부수역의 생물 및 무생물 자원 보호, 보존 및 이용을 위한 인접해양 주권을 어떻게 제도적으로 협의를 진행했는지를 알 수 있다. 한일대륙붕협정의 기원은 1952년 ‘평화선 선언’으로까지 거슬러 올라갈 수 있다. 이 선언은 대상수역내의 어족 자원뿐만 아니라 해저 하층토상의 광물자원도 대상에 포함하고 있었기 때문에 한일대륙붕협정에도 커다란 영향을 미쳤다. 그 결과 한일 양국은 1974년 관할권이 중첩되는 대륙붕 구역에서 석유 및 천연가스 등의 광물자원에 관한 공동개발에 합의하는 ‘한일대륙붕협정’을 체결하였다. 비록 동 협정은 한시적이고 협정의 이행거부가 가능한 공동개발 방식을 채택했지만, 한일 양국의 성실한 합의 의무의 이행을 유도하고 제도화된 지역협동을 기반으로 한 동아

시아 해양 거버넌스 구축을 지향하고 있다(박창건 2010).

주지해야 할 사실은 동 협정의 발효 기간이 50년이므로 여전히 발효 중인 현 시점에서 이 협정이 체결된 외교사적 추적을 통해 한일대륙붕협정의 미래를 어떻게 효율적으로 만들어 갈 것인지에 대한 타산지석으로 삼을 수 있을 것이라는 점이다. 무엇보다도 미완성의 한일대륙붕협정은 영유권과 독도 및 해양자원 개발과 관련된 상부수역의 처리문제 등으로 양국의 갈등이 지속되고 있다는 사실을 부인할 수 없다. 이는 ‘공해 자유의 원칙’을 기반으로 동아시아형 제국 질서를 재편하려는 일본과 ‘연안국 주권 승인의 원칙’을 기반으로 동아시아형 주권 질서의 확립을 요구하는 한국 사이의 규범적 대립에 의해 파생된 역사적 구조의 갈등으로부터 비롯된다(남기정 2008, 156). 이러한 맥락에서 본 연구는 국제대륙붕레짐의 발달과 한일대륙붕협정의 형성을 둘러싼 역사적 구조에 대한 분석으로 동아시아 해양 거버넌스를 근원적으로 이해하는 데 도움을 줄 것이다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 제Ⅱ장은 동아시아 해양 거버넌스로서의 한일대륙붕협정을 분쟁의 해결이 아니라 관리의 차원에서 설명하는 분석틀을 이론적으로 정립하고자 한다. 제Ⅲ장은 한일대륙붕협정을 외교사적으로 고찰하여 관할권 중첩지역의 해양공동개발협정이 어떻게 전개되었는지를 그 역사적 배경과 협상 과정을 둘러싼 특징을 살펴보고자 한다. 제Ⅳ장은 공동개발이라는 기능적·실리적 측면을 강조한 잠정협정으로 합의를 도출한 한일대륙붕협정이 직면하고 있는 현재의 미해결 문제에 대하여 논의하고자 한다. 마지막으로 제Ⅴ장은 결론으로서 전체의 내용을 정리하고 한일대륙붕협정과 연계하여 파생될 동아시아 해양 거버넌스의 향후 과제를 제시하고자 한다.

II. 동아시아 해양 거버넌스의 한일대륙붕협정

한일대륙붕협정을 동아시아의 ‘해양 거버넌스(ocean governance)’라는 관점에서 논의한 연구는 거의 없다. 한일대륙붕협정에 관한 기존 연구들은 공동개발협정을 둘러싼 한일 간의 해양질서에 초점을 맞추어 논의하고 있다. 이러한 기존의 연구들은 대륙붕 제도의 정착과 한계 그리고 법적인 고찰을 통해 한일 양국과 관련된 분쟁의 해결을 넘어서 관리 차원의 접근에서 논의들을 진척시키고 있다. 구체적으로 살펴보면, 첫째는 한일 간 공동개발협정의 체결과 그 배경에 초점을 맞춘 연구(신창훈 2006; 정인섭 2006), 둘째는 해양경계획정 원칙을 둘러싼 관련국의 정치적 입장에 초점을 맞춘 연구(박춘호 1984; 김은수 1999; 이석용 2015), 셋째는 관할권을 주장하는 대륙붕 또는 EEZ의 해저 자원 공동개발에 초점을 맞춘 연구(이창휘 2005; 김자영 2015) 등으로 정리할 수 있다. 하지만 이러한 연구들은 주로 국제법학자들이 중심이 되어 대륙붕 개념의 새로운 정립에 따른 분쟁 해결의 법적 성격을 둘러싼 대응 방안의 논리를 찾는 데 초점을 맞추다 보니 한일대륙붕협정의 형성을 둘러싼 외교사적 논의는 거의 없다. 따라서 본 연구는 ‘동아시아 해양 거버넌스’라는 이론적 배경을 토대로 한일대륙붕협정의 기원에 대한 외교사적 실증 분석을 진행하고자 한다.

‘동아시아 해양 거버넌스’란 역내 영해의 중첩, 다른 해양관할권 수역간의 중첩, 분쟁도서로 인한 해양관할권의 중첩 문제, 해양경계 중첩수역에서 자원의 탐사개발 등을 둘러싼 ‘개인과 제도, 공동 부문과 민간 부문에 걸쳐 공동의 관심사를 다루는 관리 형태로, 상호 대립하는 다양한 이해관계를 해결하기 위한 협동적이고 지속적인 과정’으로 정의된다(Miles 1999, 2). 이는 다원적 주체들에 의한 통치방식으로, 공식적인 기구, 제도, 레짐의 형태로 유형화된 것으로, 국제사회에서 갈등을 해결하고 상호 의존을 목적으로 하는 게임의 규칙을 정할 수 있는 제도적 장치를 수립하고 이행한다는 것을 의미한다(Young 1994). 이러한 의미에서

동아시아 해양 거버넌스로서 한일대륙붕협정을 분석하는 것은 동아시아대륙붕 레짐의 형성을 둘러싼 관련국의 정치적 이해관계를 파악하는 데 도움이 된다. 예를 들면 한일대륙붕협정이 관할권과 인근 섬에 대한 영유권을 비롯한 많은 문제를 미해결 상태로 남겨둔 잠정협정의 성격을 띠고 있지만, 서울과 도쿄가 최대치의 만족을 누릴 수 있는 협상의무 이행을 통해 역내의 안정과 발전을 위한 ‘공동개발 협력 레짐’을 구축하고 있다는 점에서 동아시아 해양 거버넌스의 규범을 반영하고 있다는 사실을 부인할 수 없다(박창건·안도준코 2016).

동아시아 해양 거버넌스는 지역의 안정과 번영을 누리기 위해 공동의 목표, 이익, 정체성을 기반으로 구성원들 간의 정책적 상호 의존을 지향한다(박창건 2015). 여기에서 주의 깊게 살펴봐야 할 것은 국가 및 비국가 단위의 조직을 막론하고 동아시아 해양 거버넌스 체제에서 구성원 간의 제도화된 협동을 통해 해양경계획정, 해양영토확정 및 해저자원 공동개발을 둘러싼 갈등과 대립을 완화하고, 동아시아 해양의 균형 발전을 지속적으로 달성할 수 있는가 하는 것이다. 그렇다면 동아시아 해양 거버넌스로서 한일대륙붕협정을 재조명하는 것이 해양경계획정 및 해양자원 공동개발에 어떠한 함의를 내포하고 있는 것일까? 이 물음의 해답을 찾기 위해 본 절에서는 동아시아 해양 거버넌스로서 한일대륙붕협정을 국제해양레짐이론과 UN해양법협약의 해석론에 입각하여 관할권 주장과 관련된 분쟁 해결의 차원이 아니라 관리의 차원에서 이론적 개념을 논의하고자 한다.

첫째는 불확실성의 해소(elimination)이다. 동아시아 해양 거버넌스가 본격적으로 나타나게 된 계기는 자원안보 및 전략적 차원에서 해양 가치의 중요성이 점화되기 시작되면서부터이다. 육지에 매장된 석유, 천연가스 등 에너지 자원의 고갈이 예상되는 불확실한 상황에서 해저에 매장된 에너지 자원 확보는 동아시아 국가들에게는 사활이 걸린 문제로 나타나고 있는 동시에 관련 국가들의 주요 해양 분쟁의 원인이 되고 있다(Klare 2013). 동아시아의 해양 분쟁은 해양 이용의 단순한 기술적 경쟁 차원을 넘어서 해양지리적 범위에서의 해양경계 설정이

나 해양영토 확정을 둘러싼 분쟁뿐 아니라 각국의 자원안보와 군사안보 등 국가의 생존을 위한 사활적인 이익까지 걸린 다양한 문제들을 포함하고 있다. 동아시아 해양을 두고 전개되는 미국과 중국 간 힘의 경쟁은 해양에만 그치는 것이 아니라 해양과 육지를 포함하는 동아시아의 질서 변화와도 직결되는 것이다. 이러한 상황에서 동아시아의 해양 분쟁은 지역의 불안정성을 증폭시킨다. 동아시아 국가 중 특히 한국, 중국, 일본이 포함된 동아시아 영해는 동중국해, 황해 및 동해로 구성되며, 이 지역의 상이한 역사적·지리적 환경으로 인하여, 해양관할권에 관한 법적·정치적 문제 해결 역시 어려운 현실이며, 또한 다양한 정치적 및 경제 체제로 복잡한 문제가 얽혀있다(한국의외교통상부 조약국 2006). 이러한 불확실성의 해소는 동아시아 해양 거버넌스를 설명할 수 있는 측정의 개념이다.

둘째는 행위자의 조정(coordination)이다. 여기에서 조정은 동아시아 해양 거버넌스에 참여하는 행위자간 관계에서 이슈에 대한 어느 일방적인 의견 개진이나, 상호 신뢰를 바탕으로 상이한 견해를 지속적인 대화와 설득의 과정을 거쳐 합의에 이르는 것을 의미한다. 이는 참여자 간에 존재하는 이해의 교차 영역에서 나타나는 행위로 상호 이익의 확대, 비정상적 상황 복구, 이익배분의 교정, 새로운 관계 설정의 과정을 포함하고 있다(Allison 2001; Roe 2009). 물론 한일대륙붕협정을 둘러싼 행위자들의 조정은 관련국의 이해관계가 각기 다르기 때문에 수익과 비용의 배분 비율에 대한 일률적으로 확립된 규칙은 존재하지 않는다. 따라서 동아시아 해양 거버넌스의 관련국은 관련 상황 조건을 반영하여 협상을 통해 각국에 ‘이익 배분’의 비율과 방식을 조정을 통해 결정해야 한다(Fearon 1998, 296-297). 이러한 조정은 동아시아 해양 거버넌스를 구축하려는 참여 행위자가 책임을 공유함으로써 공동의 목표를 향해 노력하기 위한 정치적 상호 작용이다(Wamsley & Dudley 1995, 27-28). 즉 행위자의 조정은 동아시아의 영유권 및 자원문제 해결의 연결고리가 되며, 관련 국가 간 해양 긴장완화에 기여하고, 분쟁수역에서의 해양문제에 대한 잠정적 및 합리적 해결 방안을 제공하며, 분쟁수역의 완충지대와 같은 역할 등을 하고 있다. 이처럼 행위자의 조정

은 해양협력을 증진시키기 위한 행위자의 자율성, 네트워크적 관리, 체제의 목표 지향성의 특성을 포괄하는 하나의 새로운 통치운영의 양식으로 정의되는 또 다른 동아시아 해양 거버넌스의 중요한 개념이다.

셋째는 글로벌 책무의 이행(implementation)이다. 동아시아 해양 거버넌스는 인류공동의 유산 보호, 지속가능한 개발, 환경보호, 국제협력, 생태계 접근방법 및 예방 등 글로벌 책무를 이행하는 원칙을 담고 있다. 해양법협약의 제197조는 각국이 ‘특수한 지역 특성을 고려하여 직접 또는 권한 있는 국제해양레짐을 통하여 해양환경을 보호하고 보존하기 위하여 이 협약과 합치하는 국제적인 규칙, 기준, 권고, 관행 및 절차의 수립 발전에 협력한다’는 글로벌 책무의 이행을 규정하고 있다. 이러한 책무는 동아시아 해양 거버넌스에도 적용된다. 특히 동아시아 해양의 중첩 대륙붕이 확인될 경우 관련국에게 최종경계획정에 이를 때까지 잠정약정을 체결하도록 신의 성실에 입각하여 교섭하고 최종경계획정을 방해할 만한 행위를 자제하도록 요구하고 있는 UN해양법협약 제83조 3항의 해양공동개발에 관한 국제법상의 절차적 의무는 글로벌 책무의 이행과도 직결되어 있다. 물론 여기에는 신의 성실한 교섭의 의무와 상호자제의 의무를 통해 해양공동개발에 대한 절차적 의무만을 규정하고 있을 뿐 실체적 사항에 대해서는 그 규율이 미흡하여 관련 국제관습법의 확인을 요구하고 있다. 하지만 글로벌 책무로서 양자협약을 기반으로 한 해양공동개발에 대한 협력의 의무를 함축하고 있다는 사실은 부인할 수 없다. 이러한 의미에서 글로벌 책무의 이행은 동아시아 해양 거버넌스를 구축하고 있는 핵심적인 개념이다.

III. 한일대륙붕협정의 외교사적 고찰

1974년 1월 30일 한국과 일본 정부는 ‘대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한

대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정'과 그 부속 '합의의사록', '굴착의무에 관한 교환각서', '해상충돌 예방에 관한 교환각서', '해상오염제거 및 방지에 관한 교환각서', '대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 북부구역 경계획정' 및 그 부속 '합의의사록'이라는 2개의 기본협정과 부속 문서에 공식적으로 서명했다. 이 중에 남부구역 대륙붕협정은 전문 31개 조문 및 부속표로 이루어져 있으며 합의의사록과 3개의 교환공문이 첨부되어 있는데, 한국과 일본의 대륙붕 주장이 중복되는 약 82,000km²에 달하는 동중국해 해저와 지하를 공동으로 개발한다는 내용의 합의를 이른바 '한일대륙붕공동개발협정' 혹은 '한일대륙붕협정'으로 칭하고 있다(한국외무부 1974). 본 장에서는 전후 한일해양질서의 재편 과정에서 한일대륙붕협정이 동아시아 해양 거버넌스의 구축에 어떠한 영향을 미쳤는지를 외교사적 맥락에서 그 역사적 배경과 협상 과정의 특징을 추적하고자 한다.

1. 역사적 배경

1952년 1월 18일 한국 정부는 '평화선'이라 불리는 '대한민국 인접해양의 주권에 관한 대통령선언'을 발표했다. 이는 한반도 주변에 부분적으로 최장 200해리에 육박하는 수역과 해저 대륙붕에 관한 대한민국의 주권을 표명한 것으로, 동쪽으로는 독도를 포함하고 있으며, 서쪽은 소흑산도 연안에서 제주도 부근을 사선으로 긋지 않고 신의주 부근에서 제주도 남서쪽을 직선으로 경계를 획정하고 있다(조운수 2008, 214). 엄격하게 말하면 평화선은 한반도 주변 수역에서 일본 어선의 남획을 방지하기 위하여 설정한 일종의 배타적 어로수역 선포의 의미에서 출발했다. 하지만 한국 정부는 국무원고시 제14호를 통해 '국가의 영토인 한반도 및 도서의 연안에 인접한 해붕의 상하에 기지(既知)되고 또는 장래에 발견될 모든 자원광물 및 수산물을 국가에 가장 이롭게 보호, 보존 및 이용하기 위하여 그 심도 여하를 불문하고 인접 해붕에 대한 국가의 주권을 보존 또 행사

한다'고 밝히면서, 그 의미를 대상수역내의 어족 자원뿐만 아니라 해저 하층토상
의 광물자원도 대상에 포함하고 있다는 점을 적시했다(日本外交文書 1952).

주목할 사실은 평화선 선언의 이론적 명분을 제공해 준 사건이 '트루먼 선언
(Truman Proclamation)'이라는 것이다. 왜냐하면 이승만 정권은 해양 관할권에
대한 트루먼 선언의 '확장된 국제적인 선례'에 동참하여 평화선을 선포했기 때문
이다(지철근 1979, 84-89). 1945년 9월 28일 미국의 트루먼 대통령은 현대적 의
미에서 해양 거버넌스의 기틀을 제공한 제2667호 '대륙붕의 자연자원에 대한 미
국 정책에 관한 대통령 선언'과 제2668호 '공해 일정지역의 연안 어로에 대한
미국의 정책에 대한 대통령 선언'이라는 2개의 정책선언을 발표했다. 전자는 상
부수역은 공해로 유지하지만, 연안 수심 약 180m까지 대륙붕의 천연자원은 미국
의 관할권과 통제권에 귀속된다는 내용이었다. 후자는 이 수역의 공해로서의 성
격과 자유 항해는 보장되지만, 미국 연안에 인접한 일정한 공해수역을 어업자원
보존수역으로 선포하고, 다만 타국도 이 수역에서 어업활동을 할 경우에는 그
국가와의 협정을 통해 어족자원을 보존해야 한다는 내용이다. 이처럼 트루먼 선
언은 대륙붕의 천연자원에 대한 최초의 국가선언으로, 자원 활용의 효율성 확보
와 대륙붕이 '연안국 대륙괴(land mass of the coastal nation)'의 연장이란 근거를
정당화하는 관할권 주장으로서 해양 거버넌스 구축에서 대륙붕 제도와 배타적
경제수역(EEZ) 제도를 정립되는 계기를 제공했다. 그렇다면 전후 동아시아의 해
양질서 구축 과정에서 어떠한 외교사적 맥락과 연동되어 해양 거버넌스로서 한
일대륙붕협정이 형성되었는가?

첫째는 트루먼 선언과 글로벌 해양 거버넌스의 전이이다. 트루먼 선언에 의해
대륙붕의 자연연장선 개념이 도입되었지만, 대륙붕의 정의와 그 범위를 정립하
는 것은 글로벌 해양 거버넌스의 중요한 의제가 되었다. 주목할 것은 트루먼 선
언에서 해양경계획정과 관련하여 '대륙붕이 다른 국가의 연안까지 뻗어 있거나
인접국과 공유하고 있는 경우에는 그 경계선을 미국과 관련 국가 간에 형평의
원칙에 따라 결정해야 한다'는 모호한 견해를 밝힘에 따라 논쟁의 여지를 제공했

다는 점이다.¹⁾ 그 결과 UN해양법회의에서 인접국 간의 해양경계획정은 중요한 이슈로 대두되었고, 국제사회는 1958년 제1차 제네바 UN해양법회의(UNCLOS I), 1960년 제2차 제네바 UN해양법회의(UNCLOS II), 1982년 제3차 몰타 UN해양법회의(UNCLOS III)를 통해 해양 거버넌스로서 대륙붕의 법적 조항을 지속적으로 협의와 조정을 진행했다. 특히 UNCLOS III에서 대륙붕의 법적 개념을 명료하게 정의하였고 200해리 이원의 확장 경계를 과학적으로 확정하게 되었다. 그 결과 1982년 12월 119개국 이 ‘UN해양법협약’에 서명하였고 1994년 11월 정식으로 발효되었다. UN해양법협약은 대륙붕을 EEZ에서 사용된 200해리 거리기준과 국제관습법이 지지해 온 지질학적 개념인 대륙변계를 사용하여 정의하였다.²⁾ UN해양법협약에서 대륙붕에 관한 규정들은 상당히 복잡하고 난해하지만, 궁극적으로 연안국이 대륙붕을 탐사 및 그 천연자원을 개발하기 위해 대륙붕의 주권적 권리를 행사할 수 있다라는 의미로 해석된다.³⁾ 이러한 글로벌 해양 거버넌스의 전이는 대륙붕을 둘러싼 동아시아 국가들의 합의 틀을 도출할 수 있게 되었으며 동시에 한일대륙붕공동개발협정에도 제도적으로 발전할 수 있는 구조적 배경을 만들어 주었다.

둘째는 평화선 철폐와 한일어업협정의 체결이다. 한일어업협정은 ‘대한민국과 일본 간의 어업에 관한 협정’이란 명칭으로 본문 10조, 1개 부속서, 4개의 의사록과 4개의 교환공문으로 구성되어 있으며(日本外交文書 1966), 1952년 2월 20일부터 7차례의 정부간 협상을 통해 13년 4개월만인 1965년 6월 22일에 조인·체결되었다.⁴⁾ 1965년 한일어업협정의 국제적 규범은 1958년과 1960년의 UN해양법

1) 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.

2) UN해양법협약 제76조 4항과 8항 참조.

3) UN 해양법협약 제77조 참조.

4) 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 어업에 관한 수역으로 12해리까지는 자국의 배타적 관할권을 행사할 수 있음; 둘째, 한국의 관할수역 밖의 주변에 공동규제수역을 설정하고, 이 수역에서는 주요 어업의 어선규모, 어로 시기, 어선 수, 어획량 등이

회의 및 해양에 관한 제네바협약 등에 기초해서 만들어졌다(조운수 2015, 108). 이 협정의 협상과정에서 평화선을 둘러싼 양국의 다른 입장은 타결에 가장 큰 장애 요인이었다. 평화선에 관한 한국의 입장은 국제적으로도 영해 이원에 대하여 연안국이 어족자원 보호를 위한 일정한 관할권 행사가 확산되고 있으므로 일본 어선의 남획과 국내 어업의 열악한 실정상 한반도 연안 어족자원 보호를 위한 불가피한 조치라는 것이다. 반면, 일본의 입장은 공해자유의 원칙상 당사국의 합의가 없이 일방적으로 배타적 어로수역을 설정하는 것이 위법이기 때문에 철폐되어야 한다는 주장이었다. 예를 들면 어업관할권을 두고 한국 측 임철호 대표는 정의와 공평의 원칙에 따라 공해 자원에 대한 연안국의 이익을 강조한 연안국주의를 주장한 반면, 일본 측 지바 히로시(千葉皓) 대표는 공해 자유의 원칙과 어업 자원에 대한 최대한, 지속적인 생산성 확보를 강조했다(한국외교문서 1952). 이러한 한일 양국의 다른 입장에도 불구하고, 1965년 6월 한일어업협정의 체결을 통해 최종적으로 12해리 어업전관수역에 합의함과 동시에 그 외곽의 공동규제수역에서는 기국주의(旗國主義)에 입각한 단속에 합의함으로써 평화선은 사실상 철폐되었다(日本外交文書 1963).

셋째는 UN의 극동경제위원회(ECAFE) 보고서와 해저광물자원개발법 및 동법 시행령의 제정이다. 1966년 UN의 ECAFE는 동아시아 해저의 잠재적 광물자원을 탐사하는 목적으로 ‘아시아 연안 지역 광물자원 공동탐사조정위원회 (Committee for Coordination of Joint Prospecting for Mineral Resources in Asia Off shore)’를 설치하여 서해와 동중국해의 광범위한 지질학적 탐사작업을 이행했다. 이 작업의 결과물로 발표된 1969년 보고서는 ‘대만과 일본 간의 대륙붕은 세계에서 가장 비옥한 석유 매장지대일 개연성이 크고, 석유 및 가스에 대한 두

규제됨; 셋째, 공동규제수역 외연의 일정 수역에 공동자원 조사 수역을 설치함; 넷째, 한일어업공동위원회를 설치하여 어업자원의 과학적 조사와 규제조치의 권고를 실시함; 다섯째, 한국 측은 수산업협동조합중앙회, 일본 측은 대일본수산회의 등 양국의 민간단체로 한일민간어업협의회를 설치하여 조업 질서의 유지와 사고 처리에 관한 결정과 실무를 담당한다는 것임.

번째 유망 구역은 세 개의 광대한 해분(海盆)이 있는 서해 해저이다. 이들 해분은 상호 연결되어 있으며, 그 중간 해분은 한국 근처에 있고 나머지 두 개의 해분은 중국 근처에 있다'는 점을 지적하면서 동 지역에 상당한 양의 석유와 가스가 매장되어 있음을 발표했다(ECAFE 1969). 이 보고서가 발표됨에 따라 동아시아의 대륙붕을 둘러싼 해저개발 가능성 기준과 영해 폭에 대한 관련 연안국들이 국내법의 제도적 장비를 마련하는 작업을 시작하게 되었다. 그 결과 1970년 1월 한국 정부는 한반도와 그 부속도서의 해안에 인접한 대륙붕에 존재하는 석유 및 천연가스 등 천연자원을 합리적으로 개발함으로써 산업발전에 기여함을 목적으로 '해저광물자원개발법'을 제정하였다. 게다가 같은 해 5월 '동법시행령'을 공포하면서 제3항에 근거하여 면적 약 30만 평방킬로미터에 달하는 7개의 해저개발광구를 설정했을 뿐만 아니라 서구의 석유개발회사들과 개별 계약을 체결했다(한국외교문서 1970). 한국 정부의 이와 같은 조치는 결국 1969년 3월 국회에 계류중이었던 해저광물자원개발법안의 개요를 일본 정부에 통보하였고, 이에 대한 대응으로 일본 정부는 1969년 4월 주한일본대사관을 통해 '대륙붕 개발 계획에 관련된 일본 정부의 문의'라는 협조전을 통해 한국 정부의 대륙붕 개발 계획과 관련된 토의자료 및 면담요록 등과 같은 내용을 문의했으며, 1970년 6월 대륙붕 경계획정을 위한 정부 간 협의를 요청했다(한국외교문서 1969). 그 결과 1970년 10월부터 1972년 3월까지 3차례에 걸쳐 정부 간 실무자 예비 협의를 개최했다. 이러한 한국의 민첩한 대응은 한일대륙붕협정의 협상과정에서 일본보다 우위에서 협상을 주도하는 동시에 대륙붕과 해저개발에 대한 동아시아 해양 거버넌스 구축을 위한 새로운 지역질서 재편을 촉진하는 밑거름이 되었다.

2. 협상 과정의 특징

1972년 10월부터 서울과 도쿄를 오가며 4차례의 실무자 회의와 5차례의 실무자 소위원회회의를 거쳐 1973년 7월 공동개발협정이 확정되었고, 1974년 1월 30일

한일대륙붕공동개발협정이 체결됐다. 비록 한일대륙붕협정이 짧은 기간 내에 체결되어 전례를 찾아보기 어려운 졸속에 대한 우려도 존재했지만, 한일 양국의 대륙붕 공동개발에 대한 절실함과 필요성이 미래지향적인 관계 개선에도 도움이 될 것이라는 상호의존적인 측면이 강했다.

〈표 1〉 한일대륙붕협정의 교섭 과정

	개최일	회담 장소	주요 내용 및 결과
제1차 예비 실무자 협의	1970.11.04. ~ 1970.11.05.	서울	한국이 주장하는 ‘자연연장 원칙’과 일본이 주장하는 ‘중간선 원칙’이 대립되어 합일점을 찾지 못함
제2차 예비 실무자 협의	1971.09.28. ~ 1971.09.30.	서울	한일 양측은 종래의 입장만 내세워 반복할 뿐 이견의 접근을 이루지 못함
제3차 예비 실무자 협의	1972.02.17. ~ 1972.02.18.	서울	제7광구 대륙붕 경계획정에 관한 국제법상의 문제 논의. 하지만 한일 양측은 종래의 입장만 내세움
제6차 한일각료회 담	1972.09.05. ~ 1972.09.06.	서울	자원 개발의 긴급성과 양국의 공동이익 추구라는 대국적 견지에서 관할권 주장이 중첩되는 구역을 공동개발하자는 데 원칙적으로 합의함. 특히 박정희 대통령과 오오히라(大平) 외무상 및 김용식 외무부장관과 오오히라 외무상·나카소네(中曾) 통산상 간에 대륙붕 공동개발을 위한 협정의 틀을 합의함
제1차 실무자 회의	1972.10.05. ~ 1972.10.06.	서울	대륙붕 공동개발에 관한 한일 양측의 원칙적 문제 검토
제2차 실무자 회의	1972.11.28. ~ 1972.11.29.	동경	대륙붕 공동개발에 관계되는 원칙문제 토의
제3차 실무자 회의	1972.12.20. ~ 1972.12.21.	서울	대륙붕 공동개발에 관계한 전반적인 문제점 토의

제4차 실무자회의	1973.02.01. ~ 1973.02.02.	도쿄	대상 구역 확정문제 등 전반적인 문제를 토의. 또한 차기 회의는 보다 실무를 다룰 수 있는 소위원회 형식으로 개최할 것에 합의
제1차 실무자 소위원회회의	1973.03.05. ~ 1973.03.07.	서울	대륙봉 협정 시안 상호 교환
제2차 실무자 소위원회회의	1973.03.29. ~ 1973.03.31.	도쿄	대륙봉 협정 전반적인 문제 토의
제3차 실무자 소위원회회의	1973.04.23. ~ 1973.04.28.	서울	대륙봉 협정 전반적인 문제점 토의
제4차 실무자 소위원회회의	1973.05.30. ~ 1973.06.14.	도쿄	조광권자에 대한 조세문제 등 몇 가지의 문제를 제외한 전체 조약 문안 확정
제5차 실무자 소위원회회의	1973.06.27. ~ 1973.07.04.	서울	대륙봉 공동개발 및 경계선 획정에 관한 조약 문안 확정
대륙봉 공동개발 협정 서명	1974.01.30.	서울	한일 양국 정부는 대륙봉공동개발 협정에 서명

* 출처: 박창진(2010, 176).

제IV장에서 논의하겠지만, 한일대륙봉협정은 많은 문제를 미해결의 상태로 남겨두고 공동개발이라는 기능적·실리적 접근을 중시하면서 다른 형태의 협정 비준의 모습을 보였다. 한국 정부는 서명 후 그해 12월에 국회의 승인을 받아 비준을 빠르게 마쳤지만, 일본 정부는 서명 후 3년이 경과 한 1977년 6월 국회에 형식적인 승인을 얻었으며, 1978년 6월에 최종적으로 발효되었다.⁵⁾ 그 주된 이유는 중국으로부터의 강력한 항의였다. 당시 일본과 중국은 1972년 9월 국교정상

5) 일본 정부가 국회의 승인을 어렵게 받았으나 한국 정부와의 비준 문서 교환에는 거의 1년가량의 시간이 소요되었다. 왜냐하면, 일본의 현존하고 있는 육상광물자원의 개발을 주목적으로 하는 광업법 관련 조항을 공동개발협정에서 ‘개발권자’에게 적용하는 것은 법적인 한계를 가지고 있었기 때문에 이를 보완하기 위한 특별조치법을 제정하는 데 시간이 필요했기 때문이다.

화를 체결했기 때문에 일본은 한반도에서 북한 정권을 고려하는 중국의 정치적 입장을 주의하면서 관계 설정을 신중히 해야만 했었다.

한일대륙붕협정은 단순한 양국 간의 문제에 국한된다기보다는 동아시아 해양 거버넌스 구축 과정에서 한·중·일 3국의 해양 관할권을 둘러싼 각국의 입장이 첨예하게 대립하는 분기점이 되었다. 흥미로운 것은 대립의 중심이 한국의 일관되지 못한 입장에서 비롯되었다는 사실을 부인할 수 없다는 점이다. 예를 들면 한국은 중국에게 황해 및 동중국해 일부에서 대륙붕 외측한계를 중간선 원칙으로 경계획정에 대한 입장을 밝혔지만, 일본과는 동중국해 일부 수역의 경계획정에 관하여 육지 영토의 자연연장선 또는 공해상의 연안국 영토주권에 의존한다고 입장을 밝혔다. 무엇보다도 중국은 자국의 동의 및 참여 없이 한국과 일본이 대륙붕 남부구역 공동개발협정을 체결한 것을 강력하게 항의하였다. 이러한 중국 측의 강력한 문제 제기는 세계의 주요 석유회사들이 투자를 회피하는 원인으로 작동했기 때문에 공동개발이 예상만큼 진척되지 못했다. 동아시아 영해의 자원 민족주의에 따른 다양한 마찰 요인들이 존재하였음에도 불구하고, 한일 양국은 경제와 안보라는 두 개의 이익을 공동으로 확보한다는 관점에서 대륙붕공동개발 협정을 체결했다. 한일대륙붕협정의 협상 과정은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 국제사법재판소(ICJ: International Court of Jurists)의 권고에 따라 공동 관할 이용 혹은 개발에 관해 합의했다. 대륙붕 중첩수역에서 관련국 간 해양공동 개발의 국가실행 국제판례는 1969년 ICJ 북해대륙붕사건 이후 분쟁 당사국이 요청하지 않았음에도 불구하고 해양경계획정과 함께 수차례 공동개발을 제안·권고해 왔다.⁶⁾ 여기에서는 대륙붕에 관한 제네바협약에 규정하고 있지 않은 육지 영토의 자연적 연장이라는 기준을 제시하였고, 경계획정에 적용될 법 원칙과 관련하여 형평의 원칙에 따라 당사국 간 합의에 따라 이루어져야 하며 합의가 되지 않는 중첩지역은 공동 관할, 이용 혹은 개발을 권고하는 내용이 적시되었다. 이

6) North Sea Continental Shelf Cases, 1969. ICJ Reports.

내용은 관할권 주장의 중첩으로 중첩구역이 존재하는 경우, 공동개발이 법적 의무를 의미하는 것이 아니라 잠정조치로서 협력을 촉진하는 정치적 권고라는 점을 유의할 필요가 있다. 한일대륙붕협정은 이러한 ICJ의 판시사항을 적절히 반영하여 ① 한일 양국의 주장이 중첩되는 대륙붕을 공동개발의 대상으로 하고 있다는 점, ② 광물자원을 공동개발로 한정하고 있다는 점, ③ 정부 간 협의체인 공동관리위원회를 두고 있다는 점, ④ 실제 개발은 관련 회사 간의 계약 때문에 지정된 운영사에 맡기고 있다는 점, ⑤ 공동개발에 적용되는 법규로 협정문 이외의 사항은 각 광구의 운영회사가 속하는 국내법에 따르도록 하고 있다는 점, ⑥ 조광료 및 세금의 납부는 민간회사의 국적국의 법령에 따르도록 하고 있다는 점, ⑦ 이익 배당과 비용부담은 균등의 원칙이 적용된다는 점 등과 같은 특징으로 공동개발에 관한 협상의무의 합의를 달성한 사례로 평가할 수 있다(신창훈 2006, 73-74).

둘째, ‘공동개발안’을 공식적으로 받아들였다. 한일대륙붕협정은 양국의 인접 대륙붕에 대한 관할권 주장 자체의 포기를 의미하는 것은 아니고 동결을 의미하는 것이며, 포기의 대상은 일반적 관할권 주장에서 발생하는 단독 개발의 의지를 포기한다는 것을 의미한다고 해석해야 할 것이다. 서울과 도쿄는 일방적인 관할권 주장으로 대륙붕의 무개발 상태보다도 공동개발이 더 실리적이라는 현실적 고려로 협상의무를 성실히 이행했다(안도준코 2015). 이러한 양국 간의 협상이 급속도로 진전된 계기는 1972년 8월에 개최된 한일협력위원회 제8차 상임위원회 환영회 자리에서 일본 측 대표인 야쓰기 가즈오(矢次一夫)가 김종필 국무총리에게 공동개발안을 제안하면서부터였다. 야쓰기는 대륙붕에 매장되어 있는 자원은 대단한 가치를 지니는 자원으로 현재의 기술로 탐사나 개발이 어려운 일은 아니지만, 해양자원은 국제적인 자산으로 인식하여 개별 국가의 범위로 나누는 것보다는 공동개발하는 것이 적합하다는 제언을 했다(矢次一夫 1970). 이에 김종필 총리는 긍정적인 답변으로 ‘합시다’라고 응답했다. 그 결과 1972년 9월 한일 양국은 공동개발안을 공식적으로 받아들여 제6차 한일정기각료회의에서 최종적

으로 합의에 이르게 되었다.

셋째, 문제 협의를 위하여 한일공동위원회를 설치하여 진행했다. 동 위원회는 한일 양국이 임명하는 2인의 위원으로 구성되는 두 개의 국별위원부로 구성되며, 위원회의 모든 결의, 권고, 결정은 국별위원부 간의 합의로서만 이루어진다. 협정 제24조와 제25조에 의하면, 위원회는 매년 1회 이상 그리고 일방 국별위원부의 요청이 있으면 언제든지 회합을 가질 수 있으며, 협정의 운영과 이행에 관하여 권고할 수 있는 권한을 가지고 있는 동시에 당사국은 위원회의 권고를 가능한 존중한다고 적시하고 있다. 특히 동 위원회가 수행하는 기능은 ① 협정의 운영을 검토하고 필요할 때에는 본 협정의 운영을 개선하기 위하여 취할 조치에 관하여 심의하고 당사국에 권고, ② 당사국이 매년 제출하는 조광권자의 기술 및 재정보고서 접수, ③ 조광권자 간에 불가능한 분쟁해결을 위한 조치를 당사국에 권고, ④ 공동개발구역 내 천연가스의 탐사 또는 채취를 위한 운영자의 작업 및 시설물 기타 설치물 관찰, ⑤ 협정의 효력 발생 시 예견치 못했던 당사국 법규 적용에 관한 문제를 포함한 제반 문제를 연구하고 그러한 문제를 해결하기 위한 적절한 조치를 당사국에 권고, ⑥ 당사국이 제출한 공동개발구역 내 천연자원의 탐사 또는 채취에 관하여 당사국이 공포하는 법규에 관한 통고를 접수, ⑦ 본 협정의 이행에 관한 기타 문제를 토의하는 것으로 요약할 수 있다. 이러한 한일 공동위원회의 기능 하에, 실질적인 공동개발은 민간회사에 위탁하는 형태를 취했다. 공동개발에 관여하고 있는 민간회사는 한국 측에서는 걸프(GULF), 셸(SHELL), 텍사코(TEXACO), 코리안-아메리카(KOAM), 일본 측에서는 제국석유(帝國石油), 일본석유(日本石油), 서일본석유(西日本石油) 등으로 이들은 한일 대륙붕의 시추와 탐사를 공동으로 시행하였다(한국외교문서 1975). 다시 말하면 한일공동위원회는 양국이 협상 의무의 이행을 효과적으로 발전시킬 뿐 아니라 동아시아 해양 거버넌스의 구축을 촉진하기 위한 제도적인 보완 장치로 평가할 수 있다.

IV. 미해결 과제로서 한일대륙붕협정

UN해양법협약에서의 대륙붕에 관한 규정들은 상당히 복잡하고 난해하지만, 결국에는 연안국이 대륙붕을 탐사 및 그 천연자원을 개발하기 위해 대륙붕의 주권적 권리를 행사할 수 있다는 의미로 해석된다.⁷⁾ 이러한 국제사회에서의 대륙붕 개념의 새로운 정립은 동아시아 해양 거버넌스에서 한일대륙붕협정의 교섭과 체결에 중대한 영향을 미쳤다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 한일대륙붕협정은 분쟁 해역에서 영유권 문제를 동결하고 공동개발을 제도적으로 정착시켰음에도 불구하고, 조인된 후 6년 3개월 만인 1980년 5월에 공동개발이 시작되긴 했으나 현재까지도 실질적인 성과는 거두지 못하고 있다. 그 이유는 대륙붕의 경계획정에 대한 한일 양국의 다른 정치적 입장에서 비롯된 것이다. 대륙붕의 경계획정 문제가 첨예하게 대립하자 일본은 공동개발에 나선지 8년만인 1986년 돌연 탐사 중단을 일방적으로 선언했다. 이는 일본이 주장하고 있는 중간선원칙이 한일공동개발구역의 10구역 중 8구역을 자국의 영토로 편입시킬 수 있는 명분을 얻었기 때문이다. 특히 일본은 경계획정과 관련하여, 1996년의 ‘경제수역 및 대륙붕법’에서 200해리 범위 내에서 대륙붕에 대한 경제수역의 우위나 중요성을 강조하고, 이 제도의 경계획정의 원칙을 중간선으로 주장했다.⁸⁾ 이는 일본이 대륙붕과 경제수역에 공통되는 단일경계획정을 채택하는 것이 자국에 유리할 것이라는 국제법리적 해석으로부터 출발하고 있다. 반면에 한국은 중간선 원칙의 일률적인 적용을 반대하고, 국제법에 기초하여 상대국과의 합의에 따라 경계를 획정할 것을 원했다.

UN해양법협약은 해양경계합의가 상당한 기간 내 어려울 때 분쟁수역에서의 해양분쟁을 방지하고 동 수역 내에서 분쟁당사국 국민의 기존 해양 이익을 보호

7) UN 해양법협약 제77조 참조.

8) 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률 제1조 2항, 참조.

하기 위하여 당사국은 실무적 성격을 가진 잠정약정을 위해 성실히 교섭해야 하는 의무를 부과하고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, UN해양법협약의 제76조 8항에 의하면, 대항국 간 해양의 폭이 400해리가 안 되는 곳에서도 국가는 200해리 이원으로 대륙붕을 주장할 수 있고, 이러한 주장 문서를 UN대륙붕한계위원회(CLCS: Commission on the Limits of the Continental Shelf)에 제출하도록 규정하고 있다. 동시에 CLCS는 제출된 문서를 심의하여 해당 연안국의 대륙붕 외측한계를 권고할 수 있으며, 이러한 권고를 기초로 연안국이 획정한 대륙붕의 한계는 중국적이며 구속력이 있다고 명시하고 있다.⁹⁾ 이에 한·중·일 3국은 UN해양법협약의 당사국으로서 일본은 2008년 11월 12일, 중국은 2012년 12월 14일, 한국은 2012년 12월 26일, CLCS에 각국 200해리 이원 대륙붕 외측한계에 대해 문서를 제출했다. 그 결과 일본은 심사 및 권고를 받았으나 한국과 중국은 CLCS 의사규칙 규정에 따라 해당 구역에서 해양분쟁의 존재를 이유로 그 심사 대상에서 배제되었다. CLCS는 2012년 4월 일본이 신청한 4개 해역의 대륙붕 연장을 인정하였으나, 규슈-팔라우 해령 남부해역 등 3개 해역의 연장 신청은 2018년 12월 현재까지도 권고를 보류했다(현대송 2018).

한·중·일 3국은 좁은 해양수역을 갖고 있으므로 일국의 일방적 해양경계획정 방식은 타국에 중대한 영향을 줄 수 있기 때문에 동아시아 국가 해양경계를 효과적으로 해결하기 위하여 관계국 간 UN해양법협약의 일반원칙 및 규범을 기초로 동아시아 해양 거버넌스의 구축이 절실히 요구된다. 이러한 상황적 맥락에서 1974년에 체결된 한일대륙붕협정의 효력이 최소 50년간 발생하기 때문에 적어도 동중국해 해저자원 공동개발 프로젝트는 유지될 가능성이 크다. 물론 한일 양국이 합의에서 얻을 수 있는 이익을 어떻게 배분할 것인가의 문제는 한일대륙붕협정이 미해결 상태로 남은 주요한 변수이다. 즉 배분을 둘러싼 갈등 때문에 합의가 이행되지 않았다는 사실을 부인할 수 없다. 공동개발이라는 기능적·실리

9) http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submission.htm,
(검색일: 2018년 11월 02일).

적 측면을 강조한 잠정협정으로 합의를 도출한 한일대륙붕협정이 현재까지도 미 해결 과제로 남아 있는 이유는 다음과 같은 문제에 직면하고 있기 때문이다.

첫째는 비효율적인 공동개발의 관리구조이다. 공동개발협정의 관리구조는 당사국의 주권적 권리 보호와 자국의 균등한 배분의 측면에서 상호 만족스러운 기반을 제공해야 한다(Fox et al. 1989). 여기에서 관리는 공동개발구역 내에서의 석유 및 가스자원의 탐사개발활동 전반에 대한 관리, 허가·운영·감독권을 모두 포함하는 것을 의미한다. 한일대륙붕협정에서 공동개발의 시행을 위한 협의의 수단으로 공동위원회를 설치하여 운영하고 있지만 그 효율성은 양국 간의 관계와 밀접하게 연결되어 있다. 실제 해저자원의 공동개발은 한일관계가 원만하면 별문제가 없이 추진되었지만, 양국 관계가 갈등과 대립의 관계로 직면하면 공동개발은 전혀 진전 없이 위기에 봉착하곤 했다. 왜냐하면 공동개발의 관리 구조는 협정을 체결하는 당사국의 정치, 경제, 역사, 국내적 민감성 등 관련 상황을 반영한 결과에 따라 결정되기 때문이다. 예를 들면 한일대륙붕협정의 공동개발은 조광권자와 운영자의 선정에 양국 정부가 깊이 관여하다보니 운영자의 선정이 매끄럽게 진행되지 못하고 있다. 따라서 공동위원회가 공동개발을 둘러싼 갈등의 해결에 기여하지 못하기 때문에 양국 정부의 의사를 교환하는 장소 정도로 그 역할이 제한되고 있는 것이 현실이다. 이러한 비효율적인 공동개발 관리구조를 보완하기 위해 한일대륙붕협정의 공동개발 관리구조를 조광권을 발급하고 외국 기업과 직접 계약을 체결하는 등 강력한 권한을 가진 독립적인 법인 성격의 공동기구(Joint Authority)의 설립이 절실히 요구된다(Ong 2013, 192-203).

둘째는 형식적인 분쟁해결 절차 및 제도이다. 공동개발협정은 당사국 간의 분쟁, 공동기구와 계약자 간의 분쟁 등 사안 별로 적용할 분쟁해결절차와 준거법을 결정한다. 공동개발협정은 교섭 등의 내부 절차와 더불어 제3자적 분쟁해결절차를 규정하고 있으며, 다양한 국제법상 분쟁해결 방법들이 사용될 수 있기에 협의, 교섭, 조정과 같은 외교적 방법은 물론이고 중재 등과 같은 법적인 방법도 사용이 가능하다(Bastida et al. 2007, 419-420). 한일대륙붕협정에서 협정 이행과 관

련된 분쟁이 발생할 경우 우선 외교적 경로를 통해 해결을 모색하고, 만일 이 방법이 실패할 경우 3인의 중재위원으로 구성된 중재위원회 절차에 따라 판정을 위임한다. 하지만 중재위원회를 통한 분쟁해결의 경우 일방이 이를 거부하는 경우에도 절차가 계속 진행될 수 있는지가 의문이다. 무엇보다도 일방의 작위 또는 부작위가 협정의 실질규명에 대한 위반임을 입증해내야 하는데, 모호한 규정들로 접철되어 있는 협정의 규정들이나 협정의 목적 등을 근거로 당사국들의 국제적 의무 위반을 도출해 낼 수 있는지 불명확한 것이 현실이다. 이러한 한일대륙붕협정에서 형식적인 분쟁해결 절차를 극복할 수 있는 조정위원회를 두어 당사국의 정부를 실질적으로 구속하는 결정의 시간제한을 부가하는 등과 같은 효율적인 분쟁해결제도의 도입이 요구된다.

셋째는 UN해양법의 변화에 따른 일본의 이행거부이다. 앞에서 전술한 바와 같이 해양경계획정 원칙의 변화와 EEZ의 등장 등 관련 UN해양법의 변화가 1974년 한일대륙붕협정 체결 당시보다 향후 전개될 상황이 일본 측에게 유리한 상황으로 진척되는 모습을 보였다. 이에 일본은 2028년 6월 21일까지 협정의 실제 이행을 보류하는 소극적인 전략을 펼치고 있다(김현수 2007). 한일 양국은 공동개발협정을 체결한 이후 1979년 탐사 및 생산 운영권자를 선정하고, 1980년부터 1986년까지 공동 물리탐사를 실시하여 7개 공구를 시추했지만, 유전 발견에는 실패했다. 그 결과 1989년 8월 석유공사와 해밀톤 BP사 및 일본석유는 공동 조광권을 설정한 후 1992년 반납하였다. 이후 공동탐사는 중단되었지만, 한국 측은 협정의 이행을 위해 한일산업장관회담과 한일에너지실무협의회 등을 통해 공동탐사를 제안했고, 2011년 12월 한일산업장관회담에서 ‘공동 물리탐사 추진에 관한 공동성명서’를 채택했다(산업통상자원부 2014, 19). 동 성명서에 따라 2002년 8월부터 한국석유공사와 일본석유공단 간 공동으로 1개 공구인 2소구에 대한 공동 물리탐사를 실시했지만, 일본 측이 경제성에 대한 부정적 판단으로 공동탐사의 중단을 한국 측에 일방적으로 통보했다. 그 후 2006년부터 2010년까지 양국의 민간 기업들이 과거 진행된 탐사자료를 기반으로 공동연구를 하면서

공동개발협정의 불씨를 살려 두었지만, 2010년 3월 일본 측은 ‘석유 매장 가능성이 낮다’는 이유로 공동연구마저도 중단을 결정했다. 다시 말하면 한일대륙붕의 공동개발협정이 일본의 소극적인 태도에 의해 실질적인 이행거부와 한국의 이행을 강제하지 못하는 이유는 UN해양법 변화와 이행확보 수단의 결여에서 비롯된다. 따라서 한일 양국은 신의 성실한 교섭의 의무 원칙 아래 상생을 위한 노력을 계속하고 자원 개발과 생산에 따른 비용과 수익에 관한 기록을 제공해 주는 등 제도적 협동의 노력을 기울여야 할 것이다.

V. 맺음말

본 연구는 한일대륙붕협정을 외교사적으로 추적하여 동아시아의 해양질서가 어떻게 정립되었는지를 살펴보았다. 논쟁의 출발점은 1952년 ‘평화선 선언’으로부터 거슬러 올라가 한일대륙붕협정의 기원으로서 현대적 의미의 동아시아 해양 거버넌스가 한일관계사적 맥락에서 어떻게 형성되었는지를 논의하고 있다. 비록 한일대륙붕협정이 관할권과 인근 섬에 대한 영유권을 비롯한 많은 문제를 미해결 상태로 남겨둔 잠정협정의 성격을 띠고 있지만, 한일 양국은 최대치의 만족을 확보하기 위해 협상의무 이행을 통해 공동개발이라는 기능적·실리적 측면을 강조하고 있는 것이 동아시아 해양 거버넌스의 규범을 반영하고 있다는 사실을 부인할 수 없다. 이처럼 동아시아 해양 거버넌스로서 한일대륙붕협정은 관할권 주장과 관련된 분쟁 해결 차원이 아니라 관리의 차원에서 불확실성의 해소, 행위자의 조정, 글로벌 책무 이행 등에 초점을 맞추고 있다.

전후 한일해양질서의 재편과정에서 한일대륙붕협정은 트루먼 선언과 UN해양법협약의 전이, 평화선 철폐와 한일어업협정의 체결, UN의 극동경제위원회 보고서와 해저광물자원법 및 동법 시행의 제정 등과 같은 외교사적 사건과 연동되어

동아시아 해양 거버넌스의 하나의 축으로 자리매김하고 있다. 한일 양국은 1972년 10월부터 4차례 실무자 회의와 5차례 실무자 소위원회를 거쳐 1973년 7월 공동개발협정을 확정하였고, 1974년 1월 30일 한일대륙붕협정을 최종적으로 체결했다. 동아시아 영해의 자원민족주의에 따라 다양한 마찰 요인들이 존재했지만, 한일 양국은 경제와 안보라는 두 개의 이익을 공동으로 확보한다는 관점에서 대륙붕공동개발협정을 체결했다. 더욱이 한일 양국은 이 협정에서 ICJ의 권고에 따라 공동 관할 이용 혹은 개발에 관한 합의, 공동개발안의 공식화, 한일공동위원회의 설치 등과 같은 특징을 협상 과정에서 수용했다.

1969년 북해대륙붕사건 이후 ICJ는 분쟁 당사국에게 공동개발구역 설정과 공동개발제도를 지속적으로 권고해 왔다. 국제법상 해양공동개발제도는 관할권 중첩수역에서 연안국의 주권적 권리를 최대한 보호하고 공유자원 분배를 형평성의 원칙에 기반을 두어 균형을 달성하기 위한 국가들이 가장 선호하는 해양 거버넌스의 형태로 그 체계와 내용이 수렴되어 발전해 오고 있다. 주목할 것은 한일대륙붕협정이 분쟁 해역에서 영유권 문제를 동결하고 공동개발을 제도적으로 정착시켰음에도 불구하고, 조인 후 6년 3개월 만인 1980년 5월 공동개발이 시작되긴 했으나 현재까지도 실질적인 성과를 거두지 못하고 있다. 왜냐하면 한일대륙붕협정이 비효율적인 공동개발 관리구조, 형식적인 분쟁해결 및 제도, UN해양법협약의 변화에 따른 일본의 소극적인 이행과 거부 등과 같은 문제에 직면하고 있기 때문이다.

한일대륙붕협정은 50년(1978년~2028년)간 유효하다. 관련 당사국은 3년 전에 서면 통고를 함으로써 최초 50년간의 종료 시에 혹은 그 후에 언제든지 협정을 종료시킬 수 있다. 게다가 50년간의 유효기간에도 불구하고 일방당사국이 공동개발구역 내에서 천연자원을 더는 경제적으로 채취할 수 없다고 인지하는 경우에는 당사국은 협정을 개정하거나 종료시킬 것인지 아닌지를 상호 합의하며, 만일 합의가 이루어지지 않을 때는 상기의 기간 동안 유효하다는 점을 인식해야 한다. 일본 측의 소극적인 태도로 탐사 및 개발 작업이 제대로 수행되지 못하는

가운데 협정의 종료 시점이 다가오고 있다. 현 상황으로 2028년에 협정이 종료될 경우 과거 한일공동개발구역에서 한국과 일본은 중국과도 본격적인 해양경계협정을 위한 교섭에 착수하거나 중국이 참가한 혹은 중국의 이해를 고려한 새로운 공동개발협정을 체결하기 위한 제도적 노력을 마련해야 한다.

본 연구에서는 한일대륙붕협정의 외교사적 고찰과 미해결 과제 분석을 통해 동아시아 해양 거버넌스를 설명하는 데에 있어서 주요 행위자인 중국을 포함하고 있지 않다. 이 점은 본 연구의 한계로 지적될 수 있으며 또한 동아시아 해양 거버넌스의 구축 과정에서 정책 결정에 참가하고 있는 행위자들의 이해관계를 통해서 미해결 과제의 대륙붕공동개발협정을 보다 구체적으로 설명할 수 있는 접근이 향후 숙제로 남아있다고 하겠다. 다시 말하면 한국 정부는 한일대륙붕협정을 동아시아 해양 거버넌스의 일환으로 인식하고 해양공동개발 전반에 대한 국가실행의 연구와 동시에 성공적인 해양경계협상 전략을 수립해야 할 시점이다.

참고문헌

[1차 자료]

- 한국외교문서. 1952. 「어업위원회 회의록: 제1차 어업분과위원회 의사록」, 723.1JA, 본/어1952.1-15차, 84, 정무과, 1952, C1-0001, *, 1670-1986. (이하 한국외교문서 표기는 다음과 같이 열거함. 자료제목, 분류번호, 등록번호, 생산과, 생산년도, 필름번호, 파일번호, 프레임번호, ‘*’은 누락 표시).
- _____. 1969. 「한일대륙붕 분쟁: 1969」, 743.11JA, 3268, 동남아주과, K-0007, 01, 0001-0036.
- _____. 1970. 「한국해저개발 구역 내에서의 석유탐사 및 개발: 1970」, 763.91, 3890, 동북아주과, 1970, M-0017, 04, 0001-0191.
- _____. 1975. 「한국 근해 대륙붕 개발에 대한 미국의 입장 및 각국 반응: 1973-75」, 763.91, 8747(1249), 경제협력과/동북아2과/북미1과, 1975, M-0036, 11, 0001-0188.
- 日本外交文書. 1952. 文書番号 525, 「“海洋主權”に関する大韓民国大統領宣言」 (1952.1.18.).
- _____. 1963. 文書番号 696. 「漁業問題に関する日本側の立場」 (1963.7.19.).
- _____. 1966. 文書番号 202. 「日本国と大韓民国と間の漁業に関する協定」 (1966.4.).
- ECAFE(Economic Commission of Asia and Far East). 1969. “Geological structure and some water characteristics of the East China Sea and the Yellow Sea.” *Technical Bulletin*, Vol. 2.

[2차 자료]

- 김은수. 1999. “한국과 일본간 남부대륙붕 경계획정에 관한 법적 문제점 소고.” 『국제법학논총』 제44권 2호, pp. 35-53.
- 김자영. 2015. “관할권 중첩수역 해양공동개발에 관한 국제법 체제와 한일 대륙붕 공동개발협정의 재조명.” 『국제법학회논총』 제60권 2호, pp. 67-98.

- 김현수. 2007. “한일간 동중국해 해양경계획정에 관한 일본주장의 대응 논리.” 『국제법학 회논총』 제52권 1호, pp. 43-66.
- 남기정. 2008. “한일회담시기 한일 양국의 국제사회 인식: 어업 및 평화선을 둘러싼 국제법 논쟁을 중심으로.” 『세계정치』 제29집 2호, pp. 125-157.
- 박창건. 2010. “국제해양레짐의 변화에서 한일대륙붕협정의 재조명: 동북아시아 미시-지역 주의 관점으로.” 『한국정치학회보』 제45집 1호, pp. 165-189.
- _____. 2015. “해양 거버넌스의 재구축을 향한 일본의 국내 연구동향 분석: 2013~2014년도 해양법·정책·안보·자원 및 환경 분야에 관한 문헌 검토를 중심으로.” 『동서연구』 27권 2호, pp. 195-211.
- 박창건·안도준코. 2016. “동북아 근해협력으로서의 한일대륙붕협정: 공동개발 협력 레짐의 구축을 향하여.” 『일본공간』 제20권, pp. 178-207.
- 박춘호. 1984. “한국의 대륙붕경계 문제.” 『한국해법회지』 제6권 1호, pp. 59-102.
- 산업통산자원부. 2014. “제2차 해저광물자원개발 기본계획.” <file:///C:/Users/박창건/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/3CW5EUAЕ/제2차해저광물자원개발기본계획.pdf> (검색일: 2019/03/21).
- 신창훈. 2006. “대한민국의 대륙붕선언의 기원과 1974년 한일대륙붕공동개발협정의 의의.” 『서울국제법연구』 13권 2호, pp. 57-80.
- 안도준코. 2015. “한일대륙붕협정의 교섭의 의의: 공동이익 확보 시도.” 『일본공간』 제18권, pp. 133-160.
- 이석용. 2015. “해저자원 공동개발에 대한 국제법적 고찰: 한일대륙붕공동개발협정을 중심으로.” 『법학연구』 제55권 2호, pp. 93-127.
- 이창휘. 2005. “대륙붕 한계의 변화와 법적 성질에 대한 고찰.” 『해사법연구』 제17권 1호, pp. 93-127.
- 정인섭. 2006. “1952년 평화선 선언과 해양법의 발전.” 『서울국제법연구』 제13권 2호, pp. 1-28.
- 조윤수. 2008. “‘평화선’과 한일 어업 협상: 이승만 정권기의 해양질서를 둘러싼 한일간의 마찰.” 『일본연구논총』 제28집 2호, pp. 193-223.

- _____. 2015. “한일어업협정과 해양경계 획정 50년.” 『일본비평』, 제12권, pp. 102-133.
- 지철근. 1979. 『평화선』, 서울: 범우사.
- 한국의교통상부 조약국 편 (2006), 『동북아해양법령과 유엔해양법협약집』, 서울: 일조각.
- 한국의외무부. 1974. 『대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정/대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 북부구역 경계획정에 관한 협정』, 서울: 배문사.
- 현대송. 2018. “아베정권의 해양정책.” 2018년 12월 1일 국립외교원에서 개최된 한국국제정치학회 연례학술회의 발제문, 일본분과위원회 「아베정권의 과거, 현재, 미래」.
- 三好正弘. 2001. 「日韓大陸棚共同開發協定と国連海洋法條約: 海洋法體制下の展望」 『國際法學會論叢』 第46卷 1号, pp. 327-331.
- 林久茂. 1993. 「国連海洋法條約の成立と概要」, 林久茂・山手治之・香西茂 (編) 『海洋法の新秩序』, 東京: 東信堂.
- 水上千之. 1977. 「大陸棚問題」 『ジュリスト』 第647号, pp. 36-42.
- 山本草二. 1992. 『海洋法』, 東京: 三省堂.
- 矢次一夫. 1970. 「海洋共同開發案」 『新国策』 第37卷, 第24号.
- Allison, Edward. H. 2001. “Big law, small catches: Global governance and fisheries crisis.” *Journal of International Development*, vol. 13, no. 7, pp. 933-950.
- Bastida, Ana E., Adaeze Ifesi-Okoye, Salim Mahmud, James Ross, and Thomas Walde. 2007. “Cross-border unitization and joint development agreement: an international law perspective.” *Houston Journal of International Law*, vol. 29, no.3, pp. 355-422.
- Fearon, James D. 1998. “Bargaining, Enforcement, and International Cooperation.” *International Organization*, vol. 52, no. 2, pp. 269-305.
- Fox, Hazel et al. 1989. *Joint Development of Offshore Oil and Gas*. London: British Institute of International & Comparative Law.
- Klare, Michael. 2013. “The growing threat of maritime conflict.” *Current History*, vol.

112, Issue, 750, pp. 26-32.

- Miles, E. L. 1999. "The concept of ocean governance: evolution towards 21st century and the principle of sustainable ocean use." *Coastal Management*, vol. 27, no. 1, pp. 1-30.
- Ong, David. M. 2013. "Implications of recent Southeast Asian state practice for the international law on offshore joint development." in Robert Beckman, *et al. Beyond Territorial Disputes in the South China Sea: Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources*, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 187-217.
- Roe, Michael. 2009. "Maritime governance and policy-making failure in the European Union." *International Journal of Shipping and Transport Logistics*, vol. 1, no. 1, pp. 1-19.
- Young, O. R. 1994. *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca, New York: Cornell University.
- Wamsley G. L. & Dudley, S. L. 1998. "From reorganizing to reinventing: sixty years and we still don't get it." *International Journal of Public Administration*, vol. 21, no. 2, pp. 323-374.

투고일: 2019.02.12. 심사일: 2019.03.21. 게재확정일: 2019.03.31

A Diplomatic Review and Unresolved Task of Korea-Japan Continental Shelf Agreement: towards the Establishment of East Asian Ocean Governance

Park, Chang-Gun | Kookmin University

This study aims to illuminate how East Asian ocean order has been established by tracking the negotiation process of Korea-Japan continental shelf agreement. The discussion focus on tracking how Korea-Japan continental shelf agreement, which is closely related the formation of East Asian ocean governance in the modern sense, affected. It is notable that Korea-Japan continental shelf agreement aims to establish East Asian ocean governance which is not about conflict resolution with jurisdictional claims but, in the administrative level, through concepts such as the solution of uncertainty, the actor's adjustment, the implementation of global responsibilities. In the process of reorganizing the Korea-Japan ocean order after the war, Korea-Japan continental shelf agreement settle down as an axis of East Asian ocean governance in conjunction with diplomatic and historical events such as transforming Truman Declaration and UN ocean law convention, the abolition of the peace line and the conclusion of Korea-Japan fisheries agreement, the report by the Far East Economic Council of UN, enactment of the undersea mineral resources law and the enforcement of same law. Although the oceans of East Asia had various frictional factors due to resource nationalism, Korea and Japan signed a joint continental shelf development agreement from the perspective of securing the two interests of economy and security. Also, the two countries, at the recommendation of international court of justice, accepted features such as the use of a joint jurisdiction or agreement on the development,

the formation of joint development plan, the establishment of Korea-Japan joint commission in the course of negotiation. Nonetheless, Korea-Japan continental shelf agreement has not made any real progress to the present day of December, 2018 because the agreement is facing problems like inefficient joint development management structure, formal dispute resolution and system, Japan's passive refusal to implement due to changes in UN convention on the law of the sea.

Key Words | East Asia, diplomatic review, Korea-Japan continental shelf agreement, unresolved task, ocean governance