

‘한일대륙붕협정’ 교섭의 의의

— ‘공동이익’ 확보의 시도

안도 준코_국민대학교 국제학부

목 차

- I. 들어가며
- II. 한일대륙붕협정 교섭 배경
- III. 동중국해 대륙붕 개발에 대한 한일 대응
- IV. 정부 간 ‘공동개발’ 합의와 조인 과정
- V. 결론

국문초록

최근 한일관계는 독도 및 역사인식과 같은 마찰 요인들을 둘러싸고 1965년 이래 ‘최악의 관계’로 평가되고 있다. 그러나 ‘마찰의 시대’라고 평가되던 1970년 전 반 역시, 영토와 자원이라는 중요한 요소들을 포함하는 다양한 마찰 요인들이 존재하고 있었음에도 불구하고 ‘한일대륙붕협정’은 체결되었다. 당시 협의가 이루어졌음에도 한일 양국은 동중국해 대륙붕의 경계획정 근거와 관련하여 대립하고 타협할 수 없었다. 정부 간 협의가 진전되지 않는 한편, ‘민간’ 회의에서 대륙붕 경계획정을 ‘보류’하고 공동개발하는 안이 제시되었다. 이 안이 한일 양국의 정상, 고위급 정책자들의 협의에서 제시되어 합의되었다. 고위급 정책자들이 국민 감정을 ‘무시’하면서 공동개발에 합의한 것은 경제와 안보라는 두 개의 이익을 공동으로 확보할 것을 선택했기 때문이다. 또한, 이들 선택은 한일 정상, 고위급 정책결정자들의 리더십에서 기인했다는 점도 중요한 요소가 되었다. 이런 관점에서 향후 한일관계의 유지 및 개선과 관련해서 ‘공동이익’은 다시 한 번 중요한 키워드가 될 수 있다고 보인다.

주제어

한일관계, 한일대륙붕협정, 공동개발, 공동이익

.....

I . 들어가며

2015년은 1965년 한일기본조약이 체결된 지 50주년이 되는 해이다. 그러나 최근 한일관계는 1965년 이래 ‘최악의 관계’로 평가되고 있다. 지난 2015년 11월 2일에는 3년 만에 한일정상회담이 개최되며 박근혜 대통령과 아베 신조(安倍晋三)총리는 정상 취임 후 처음으로 만남의 자리를 가졌다¹⁾. 그러나 회담을 계기로 양국 관계가 개선될지는 여전히 미지수로 남는다. 한일 양국은 독도와 역사인식을 둘러싸고 지속적으로 관계의 악화와 진정 상태를 되풀이해왔으나 최근 양국의 관계 악화는 정부차원을 넘어서 양국의 국민감정, 특히 일본인들의 대 한국 감정에 큰 영향을 미치고 있다. 한일관계의 최대 갈등 요소는 독도와 역사인식을 둘러싼 마찰²⁾이며, 주목할 점은 과거에도 한일 관계가 독도나 특정 마찰 요인을 둘러싸고 급속하게 악화되던 시기가 있었다는 점이다. 그 중 한 시기가 1970년대 전반³⁾이며, 이 시기 ‘한일대륙붕협정’이 체결되었다. ‘한일대륙

1) 양국 정상은 한미일 정상회담(2014년 3월) 등을 통해 비공식적으로 대화를 나눈 적은 있지만 양국 정상이 공식적인 만남의 자리를 마련한 것은 금번 회담이 처음이라고 볼 수 있다.

2) 이원덕, 『역사마찰을 넘어 신시대로』 2015 한일국교정상화 50주년 국제 학술행사 한일관계의 과거를 넘어 미래로』, 2015, 19쪽.

3) 1970년대, 특히 1972-74년 동안 한일관계에 관해서는 ヱィクター. D. チャ, 橋洋一 監訳・倉田秀也 訳, 『米日韓反目を超えた提携』, 有斐閣, 2003, 103-142쪽을 참

붕협정'을 둘러싸고 독도가 위치하는 동해부터 동중국해를 잇는 대륙붕의 경계라는 영토문제와 함께 대륙붕에 매장되어 있는 자원의 확보라는 중요한 요소가 포함되어 있는데도 불구하고 교섭은 비교적 단기간에 합의에 이르렀다. 한일 교섭 진행 시 일반적으로 상당한 시간이 소요되는 것을 감안할 때, '한일대륙붕협정'의 합의가 단기간에 이루어질 수 있도록 작용한 요인을 파악하는 것이 본 연구의 목적이다. 이를 위해 본 연구에서는 '한일대륙붕협정'의 교섭 과정을 분석하고 마찰 상태임에도 불구하고 합의에 이른 요인들을 파악한다. 더 나아가 '한일대륙붕협정'이 오늘날의 한일관계로 시사하는 점을 고찰하고자 한다.

Ⅱ. 한일대륙붕협정 교섭 배경

동해 및 동중국해 대륙붕 개발을 둘러싸고 한일 간 교섭이 시작된 것은 1960년대 이후이다. 세계 에너지 패러다임이 석탄에서 석유로 전환됨에 따라 한일 양국 역시 세계적 흐름에 맞추어 에너지 정책을 전환하게 된다. 또한, 당시 '제2차 경제개발5년계획(1967-1971년)'을 진행 중이던 한국과, 고도경제성장 말기에 접어든 일본은 강력하게 경제 정책을 추진하고 있었다. 따라서 이 시기 천연자원 매장량이 많지 않은 한일 양국의 입장에서 값싸고 안정적인 에너지 자원의 확보는 중요한 정책 중 하나였다.

1960년대에는 유럽을 중심으로 거대한 가스전이나 유전이 발견되며 전 세계적으로 대륙붕이 자원 매장지로서 주목받게 되었다. 동시에 개발

조. 한편, 1970년대 한일관계를 '마찰의 시대'로 부르는 것에 대해 다시 생각해 보아야 한다는 의견(남기정, 「중일국교정상화와 한일관계-지연된 갈등」, 국민대일본학연구소 편, 『박정희시대 한일관계의 재조명』, 선인, 2011를 참조)도 나오고 있다.

기술의 진전은 그 당시까지 불가능했던 해저 및 대륙붕 개발을 가능케 했다. 이와 함께 1960년대 초반에 접어들며 동중국해 대륙붕의 천연자원 매장 가능성도 언급되기 시작했다. 이에 따라 유엔아시아극동위원회(ECAFE: Economic Commission of Asia and the Far East)는 동중국해 대륙붕 조사 프로젝트의 일환으로 ECAFE 하부기관인 아시아연해광물자원공동탐사위원회(CCOP: Coordination Committee for Geoscience Programmes in East and Southeast Asia, 이하 CCOP)를 설립하여 1968년 10월부터 11월에 걸쳐 동중국해와 황해의 대륙붕을 조사했다.

같은 시기, 한국은 제주도 서귀포를 기점으로 동해 안 울산 앞바다에 이르는 수심 200m의 대륙붕과 서해안 인천 앞바다에서부터 목포 앞바다를 경유하여 서귀포로 이어지는 대륙붕에 대해서도 석유나 가스 등 천연자원이 매장 가능성을 고려하여 대륙붕 해저자원개발로 착수했다고 발표했다. 이와 함께 미국은 한국이 해저자원개발을 위해 착수한 대륙붕개발에 대한 기술개발 참여의 의지를 밝히기도 했다. 한국 정부는 1968년 10월, 해저자원 보호와 개발에 필요한 ‘해저광물자원개발법’⁴⁾의 제정을 마련에 착수했다.

한편, 일본에서는 CCOP가 조사하기 전부터 이미 닛세키(日石)그룹/셀/미쓰비시(三菱)그룹 등이 동해를 거쳐 동중국해에 이르는 구역에 대해 미국, 영국의 석유회사들과 해저석유의 개발에 나서기 시작되었다. 1966년 3월 이데미쓰홍산(出光興産)은 영해를 넘어서는 동해 대륙붕 시굴권 설정을 신청해서 본격적으로 석유개발로 착수했다. 또한 1967년 10월 일본 정부는 셀홍산(이후로 미쓰비시 그룹과 함께 ‘니시니혼석유(西日本石油)’라는 합작회사를 설립 후, ‘신니혼석유(新日本石油)’로 명칭을 변경하

4) 1970년 1월 1일 시행, 법률2184호. 현행법은 2011년 4월 14일 시행, 법률10596호. 38조와 부칙으로 구성된다. 총무처 국무회의록(제28회) 3-1 한국해저개발구역내에서의 석유탐사 및 생산에 관한 협약서(1969), 21~23쪽.

였으며)이 ‘공업법’⁵⁾을 근거로 행한 광구 신청을 하자 이를 허가했다. 쉘
홍산이 신청한 광구는 산인(山陰) 앞바다의 영해를 넘어서 고토열토(五島
列島) 앞바다에 이르는 넓은 범위였다.

이데미쓰홍산, 쉘홍산에 이어서 닛세키의 자회사인 니혼석유개발(日
本石油開發)은 20년에 걸쳐 긴밀한 협력관계를 맺고 있었던 미국의 The
Texas Company와 Chevron Corporation으로부터 동중국해 해저 개발의 협
력제안을 받아들여⁶⁾ 1968년 12월 서큐슈(西九州) 앞바다에 광구를 신청했
다. 또한 1969년과 1970년에는 데이코쿠석유(帝國石油)회사가 광구를 신
청했다. 일본의 석유회사들이 속속 광구를 신청하는 가운데 일정 부분의
광구가 한국에서 개발 예정인 광구와 중복되는 것이 밝혀졌다. 이에 따라
일본의 석유회사들은 일본정부에 한국정부와 협의하도록 요청했다. 이
후, 일본정부는 한국정부에 협의를 요청하여 세 번에 걸친 협의가 이루어
졌다.

Ⅲ. 동중국해 대륙붕 개발에 대한 한일 대응

1. 정부간 교섭의 대립

일본정부의 요청으로 이루어진 세 번의 협의는 주로 일본이 한국의
동중국해 대륙붕 개발 상황에 대해 질문을 하는 형태로 이루어졌다. 1969

5) 1950년 12월 20일 공포. 현행법은 2011년 7월 22일 개정. 법률84호, 10장 194조
와 부칙으로 구성된다.

6) 제84차 국회참의원상공위원회(1978년 6월 5일) 심의로 참고인으로서 참석한 니
혼석유개발 주식회사 상무이사 이토 지로(伊藤治郎)에 의한 발언 (국회회의록
검색시스템[http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=11985&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=709&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=12650](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=11985&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=709&DPAGE=1&DTOT
AL=1&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=12650)(검색일: 2015. 11. 9)).

년 4월에 개최된 첫 번째 협의에서 일본은 한국의 대륙붕 개발에 관련된 질문 내용을 포함하는 ‘TALKING PAPER’⁷⁾를 제출하였으며 대륙붕 개발 관련 한국의 국내법 제정에 큰 관심을 표명하였다. 또한 한국의 개발예정 광구 범위에 대한 정보를 요청하였으나 한국 측은 대륙붕 개발관련 국내법 제정에 대해서는 정부의 입장을 알 수 없다는 답변으로 응했다. 그러나 실질적으로는 협의가 마무리되고 열흘 뒤인 1969년 4월 11일, 국무회의에서 ‘해저광물자원개발법’이 의결되었다. 더 나아가 법안이 의결되기 전에 미국 걸프 오일사(Gulf Oil)와 ‘석유탐사 및 생산에 관한 협약서’초안을 작성하기 위한 준비가 진행되고 있었으며 협약 이후 6개월 이내로 탐사가 예정되어 있는 상황이었다⁸⁾.

이런 상황 가운데 1969년 4월 12일 개최된 제2차 협의에서 일본은 ‘해저광물자원개발법’의 내용을 한국 측에 요청하였다. 이로부터 3일 후, 한국은 미국 걸프와 ‘석유탐사 및 생산에 관한 협약’을 체결하였으며 같은 날 개최된 제3차 협의에서 일본은 ‘석유탐사 및 생산에 관한 협약’의 구체적인 내용의 질문에 대하여 한국은 일본이 걱정할 만한 일은 없다고 대답했다. 세 번에 걸친 협의가 마무리 지어진 후, CCOP가 발표한 조사결과보고서(『Emergy Report』)에 따르면, 동중국 대륙붕에는 장래 유망한 유전이 있을 가능성이 높다고 판명되었다.

보고서 발표 후, 한국은 바로 대륙붕의 권익 확보를 위해, 1969년 4월 걸프와 체결한 협약에 이어 1969년 12월과 1970년 초에는 Caltex나 Royal Dutch Shell 등 두 개의 석유회사와 대륙붕 탐사 및 개발협약을 체결하며 해저석유개발의 본격화 계획에 착수했다. ‘해저광물자원개발법’은 1969년 12월 국회를 통과하였고 이듬해 1월에는 대통령령에 의해 정식으로 공포

7) 아주국정 「대륙붕 개발 계획에 관련한 일본 정부의 문의」 1969. 4. 2, 대한민국 외무부 외교문서 등록번호3268, 『한일 대륙붕 분쟁, 1969』, 8쪽.

8) 『每日經濟新聞』 1969년 4월 3일.

되었다. 1970년 5월 30일에는 시행령이 공포되었고 6월 16일에는 동중국해 대륙붕에 이미 획정되어 있던 광구에 하나를 새롭게 추가하여 총 7개의 광구에 대해 당해 연도 7월부터 작업이 시작될 예정임이 발표되었다⁹⁾.

한국 정부가 이처럼 적극적으로 동중국해 대륙붕 개발에 착수하자 일본정부는 동중국해 대륙붕 문제를 외교적 현안으로 인식하기 시작하였다¹⁰⁾. 이 시기 일본은 한국이 대륙붕 개발에 대한 적극적인 자세를 보이기 전까지는 대륙붕 개발에 대해 다소 소극적인 자세를 보이고 있었는데, 이는 사토 에이사쿠(佐藤栄作) 정권이 안고 있던 미일안보 연장, 미일섬유 교섭, 오키나와 반환 등과 같은 중요한 문제들로 인해 대륙붕 개발 안건이 중요하게 다루어지지 않았기 때문이라고 추측된다. 1970년 12월 26일자 사토 총리의 일기에 따르면, ‘야쓰기 가즈오(矢次一夫)군이 연말 인사로 또 다시 한 대(台灣) 일의 대륙붕개발안을 가져 왔다. 별로 유쾌한 이야기가 아니라서 흘려보내기로 했다¹¹⁾’고 기록되어 있다. 이처럼 오키나와 반환 문제를 가장 중요하게 여겼던 사토 총리는 대륙붕 문제는 큰 관심을 가지지 않았던 것으로 보인다.

1970년 6월, 일본은 정부 간 교섭을 제안하는 각서를 한국에 보내며 같은 해 9월이나 10월에는 교섭을 시작해 되도록 빠른 시기에 ‘한일대륙붕협정’ 체결을 희망한다는 의사¹²⁾를 전달했다. 그러나 한국은 일본의 제안을 거절했는데 한국이 대륙붕협약을 비준하지 않았고 협약 규정에 따를 필요가 없다라는 이유에서였다. 이와 함께 1969년 2월 20일 국제사법재판소(ICJ: International Court of Justice, 이하 ICJ)의 제시했던 ‘북해대륙붕

9) 『毎日經濟新聞』 1970년 6월 16일. 신문에서는 ‘일본의 남단 해역까지 깊이 침투하는 한 광구를 새롭게 추가했기 때문에 ‘한일 간의 새로운 영토분쟁이 될 문제점을 남겼다고 지적하고 있다.

10) 朴敏圭, 「1970年代の日韓關係と日本外交—日韓大陸棚協定を中心に」, 『慶應義塾大学法学研究科法政治論研究』 51号, 2001, 98쪽.

11) 伊藤隆 監修, 『佐藤栄作日記 第4巻』, 朝日新聞社, 1998, 234쪽.

12) 『朝日新聞』 1970년 7월 9일.

사건' 판결¹³⁾도 일본 제안을 거절하는데 큰 영향을 미친 것으로 보인다. '북해대륙붕사건'에서 ICJ는 대륙붕의 경계를 획정하기 위한 기준으로 '자연연장'을 제시하였으며 한국은 판결에 따라 '자연연장론'을 채택했다¹⁴⁾.

1969년 8월, 한국은 7개 광구 중, 1969년 2월에 실시했던 대륙붕 탐사 결과를 발표했다¹⁵⁾. 동시에 칼텍스가 제5광구의 탐사를 시작했는데 일본은 이를 연기하도록 요청했다. 그리고 한국은 9월 24일에는 Wendell Phillips Oil Company와 '석유탐사 및 개발에 대한 협약을 체결하였는데 그 내용은 제7광구 약 7천평방 킬로미터를 탐사기간 8년, 생산기간 30년에 걸쳐 실시한다는 것이었다¹⁶⁾. 일본은 1970년 10월, 가나야마 마사히데(金山政英) 주한대사가 한국 외무부를 방문하여 한국의 대륙붕 개발에 관한 교섭을 요청하였다. 특히 대륙붕 경계는 한일 양국의 합의에 따라 결정되어야 하며 중복되는 지역을 한국이 먼저 탐사, 개발하지 않도록 요청한 것이다. 결국 한국과 일본은 1970년 11월, 제1차 교섭 개최를 결정하였다¹⁷⁾.

1970년 11월, 한일 양국의 외무부(외무성) 아시아국장의 참석 하에 제1차 예비실무자 협의가 서울에서 개최되었다. 협의가 시작되기 전부터 대륙붕 경계 획정 근거와 관련하여 한국은 '자연연장론', 일본은 '중간선

13) 북해대륙붕사건은 북해 대륙붕의 영유권을 둘러싸고 서독, 덴마크, 네덜란드가 다투었던 사건이다. 그 사건은 국제사법재판소로 처음으로 제기된 대륙붕 경계획정에 관한 분쟁이었다(筒井若水, 『國際法辭典』, 有斐閣, 2002, 314쪽). 사건의 과정과 자세한 판결 내용은 水上千之, 『海洋法－展開と現在』, 有信堂光文社, 2005, 136~137쪽; 三好正弘, 「日韓大陸棚共同開發協定と國連海洋法條約」, 『國際法學會論叢』 第46卷1号, 2001, 167쪽 등을 참조.

14) 朴敏圭(2001), 99쪽.

15) 『京郷新聞』 1970년 8월 6일.

16) 『毎日經濟新聞』 1970년 9월 24일. 협약은 東北亞州課, 『한국해저개발구역내에서의 석유탐사 및 개발: 1970』 대한민국 외무부 외교문서 등록번호3890, 168-18. 일본에서도 예를 들면 『朝日新聞』 1970년 9월25일자에서 같은 내용이 보도되었다.

17) 『朝日新聞』 1970년 10월 16일.

론'을 주장하고 있었기 때문에 이에 대한 대답은 이미 예상되어 있었다. 실제로 양측 주장의 극심한 대립으로 인해 결국 협의는 결렬되었다.

1차 협의가 결렬됨에 따라 한일 양국은 되도록 빠른 시일 내에 제2차 협의를 개최하고자 하였으나 구체적인 시기는 결정되지 않았다. 한편, 1971년 8월에 개최되었던 제5차 한일정기각료회의 준비를 위한 사전교섭에서 대륙붕문제에 대한 논의가 이루어졌다. 먼저 일본은 1971년 7월 16일 제12항 '대륙붕경제계획문제'에 대해 '양국의 각료들은 양국에 존재하는 대륙붕의 경제계획 문제가 신속히 해결되어야 한다는 점을 확인하였고 이를 위해 양국은 국제법 원칙을 기반으로 양국 정부가 지속적으로 협의하기로 합의'¹⁸⁾한다는 안(案)을 작성했다. 이 안은 양국의 대사관에도 통보되었다. 1971년 7월 27일 가나야마 대사와 김용식 외무부 장관과의 면담에서 김 장관은 일본의 안에 대해 긍정적인 평가를 내렸지만 필요에 따라서는 일본 측에서 제시한 '안'이 수정될 필요가 있다고 언급하며 사무국의 검토 후 한국 측 의견을 가나야마 대사에 전달하겠다고¹⁹⁾는 의사를 표명했다.

일본이 작성한 안을 전달받은 한국은 7월 31일 '제5차 한일정기각료회의 공동성명(정치관계)한일 양국 안 대대표'를 작성했다. 대대표에서는 제12항 '대륙붕 경제문제' 관련하여 '일본 안을 삭제'²⁰⁾하고 새롭게 제13항을 추가해서 '양국 간의 협력'을 강조하는 문장을 삽입했다²¹⁾. 8월 4일 한

18) 木村大臣代理 「日韓定期閣僚會議(コミュニケ案)」昭46年(1971年)7月22日, 日本政府外交文書『日韓關係(第5回日韓定期閣僚會議1)』, 2010-3961, SA. 1. 2. 2 (이하 「日韓關係(第5回日韓定期閣僚會議1)」).

19) 金山大使 「閣僚會議」1971年7月27日, 『日韓關係(第5回日韓定期閣僚會議1)』.

20) 동북아과 「제5차 한·일 정기각료회의 공동성명안」1971. 8. 2, 대한민국 외무부 외교문서 등록번호4172, 『한일 정기각료회의, 제5차. 동경, 1971.8.10.-11 전4권(V. 2 결과보고)』, 24쪽.

21) 위의 문서 및 「제5차, 한·일 정기각료회의공동성명서 한국측안」 1971.8.3., 『日韓關係(第5回日韓定期閣僚會議1)』.

국이 작성한 안을 일본 측에 전달했으며²²⁾ 이에 대해 일본은 8월 9일 제 12항은 한국의 안대로 수정하고 제13항을 처음에 일본이 제시했던 제12항 ‘대륙붕경계획정문제’를 삽입²³⁾한 뒤 8월 8일 수정된 안을 한국 측에 송부했다.

8월 11일, 한일 양국은 공동성명 기초위원회에서 8월 9일 일본 작성 안에 대해 협의했다. 한국은 일본이 제안한 제13항 ‘대륙붕경계문제’와 관련하여 국내 여론을 감안하여 대중에 공개하는 것은 피하고 싶다는 의사를 밝혔다. 이에 대해 일본은 제14항 ‘재일한국인 대우문제’ 하단의 ‘차관급회의’를 삽입하고 싶다는 한국의 요구를 취소하는 것을 전제로 제13항을 삭제하는 것에 합의했다²⁴⁾. 공동성명 안 변경과 함께 각료회의 외무관계 개별회의에서 대신(大臣) 발언 부분의 대륙붕문제 부분도 수정했다. 대신 발언에서 일본은 한국이 ‘일방적’으로 광구를 설정했던 점과 협의 태도에 강한 불만을 표명했다. 한국의 태도가 일본의 대 한국 경제 원조에 영향을 미칠 가능성도 언급했으나 결과적으로는 일본이 ‘대한원조’라는 표현을 ‘경제협력’으로 변경하는 등 한국 여론을 고려한 표현으로 순화되며 매듭지어졌다.

1971년 8월에 개최된 제5차 한일정기각료회의에서 양국은 대륙붕 문제에 관한 제2차 예비실무자협의를 빠른 시일 내에 개최하여 대륙붕문제를 해결하기로 결정했다. 이에 따라 제2차 협의는 1971년 9월에 개최되어 일본은 대륙붕 중북 지역에서 당분간 탐사를 진행하지 않을 것을 주장하였으나 양국은 서로 지금까지의 주장을 되풀이하며 협의는 진전을 보이지 않았다.

22) 金山大使 「日韓定期閣僚會議(コミュニケ案)」 1971年8月4日, 『日韓關係(第5回日韓定期閣僚會議1)』.

23) 「8月9日日本側対案」, 『日韓關係(第5回日韓定期閣僚會議1)』.

24) 外務關係コミュニケ作成メモおよび「外務起草委員會」 1971年8月20日, 『日韓關係(第5回日韓定期閣僚會議1)』.

제2차 협의가 마무리 되고 5개월 후, 1972년 2월, 제3차 예비실무자협 의가 개최되었다. 협의에서는 한일 양국이 함께 개발하려는 제7광구 경제계획에 따른 국제법상 문제를 논의하였으나 한일 양국의 주장은 바뀌지 않았고 다음 협의 일정조차 결정하지 못한 채 협의는 마무리되었다.

상황이 이렇게 되자 일본은 1972년 5월, 대륙붕 경제계획 문제를 국제조정에 맡기고, 조정에서 해결이 불가능할 경우에는 ICJ에서 재판을 진행할 것을 제안했다. 그러나 이 역시 한국이 일본의 제안을 거절하며 상황은 별다른 진전을 이루지 못했다.

2. 민간 공동개발의 제안

정부 간 협의가 진전하지 않는 상황에서 '민간'에 의한 협의에서도 대륙붕 문제가 화제가 되었다. 1970년 8월에 개최된 제4차 한일협력위원회 상임위원회²⁵⁾에서 일본 측 대표인 야쓰기는 동중국해 대륙붕과 관련하여 한일 양국이 각각의 영해를 상호 규제로부터 개방하고, 공동으로 해양지역의 조사연구개발하자는 내용의 "공동개발안"을 제안했다²⁶⁾. 야쓰기는 '대륙붕에 매장되어 있는 자원은 대단한 가치를 지니는 자원으로서 현재의 기술로 탐사나 개발은 어려운 일이 아니지만 '해양 자원은 국제적인 재산으로 인식하여 개별 국가의 범위로 분할하면 안 된다'고 주장했다. '지역을 세분화하여 개발하는 것보다 종합적으로 개발하는 것이 더 큰 이

25) 한일협력위원회 일본 측 설립자 중 한 명인 야쓰기는 동 위원회는 정치, 경제, 문화 등에 대해 '민간의 입장'으로 협의하는 것이며, 정부의 정책결정과는 다른 조직이라고 말했다. 그러나 실질적으로는 멤버들은 정치나 경제계의 주요 인물들이며, 정부에 대한 '압력단체'(朝鮮統一問題研究会, 『シリーズ日韓問題1腐敗する政治 機構と人脈』, 晩聲社, 1980, 63쪽)였다. 한편, 한국은 한일협력위원회를 여러 문제들을 의논하고 구체적인 성과를 달성하는 자리라고 간주했다.

26) 『京郷新聞』 1970년 8월 25일. 朴敏圭(2001), 104쪽, 矢次一夫, 「海洋の共同開発案」, 『新国策8月25日号』 第37卷 第24号, 国策研究会, 1970.

익창출에 도움이 된다²⁷⁾며 공동개발의 의의를 강조했다²⁸⁾. 이런 내용은 한국에서는 ‘예상치 못 했던 제안’²⁹⁾으로 보도되었다. 그러나 실질적으로는 1970년 8월에 개최된 제4차 한일협력 상임위원회에서 규정된 한국, 대만, 일본에 의한 ‘삼자연락위원회 시안’ 중 해양자원개발은 연락위원회가 실시할 사업 중 하나에 포함되어³⁰⁾ 한국은 대륙붕 공동개발 가능성에 대해 미리 알고 있었다. ‘공동개발’과 관련한 상임위원회 ‘회의록’에 ‘공동개발의 유익성을 기록한 것’³¹⁾을 미루어볼 때 한국도 ‘공동개발’을 긍정적으로 인식하고 있었던 것으로 보인다.

1970년 11월, ‘삼자연락위원회’의 첫 회의가 개최되었다. 본 회의에서 야쓰기는 대륙붕 경계는 ‘영유권을 언급할 필요 없는 문제로 다룰 필요도 없고 굳이 명확하게 해결책을 찾을 필요도 없이 공동으로 개발하면 된다’고 설명했다³²⁾. ‘다투지 않고 해결하지 않고’ 즉, 경계획정의 ‘보류(棚上げ)’를 처음으로 제안했다. 한국과 대만은 이 ‘보류’안을 반대하지 않았으나 영유권 문제를 ‘보류’할 경우, 국내 여론을 자극할 가능성이 높고, 나아가 ‘민간조직이 정부를 무시하는 등의 문제가 발생할 것을 확신하였다. 따라서 보고서에는 각각 정부에 ‘보류’를 건의하는 형태로 기록되었다.

삼자연락위원회는 1970년 12월, 해양공동개발에 관한 제1차 특별위원회를 개최했다. 이 자리에서 한국은 야쓰기가 제안한 ‘보류’의 실질적 의미를 질문했다. 이에 대해 야쓰기는 “보류”는 일단 선반 위에 놓는다는

27) 『海洋の共同開発案』趣旨, 대한민국 외무부 외교문서 등록번호3518, 『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차, 1970』(이하 『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차, 1970』), 92-95쪽.

28) 『京郷新聞』 1970년 8월 25일.

29) 위의 신문.

30) 주일대사 「한일협력위 제4차 상임위 자료」 1970. 8. 7, 『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차 1970』, 107쪽.

31) 아주극장 「한일협력위원회 회의록」 1970. 9. 29, 『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차, 1970』, 117쪽.

32) 위의 글, 255-257쪽.

의미로 포기 혹은 유보와는 의미가 다르다고 설명했다. 마지막으로 한국, 대만, 일본 삼국은 정치적 분쟁을 야기시키는 영유권 문제는 보류하고 센카쿠(尖閣)열도를 포함하여 동중국해 주변을 공동개발하는 것에 합의했다³³⁾. 다만, 센카쿠열도는 중공(중국)을 자극할 수 있기 때문에 이를 감안하여 한일 대륙붕을 중심으로 개발하는 것에 합의했다³⁴⁾. 또한 ‘한, 대, 일 위원회는 정부로부터 협력을 얻기 위해 노력³⁵⁾할 것을 제안하며 이후, 각각 정부에 ‘보류’의 의사를 전달했다. 이런 사실을 미루어 볼 때, 이 시기 이미 각 삼국의 정부는 ‘보류’에 대해 인식하고 있었다고 평가할 수 있다.

그렇다면 야쓰기는 무슨 이유로 동중국해 대륙붕 경계를 ‘보류’하고 ‘공동개발’을 제안한 것일까? 첫 번째 이유는 한일협력위원회의 설립 의미와의 연관성을 볼 수 있다. 한일협력위원회는 일화(日華)협력위원회와 함께 한국, 대만, 일본의 ‘반공적 유대’³⁶⁾의 성격이 있었다. 당시 일본은 중국이나 북한과의 관계가 진전되고 있었지만 일본의 안전을 지키기 위해서는 한국과는 관계를 유지하는 것이 중요하다고 생각하는 세력 역시 존재하고 있었다. 따라서 반공적 유대를 유지하기 위해서는 해결하기가 어렵고 관계 악화 요일이 될 수 있는 경계 획정을 보류하며, 이후 야쓰기가 말한 것처럼 ‘우호의 상징’이 될 ‘공동개발’을 제안했다는 것이다. 두 번째는 자원 확보이다. 야쓰기는 ‘일본은 연간 3억달러 분량의 석유를 중동에서 수입하고 있는 상황이며 일본 주변에서 연간 1억톤 석유를 얻을 수 있

33) 「日韓・華連絡委員会海洋開發研究連合委員会発足」, 『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차, 1970』, 288쪽; 朴敏圭, 2001, 104쪽 및 加賀泰之, 「誰のための共同開發か—疑惑の日韓大陸棚協定」, 『世界』 377号, 1977, 124쪽.

34) 矢次一夫, 『わが浪人外交を語る』, 東洋經濟新報社, 1973, 261쪽.

35) 「韓日華連絡委員會海洋開發第一次特別委員會會議報告書」 대한민국 외무부 외교 문서 등록번호7348 『제3차 유엔 해양법회의에 대한 일본의 입장, 1970-74』, 24쪽.

36) 池田慎太郎, 「自民党の『親韓派』と『親台派』岸信介・石井光次郎・船田中を中心に」, 李鍾元・木宮正史・浅野豊美, 『歴史としての日韓国交正常化 I 東アジア冷戦編』, 法政大学出版局, 2011, 168쪽.

으면 큰 이익이 될 것이다³⁷⁾고 주장했다. 그러나 이 시점에서는 ‘공동개발’안은 정부에 공식적인 안으로써 받아들여지지 않았다. 이것은 과거 한 일교섭 때 있었던 ‘이중외교’ ‘밀실외교’이라는 비판을 피하기 위함이었다.

IV. 정부 간 ‘공동개발’ 합의와 조인 과정

양국 간의 협의가 급 재개된 것은 1972년 8월에 개최된 한일협력위원회 제8차 상임위원회 환영회의 자리였다. 야쓰기는 그 자리에서 환영회의 주최자인 김종필 국무총리에 대륙봉 ‘공동개발’을 제안했다. 야쓰기는 가나야마 대사의 요청에 따라 상당히 직접적으로 김 총리에게 ‘공동개발’을 합시다라는 제안을 건넸으며 이에 대해 김 총리 역시 ‘합시다’로 쉽게 응했다³⁸⁾. 이처럼 김 총리가 쉽게 응답을 할 수 있었던 이유는 삼자연락 위원회가 결정한 ‘보류’와 한일 간 공동개발 착수 합의를 포함한 ‘보고서’ 내용을 이미 알고 있었기 때문이라고 볼 수 있다. 이후 가나야마 대사는 당시 대륙봉경제계획에 대해서 한일 양국의 주장이 대립하며 타결이 어려운 상황임에 따라 ‘공동개발’을 제안하게 되었다³⁹⁾고 전했다. 비록 이 대화가 다소 비공식적인 성격을 띠는 한일협력위원회 환영회 석상에서 이루어졌으나 박 대통령의 측근인 김 총리에게 직접 ‘공동개발’을 제안한 것은 ‘민간’이 제안한 안을 일본정부가 공식적인 안으로써 받아들일겠다는 의지를 나타낸 것으로 볼 수 있다.

이 후, 한일 양국 정부는 ‘공동개발’안을 공식적으로 받아들이며 1972년 9월에 개최되었던 제6차 한일정기각료회의에서 최종적으로 합의에 이

37) 「日韓の疑惑に答える」, 『毎日新聞』 1977년 5월 2일 및 朴敏圭(2001), 106쪽.

38) 「日韓の疑惑に答える」, 『毎日新聞』 1977년 5월 2일.

39) 위의 신문.

르게 되며, 대륙붕 공동개발에 대한 준비는 이미 정기각료회의 전에 진행되기 시작했다.

한국은 '제6차 한일정기각료회의 의제(案)'⁴⁰⁾ 중 '일본 측의 제기가 예상되는 의제' 중 하나로 '대륙붕문제'를 들었다. 당시 대륙붕 문제 관련 한국 측 교섭 지침은 동 문제와 관련하여 한국 측은 먼저 언급하지 않을 것이며 만약 일본 측이 문제를 제기할 경우 외무부 장관이 적절히 처리한다는 것이었다. 더욱이 '양국을 둘러싼 국제정세와 한일 양국 간 문제(정치관계)에 관한 우리나라 기본 입장'이라는 자료⁴¹⁾에서는 한일 양국 관계로 5개의 문제를 제기, 그 중에 하나가 대륙붕경계문제였다. 게다가 '제6차 한일정기각료회의에서 취하는 우리나라 기본 입장(정치관계)'⁴²⁾이라는 문서에서도 '대륙붕 문제'를 제기했다. 문서에서는 '대륙붕 문제는 기본적으로 법적인 문제이며 국제법 원칙에 따라 해결해야 한다'라는 입장으로 동 문제가 정치 문제가 됨으로써 한일 간의 정치적, 경제적 협력관계 및 우호관계에 영향을 미치지 않도록 해야 한다고 명시하고 있다⁴³⁾.

40) 經濟企画院, 「第6次日韓定期確証會議議題(案)」 1972. 8. 10, 대한민국 외무부 외교문서 등록번호4949 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5-6, 전5권(V2.의제 및 교섭지침)』, 86-121쪽. 經濟企画院은 이후 '제6차 한일정기각료회의의제'라는 자료를 발표하고 있다(프레임 번호204-260). 날짜가 "1972. 9"로 기록되어 있어 정확한 일 단위까지는 확인이 불가능하다. '대륙붕'에 관한 부분은 8월 10일자 자료와 동일하다.

41) 외무부, 「제6차 한일정기각료회의 양국을 둘러싼 국제정세와 한일 양국간 문제(정치관계)에 관한 아국의 기본 입장(설명자료)」 1972. 8. 25, 대한민국 외무부 외교문서 등록번호4948, 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5.-6, 전5권(V1. 사전준비철)』(이하 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5.-6, 전5권(V1. 사전준비철)』), 117쪽.

42) 外務部亞洲局, 「第6次日韓定期閣僚會議에서取할我国의基本立場(政治關係)」 1972. 8. 28, 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5.-6, 전5권(V1. 사전준비철)』, 217-227쪽.

43) 외무부, 「제6차 한일정기각료회의 양국을 둘러싼 국제정세와 한일 양국 간 문제(정치관계)에 관한 아국의 기본 입장(설명자료)」 1972. 8. 25, 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972. 9.5-6, 전5권(V1. 사전준비철)』, 157-158쪽 및 外務部亞洲局, 「第6次日韓定期閣僚會議에서取할我国의基本立場(政治關係)」 1972. 8. 28, 『한

한편, 일본에서는 정기각료회의 의제와 관련하여 '박 대통령과의 회담 때 발언 요령(안)'을 작성했다⁴⁴⁾. 그 중 '한일대륙붕문제' 발언 요령(안)으로써 세 개를 제기했다. 첫 번째는 한일 양국 간 협의가 이루어진 이후 2년이 지나도록 협의가 진전하지 않는 것에 대해 많은 비판이 나오고 있음을 고려할 때 한국과의 협력 관계를 유지하기 위해서도 대륙붕 문제를 잘 해결하는 것이 중요하며, 한국 정부가 협조적 자세를 보이도록 요청한다, 두 번째는 동 시안에 대해 법률문제가 아닌 협력 프로젝트로 접근한다는 한국 측 입장과 관련하여 대통령의 배려를 바란다, 세 번째는 박 대통령으로부터 한일 양국이 중복되는 광구에 대해 일방적인 개발을 진행하지 않겠다는 약속을 받고 싶다는 내용이었다. 여기서 주목해야 하는 점은 한국 정부 내에 '공동 프로젝트'라는 생각이 있다는 부분이다. 다시 말하면 일본이 제기했던 '공동개발' 개념은 기본적으로 한국 측 입장이 반영된 것으로 간주할 수 있다는 것이다.

이 후에도 일본에서는 더 많은 준비가 진행되었다. 정기각료회의 자료에는 구체적인 사안 이외에도 '기타'로써 '대륙붕 문제에 대해 오히라 마사요시(大平正芳), 나카소네 야스히로(中曽根康弘) 대신의 발언 있음⁴⁵⁾' 이라고 기록되어 있다. 실제로 두 명의 대신들이 어떤 발언을 했지는 명확하게 기술되지 않았지만 같은 자료에는 대신 발언 요령(案)에 관해서 대신이 수정한 부분으로 '대륙붕 문제는 가장 시급히 해결해야 하는 문제'라고 쓰여 있음을 고려할 때 각 대신들이 대륙붕 문제에 대해 발언이 있었던 것으로 추측된다.

일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5.-6, 전5권(VI. 사전준비철), 225-226쪽.

44) 北東アジア課經濟協力第一課 「朴大統領の懇談」, 「朴大統領と會談の際の發言要領(案)」 1972年8月15日, 日本政府外交文書『日韓關係(第6回日韓定期關係會議1)』, 2010-3963, SA. 1. 2. 2(이하 『日韓關係(第6回日韓定期關係會議1)』).

45) 外務省 「第六回日韓定期關係會議 各省打合せ會議」 1972年8月28日, 『日韓關係(第6回日韓定期關係會議1)』.

또한 정기각료회의에 앞서 열린 한일 실무자 협의에 대한 한국 측 결과보고서의 ‘건의 사항’에는 ‘대륙붕에 대한 각하의 의견을 일본이 제기하기 전에 말해 주시는 것’⁴⁶⁾이라고 쓰여 있다. 9월 5일 정기각료회의 전날에는 오히라 외상과 나카소네 통산상이 박 대통령과의 만남⁴⁷⁾이 예정되어 있었으며, 그 자리를 통해 ‘각하(대통령)의 의견’을 말하도록 요청하는 내용이 ‘건의사항’에 기록되어 있던 점은 이미 박 대통령이 대륙붕 문제에 관한 생각이 있다는 것, 그리고 그것을 정부 관계자들도 알고 있었던 것으로 볼 수 있다. 또한 우시로구 도라오(後宮虎郎)대사는 한국 정부의 확실한 정보를 통해 ‘박 대통령이 ‘대륙붕 문제에 대한 본인의 생각이 확고하므로 다른 각료들에게 동 시안에 대해 발언하지 않도록 요청했다’⁴⁸⁾라는 것을 감안할 때 이미 박 대통령 및 한국 정부 관계자들이 대륙붕 문제에 대한 어떤 생각을 하고 있었다고 볼 수 있다. 실제로 박 대통령이 언급한 내용은 한일 양국의 외교문서 상에서는 확인할 수 없으나 ‘공동개발’에 대해 발언한 것으로 보인다. 앞서 이미 언급했듯이 ‘공동개발’전은 한대일 삼자협력위원회에서 제안되어 한일협력위원회 제8차 상임위원회 환영회 자리에서 야쓰기가 김 총리에게 직접 제안했는데 당시 동석하고 있던 김 총리를 포함한 한국 측 관계자들은 박 대통령의 측근⁴⁹⁾으로 이들을 통해 박 대통령은 이미 ‘공동개발’에 대해 전해 듣고 검토를 하고 있었던 것으로 볼 수 있다.

46) 經濟企画院運営次官補, 「第6回日韓定期閣僚會議に對備한對日實務交渉結果報告」, 1972. 9. 1, 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5.-6, 전5권(V1. 사전준비철)』, 175. 외무부 「보도자료」, 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5.-6, 전5권(V1. 사전준비철)』, 77쪽.

47) 외무부, 「보도자료」, 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5.-6, 전5권(V1. 사전준비철)』, 77쪽.

48) 後宮大使, 「日韓定期閣僚會議(大陸だな問題)」 1972年9月2日, 『日韓關係(第6回日韓定期閣僚會議I)』.

49) 朴敏圭(2001), 106쪽.

이처럼 ‘공동개발’에 대한 안은 이미 박 대통령 김 총리, 오히라 외상에 의해 검토된 후 비공개로 개최되었던 관계각료회의에서 최종적인 확인을 통해 동중국해 대륙붕을 공동개발권이 합의에 이른 것으로 볼 수 있다. 양국의 주장이 대립해서 타협점을 찾을 수 없었던 대륙붕개발 문제는 ‘민간’의 아이디어가 정부 안으로 채택되어 한일 양국의 고위급 협의에서 순식간에 합의에 이른 것이다. 이는 사안에 대한 확실한 검토를 통해 신속히 결론을 내린 박 대통령과 자원 문제에 많은 관심을 가지고 있던 다나카 가쿠에이(田中角榮) 총리⁵⁰⁾, 나카소네 통산상들이 리더십을 발휘한 결과라고 볼 수 있다.

제6차 한일정기각료회의 후, 공동성명⁵¹⁾은 발표되었으나 ‘공동성명의 내용에’ 대륙붕 공동개발’에 대한 기술은 이루어지지 않았으며 언론에도 발표되지 않았다. 이는 박 대통령과 김 총리, 오히라 외상과의 협의에서 합의에 이른 후 개최된 각료회의가 비공개였고 공동개발 합의 자체를 미리 알고 있었던 것은 일본 측 각료들과 자민당의 극히 일부밖에 없었기 때문이다⁵²⁾.

양국 공동성명으로 ‘대륙붕 공동개발’이 언급되지 않는 것은 박 대통령이 오히라 외상과의 협의에서 제기한 부분이라고 전해진다. 또한 한일 간 세 번의 협의에도 불구하고 타결이 이루어지지 않자 ‘1972년 여름경’에는 외무성에서 공동개발에 대해 내부적으로 검토하고 있었다고 전해진다⁵³⁾.

50) 사토 정권 시 통산상을 지낸 다나카 총리는 대륙붕 문제에 관심을 가지고 있었을 뿐만 아니라 이를 통해 일본에 부족한 자원을 확보하겠다는 사명감을 가지고 있었다(朴敏圭(2001), 105쪽 및 中曾根康弘, 『中曾根康弘が語る戦後外交』, 新潮社, 2012, 238쪽).

51) 공동성명문은 외무부 「제6차 한일정기각료회의의 공동성명서」 1972. 9. 6, 한국 외무부 외교문서 등록번호4950『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5.-6, 전 5권(V3. 결과보고』, 55-64쪽(한국어) 및 69-87쪽(일본어).

52) 朴敏圭(2001), 107쪽.

양국은 공동개발에 합의한 후, 구체적인 내용을 정하기 위한 실무자 협의를 총 아홉 번에 걸쳐 개최하였다. 그리고 1973년 8월에는 마지막 협의와 가조인이 진행될 예정이었으나 ‘김대중 납치사건’이 발생함으로써 가조인은 연기되었다. 1974년 1월, 마침내 ‘한일대륙붕협정’은 조인되었다. 한일 양국 정부는 긍정적으로 평가했지만 일본 국내에서는 야당뿐만 아니라 여당 반대파들과 언론의 강한 비판으로 인해 일본 내 비준은 상당한 시간이 걸렸다.

조인 후, 한일 양국은 비준을 향해 움직이기 시작했다. 한국은 협정 조인 후, 곧바로 국회에 협정을 제출했으나 1974년 8월, ‘박정희 대통령 암살미수사건’이 발생하며 한일관계가 악화되어 대륙붕 협정의 비준도 늦춰지게 되었다. 그러나 한국 정부는 시추 조사에 대한 예정을 세우는 등 대륙붕 개발을 적극적으로 진전시켰다. 이 후 이 협정은 1974년 12월 ‘강행적’으로 비준되었다. 협정 체결 후 1년 이내에 비준한 한국과는 달리, 일본에서는 야당인 사회당 및 언론을 중심으로 협정에 대한 비판의 목소리가 높아지며 비준이 진행되지 못했다. ‘박정희대통령 암살미수사건’이나 민청학련사건 등에 기인한 한일관계의 악화, 박 정권에 대한 비판, ‘록히드 사건’이라는 국내 문제 등도 비준의 진행에 큰 영향을 미쳤다. 일본 내 비준이 진전되지 않는 상황에 대해 한국은 한일협력의원회⁵⁴⁾나 한일정기각료회의의 공동성명에 대륙붕문제를 포함시키는 방침을 검토하는⁵⁵⁾ 등 일본 측의 조기 비준을 지속적으로 요구했다. 한국의 이런 강한

53) 北沢洋子, 「日韓大陸棚の「黒い海流」, 『潮』 214, 1977, 203쪽. 1976년 10월 22일에 개최되었던 중의원의무의원회에서 외무성 오모리 세이치(大森誠一) 아시아 국장이 대답했다.

54) 韓日協力委員會事務局 「一韓日協力委員會一第12回合同常任委員會會議錄(要點記錄)」 대한민국 외무부 외교문서 등록번호8043(4940)『한·일본 협력위원회 합동상임위원회, 1975』(이하 『한·일본 협력위원회 합동상임위원회, 1975』), 53쪽 및 韓日協力委員會事務局 「一韓日協力委員會一第13回合同常任委員會會議錄(要點記錄)」, 『한·일본 협력위원회 합동상임위원회, 1975』, 84-86쪽.

태도는 1973년 발생한 석유파동에 의한 경제 및 에너지 불안에 곧바로 대응해야 한다는 입장에서 기인했다. 결국 1978년 5월 일본에서 대륙붕 협정이 비준되었고 특별조치법 성립을 끝낸 후인 6월에 ‘한일대륙붕협정’이 체결, 발효되었다.

이 협정은 북부 협정과 남부 협정이라는 두 개의 협정과 각 부속문서로 구성되어 있다. 북부 협정에는 한일 양국의 영토에서 등거리 지점에 중간선을 설정하기로 하고 한일 양국이 영유권을 주장하는 독도에 대해서는 경계의 획정을 ‘보류’하고 있다. 독도 경계획정은 동중국해 대륙붕 경계획정과는 달리 처음부터 경계를 ‘보류’하는 것에 의견이 일치했다. 1965년 한일회담 당시 독도 영유권 문제가 대립하며 결국 ‘보류’되었는데 대륙붕 교섭에서도 타결이 어려운 것은 분명했기 때문에 경계를 ‘보류’하는 것에 양국 모두 의견을 같이했다. 또한, 남부 협정에서는 경계 자체를 확정하지 않고 중간선과 연장선 부분이 중복되는 구역은 양국이 공동 개발하는 것으로 규정하고 있다. 또한 협정의 유효기간은 50년으로 2028년에 만료 예정이다.

V. 결론

앞서 한일대륙붕협정의 성립 과정에서 살펴보았듯이 영토문제와 관련하여 국민감정을 자극할 수 있는 문제임에도 불구하고 왜 한일 정상 및 고위급 관계자들은 대륙붕 개발과 관련된 경계문제를 ‘보류’하고 공동개발 합의에 이르게 되었는가?

55) 외무부 아주국 「한국근해 대륙붕 개발에 관련된 문제」 1975. 9. 10, 한국 외무부 외교문서 등록번호 8747(1249) 『한국 근해 대륙붕 개발에 대한 미국의 입장 및 각국반응, 1973-75』, 142쪽.

첫 번째 이유는 경제적 이익 추구로 볼 수 있다. 한국은 1972년부터 시작된 ‘제3차 경제개발5개년계획’에 있어서 중화학공업의 발전에 주력하고 있었고 일본 측으로부터의 경제협력은 무시할 수 없는 부분이었다⁵⁶⁾. 한국 정부는 1973년 1월 연두회견에서 ‘중화학공업선언’을 발표하고 향후 중화학공업 발전에 대한 확고한 결단 의지를 표명하고 있어서⁵⁷⁾ 정책 진행을 위한 에너지 확보가 필수적이었다고 볼 수 있다. 일본 역시 값싼 자원의 안정적 확보는 중요한 과제였다. 따라서 자원 매장의 가능성이 높은 동중국해 대륙붕 개발을 위해 양국은 법적 근거 대립을 피하고 공동개발을 선택했다고 말할 수 있다. 또한 최종 실무자 협의와 조인식 전에 발생했던 석유파동은 특히 한국이 일본에 조속한 조인과 조기 비준을 요구하는 큰 요인으로 작용하였다⁵⁸⁾.

두 번째 이유는 한일 협력 관점이다. 한일 대륙붕 교섭이 진전했던 시기는 데탕트 시기로 한일 양국 관계에 영향을 미쳤다. 한일 양국은 북한과 관계개선을 진전시켰는데 한국의 경우, 1972년 7월, 북한과의 ‘7.4공동성명’을 발표했다. 한국전쟁 후, 격렬하게 대립하고 있었던 한국과 북한이 공동으로 성명을 발표했던 것은 장래 통일에 향한 첫걸음으로 볼 수

-
- 56) “제6차 정기각료회의에서 한국이 지원을 요청했으나 일본은 명확하게 대답하지 않고 ‘5개년 계획으로 협력하겠다고만 약속했다. 한국으로서는 매우 실망스러운 답변이었으며 당초 목표와 비교하면 작은 성과 밖에 얻을 수 없었다” (後宮大使, 「日韓定期閣僚會議(新聞論調および報道)」, 1972년9월8일, 『第6回日韓定期閣僚會議』; 『ソウル新聞』; 『京郷新聞』; 『東亞日報』; 『毎日經濟新聞』; 『中央日報』; 『韓國日報』; 『朝鮮日報』 1972년 9월 5, 6, 7일) 등과 같은 부정적인 평가가 나왔다.
- 57) 중화학공업선언은 유신체제를 정당화하기 위해 취해진 사후적 조치의 성격을 띠고 있었다(최연식, 「1970년대 박정희 정권의 산업합리화와 중화학공업화 정책의 역기능」, 『동서연구』 제24권 제2호, 연세대학교 동서문제연구원, 2012, 47쪽)는 지적도 있다.
- 58) 협정 조인 직전인 1973년 12월 5일에 열린 한일 외교 실무자 협의에서 한국은 ‘석유파동과 관련하여 협정 내용을 조속히 확정시키는 것은 양국 이익이 된다’고 말하고 있다(동북아1과 「면담요록」 1973. 12. 5, 『한·일본 정기 각료회의, 제7차, 동경, 1973.12.26.-27. 전5권(V. 1사전교섭』 대한민국 외무부 외교문서 등록번호5865, 133-135쪽.

있었다⁵⁹⁾. 한편, 일본도 북한과의 대화를 통해 북한에 접근하는 자세를 보였다. 그러나 이런 일본의 자세에 대해 박 대통령은 강한 경계를 나타냈다. 한국이 북한과의 관계 개선을 진전시키고는 있었으나 실제로는 여전히 '휴전'상황이었기 때문에 일본의 북한과의 관계 개선 경계를 나타낸 한편, 한국의 안전을 위해서 일본과 협력강화를 선택할 수밖에 없었다. 데탕트로 인한 미국과 중국의 관계 개선 역시 한국의 입장에서는 불안 요소로 작용했다고 볼 수 있다. 1971년 3월, 미국의 주한미군 감축은 한국 내 불안요소를 증가시키는 원인으로 작용했다. 한미동맹관계에 대한 의존이 높아지던 한국의 입장에서는 한미동맹이 안정적으로 실현되지 않을 경우를 대비한 대책 모색이 필요했다. 안보의 관점, 그리고 앞서 지적한 경제 관점에서 상대적으로 한국의 대일본 접근을 촉진시켰다⁶⁰⁾는 것으로 볼 수 있다. 이런 의미에서 볼 때, '공동개발'을 포함한 '한일대륙붕협정'은 한국에게는 일본과의 협력을 강화하기 위한 가장 좋은 협력 사업이었다. 한편, 일본은 북한과 관계를 진전시키는 등, 한국과의 관계는 현상을 유지하되 북한이나 중국과의 관계개선에 주력한 것으로 보여진다. 실제로 다나카 정권 때 기무라 도시오(木村俊夫)외상은 한반도에 두 개 국가가 있다고 발언했다. 또한 일본 국내에는 한국에 대한 경제원조나 박 '독재' 정권에 대한 비판이 높아지고 있었고, 일반적으로는 데탕트 시대 한일관계, 특히 1972-1974년 기간 동안 양국간 의견충돌이 증가하며⁶¹⁾ 한일 관계

59) 한국은 '7.4남북공동성명' 발표 후의 일본의 대한반도 정책은 한국에는 종래의 기본자세를 유지하고 북한에는 세력 균형을 무너뜨리는 범위에서 교류확대를 진전시킬 것이라고 분석했다(주일대사관 「남북 공동성명과 일본의 대한반도 정책」 1972. 7. 7, 대한민국 외무부 외교문서 등록번호4852 『일본의 대한정책, 1972』, 12-13쪽).

60) 기미야 다다시, 「박정희 정권과 한일관계 냉전인식을 둘러싼 공감과 괴리 사이에서」, 국민대일본학연구소 편, 『박정희 시대 한일관계의 재조명』, 선인, 2011, 40-42쪽.

61) ヴィクター. D. チャ(2003), 103쪽.

는 악화되었다. 그럼에도 불구하고 ‘공동개발’에 합의했던 것은 한국과 협력관계를 유지 혹은 발전시킬 생각이 있었다는 하나의 증거이라고 말할 수 있다. 결과적으로 일본도 한일관계를 희생하면서까지 북일 관계를 개선할 의사를 갖고 있지 않고 동북아 국제관계를 급격히 변용시킬 준비는 없었다⁶²⁾는 것이다. 당초 각각 자원을 획득하기 위해 시작되었던 대륙붕 교섭이었지만 결과적으로 한일 양국은 한일 양국은 국민감정에 의한 비판을 ‘무시’하더라도 경제발전 및 석유파동에 따른 자원 확보를 강조하는 경제적인 이익, 그리고 데탕트 시기라도 해도 안전보장 담보를 강조하는 한일협력, 이 두 개의 이익을 공동으로 확보할 길을 선택했다. 그리고 이들 선택은 한일 정상, 고위급 정책결정자들의 리더십이 가져왔다는 것도 중요한 요소가 되었다.

‘공동이익’과 관련하여 일본이 한일대륙붕협정을 비준한 직후에 개최된 한일회의에서 한국 측 대표는 ‘공동개발은 한일 양국이 호혜, 평등한 입장으로 그 공동이익을 추구할 공동사업이며, 사업이 진전하면서 우호 관계도 깊어지는 지역협력의 좋은 예⁶³⁾’라고 발언했다. 또한, 제1차 석유 파동 후에 열린 유엔 총회에서 헨리 키신저(Henry Kissinger) 역시 ‘공동이익만이 국가이익의 확실한 토대라는 것을 인식해야 한다. 공동의 이익이 되는 것은 저절로 각국에 이익이 돌아가는 것이다’고 말했다⁶⁴⁾.

앞서 언급했듯이 최근 한일관계는 다양한 문제들을 둘러싸고 정부 간 관계뿐만 아니라 국민감정도 급격히 악화되며 큰 갈등과 마찰을 안고 있다. ‘한일대륙붕협정’이 그런 갈등과 마찰을 극복하고 ‘공동이익’을 확보를 위해 합의에 이른 것을 볼 때, 향후 한일관계를 유지 및 개선과 관련해

62) 기미야 다다시(2011), 44쪽.

63) 亜洲局 「日側大陸棚開發実務調査団訪韓計画」, 『일본 대륙붕개발 실무조사단 방문, 1977-8.3-7』대한민국 외무부 외교문서 등록번호17919·10977, 108~110쪽(한국어) 및 111~113쪽(일본어).

64) 헨리 키신저, 『平和追及와 共同利益』, 『세대』 제12권 통권136호, 1974, 115쪽.

서 '공동이익'은 다시 한 번 중요한 키워드가 될 수 있지 않을까 생각해본다. 日本空間

논문 투고일 : 2015년 10월 30일

논문 심사일 : 2015년 11월 29일

게재 확정일 : 2015년 12월 9일

참고문헌

〈한국어 문헌〉

- 대한민국 외교문서, 『한일대륙붕 분쟁. 1969』. 1969. 분류번호743.11JA. 동록번호3268. 동남아주과. 필름번호 K-0007. 파일번호01. 프레임번호0001-0036.
- 대한민국 외교문서, 『한국해저개발 구역 내에서의 석유탐사 및 개발. 1970』. 1970, 763.91. 3890. M-0017. 04. 0001-00191.
- 대한민국 외교문서, 『한일 정기각료회의, 제5차. 동경, 1971.8.10-11 전4권 (V. 2 결과보고)』. 1971. 723.1JA. 4172. 0001-0287.
- 대한민국 외교문서, 『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차』. 1970. 723.9JA. 3518. 0001-0296.
- 대한민국 외교문서, 『제3차 유엔 해양법회의에 대한 일본의 입장, 1970-74』. 1974. 742.71JA. 7438. 0001-0060.
- 대한민국 외교문서, 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5.-6, 전5권 (V1. 사전준비철)』. 1972. 723.1JA. 4948. 0001-01358.
- 대한민국 외교문서, 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5-6, 전5권 (V2. 의제 및 교섭지침)』. 1972. 723.1JA. 4949. 0001-0283.
- 대한민국 외교문서, 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5-6, 전5권 (V3.결과보고)』. 1972. 723.1JA. 4950. 0001-0450.
- 대한민국 외교문서, 『한·일본 정기 각료회의, 제7차, 동경, 1973.12.26.-27. 전5권(V1. 사전준비철)』. 1974. 723.1JA. 5865. 0001-0311.
- 대한민국 외교문서, 『한·일본 협력위원회 합동상임위원회, 1975』. 1975. 723.9JA. 8043(4940). 0001-0124.
- 대한민국 외교문서, 『한국 근해 대륙붕 개발에 대한 미국의 입장 및 각국 반응. 1973-75』. 1975. 763.91. 8747(1249). 경제협력과/동북아2과/북미1과. M-0036. 11. 0001-0188.
- 대한민국 외교문서, 『일본 대륙붕개발 실무조사단 방한, 1977-8.3-7』 1977. 763.942. JA. 0001-0153.
- 대한민국 외교문서, 『일본의 대한정책, 1972』. 1972. 721.2JA. 4852. 0001-0019.
- 총무처 국무회의록(제28회) 3-1 한국해저개발구역내에서의 석유탐사 및 생산에 관한 협약서(1969).

- 기미야 다다시, 「박정희 정권과 한일관계 냉전인식을 둘러싼 공감과 괴리 사이에서」, 국민대일본학연구소 편, 『박정희 시대 한일관계의 재조명』, 선인, 2011.
- 남기정, 「중일국교정상화와 한일관계-지연된 갈등」, 국민대일본학연구소 (편), 『박정희시대 한일관계의 재조명』, 선일, 2011.
- 최연식, 「1970년대 박정희 정권의 산업합리화와 중화학공업화 정책의 역기능」, 『동서연구』, 제24권 제2호, 연세대학교 동서문제연구원, 2012.
- 헨리 키신저, 「平和追及와 共同利益」, 『세대』 제12권 통권136호, 1974. 『毎日經濟新聞』

〈일본어 문헌〉

- 日本政府外交文書, 『日韓關係(第5回日韓定期閣僚會議1)』, 2010-3961, SA. 1. 2. 2.
- 日本政府外交文書, 『日韓關係(第6回日韓定期閣僚會議1)』, 2010-3963, SA. 1. 2. 2.
- 李元徳, 「歴史摩擦を超えて日韓新時代へ」, 『2015日韓国交正常化50周年記念国際学術大会 日韓關係: 過去を越えて未来を切り開く』, 2015.
- 池田慎太郎, 「自民党の『親韓派』と『親台派』岸信介・石井光次郎・船田中を中心に」, 李鍾元・木宮正史・浅野豊美, 『歴史としての日韓国交正常化 I 東アジア冷戦編』, 法政大学出版社, 2011.
- 伊藤隆(監修), 『佐藤栄作日記第4巻』, 朝日新聞社, 1998.
- 加賀泰之, 「誰のための共同開発か—疑惑の日韓大陸棚協定」, 『世界』 377号, 1977.
- 北沢洋子, 「日韓大陸棚の“黒い海流”」, 『潮』 214, 1977.
- 朝鮮統一問題研究会, 『シリーズ日韓問題1腐敗する政治 機構と人脈』, 晩聲社, 1980.
- 筒井若水, 『国際法辞典』, 有斐閣, 2002.
- 中曾根康弘, 『中曾根康弘が語る戦後外交』, 新潮社, 2012.
- 朴敏圭, 「1970年代の日韓關係と日本外交—日韓大陸棚協定を中心に」, 『慶應義塾大学法学研究科法学政治論研究』 51号, 2001.
- ヴィクター. D. チャ, 船橋洋一監訳・倉田秀也訳, 『米日韓反目を超えた提携』, 有斐閣, 2003.

- 水上千之, 『海洋法－展開と現在』, 有信堂光文社, 2005.
- 三好正弘, 「日韓大陸棚共同開發協定と国連海洋法条約」, 『国際法学会論叢』
第46巻1号, 2001.
- 矢次一夫, 「海洋の共同開發案」, 『新国策8月25日号』 第37巻第24号通巻第614
号, 国策研究会, 1970.
- 矢次一夫, 『わが浪人外交を語る』, 東洋經濟新報社, 1973.
- 『朝日新聞』『毎日新聞』『産経新聞』.
- 国会会議録検索システム.

Abstract

Significance of the Agreement between Korea and Japan on the Continental Shelf

Junko Ando

The Agreement between Japan and Korea on the continental shelf was signed in the 1970s during "the times of the friction" that could be described same as the recent Japan-Korea relations. Notwithstanding that the continental shelf contains the important factors such as territory and resource related issues, the procedure for signing the Agreement was conducted relatively quickly. It was a result of the attitude of Japanese and Korean government to pursue "common interests" seeking economic benefits as well as cooperation rather than to legally solve the difficult issues between the two countries. Securing "common interests" would be an important keyword for the Japan-Korea relations.

Key words

Korea-Japan relations, The Agreement between Japan and Korea, joint development common interests