

동북아 근해협력으로서의 한일대륙붕협정:

공동개발 협력 레짐의 구축을 향하여

박창건 _ 국민대학교 · 안도준코 _ 후쿠오카대학

목 차

- I. 들어가는 말
- II. 공동개발 협력 레짐의 구축에 대한 이론적 검토
- III. 한일대륙붕협정의 체결 과정
- IV. 한일대륙붕 공동개발의 딜레마
- V. 맺음말: 공동개발 협력 레짐 구축의 제안

국문초록

본 연구는 동북아 근해를 둘러싼 협력 레짐의 구축이 한일대륙붕협정의 제도적 이행에 어떻게 작용될 것인지를 살펴보는 것이다. 동중국해의 대륙붕 경계협정은 관련 국가들 사이의 주장이 대립되어 분쟁화로 치달고 있다. 이 해역은 대륙붕 문제뿐만 아니라 배타적 경제수역(이하 EEZ), 센카쿠열도를 둘러싼 중일 간의 영유권 문제, 한중간의 이어도 문제 등과 같은 제반 문제들이 복합적으로 얽혀 있다. 이러한 문제는 양자 간 대화 채널을 가동하기보다는 다자간 네트워크를 활용하여 해법을 모색하는 것이 현실성이 있다. 다만 어업 문제를 둘러싼 한·중·일 3국 간의 협정이 양자 간에 각각 체결되어 있기 때문에 경계가 획정되어 있지 않은 해역에 대해서는 공동규제수역으로 규정하여 관리하고 있다. 공동규

* 이 글은 2016년 10월 21일 경희대학교 국제캠퍼스에서 개최된 '한중일 3국 국제학술회의-협력과 갈등의 기로에 선 동북아 지역'에서 발표한 내용을 수정·보완하여 작성하였음.

제수역에 대한 많은 비판이 제기되고 있지만, 해결이 곤란한 문제가 쟁점화 되지 않도록 하고 어업 자원의 확보와 어민의 안전과 생활을 지키기 위한 ‘현실적인 해결 방법’이라고 평가되기도 한다. 이러한 맥락에서 한일 양국 정부는 대륙붕 경계획정을 보류하고 공동으로 관리·개발하는 방법을 정치적 선택한 것이 한일 대륙붕협정이다. 동 협정에서는 쌍방이 주장하는 해역의 대륙붕 경계획정을 ‘보류(다나아게: 棚上げ)’하여 처리했고, 동해에서는 공동수역을, 동중국해에서는 대륙붕 공동개발하는 것으로 합의했다. 다시 말하면 한일대륙붕협정은 동북아 근해 협력을 공동개발 협력 레짐의 형성으로 정착시켜 이행하려는 첫 단추를 끼웠다.

주제어

동북아 근해협력, 한일대륙붕협정, 공동개발 협력 레짐, 한일관계, 보류(다나아게)

.....

I . 들어가는 말

본 연구의 목적은 동북아 근해협력이란 관점에서 한일대륙붕 공동개발 협력 레짐의 구축이 미래지향적인 한일관계에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 조명하는 것이다. 논의의 초점은 동북아 근해를 둘러싼 협력 레짐의 구축이 한일대륙붕협정의 제도적 이행에 어떻게 작용되었는지를 살펴보고 그 정치적 의미를 도출하는 것이다. 특히 1974년에 조인하여 1978년에 발효한 한일대륙붕협정은 동아시아 하부-지역주의를 한층 발전시키는 정치적 프로젝트로서 공동의 이익을 도출할 수 있는 이슈영역을 제도화된 협동으로 발전시킨 괄목할 사례로 간주된다. 동북아 근해의 해양자원은 지역협력의 동력으로 작용되기도 하지만 국가들 사이의 분쟁을 촉발시키는

잠재적 요인이기도 하다. 이것은 대륙붕이나 해저에 매장되어 있는 자원으로 연안 국가들 간 경계획정을 결정하는 현실적인 출발점이기도 하다.

1945년 9월 트루먼 선언이 선포되면서 국제사회가 대륙붕을 주목하기 시작했다. 동 선언은 미국에 의한 일방적인 조치였음에도 불구하고 많은 국가들이 동참했다.¹⁾ 이것은 대륙붕 경계획정에 대한 권리로서, 1958년 체결 발효한 '제네바 4조약'과 1982년 체결하고 1994년 발효한 '유엔해양법조약' 등과 같은 국제해양레짐의 정착에 영향을 주었고, 현대적 의미에서 대륙붕의 규정과 범위를 정립하는 데 공헌하였다. 그럼에도 불구하고 경계획정의 기준은 현존하고 있는 어떠한 국제조약에서도 획정 기준을 뚜렷하게 명시하지 않고 공평한 결과를 도출하기 위해 '관계국들 간의 성실한 교섭과 합의에 의해 해결한다'라고 규정하고 있기 때문에 갈등과 분쟁을 촉발시키고 있다.²⁾ 그 결과 현재까지 경계획정을 둘러싼 연안 국가 간 분쟁이 빈번히 일어나고 있지만, 국제사법재판소에 의해 확정된 판결은 그다지 많지 않다.³⁾

동중국해의 대륙붕 경계획정은 관련 국가들 사이의 주장이 대립되어 분쟁화로 치닫고 있다. 아직도 대륙붕의 경계획정은 제도적으로 명확하지 않다. 2012년 한국과 중국이 대륙붕 경계선의 연장 신청을 진행한 것에 대하여 일본은 강하게 반발하였다. 왜냐하면 동중국해에서는 대륙붕 문제뿐만 아니라 EEZ의 경계획정, 센카쿠열도(尖閣列島)⁴⁾를 둘러싼 중일 간의 영유권 문제, 한중 간의 이어도 문제 등과 같은 제반 문제들이 복합적으로 얽혀 있기 때문이다. 따라서 동중국해에서 대륙붕 경계획정은 양자간으로

1) 三好正弘, 「海洋の境界界定」, 国際法学会 編, 『日本と国際法の100年第3巻海』, 三省堂, 2001, 166-167쪽.

2) 山本草二, 「国連海洋法条約の歴史的意味」, 『国際問題』 No.617, 2012, 3쪽.

3) 김관원, 「동중국해 대륙붕 경계획정문제에 관한 소고(小考)」, 『영토연구』 Vol. 4, 2013, 67쪽.

4) '센카쿠열도'의 중국어 명칭은 '다오위다오'이다.

대화의 채널을 가동하기보다는 다자간의 틀을 활용하여 해법을 모색하는 것이 현실성이 있을 것이다.⁵⁾ 다만 어업 문제를 둘러싼 한·중·일 3국 간의 협정이 양자 간에 각각 체결되어 있기 때문에 경계가 획정되어 있지 않은 해역에 대해서는 ‘공동규제수역’으로 규정하여 관리하고 있다.

이와 같이 ‘보류(다나아게: 棚上げ)’ 하여 문제를 해결하고 있다는 비판도 있지만, 동북아 근해협력은 해결이 곤란한 문제가 쟁점화 되지 않도록 하고 어업 자원의 확보와 어민의 안전과 생활을 지키기 위한 ‘현실적인 해결 방법’으로 평가되기도 한다. 한국과 일본 정부는 동중국해의 대륙붕에 대해 경계를 획정하지 않고 공동으로 관리·개발하는 방법으로 정치적 합의를 도출했다. 이것을 제도화한 것이 바로 ‘한일대륙붕협정’이다. 동 협정은 한일 양국 정부가 1970년대 전반에 교섭을 시작해서 1978년에 체결했다. 무엇보다도 양국 정부는 서로가 주장하는 해역의 대륙붕 경계획정 문제를 ‘보류(다나아게)’하여 처리하였고, 동해에서는 공동수역을 정하고, 동중국해에서는 대륙붕을 공동개발하는 것으로 합의했다. 다시 말하면 한일대륙붕협정은 동북아 근해협력을 제도적으로 정착시켜 이행하려는 첫 단추를 끼웠다.

이상의 내용으로 본론에서는 한일대륙붕 공동개발이 양국의 경제적 이익에 기여할 뿐만 아니라 제도화된 협동으로 정착될 수 있는 ‘공동개발 협력 레짐’의 구축과 그 성공적인 이행이 중국을 포함한 ‘한·중·일 3국의 공동개발 협력 레짐’으로 발전할 가능성에 대하여 조명한다. 본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 제2장에서는 공동개발 협력 레짐에 대한 이론적으로 고찰한다. 제3장에서는 한일대륙붕협정의 교섭 과정을 서술하고, 한일 양국이 대륙붕 공동개발을 진행하게 된 원인과 공동개발의 정치적 의미를 분석한다. 제4장에서는 공동개발 협력 레짐의 구축을 제안에 대하여 실증적으로 논의한다. 마지막으로 제5장에서는 결론을 서술한다.

5) 『경향신문』 2012.12. 27.

Ⅱ . 공동개발 협력 레짐의 구축에 대한 이론적 검토

한일대륙붕 공동개발에 대한 연구는 매우 드물다. 방대한 양의 한일 외교문서가 공개된 이후 협의 과정을 외교사적 관점에서 논의된 연구가 주류를 이루고 있다. 그럼에도 불구하고 최근 연구 동향은 해양관할권 확대의 상징으로써 대륙붕 제도의 정착과 한계, 그 변화 그리고 법적인 고찰을 통해 한일 양국이 관련된 분쟁의 해결(settlement)이 아니라 관리(management) 차원에서 논의의 틀을 확장시키고 있다.⁶⁾ 관리 차원의 접근이 한일대륙붕협정의 협정 의무 이행을 윈-윈(win-win)할 수 있는 실질적인 제도적 방안을 만들어낸 사례가 드물다는 사실을 감안할 때, 새로운 접근의 모색이 반드시 필요하다는 점을 주지해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 동북아 근해의 공동개발 가능성을 분석하면서 '관리의 유효성'을 지적하고 있는 연구가 진척되고 있다.

먼저 사카모토 시게키(坂元茂樹)는 '공동개발은 만능약은 아니지만, 경제획정이 곤란한 해역에서 성공을 거두는 예도 있어, 충분히 검토할 가치가 있다고 지적하면서 중일 양국이 우호라고 하는 큰 틀 속에서 공동개발을 임하는 것은 큰 의미가 있음을 역설했다.⁷⁾ 홍종완·심어진은 국제비교법에 의한 분류 모델을 기반으로 한·중·일 3국이 중첩되고 있는 대륙붕을 초국가적 공동기구를 만들어 관리 운영할 것을 주장하고 있다.⁸⁾ 같은 맥락에서 박창건은 국제해양법레짐의 전이 과정에서 한일대륙붕을 재조명하면서 미시-지역주의를 기반으로 한 양국의 기능적 실리적

6) 김자영, 「관할권 중첩수역 해양공공개발에 관한 국제법 체계와 한일 대륙붕 공동개발협정의 재조명」, 『국제법학회논총』 제60권 2호, 2015.

7) 坂元茂樹, 「海洋境界画定と領土紛争 竹島と尖閣諸島の影」, 『国際問題』 No.565, 2007, 25쪽.

8) 홍종완·심어진, 「동중국해에서의 한중일 대륙붕 중첩주장수역의 공동개발에 관한 고찰」, 『서울국제법연구』 제16권 제1호, 2009.

접근을 통한 관리의 효율성을 언급하고 있다.⁹⁾ 김관원은 대륙붕 자원개발에는 많은 비용을 필요로 하기 때문에 나라마다 투자·개발하는 것은 비경제적이기에 효율성을 기반으로 한 공동관리 및 개발을 추진할 것을 강조하고 있다.¹⁰⁾ 안도 준코(安藤純子)는 한일대륙붕협정 교섭을 ‘공동이익’을 확 할 수 있는 시험대로 바라보며 한일관계를 협력적 차원에서 교섭 과정을 논의했다.¹¹⁾

경계획정을 보류하고 공동개발 방식을 취하는 것에 비판이 있는 것은 사실이지만, 한일대륙붕협정 체결 이후 말레이시아·태국 양해각서(1992년), 오스트레일리아·인도네시아 간의 협력구역협정(1989년), 나이지리아·상투메 프린시페협정(2003년) 등과 같은 세계적 사례에서도 공동개발 협력 방식을 채택하고 있다.¹²⁾ 이러한 대륙붕 공동개발은 결코 드문 일이 아니다. 그렇다면 한일대륙붕 공동개발은 어떠한 방식으로 이루어져야 하는가? 이 질문의 해답은 공동개발 이행이 용이하도록 ‘관리의 효율성’을 중시하는 협력 레짐(regime)의 구축에서 찾을 수 있다. 협력 레짐은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 레짐은 모든 핵심적 영역에 존재한다. 그 이유는 레짐이 국제관계의 단기적 혹은 장기적 반응으로 수립된 일련의 명시적 혹은 묵시적 원칙, 규칙, 규범, 의사 결정 절차의 상호 작용으로 형성되기 때문이다.

-
- 9) 박창진, 「국제해양레짐의 변화에서 한일대륙붕협정의 재조명: 동북아시아의 미시-지역주의」, 『한국정치논총』 제45권 1호, 2011.
- 10) 김관원, 「동중국해 대륙붕 경계획정문제에 관한 소고(小考)잠정적 공동개발 가능성 검토를 중심으로」, 『영토해양연구』 Vol. 4, 2013.
- 11) 安藤純子, 「日韓大陸棚協定交渉にみる-共同利益-確保の試み」, 『北東アジア研究』 第27号, 2016. 안도준코의 논의는 한일대륙붕협정의 교섭 과정을 살펴본 결과, 이 협정은 한일 간의 ‘공동이익’을 확보하려는 의도가 있었다고 지적하고 있지만 그 후의 성공적 수행을 위한 대책에 관해서는 논하고 있지 않았다. 이러한 점을 보완하기 위해 이 연구에서는 구체적인 대응책으로 레짐 구축을 제안하고 있다.
- 12) 濱本幸也, 「大陸棚の共同開発」, 『国際問題』 No.565, 2007, 33~34쪽.

여기에 제시되고 있는 레짐의 개념은 통치 구조의 다양한 형태에 따라 다르지만 한일대륙붕협정 공동개발에 연관된 행위자의 활동에 반영되어 나타나고 있다. 협력적 활동은 국제적으로나 국내적으로 역내 문제를 다루기 위한 제도적 메커니즘을 구체화시키며, 그 행위는 영향력 있는 규칙과 규범 혹은 특정 협력 레짐의 형성을 점점 더 촉진시킨다. 이런 의미에서 협력 레짐의 존재는 역내의 제도적 배열을 용이하게 할 뿐만 아니라 동북아 근해의 질서와 안정을 유지하기 위한 제도화된 협동과 조정을 가속화시킨다.¹³⁾ 결국 레짐은 특정의 정치적, 경제적, 사회·문화적 영역에 존재하고 있기 때문에 한일대륙붕 공동개발을 효율적으로 관리하고 발전시키는 데 있어서 필수적으로 고려되어야 할 접근이다.

둘째, 레짐은 변화한다. 쇠퇴하거나 전이하는 기존의 레짐은 규칙과 의사 결정 절차를 발전시키려는 의미로써 제도화를 지향하는 협동적 배열과 연계하여 새로운 레짐으로 변화된다. 비록 한일대륙붕협정이 원래의 취지에 맞게 공동개발 이행이 원만하게 진행되고 않았지만 레짐의 변화를 거쳐 새로운 형태의 공동개발을 제도적으로 정착시킬 수도 있을 것이다. 왜냐하면 레짐 내부의 변화는 규범과 원칙에 관한 것이 아니지만 규칙과 의사 결정 절차의 변화를 수반하고, 레짐 그 자체의 변화는 규범과 원칙의 교체를 유도하기 때문이다.¹⁴⁾ 이러한 레짐 변화의 속성은 한일대륙붕협정에서 공동개발의 이행 과정에도 적용될 수 있기 때문에 한일 양국의 정책 결정자들은 이슈 영역에 맞게 보다 효율적이고 기능적으로 공동개발의 이행에 심혈을 기울여야 할 것이다.

셋째, 레짐은 제도화된 협동을 추구한다. 여기에서 ‘레짐’이란 효율적

13) Haggard, S. and Simmons, B. A, “Theories of international regimes”, *International Organization* 41-2(1987), p.496.

14) Krasner, S. D, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables,” in S. D. Krasner(ed.) *International Regimes* (Ithaca: Cornell University, 1983), p.5.

인 수단을 모색하기 위한 협동적 배열의 한 형태로 사용된다.¹⁵⁾ 레짐은 특히 제도화된 협동을 진일보한 형태로 구축하기 위해 집단적 행위의 문제 해결 방안을 고안하는 것 등을 포함하는 통합적 역할을 한다. 이러한 레짐은 통치를 위한 행위의 유지 혹은 전이 과정에서의 협동 국면과 완전히 일치하는 상호 의존에 근거한 규범적 인식의 존재로 추정할 수 있다. 협동은 제도적 틀에서 규칙과 의사 결정 절차를 규정하는 레짐에서 출발한다. 레짐은 한일대륙붕협정 공동개발의 이행을 위한 통합 과정에서 ‘정책 조정(policy coordination)’을 필요로 한다.¹⁶⁾ 이러한 조정은 바람직하지 않은 상황을 회피하고, 복수의 균형적 결과 중 하나를 성취해야 하는 공통 회피의 딜레마 상황에서 필요한 협동을 이끌어 낸다. 따라서 공동개발의 이행 과정에서 구성원 사이의 정책 조정 과정이 반영되고 있기 때문에 레짐을 통한 협동 행위가 다양한 형태로 나타나고 있다. 바꾸어 말하면 레짐은 협동을 이끌어내는 수단으로써 한일대륙붕협정 공동개발의 이행을 제도적으로 심화시키는 역할을 하고 있다.

Ⅲ. 한일대륙붕협정의 체결 과정

1950년대 후반부터 대륙붕은 해저 유전이나 가스전의 발견, 개발 기술의 발전, 심해저의 개발을 목적으로 본격화되었다. 이는 세계의 에너지원이 석탄에서 석유로 전환하면서 대륙붕에 매장되어 있는 천연자원을 새로운 에너지원으로 인식하기 시작했기 때문이다. 그 결과 연안 국가들

15) Ruggie, J. G, "International responses to technology: concepts and trends," *International Organization* 29-3(1975), pp.570~574.

16) Keohane, R. O, *After Hegemony: Co-operation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), p.51.

은 대륙붕의 천연자원 확보하기 위해 자국 중심의 경계획정을 주장하였기에 분쟁이 빈번하게 일어나게 되었다. 이러한 문제를 원만하게 해결하기 위해 ‘국제대륙붕협약’은 주목받게 되었다. 이 조약은 1958년에 체결, 1964년에 발효되었고, 마주 보거나 서로 이웃하고 있는 국가 간의 대륙붕 경계획정에 대한 기본적인 원칙을 마련했다. 구체적인 내용은 먼저 양국 간의 합의에 의해 결정(제6조 제1항 및 2조)하기로 하고, 합의가 이루어지지 않을 경우에는 특별한 사정에 의해 다른 경계선이 인정되지 않는 한, 서로 마주 보고 있는 경우에는 중간선(동 조1항)을, 서로 이웃하고 있는 경우에는 ‘등거리원칙’(동 조2항)을 적용하는 것으로 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 합의에 이르지 못하고 분쟁이 지속화되는 경우에 관하여 특별히 규정되어 있지 않다. 그 결과 국제사회에서는 ‘북해대륙붕사건’ 등과 같은 사례와 같이 분쟁이 지속화될 경우 대륙붕 경계획정을 국제사법 재판소에 위임하여 판결을 결정하는 방식으로 권고하고 있다.

동중국해의 대륙붕에서 석유 매장 가능성이 제기되기 시작할 무렵, 한일 양국은 이 해역에서 자원 개발을 위한 준비 작업을 착수하였다. 흥미로운 것은 정부가 주도적으로 준비를 진행한 한국과는 달리, 일본은 민간기업이 주도적으로 진행했다는 점이다. 준비 진행 과정에서 양국의 개발 예정지가 중복되는 광구가 있었기 때문에 3차례의 실무자간의 협의가 진행되었다. 동 협의는 주로 일본 측으로부터 한국 측에 요청된 것이었고, 동중국해 대륙붕의 개발 상황에 대한 한국 측의 입장을 문의하는 질문 형태로 취해졌다. 일본 측의 질문에 대해 한국 측은 ‘일본이 걱정하는 것 같은 일은 없다’고 응답하였지만, 실제로 한국 측은 「해저광물자원개발법」 제정이나 외국의 석유 회사와 대륙붕의 탐사에 관한 협정을 체결하는 등 대륙붕 관련 법안의 제도화와 실제 개발 준비 작업 착수에 심혈을 기울였다. 한일 간의 3차례의 협의 종료 후, 한국 정부는 대륙붕 개발을 더욱 적극적으로 진행하였다. 1969년 12월 「해저광물자원개발법」은

국회를 통과 하였고, 1970년 1월 대통령령으로서 정식으로 공포되었다. 이러한 법률적 논리를 기반으로 한국 정부는 해외의 주요 석유 회사들과 대륙붕에 매장된 석유 개발을 위한 협정을 체결하여, 해저의 석유 개발을 본격화했다. 이에 일본 정부는 한국 정부에게 동중국해 대륙붕의 경계협정을 위한 정부 간의 공식 교섭을 정식으로 요청하였다.

1970년 11월, 1971년 9월, 1972년 2월의 3차례에 걸쳐 한일 정부 간 공식 교섭은 진행 되었지만 대륙붕 경계협정을 둘러싼 양국의 법적 근거가 달랐기 때문에 아무런 결과를 도출하지 못했다. 오히려 한국은 ‘자연연장’, 일본은 ‘중간선’을 주장하면서 대립과 갈등으로 이어졌고, 다음 일정도 정하지 않고 종료되었다. 정부 간 교섭이 파국으로 치닫고 있었지만, 한편에서 대륙붕 문제와 관련하여 ‘민간’을 통한 협의도 진행되고 있었다. 1970년 8월 제4차 한일협력위원회에서 일본 측 대표인 야쓰기 가즈오(矢次一夫)가 대륙붕 공동개발을 제안했다.¹⁷⁾ 이 제안에 대한 한국 정부의 반응은 의회록의 공동개발에 기술 내용이 구체적으로 정리되어 있다. 그 내용은 ‘값어치가 있음(有意義)으로, 실현이 되었을 경우, 현대 국제관계상 획기적인 것¹⁸⁾’이라고 한국 정부가 커다란 관심을 보였다라는 사실을 상세하고 있다.

1970년 11월 제5차 한일협력위원회에서 야쓰기(矢次)가 ‘영유권 문제를 언급할 필요는 없다, 다투지 않고 해결하지 않고¹⁹⁾’라고 말하여, 한일 정부간에 대립한 대륙붕 경계를 ‘보류(다나아게)’할 것을 제안하였다. 그 후에 진행된 한일과 대만에 의한 3자 연락위원회는 해양공동개발에 관한

17) 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, 1970.

18) 「한일협력위원회 회의록, 『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차, 1970』, 723.91A, 3518, 1970, 117(분류번호, 등록번호, 생산년도, 프레임 번호 순. 이하 이 자료는 『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차, 1970』으로 약칭하며, 인용된 부분의 프레임 번호를 표시한다).

19) 『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차, 1970』, 255-257.

제1차 특별위원회를 열어, ‘보류(다나아게)’에 의한 공동개발을 재차 확인하였다.²⁰⁾ 이 위원에서는 정치 분쟁을 일으키는 영유권 문제를 ‘보류(다나아게)’하고, 센카쿠열도를 포함하는 동중국해 주변의 공동개발을 합의했다.²¹⁾ 다만, 센카쿠열도 쪽은 중국을 자극할 것을 예상하여, 잠시 지켜보는 것으로 하고, 먼저 하나의 모델로서 한일이 위치한 지역을 중심으로 진행²²⁾하는 방식을 택했다. 각자의 정부는 진정서를 제출하여 협력을 얻을 수 있도록 노력하였고, 협력을 얻을 수 있는 전망이 열린 단계에서 정식으로 외교 채널을 통해 정부 간 협정을 체결이 가능하도록 노력했다.²³⁾ 그럼에도 불구하고 ‘보류(다나아게)’에 의한 공동개발(안)은 한일 정부 사이에서 공식적으로 채택되지 않았기에 정부 간 협의로 진행되지 못했다.

1972년 8월 한일협력위원회 제8회 상임위원회의 환영회부터 양국 정부 간의 교섭이 급진전을 보였다. 환영회 자리에서 야쓰기(矢次)는 환영회의 주최자인 김종필 국무총리에게 ‘공동개발(안)’을 제안하였다.²⁴⁾ 김종필 국무총리도 이 제안을 긍정적으로 생각하면서 양국 정부에 공식적으로 전달되었다. 하지만 1972년 9월 제6회 한일정기자료회의 실무자 협의에서 대륙붕 문제를 해결해야 할 문제로서 본격적으로 거론되었다. 이 과정에서 한국은 ‘일본으로부터 제안이 없는 한, 한국이 먼저 제안하는 일은 없다’라는 방침을 세우자,²⁵⁾ 일본은 대륙붕 개발에 대해 한국에 대

20) 『日・韓・華連絡委員會第1回特別委員會』, 『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차, 1970』, 291-296; 『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』, 『제3차 유엔 해양법회의에 대한 일본의 입장, 1970-74』, 742, 71JA, 8604(18416), 1975, 10-13(이하 이 자료는 『제3차 유엔 해양법회의에 대한 일본의 입장, 1970-74』으로 약칭하며, 인용된 부분의 프레임 번호를 표시한다).

21) 『韓・日・華連絡委員會海洋開發研究連合委員會発足』 『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차, 1970』, 288.

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

23) 『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』 『제3차 유엔 해양법회의에 대한 일본의 입장, 1970-74』, 24.

24) 『毎日新聞』, 1977년 5월 2일.

한 불만을 호소함과 더불어, 박정희 대통령의 정치적 결단과 배려를 요청했다.²⁶⁾ 이에 제6차 정기각료회 직전, 박정희 대통령은 대륙붕 문제에 관해 ‘생각이 있기 때문에 맡겨달라’고 일본 측 대표에게 언지했다. 하지만 당시 대통령의 발언이 무엇을 의미하는지 그 의중은 현재까지도 의문으로 남겨져 있다.²⁷⁾

제6차 정기각료회의의 이전, 오히라 마사요시(大平正議) 대신(大臣)을 단장으로 일본의 각료가 박정희 대통령을 공식 방문하여 환담을 나누었다. 구체적인 환담 내용은 명확히 알려지지는 않고 있지만, 박정희 대통령은 이 자리에서 한일 양국이 대륙붕 공동개발의 필요성을 피력했다고 추측된다. 박정희와 오히라의 환담 이후, 한일 양국 각료들과 김종필 국무총리와의 공식 회담이 진행되었고, 각료급의 본 회의가 비공식적으로 이루어졌다. 여기에서 대륙붕 공동개발에 관한 최종적인 합의가 이루어졌다. 흥미롭게도 공동개발의 합의를 사전에 승낙하였던 일본 측에서는 각료와 자민당 의원 중에서도 극히 일부로 한정되어 있었을 정도로 은밀히 진행되었다는 점이다.²⁸⁾ 정기각료회의의 종료 후, 한일 양국 정부는 공

-
- 25) 「제6차 한일정기각료회의의 양국을 둘러싼 국제정세와 한일 양국간 문제(정치관계)에 관한 아국의 기본 입장(설명자료)」, 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972. 9.5-6, 전5권(V1. 사전준비철)』, 723.1JA, 4948, 1972, 157-158(이하 이 자료는 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972. 9.5-6, 전5권(V1. 사전준비철)』으로 약칭하며, 인용된 부분의 프레임 번호를 표시한다. および外務部亞細亞局「第6次韓日定期閣僚會議에서取할我国の基本立場(政治關係)」, 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5-6, 전5권(V1. 사전준비철)』, 225-226.
- 26) 北東アジア課經濟協力第一課, 「朴大統領の懇談」・「朴大統領と会談の際の発言要領(案)」(1972年8月15日), 『日韓關係(第6回日韓定期閣僚會議1)』(日本政府外交文書), 2010-3963, SA, 1, 2, 2.
- 27) 「第6回韓日定期閣僚會議에對備한對日実務交渉結果報告」, 『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5-6, 전5권(V1. 사전준비철)』, 175 および後宮大使「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.
- 28) 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」, 『慶應義塾大学法學研究科法學政治論研究』51号, 2001, 107쪽.

동성명이 발표되었지만, 이 성명에는 대륙붕 공동개발에 대한 언급은 일체 포함되지 않았다는 사실에서 알 수 있다.

그 후 한일대륙붕협정의 세부 내용을 협의하기 위한 실무자 회담이 9차례에 걸쳐 진행되었고, 1973년 8월 가조인의 형태로 이루어 질 예정이었다. 하지만 ‘김대중 납치사건’이 발생하여, 가조인은 연기되었다. 한일 양국은 이 사건을 정치적으로 해결했고, 1974년 1월 최종적으로 한일대륙붕협정을 체결했다. 동 협정의 유효기간은 50년으로 규정하고, “북부협정”과 “남부협정”이라고 하는 2가지의 협정과 부속문서로 구성되어 있다. 먼저 북부협정에서는 한일 양국의 영토로부터 등거리의 지점에 중간선을 긋는 것으로 하고, 영유권을 주장하는 독도 주변의 경계획정을 ‘보류(다 나아게)’하고 있다. 더욱이 남부협정에서는 경계 자체를 획정하지 않고, 중간선과 연장선의 부분이 중복되는 구역은 ‘양국이 공동개발 한다’라고 규정하고 있다. 즉 남부협정의 핵심 내용은 한국이 설정한 광구와 일본이 주권을 주장하는 중복 부분을 공동개발 구역으로 한다는 것이다.

공동개발에 합의한 후, 한일 양국 정부는 비준에 박차를 가했다. 한국 정부는 협정 체결 이후 비준안을 즉시 국회에 제출했음에도 불구하고 대륙붕 협정의 비준도 늦어졌다. 왜냐하면 1974년 8월 ‘박정희 대통령 암살 미수 사건’이 정치적 쟁점으로 부상하면서 한일관계가 악화되었기 때문이다. 그렇지만 한국 정부는 보링 조사 등과 같은 일련의 조치를 강행하면서 대륙붕 개발을 적극적으로 진행하였고, 최종적으로 1974년 12월 강행적으로 비준했다. 1년 이내에 비준을 처리한 한국과는 달리, 일본은 야당인 사회당 및 진보 언론을 중심으로 협정에 대한 비판적인 목소리가 높아져 비준이 순조롭게 진행되지 못했다. 더욱이 박정희 대통령 암살 미수 사건, 민청학련 사건, 일본 국내의 ‘록히드 사건’ 등과 같은 정치적 민감한 이슈가 비준을 늦추는 요인으로 작용했다. 일본의 국회 비준이 늦어지고 있는 것에 대한 불만의 표시로 한국은 한일협력위원회²⁹⁾와 한일정

기각료회의³⁰⁾ 등과 같은 공식 협의체에서 공동 성명을 발표하면서 일본에 조기 비준을 지속적으로 요청했다. 그 결과 1978년 5월 일본의 국회 비준은 이루어졌고, 특별조치법의 통과된 후, 같은 해 6월 한일대륙붕협정이 발효하게 되었다.³¹⁾

한일대륙붕협정을 둘러싼 중국의 반응과 이에 대한 한일 양국의 입장은 매우 흥미롭게 나타났다. 중국은 한일대륙붕협정의 조인에 대한 강한 불만의 표시로 항의성명을 발표했다.³²⁾ 또한 일본의 국회비준이 진행될 시점에 재차 거센 항의를 표시했다.³³⁾ 그럼에도 불구하고 중국의 항의는 한일대륙붕협정의 진척됨에 따라 의외로 소극적인 모습을 보였다. 왜냐하면 중국은 명분적으로 대륙붕에 대한 자국의 권리를 주장하면서도 실질적으로 이 문제를 철저히 준비하여 외교 문제로 부상시키기보다는 오히려 최대 현안이었던 ‘중일평화우호조약’의 성공적인 체결에 초점을 맞추고 있었기 때문이었다.³⁴⁾ 이러한 중국의 반응에 대해 한일 양국의 입장은 미묘한 차이를 보였다. 먼저 일본은 중국의 비난이 중일관계의 미래

29) 「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)」, 『한·일본 협력위원회 합동상임위원회, 1975』, 723.9JA, 8043(4940), 1975, 53(이하 이 자료는 『한·일본 협력위원회 합동상임위원회, 1975』으로 약칭하며, 인용된 부분의 프레임 번호를 표시한다); および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』, 84-86.

30) 「한국 근해 대륙붕 개발에 관련된 문제」, 『한국 근해 대륙붕 개발에 대한 미국의 입장 및 각국반응, 1973-75』, 763.91, 8747(1249), 1975, 142(이하 이 자료는 『한국 근해 대륙붕 개발에 대한 미국의 입장 및 각국반응, 1973-75』으로 약칭하며, 인용된 부분의 프레임 번호를 표시한다).

31) 한일 대륙붕의 공동개발에 합의한 것에 대하여, 중국, 대만, 북한이 비판의 성명을 발표하기도 하였다. 특히 중국은 동중국해에 자신이 영유권을 주장하는 조여도가 있음을 내세워 강한 비판을 역설하였다. 중국의 비판에 대해 한일 양국은 중일국교정상화를 이끌고 일본과의 관계 악화를 바라지 않는 중국의 비판을 「소극적」이라고 간주하고 있다.

32) 『한국 근해 대륙붕 개발에 대한 미국의 입장 및 각국반응, 1973-75』, 148.

33) 『毎日新聞』, 1977년 5월 29일.

34) 朴敏圭(2001), 114쪽.

에 어두운 그림자로 인식하지 않고, 오히려 동중국해의 개발 방식에 대한 자국의 입장을 명확하게 표시함으로써 장래의 중일대륙붕협약에 대비할 수 있는 잣대로 받아들였다.³⁵⁾ 반면 한국은 한·미·일로 연결 짓는 3각 동맹을 통해 일본에게 기지국가로서 공산주의를 견제하는 역할을 기대하면서 경제 원조를 받고 있었기 때문에 중국 항의를 커다란 의미로 두지 않고 형식적인 것으로 받아들였다.

한일대륙붕협정의 발효 이후, 양국 정부는 몇 차례의 합의 이행을 위한 사전 조사가 실시되었지만, 2016년 3월 현재까지도 공동개발의 이행이 현실화되지 않고 있다. 여기에서 주의 깊게 봐야 할 것은 일본이 중국과도 공동개발을 위한 협의를 진행하고 있다는 점이다. 이는 2012년 한국과 중국이 대륙붕 경계선의 연장 신청³⁶⁾을 진행한 것에 대한 일본의 반발이 전략적으로 표출된 반작용적 행위로 판단된다. 동중국해 대륙붕은 한·중·일 3개국에 의해 경계획정이 분쟁으로 확산될 가능성이 있다. 특히 동 해역에서는 중국에 의한 가스전 개발이 중일 간의 큰 불안 요소가 되고 있을 뿐만 아니라 센카쿠열도 영유권 문제가 분쟁의 도화선이 되고 있다. 다시 말하면 한일대륙붕협정에서 쟁점이 되고 있는 것은 북부협정에

35) 『朝日新聞』, 1974년 2월 5일.

36) 중국이 동중국해 대륙붕의 연장 신청한 이유는 대륙붕경계위원회에 제출한 사업 개요에 오키나오(沖繩) 트로프가 중국이 연장 대륙붕의 중점에 있기 때문에 일본의 야쿠시마 도카라 열도(屋久島トカラ列島), 아마미 오시마(奄美大島)의 서쪽 부분을 연장 대륙붕의 외연에 있다고 주장하고 있다. 또한 한국 뿐만 아니라 자국의 대륙붕은 200해리를 넘어서 오키나와 트로프까지 뻗어 있다고 주장하고 연장 신청을 하고 있다. 유엔해양법협약 제83조에서는 영해 기선 사이의 거리가 400해리 미만의 경우 연안국의 협의에 의해 경계를 획정 하도록 규정하고 있다. 한중일 3국도 경계를 획정 할 필요가 있지만, 3개국의 주장이 다르기 때문에 경계 획정에 대한 논쟁은 진행 중이다. 흥미롭게도 유엔해양법조약의 규정에는 “협의”라는 의미가 모호한 법제적 규범이 있지만 “협의”로서 해결이 나지 않는 경우, 분쟁 해결 절차에 따라 회부할 수 있다. 하지만 당사국 모두의 동의가 필요하기 때문에 자국 이익 고려하여 회부의 절차에 응하지 않을 수도 있다는 것이다.

서 규정하고 있는 동중국해 대륙붕의 경계획정이다. 다만 한일 양국 정부는 남부협정에서 독도의 경계획정을 ‘보류(다나아게)’하고 있기 때문에 영유권 문제가 현재 진행형으로 전개되고 있는 상황이다. 결론적으로 북부·남부 협정의 유효기한인 2028년에 협정이 연장될 것인가 아닌가 혹은 그렇지 않은가에 따라 한일 간에 또 다른 논쟁이 일어날 것으로 예상된다.

IV. 한일대륙붕 공동개발의 딜레마

한일대륙붕협정의 발효 이후, 1979년부터 1987년까지 제1차 개발이 진행되었지만, 상업화가 가능한 석유류는 끝내 발견되지 않았다.³⁷⁾ 1992년부터 광구 구역을 재검토하여 제2차 개발을 진행하려고 했지만, 작업은 진전되지 않았다. 그 이유는 일본 측이 일방적으로 ‘조사를 중지한다’는 입장을 한국 측에 전달하였기 때문이다. 이에 한국 측은 공동개발을 계속해서 진행할 것을 일본 측에 전달했지만 별다른 회답이 없었다. 일본 측은 ‘석유의 징후가 없어 채산성이 없다’라는 판단으로 공동개발의 중단을 명분으로 내세웠다. 하지만 일본의 속내는 협정의 효력기간 만료까지 대륙붕 경계획정의 기준이 ‘수심’에서 ‘육지로부터의 거리’로 변화하고 있는 국제해양질서의 환경적 용인이 자신에게 유리하게 작용하고 있다는 점을 착안하여 공동개발을 회피하는 전략을 채택했다.

한일대륙붕 공동개발 중단이라는 새로운 국면으로 치닫고 있었지만, 2001년 12월 한일경제산업 상담회에서 공동개발 구역에 대한 공동조사를 재개할 것을 합의했다. 이에 2002년부터 한일공동탐사가 이루어졌지만,

37) 水上千之, 『日本と海洋法』, 有信堂高文社, 1995, 126쪽.

일본은 '경제성이 없다'는 것을 구실로 일방적으로 공동조사의 중단을 제차 선언하였다. 그럼에도 불구하고 한국석유공사와 일본석유공사(JNOC)는 민간차원에서 공동으로 3번에 걸친 3-D 탐사 및 분석을 진행했다. 석유가스 자원은 '5개의 보존유망구조, 13의 잠재구조로 이루어져 있고, 예상 매장량은 약 3600만 톤이 존재한다'라고 하는 보고가 전달되었다. 이 결과 보고에 근거를 하여 2006년 5월에 열린 한일경제산업 상담회에서 자원이 '유망'하다고 하는 장소에 대해 양국 공동으로 보링 조사를 할 것이 제안되었고, 차후로도 지속적인 공동개발 이행을 합의했다.³⁸⁾ 하지만 한일대륙붕 공동개발의 이행은 전혀 진전되지 않았다.

일본이 대륙붕의 조사·개발에 응하지 않는 표면적 이유는 '석유의 발견 징후가 없다 혹은 채산성이 맞지 않다'라고 한국 측에 주장하고 있지만, 일본의 숨겨진 속내는 중국과의 관계 때문이었다. 중국은 한일대륙붕협정 및 대륙붕 공동개발에 대해 비판·반대하였다. 이러한 중국의 입장에 대해 일본은 한일대륙붕협정을 충분히 설명하는 동시에 중일 간 대륙붕 협의를 요구할 경우 '적극 대응한다'는 입장을 가지고 있었다. 중국은 대륙붕 협의 과정에서 센카쿠열도가 문제의 중심으로 부상하는 것을 걱정하고 있었다. 이 문제는 1972년 중일국교정상화 과정에서 주은래(周恩來)와 다나카 가쿠에이(田中角栄)에 의한 정상회담에서 '보류(다나아게)'하기로 밀약을 맺었다.³⁹⁾ 또한 1975년의 '중일어업협정', 1978년의 '중일평화우호조약' 등과 같은 일련의 양자협약에서도 센카쿠열도의 영유권 문제를 암묵적인 '보류(다나아게)'로 처리했다.

주지할 것은 1970년대 중일 양국은 센카쿠열도 문제를 관계정상화라고 하는 큰 틀에서 접근했기 때문에 한일대륙붕협정과 같이 중일 간의 공

38) 『산업자원부 보도자료』, 2006년 5월 26일.

39) 倪志敏, 「釣魚島(尖閣諸島)領有權問題に関する中日韓の『棚上げ合意』の史的経緯—日本側の史資料を中心に」, 『社会科学研究年報』(43), 2012, 43~44쪽.

동개발을 하나의 선택지로서 염두하고 있었다는 사실이다.⁴⁰⁾ 이것은 1977년 후쿠다 다케오(福田赳夫) 수상과 1978년 소노다 스나오(園田直) 외상(外相)의 국회 답변에서 더욱 명료하게 알 수 있다. 공동개발에 대한 중국의 전향적인 입장이 중일 간에 비공식적으로 협의를 도출했다는 사실을 추정할 수 있다. 결과적으로 일본이 중국과 비공식 협의를 진행한 것은 동중국해 대륙붕에 대해 영유권 문제를 중국과도 협의하지 않으면 안 되는 것이 명백했기 때문에 현상유지를 위한 하나의 실타래로 남겨두려는 전략으로 판단된다. 일본의 입장에서는 한일공동개발이 표면적으로 긍정적인 합의를 도출한 것이 중국과도 같은 방식으로 공동개발을 추진할 수 있다는 생각이 확산되었다. 궁극적으로 한일·중일 모두가 해결이 곤란한 영토 문제는 '보류(다나아게)'하여 대륙붕 공동개발을 추진하여 협력 관계를 발전시키기 위한 전략적 선택을 취했다고 볼 수 있다.

1970년대에 이어 1980년대 후반 이후에도 중일 양국 정부는 공동개발을 추진했다.⁴¹⁾ 1985년 일본의 석유자원개발주식회사(JAPEX)가 중국 측과 함께 동중국해의 공동개발 구상을 제안하는 한편, 일본의 제국석유가 별개로 중국국영석유공사(CNOOC)에게 해양지질의 공동조사를 제안하기도 했다. 이를 계기로 양국 정부는 물론 중국국영석유공사, JAPAX, 일본석유공단, 우루마자원주식회사 등과 같은 민간기업의 여러 채널을 통해 공동개발을 모색했다. 센카쿠열도 문제가 쟁점화되기 이전까지 중일 양국은 비교적 큰 분쟁 없이 대륙붕 공동개발을 위해 협력적 관계를 유지했다.⁴²⁾ 하지만 1992년에 들어서 중일 간의 공동개발 협의는 중단하

40) 崔喜植, 「東アジアの海洋領土紛争独島と尖閣諸島」, 第1回アジア未来会議発表論文, 2013, 8-9쪽.

41) 三好正弘, 「日中間の排他的經濟水域と大陸棚の問題」, 栗林忠男·秋山昌廣 編著, 『海の國際秩序と海洋政策』, 東信堂, 2006, 271~273쪽.

42) 李昌偉, 「중국의 도서와 해양경계문제」, 『國際法學會論叢』 第54卷 第1號, 2009, 139쪽.

게 되었다. 중단의 직접적인 원인은 중국이 1992년 2월 ‘영해 및 접속수역’에서 센카쿠열도를 자국의 영토라고 명시했고, 유엔해양법조약이 발효되면서 영유권 문제로 확산되었기 때문이다. 비록 중단한 중일 간의 협의는 2001년에 재개되었지만, 성공적인 결과는 도출하지 못했다.

2001년 12월 일본은 중국과의 공동개발 교섭이 중단된 직후, 한국 측의 요구에 응하지 않고 있었던 대륙붕 공동개발 구역의 공동탐사 재개를 의도적으로 합의했다. 이에 대응하여 중국 측은 2004년 동중국해에서 가스전 개발을 독자적으로 진행하고 있다는 사실을 공포했다. 중국이 개발을 진행하고 있는 해역은 중일의 중간선으로부터 4.5킬로 떨어져 있는 시라카바(白樺)/춘샤오(春曉), 쿠스노키(楠)/뎬차오(段橋), 카사이(樫)/텐와이텐(天外天), 이수나로(巒檜)/룽징(龍井) 부근이었다. 그런데 일본 측 조사에 의하면, 중국의 독자적인 개발이 시라카바(白樺), 쿠스노키(楠)의 지하 단층이 중일 중간선을 넘어 일본 측의 EEZ에 연결되어 있어 ‘일본의 자원까지 채굴하고 있다’라고 주장했다.⁴³⁾ 일본 정부는 중국 정부에 가스전 개발 중단할 것을 요청했지만, 중국은 ‘정당한 권리’라고 주장하면서 일본의 요청을 거부했다.

이듬해 2005년이 되어 중일 양국은 각각 공동개발을 제안하였고, 2008년 6월 다시 합의하여 공동개발을 이행하였다. 이것은 2006년 한일공동구역 조사의 이행에 합의했음에도 불구하고 2016년 9월 현재까지도 한일 양국은 아무런 움직임 없다는 사실과 비교해보면 무척 대조적이다. 사방이 바다로 둘러 쌓여 있는 일본의 입장에서는 현실적이고 전략적인 접근이라고 볼 수 있다. 이는 일본이 한일 혹은 중일 그리고 한·중·일 3국

43) 일본은 중국 측이 春曉(춘샤오)→白樺(시라카바), 斷橋(뎬차오)→楠(쿠스노키), 冷泉(랭관)→桔梗(키교), 天外天(텐와이텐)→樫(카사이), 龍井(룽징)→巒檜(아수나로), 平湖(핑후)→구체적 지명 없음. 박춘호, 「일본과 중국의 해저유전 분쟁과 우리의 입장-대륙붕 탐사 개발위해 국가차원의 추진체 필요-관련 국내법 정비도 과제」, 『월간해양한국』 통권 383권, 2005, 8쪽.

에 의한 분쟁 가능성이 있는 동중국해 대륙붕에 집착하지 않고 있다는 사실을 반증하고 있다. 동시에 태평양과 동해 쪽의 EEZ 내에 석유나 천연자원이 매장되어 있을 가능성이 지적되고 있는 시점에, 일본이 굳이 분쟁 발발의 위험을 무릅쓰고까지 동중국해 대륙붕의 개발에 적극적으로 임할 필요가 없다는 전략적 계산이 깔려있다.

2028년이 되면 한일대륙붕협정은 효력이 만료된다. 관련 협정에 의하면, ‘협정은 효력 만료 후, 3년 전의 예고로 종료가 통지되지 않는 한, 효력이 존속된다’고 규정되어 있다.⁴⁴⁾ 이러한 규정과 일본의 공동개발 이행 태도를 고려할 때, 한일공동개발구역의 제7광구가 ‘13년 후에는 일본 것이 될 가능성이 높다’는 보도가 한국의 언론에서 논의되기 시작했다.⁴⁵⁾ 그 근거로 1985년 국제사법재판소에서 판결된 ‘리비아·몰타 대륙붕 사건’을 사례로 제시하고 있다. 여기에서 리비아·몰타 대륙붕의 사례를 중간선 원칙을 기준으로 판결이 내려졌다. 이 판결을 계기로 국제사회에서 대륙붕 경계획정의 기준이 변화하고 있음을 예고하였다. 흥미로운 것은 일본이 탐사를 중단한 시기를 국제적인 판단 기준이 바뀐 시기와 겹친다는 것을 한국의 에너지 업계 관계자들이 지적하고 있다는 사실이다. 일본 정부가 채산성이 낮다고 하는 이유로 탐사를 뒤로 미루고 있는 것은 2028년이 되면 독자적으로 대륙붕 개발이 가능한 국제 기준이 성립될 가능성이 높다는 분석에 근거를 하고 있다. 다시 말하면 일본 정부는 현재 공동개발구역이나 한일대륙붕협정에 관하여 명확한 태도를 표명한 것이 아니기 때문에 일본 정부의 의도는 명확하지 않다. 이러한 일본의 입장은 한일대륙붕 공동개발의 직면한 딜레마이다.

44) 「남부협정」 제31조 3항.

45) 『머니투데이』, 2015년 8월 15일.

V. 맺음말: 공동개발 협력 레짐 구축을 향하여

한일대륙붕 공동개발 교섭을 이행했던 시기는 데탕트의 물결이 세계적으로 확산되고 있었다. 그 영향은 한국과 일본에도 미쳤다. 대표적으로 한일 양국은 북한과의 관계 개선을 위한 새로운 돌파구를 모색했다. 한국은 '7.4남북공동성명'을 통해 북한과의 관계 개선의 길을 탐색했지만 한반도에 '2개의 정부'를 고착화시키려는 일본의 의도에 대해 강한 경계감을 드러냈다. 그럼에도 불구하고 북한과 '휴전 상태'에 있는 한국으로서는 자국의 안전을 보장 받기 위해 일본과의 협력이 불가결한 상황에 놓여 있었다. 이러한 상황적 배경이 안보 혹은 경제면에서도 상대적으로 한국 정부는 일본 정부보다 협생을 공세적으로 추진했다.⁴⁶⁾ 그 결과 '공동개발'을 주축으로 하는 '한일대륙붕협정'은 한국에 있어서는 일본과의 협생을 강화시키기 위한 최적의 협력 사업이었다고 말할 수 있다.

전술한 바와 같이, 동북아 근해에서 중국도 대륙붕의 연장을 신청하고 있다. 중국이 신청한 연장선과 마찬가지로 한국이 신청한 연장선은 경계가 중첩되고 있다. 한국과 중국이 함께 제출한 대륙붕경계위원회는 경제획정의 근거를 제시하고 있을 뿐이지 그 결정에 대한 구속력은 전혀 없다. 특히 한·중·일 3국은 2국 간 EEZ의 경계가 획정되지 않고 협상도 진전되지 않고 있다. 이러한 상황에서 최근 동북아 근해에서 중국 어선의 위법조업에 대한 한국과 일본의 강경한 대응에 따른 중국의 비난으로 인한 갈등과 마찰도 한중일 3국이 해결할 문제이다. 이처럼 동북아 근해에서 대륙붕을 둘러싼 한중일 3국 간에 어떠한 협의를 이루는 것이 미래지향적인 관계를 유지하면서 상생의 길로 나아갈 수 있는지를 고민하는 것

46) 기미야 다다시, 「박정희 정권과 한일관계 냉전인식을 둘러싼 공감과 괴리 사이에서」, 국민대 일본학연구소 편, 『박정희 시대 한일관계의 재조명』, 선인, 2011, 40~42쪽.

이 당면 과제이다. 이러한 측면에서 2가지의 시나리오를 만들 수 있을 것이다.

첫째는 경계를 명확히 확정하는 방법이다. 세계적인 관점에서 살펴 보면, 분쟁 지역임에도 불구하고 두 나라 간 교섭에서 경계획정에 합의한 사례가 존재한다. 예를 들면, 2010년 4월 27일 러시아와 노르웨이는 바렌츠해(Barents Sea)와 북극해의 대륙붕 해역의 경계를 확정하는 것을 합의하고, 같은 해 9월 15일 조약에 체결했다.⁴⁷⁾ 동 해역의 대륙붕 경계 획정은 1974년에 교섭이 시작되어 40년에 걸쳐 교섭이 지속적으로 계속되어 왔다. 양국은 각각 자신의 방식을 주장하면서 대립해 왔다. 러시아는 극점을 중심으로 한 부채모양의 범위에서 영역을 획정하는 ‘섹터 방식’을, 노르웨이는 등거리 원칙을 기반으로 한 중간선을 주장하여 왔다. 하지만 양국은 교섭으로 약 17만 5,000 평방킬로미터의 해역을 거의 이등분하는 것으로 합의하는 형태의 결과를 도출했다. 동 조약은 경계해역 주변에서의 자원 개발, 어업이나 환경보호 분야에서의 협력이라는 새로운 형태의 방향을 제시했다. 어업 면에도 계쟁(係爭) 지역을 ‘보류(다나아게)’하여 잠정적 어업구역을 설정하고 있다.⁴⁸⁾ 동 조약에서도 경계는 거의 2등분으로 등거리 중간선을 기준으로 획정하였고, 과거의 판례에 따라 이 원칙을 채용했다. 이 사례에서 알 수 있듯이, 동 협정은 어업이라고 하는 경제적 실리 면을 고려한 경우의 조치로서 ‘계쟁 지역의 보류(다나아게)와 잠정 구역의 설정’이 결코 특별한 조치는 아니라는 것을 알 수 있다.

47) 「ノルウェーとロシアが大陸棚境界画定交渉で合意」 http://www.norway.or.jp/norwayandjapan/policy_soc/policy/pressrelease_barentssea/#.VXJ2B5WJjVI (검색일: 2015.06.06); 『日本経済新聞』, 2010년 9월 15일.

48) 堀内賢志, 「ロシア・ノルウェーが大陸棚海域の画定・協力条約に調印」, 『外国の立法』(245-2), 2010; 宮本義文, 「ノルウェーとロシアがバレンツ海の境界線問題に合意」, 『独立法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構調査報告』, 2010. 조약전문은, 노르웨이 수상부 홈페이지(<http://www.regjeringen.no/en/dep/smk/press-center/Press-releases/2010/treaty.html?id=614254>)을 참조.

하지만 동북아의 근해 경우는 대륙붕 경계획정 자체만으로 끝날 문제가 아니다. 한일대륙붕협정에서 문제가 된 것은 동중국해 대륙붕이지만, 사실은 동해 쪽에서도 독도 주변의 경계는 ‘보류(다나아게)’한 채로, 다른 부분만의 경계를 획정하였다고 하는 경위가 있다. 독도 문제는 한일 간의 커다란 쟁점으로 부각되고 있다. 1965년 한일기본조약체결 시, 양국 정부는 독도의 영유권 문제를 ‘보류(다나아게)’한 ‘밀약’이 존재한다.⁴⁹⁾ 실제로 독도의 영유권 문제는 한일 양국 정부가 ‘보류(다나아게)’의 방식으로 협의를 진행했고, 독도 주변 해역을 잠정수역으로 설정했다. 한일대륙붕협정의 북부협정에서는 독도의 경계를 ‘보류(다나아게)’로 처리했지만, 이것은 1965년 한일기본조약 체결 시 결정을 그대로 답습한 것이라고 볼 수 있다. 현재의 독도는 한국이 사실상 ‘실효 지배’하고 있으나, 한일 양국이 함께 영유권을 주장하고 있는 현실이 독도 밀약에 힘을 실어 주고 있다. 게다가 동중국해에서는 중일 간의 센카쿠열도, 한중간의 이어도 문제가 존재하고 있다. 독도와 센카쿠열도는 과거의 역사 문제와 국민 감정이 라고 하는 복잡한 요소가 얽혀 있기 때문에 2개국 또는 3개국이 납득하는 형태로 합의를 이끌어내는 것은 상당히 어렵다. 따라서 경계를 획정하는 것은 현실적으로 매우 힘들 것이다.

둘째는 경계를 획정하지 않고 공동개발을 이행하는 방법이다. 한일 대륙붕협정 교섭 과정에서 경계획정을 ‘보류(다나아게)’하여 공동개발할 것을 제안한 야쓰기 가즈오는 ‘자원의 확보’를 제일 중요한 이유로 들었다. 그는 ‘일본도 연간 3억 달러(US\$) 분의 석유를 중동에서 수입하고 있는 상황에 있어서, 일본의 발밑에서 연간 1억 달러(US\$)의 석유가 채굴 가능하다’는 기대 때문에 한일대륙붕의 공동개발을 역설했다.⁵⁰⁾ 야쓰기 가즈오가 지적한 또 다른 이유는 한일 간의 ‘호의 심볼’로서 공동개발을 이행

49) 『毎日新聞』, 1977년 5월 2일.

50) 『第6回日韓定期閣僚會議』(日本政府外交文書), 2010-3964, SA, 1, 2, 2.

하자는 구상이었다. 이 구상은 한일 양국의 정치 지도자들에게 강한 인상을 심어 주었다. 특히 한국의 입장에서는 1972년부터 시작된 '제3차 경제개발 5개년계획'의 중점 사업인 중화학공업 육성을 위해 에너지 자원의 확보가 필수였는데 한일대륙붕 공동개발은 잠재적 에너지 자원으로 이용할 수 있는 정치적 도구였다.⁵¹⁾ 마찬가지로 일본의 입장에서도 한일대륙붕의 공동개발은 자원을 저렴한 가격으로 안정적으로 확보가 가능할 수 있는 희망적인 정치적 도구로서 활용할 수 있었다. 따라서 한일 양국은 자원 매장의 가능성이 높다고 보인 동중국해 대륙붕의 개발을 조기에 진행하기 위한 논란이 예상되었기 때문에 시간이 걸릴지라도 법적 근거의 대립을 피하는 공동개발의 길을 선택했다. 게다가 1973년의 오일 쇼크도 한국이 일본에 대해 대륙붕협정의 조기 조인을 촉구하는 중요한 요인으로 작용했다.

이처럼 경계를 획정하지 않고 공동개발을 이행하는 방법은 한일대륙붕 공동개발의 필요성을 강조하면서 어떻게 효율적으로 관리하여 양국에 현실적인 도움을 주는 것일까에 초점을 맞추고 있다. 한일 양국은 모두 자원이 부족하고, 석유는 양국 모두 거의 수입에 의존하고 있는 것이 현실이다. 저렴하면서 안정적인 자원의 확보는 양국 모두 극복해야 할 미래의 과제임에 틀림없다. 그렇다고 한다면 한일대륙붕협정의 성공적 이행은 자원의 공동 확보라고 하는 현실적 과제의 해결로서 양국의 숙원 사업이다. 이처럼 본 연구에서는 공동 이익을 확보한다고 하는 새로운 협력체제의 모델로서 공동개발 협력 레짐의 구축을 제안하고 있다. 더 나아가 한일 공동개발 협력 레짐의 모델을 기반으로 중국을 포함한 한·중·일

51) 1973년 1월 한국 정부는 연두 기자회견에서 「중화학공업선언」을 발표했다. 구체적으로는 1) 중화학공업의 비율을 1971년의 35.2%에서 1981년에는 51%로 함; 2) 수출 구조면에서 중화학공업 제품의 비율을 1971년의 19.1%에서 1981년에는 60% 이상으로 확대함; 3) 1980년대의 국민소득 1000달러와 100억 달러의 수출 기반을 만든다고 하는 것이었다. 최연식, 「1970년대 박정희 정권의 산업합리화와 중화학공업화 정책의 역기능」, 『東西研究』 제24권 2호, 2012, 47쪽.

3국에 의한 공동개발 협력 레짐이 형성될 수 있다면, 불안정한 동북아 근해의 질서가 협력과 공생의 길로 정착할 수 있는 디딤돌로 작동할 것이다. 日本空間

논문 투고일 : 2016년 11월 14일

논문 심사일 : 2016년 11월 21일

게재 확정일 : 2016년 12월 9일

참고문헌

<한국어 문헌>

『경향신문』

『머니투데이』

대한민국 외교문서

『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차』. 분류번호. 723.9JA. 등록번호3518. 프레임번호0001-0296.

『제3차 유엔 해양법회의에 대한 일본의 입장, 1970-74』. 1974. 742.71JA. 7438. 0001-0060.

『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5.-6, 전5권(V1. 사전준비철)』. 1972. 723.1JA. 4948. 0001-01358.

『한·일본 협력위원회 합동상임위원회, 1975』. 1975. 723.9JA. 8043 (4940). 0001-0124.

『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.

『산업자원부 보도자료』, 2006년 5월 26일.

기미야 다다시, 「박정희 정권과 한일관계 냉전인식을 둘러싼 공감과 괴리 사이에서」, 국민대 일본학연구소 편, 『박정희 시대 한일관계의 재조명』, 선인, 2011.

김관원, 「동중국해 대륙붕 경계확정문제에 관한 소고(小考)」, 『영토연구』 Vol. 4, 2013.

김자영, 「관할권 중첩수역 해양공공개발에 관한 국제법 체계와 한일 대륙붕 공동개발협정의 재조명」, 『국제법학회논총』 제60권 2호, 2015.

박창건, 「국제해양레짐의 변화에서 한일대륙붕협정의 재조명: 동북아시아의 미시-지역주의」, 『한국정치논총』 제45권 1호, 2011.

李昌偉, 「중국의 도서와 해양경계문제」, 『國際法學會論叢』 第54卷 第1號, 2009.

최연식, 「1970년대 박정희 정권의 산업합리화와 중화학공업화 정책의 역기능」, 『東西研究』 제24권 2호, 2012.

홍종완, 심어진, 「동중국해에서의 한중일 대륙붕 중첩주장수역의 공동개발에 관한 고찰」 『서울국제법연구』 제16권 제1호, 2009.

<일본어 문헌>

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.

『日韓關係(第6回日韓定期閣僚會議)』, 2010-3964, SA, 1, 2, 2.

『日本經濟新聞』

『毎日新聞』

安藤純子, 「日韓大陸棚協定交渉にみる-共同利益-確保の試み」, 『北東アジア研究』 第27号, 2016.

倪志敏, 「釣魚島(尖閣諸島)領有権問題に関する中日韓の『棚上げ合意』の史的経緯-日本側の史資料を中心に」, 『社会科学研究年報』, 2012.

坂元茂樹, 「海洋境界画定と領土紛争 竹島と尖閣諸島の影」, 『国際問題』 No.565, 2007.

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.

濱本幸也, 「大陸棚の共同開発」, 『国際問題』 No.565, 2007.

堀内賢志, 「ロシア・ノルウェーが大陸棚海域の画定・協力条約に調印」, 『外国の立法』, 国立国会図書, 2010.

水上千之, 『日本と海洋法』, 有信堂高文社, 1995.

宮本義文, 「ノルウェーとロシアがバレンツ海の境界線問題に合意」, 独立法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構調査報告, 2010.

三好正弘, 「海洋の境界画定」, 国際法学会(編), 『日本と国際法の100年第3巻海』, 三省堂, 2000.

三好正弘, 「日中間の排他的經濟水域と大陸棚の問題」, 栗林忠男・秋山昌廣 編著, 『海の国際秩序と海洋政策』, 東信堂, 2006.

矢次一夫, 「海洋の共同開発案」, 『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.

山本草二, 「国連海洋法条約の歴史的意味」, 『国際問題』, 2012.

<영어 문헌>

Haggard, S. and Simmons, B. A. 'Theories of international regimes', *International Organization*, 1987.

Keohane, R. O. *After Hegemony: Co-operation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

Krasner, S. D. 'Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables', in S. D. Krasner(ed.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University, 1983.

Ruggie, J. G. 'International responses to technology: concepts and trends', *International Organization*, 1975.

노르웨이 수상부 홈페이지, <http://www.regjeringen.no/en/dep/smk/press-center/Press-releases/2010/treaty.html?id=614254>

Abstract

The Continental Shelf of Korea-Japan
Joint Development Zone Agreement as
an Offshore Cooperation in the Northeast Asia:
toward an Establishment of
Joint Developmental Cooperation Regime

Chang-Gun Park · Junko Ando

This study takes close look at establishing of cooperation system around the coast of northeast and how it works in institutional implementation of the continental shelf of Korea-Japan joint development zone agreement. East China Sea that the claims of countries are confronted about the boundary of the continental shelf is the hot potatoes of the marine regime. As all these problems like continental shelf, boundary delimitation of exclusive economic zone, sovereignty issue of Chinese-Japanese around Senkaku/Diàoyúdo and *Ieodo* problem between Korea and Japan are entangled complexly, it is realistic to seek solutions utilizing multilateral framework rather than running a channel of conversation bilaterally. However, since Chinese-Japanese, Korean-Japanese and Korean-Chinese agreements about the fishing problem is connected each other respectively, waters that are not bounded are regulated and managing as the joint regulated waters. Even though there is a criticism for approaching the way of *Danaagae*, Northeast Asia offshore cooperation can be evaluated as the practical solution so as to secure fishery resources and protect the safety and life of fishermen and not to be an issue the problems that are difficult to solve. Korean-Japanese governments did not demarcate the boundary of the continental

shelf of the East China Sea and it was the continental shelf of Korea and Japan that led to political consensus by ways of joint management and development. In this agreement, continental shelf boundary of the sea area that claims both sides deal with boundary delimitation the ways of *Danaagae* so joint waters are defined in the *Donghae* and joint development is regulated in the continental shelf of East China Sea. In other words, the two countries, Korea and Japan, put the first button in order to fulfill institutional settlement of joint developmental cooperation regime about the continental shelf.

Key words

Northeast Asia offshore cooperation, the continental shelf of Korea-Japan, joint developmental cooperation regime, the relations of Korea and Japan, withhold(*Danaagae*)