



발행일 2020년 5월 11일
발행처 국회입법조사처
발행인 김하중 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

「한·일 대륙붕 공동개발협정(1974)」의 2028년 종료 가능성과 향후 과제

정민정*

1974년 한·일간 대륙붕 공동개발협정은 당시 ‘자연 연장론’과 같은 국제법의 기초를 적시에 활용하고 무적인 성과였다. 하지만 국제법이 한국에게 불리한 방향으로 변화하면서 양국간 대륙붕 공동개발은 중단된 상태이고, 동 협정은 2028년에 종료될 가능성이 있다. 이에 양국은 향후 안정적인 대륙붕 개발 협력체제를 수립하기 위해 노력할 필요가 있다.

1 들어가며

원래 국제사회를 지배하고 있던 해양법의 원칙은 해양의 자유(Mare Liberum)였다. 그러나 제2차 대전 후 캘리포니아 유전개발을 위한 트루먼선언 이후 육지가 한정되어 있음을 자각한 연안국들이 해양관할권을 확대하는 방향으로 해양법을 발전시켰으며, 그 결과 등장한 것이 대륙붕¹⁾이다.

한반도의 삼면은 바다로 둘러싸여 있다. 일견 해양법상 해양관할권의 확대 추세가 한국에게 유리한 방향으로 작용할 것 같지만 실제로는 그렇지 못하다. 왜냐하면, 한·중·일 3국의 연안 간 거리가 대부분 400해리에 미치지 못하기 때문이다.

「해양법에 관한 국제연합협약」(1982.12.10. 채택,

1) 대륙붕은 원래 해양지리학의 용어인데 국제법상으로는 ‘해안에 인접하고 있지만 영해 외에 있는 수심 200미터 이내(또는 해저구역의 천연자원의 개발이 가능한 곳까지)의 해상 및 해저지하’를 가리킨다. 연안국은 이를 탐사하여 천연자원을 개발할 수 있는 독점적인 권리가 있다.

이하 ‘유엔 해양법협약’)에 따르면, 연안국들은 영해기선 외측으로부터 최소 200해리 또는 육지영토의 자연연장에 따라 200해리 이원(以遠)의 대륙붕 권원을 인정받게 되어 있다.²⁾ 이 같은 200해리 거리 기준에 의할 때 한반도 영해 이원 수역의 상당 부분은 중국과 일본의 대륙붕 권원이 중첩되는 수역이고, 아직 경계가 확정되지 않은 상태이다.

지금까지 한·중·일 간에 체결된 경계획정협정은 1974년 한·일 간에 체결된 「대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정」(1974.1.30. 서명, 이하 ‘한·일 대륙붕 공동개발협정(1974)’)이 유일하다. 그런데 이조차도 동 협정 이행에 대한 일본의 소극적 태도로 인해 양국간 대륙붕 공동개발은 중단된 상태이고, 동 협정은 2028년에 종료될 가능성이 있다.

1978년 발효된 동 협정은 2025년부터 일방의 종료 통고로 2028년 이후 종료될 수 있다.³⁾ 이는

2) 유엔 해양법협약 제76조.

2025년부터는 2028년 이후(post-2028)의 새로운 동중국해 질서를 수립하는 문제가 한·일간 긴급 현안으로 부상할 수 있음을 의미한다.

이에 이 글에서는 동중국해에서의 한·일 대륙붕 공동개발체제의 종료 가능성을 전망한 후, 이를 지속시키기 위한 양국의 과제를 살펴보기로 한다.

2 협정의 체결 내용과 문제점

(1) 체결배경

1968년 한국의 서해와 동중국해 대륙붕에 석유가 풍부하게 매장되어 있을 것이라는 내용의 에머리 보고서가 발표되었고, 연안국들은 앞 다투어 국내법에 의거하여 광구를 설정하였다.

한국은 1969년 국제사법재판소의 북해대륙붕사건 판결 이후 1970년 한국의 7광구를 선포하고, 1974년 한·일 대륙붕 공동개발협정(1974)을 체결하였는데, 이는 한국이 국제법의 흐름을 잘 읽고 적시에 활용하여 얻은 고무적인 결과였다.

대륙붕에 관한 최초의 다자규범인 1958년 대륙붕협약⁴⁾은 경계획정의 방식으로 등거리선·중간선 원칙을 채택하였다. 그런데 1969년 국제사법재판소의 북해대륙붕사건에서는 자연 연장에 근거하여 대륙붕의 개념을 정의하고, 경계획정의 원칙으로 형평의 원칙을 제시하였다.⁵⁾

이 판결에 기초하여 한국은 대륙붕이 오키나와 해구에까지 이른다는 해양지리학적 사실에 기초하여 동중국해 방면으로 7광구를 설정하였다.⁶⁾ 당시 중간선 원칙을 고수하던 일본은 한국에 대해 대륙

붕 문제에 관한 협의를 요청하였고, 1974년 한·일 간에는 동 협정이 체결되었다.

[그림 1] 제7광구 위치도



※ 자료 : 유영호, 「“13년 후면 일본땅” ... 원유 5870조 문힌 대륙붕 7광구」, 중앙일보, 2015.8.15.

(2) 내용

한·일 대륙붕 공동개발협정(1974)에서는 한국과 일본의 대륙붕 주장이 중첩되는 제주도 남쪽 해역(제7광구[鑛區] 전역과 제4,5,6-2광구 일부)을 한·일 공동개발구역(Joint Economic Zone: JEZ)으로 지정하였다.⁷⁾ 한·일 공동개발구역은 오키나와 해구까지 대륙붕의 자연적 연장을 주장하는 한국의 입장이 전적으로 수용된 것이다. 그 결과 한·일 공동개발구역은 한·일 중간선에서 일본 쪽으로 치우쳐 위치해 있다([그림 1] 참조).

원래 한·일 대륙붕 공동개발협정(1974)에서는 한·일 공동개발구역을 9개 소구역(小區域)으로 구분하였는데,⁸⁾ 이후 「대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정 부록 개정에 관한 교환각서」(1987.8.31. 각서교환)에서 6개 소구역으로 조정하였다.

3) 한·일 대륙붕 공동개발협정(1974) 제31조제2항과 제3항.
 4) Convention on the Continental Shelf, 1958.4.29. 체결, 15 UST 471, 499 UNTS 311.
 5) North Sea Continental Shelf (Fed. Repub. Ger. v. Den. & Neth.), Judgment, I.C.J. Reports 1969, p.3, para. 85.
 6) 「해저광물자원개발법시행령」(1970.5.30. 대통령령 제8885호로 개정되기 전의 것) 별표.

7) 한·일 대륙붕 공동개발협정(1974) 제2조.
 8) 한·일 대륙붕 공동개발협정(1974) 부록.

(3) 운용상의 문제점

동 협정의 체결 후 국제법이 한국에게 불리한 방향으로 변화하면서 동 협정에 따른 공동개발은 일본의 소극적 태도로 이행이 중단된 상태이다. 200해리 내에서 자연 연장에 따른 대륙붕의 존재를 인정하던 1969년 국제사법재판소의 판결의 의미는 점차 퇴색하고, 대신 양안간 거리가 400해리 미만인 수역에서 대륙붕 경계획정은 중간선을 따른다는 쪽으로 국제 판례가 축적되기 시작하였다. 예를 들어, 1985년 리비아-몰타 사건에서 국제사법재판소는 해저의 지질·지형학적 특성을 고려하지 않고 중간선을 토대로 대륙붕 경계를 획정하였다.⁹⁾

3 한일공동개발체제의 종료 가능성

(1) 협정 종료 후 동중국해 전망

동 협정이 종료되더라도 현재 한·일 공동개발구역에서 한국이 독자적으로 대륙붕 개발을 진행할 수 있는 수역은 거의 없다고 보아야 한다. 유엔 해양법협약 회원국에게는 “잠정약정의 체결을 위해 노력할 의무”와 함께 “최종경계합의의 도달을 위해 돕게 하거나 방해하지 않도록 노력할 의무”가 있다.¹⁰⁾ 동 협약 제7부속서의 중재재판 판정에 따르면, 경계미획정 수역에서의 일방적인 시험굴착은 해양환경에 영구적으로 물리적인 영향을 미칠 수 있다고 보아 의무 위반이 인정되었다.¹¹⁾

한국의 독자적 개발 가능성은 매우 낮은 반면, 협정 종료 후 해당 수역에서 한·중·일간의 갈등 가능성은 높다. 어떠한 수역이 경계미획정 상태로 있는 경우 연안국의 해양활동을 둘러싼 갈등은 끊이지

않는다. 연안국은 경계미획정 상태라도 유엔 해양법협약에서 규정하고 있는 주권적 권리 내지 관할권을 관철시키려는 경향이 있기 때문이다.

동중국해는 한·일 뿐만 아니라 중국의 대륙붕 주장도 중첩되는 수역이다. 실제 중국은 한·중 해양 경계획정에 관한 협상에서 한·일 대륙붕 공동개발협정(1974)에서 설정하고 있는 한·일 공동개발구역은 자국의 대륙붕이므로 이에 관한 동 협정의 규정은 무효라고 주장하고 있다.¹²⁾ 그런데 동 협정의 종료로 해당 수역이 경계미획정 수역으로 회귀하는 경우 중국과 일본의 무분별한 개발행위가 난립하거나 현상의 주도권을 잡은 중국이 독자적인 행보를 이어나갈 가능성이 있다.

(2) 현상유지의 이점

협상 종료에 따른 불안정을 고려할 때 일본에게도 동 협정을 종료시키기보다 현상을 유지하면서 한국과의 협상을 통하여 자국에게 유리한 경계획정 또는 공동개발체제 수립을 도모해야 할 유인이 있다. 일본의 입장에서 당분간 협정 체제를 유지하는 것은 한국 뿐 아니라 중국의 독자적인 자원 탐사 활동을 견제하는 데에도 용이하기 때문이다.

중국은 한·일 대륙붕 공동개발협정(1974)에서 수립한 체제 자체는 반대해 왔지만 아직까지 한·일 공동개발구역 내에서 단독으로 탐사·개발을 수행한 적은 없다. 이는 동 협정의 체제가 한·일 공동개발구역 내 중국의 침투 가능성을 사실상 억지하는 효과가 있음을 보여준다.¹³⁾

만약 협정이 종료된다면 한·일 공동개발구역 내에서 자원매장 가능성이 높을 것으로 보이는 2, 4 소구역이 한·중·일 간 자원개발의 각축장이 될 것으로 보인다. 특히 중국이 자국의 룡징석유가스 발전지역이 인접하고 있는 4소구역에서 단독 개발을 시도할 가능성이 있다(그림 2 참조).

9) *Continental Shelf (Libyan Arab Jarnahiriya/Malta), Judgment, I. C.J. Reports 1985, p. 13, para. 77.*

10) 유엔 해양법협약 제83조제3항.

11) *In the Matter of an Arbitration between Guyana and Suriname, Award of the Arbitral Tribunal (The Hague, 17 September 2007), para.470.*

12) 김자영, “관할권 중첩수역에서 한·일 간 해양관할권 행사 문제”, 『일본공간』, 통권 제20호, 2016, p.171.

13) 정인섭, 『신국제법 강의』, 서울: 박영사, 2019, p.326.

[그림 2] 국내 대륙붕 광구 현황 및 탐사(시추) 실적



※ 자료 : 한국석유공사, 「광구별 탐사실적」, 2019.2.18.
(최종 검색일: 2020.4.28.), <https://www.knoc.co.kr/sub03/sub03_1_2.jsp>.

한국이 수역 면적을 그대로 유지하려면 그 대가로 소구역별 수익 비율을 단계화하여 원거리 소구역이나 일부 자원의 매장 가능성이 높은 소구역의 수익을 일본에게 제공하는 방안을 고려해 볼 수 있다.¹⁴⁾

(2) 이행공동기구의 설립

동 협정은 한·일 공동개발구역의 탐사·개발에 관한 모든 사항을 양 당사국이 공동으로 협의하여 결정하고 이행하게 하고 있어 어느 한 국가가 공동탐사·개발에 소극적인 경우 다른 국가의 탐사·개발 시도가 좌절될 수밖에 없다. 이에 일방의 협력의무, 적절한 고려 의무 위반이 인정되는 경우 단독 탐사·개발도 허용하되 수익은 공동배분하고, 이에 참여하지 않은 타방의 비용부담은 최소화하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한 현재의 공동벤처모델에서 공동기구모델로 전환하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 이행공동기구를 수립하는 경우 당사국과 분리된 독립적 사업 운영이 가능하다.¹⁵⁾

4 향후 과제

「한·일 대륙붕 공동개발협정(1974)」의 종료 이후 대륙붕 경계획정의 최종 합의의 어려움과 자원 갈등 및 동아시아의 불안정을 고려하면 한·일 양국은 안정적인 대륙붕 공동개발 협력체제 수립을 위해 노력하는 것이 바람직하다.

(1) 한·일 공동개발구역의 조정

한·일 양국이 지속가능한 대륙붕 공동개발협력 체제를 수립함에 있어서 가장 중요한 과제이자 난제는 한·일 공동개발구역의 조정이다. 한국은 현 수역을 유지하려 할 것이고, 일본은 한·일 중간선 쪽으로 해당 수역을 축소하려 할 것이기 때문이다.

한·일 대륙붕 공동개발협정(1974) 체결 이후 국제법이 한국에게 불리하게 변화된 만큼 현재 수역을 그대로 유지하기는 어려울 것으로 보인다. 만약

5 나가며

1974년 한·일간 대륙붕 공동개발협정의 이행은 중단된 상태이고, 2028년에 종료될 가능성도 있다. 하지만 현상 유지의 이익 역시 존재하므로 향후 양국은 한·일 공동개발구역의 조정, 이행공동기구의 설립을 통해 안정적인 대륙붕 공동개발협력체제를 확립할 필요가 있다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

14) 김민철, “2028년 이후 한일대륙붕공동개발협정 체제는 지속 가능할까”, 대한국제법학회 편, 「국제법으로 세상 읽기」, 서울: 박영사, 2020, p.238.

15) 김자영, “관할권 중첩수역 해양공동개발에 관한 국제법 체제와 한일 대륙붕 공동개발협정의 재조명”, 「국제법학회논총」, 제60권 제2호, 2015, p.93.

