

국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회
 편집위원장 정인섭 교수 (서울대학교)
 편집위원 백범석 교수 (경희대학교)
 김현정 교수 (연세대학교)
 투고문의 ksilbrief@gmail.com
 웹사이트 www.ksil.or.kr

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

동티모르 - 호주 해양경계조약의 주요 내용과 시사점

김원희 (한국해양수산개발원 전문연구원)



동티모르-호주 해양경계조약 서명식

[출처: Maritime Boundary Office of Timor-Leste, "Timor-Leste's Maritime Boundary Treaty with Australia Fact Sheet", March 2018]

1. 티모르해 해양분쟁의 배경 및 경과

동티모르와 호주는 동남아시아와 오세아니아 사이에 위치한 티모르해를 중간에 두고 서로 마주보고 있는 인접국가이며, 양국의 육지 간 가장 가까운 거리는 약 243해리이다. 역사적으로 동티모르는 포르투갈의 식민지배를 받았다가 1975년에 독립하였으나, 인도네시아가 곧 바로 동티모르를 침공하여 1999년까지 군사 점령하였다. 군사점령 기간 동안 인도네시아는 동티모르를 대신해 호주와 티모르해 공동개발에 관한 여러

합의를 체결하였다. 이후 국제사회의 탈식민화 경향에 따라 인도네시아의 군사점령이 종식되었고, 유엔 동티모르 과도정부의 임시통치를 거치면서 동티모르는 2002년에 독립을 달성하였다. 독립국가를 수립하는 과정에서 동티모르는 호주의 요구에 따라 기존에 체결된 해양자원 공동개발 합의를 수정하는 일련의 협정들을 체결하였다. 그러나 2006년 티모르해 특정해역체제 조약을 협상하는 과정에서 호주가 동티모르 대표단을 도청했다는 사실이 밝혀졌다. 이에 동티모르는 자국

에게 불리하게 체결된 조약의 유효성을 둘러싼 호주와의 분쟁을 중재재판 등 다양한 국제분쟁해결 수단에 회부하였다.¹

동시에 동티모르는 2016년 4월 11일 티모르해를 둘러싼 호주와의 분쟁을 유엔해양법협약(이하 ‘협약’) 제5부속서 강제조정절차에 일방적으로 회부하였다. 조정위원회가 주재한 조정절차에서 분쟁당사국인 동티모르와 호주 외에도 티모르해 석유가스 합작투자자들이 해양경계 및 공동개발에 관한 협상에 참여하였다. 마침내 2018년 3월 6일 동티모르와 호주는 티모르해에서 양국의 해양경계선을 획정하고, 그레이터 신라이즈 공동개발 특별체제를 설립하는 해양경계조약에서명하였다.² 이 조약은 협약 제5부속서 강제조정절차를 활용하여 체결된 최초의 해양경계 합의이며, 지난 40년 간 티모르해 해양분쟁을 일단락 짓고 양국 관계에 새로운 장을 연 것으로 평가받고 있다.³

우리나라 역시 일본과 1974년 대륙붕 공동개발협정을 체결한 바 있으며, 협약 발효 이후 일본과 해양경계 획정 협상을 계속하고 있는 상황이다. 대륙붕 공동개발 체제가 존재했던 경계미획정 수역에 대한 해양경계 획정이 이루어진 이번 사례는 우리나라에게도 많은 시사점을 제공할 것으로 보인다. 이하에서는 동티모르-호주 해양 경계조약의 주요 내용을 간략히 소개하고, 해양경계 획정에 관한 시사점을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 동티모르 - 호주 해양경계조약의 주요 내용

(1) 영구적인 해양경계선의 획정

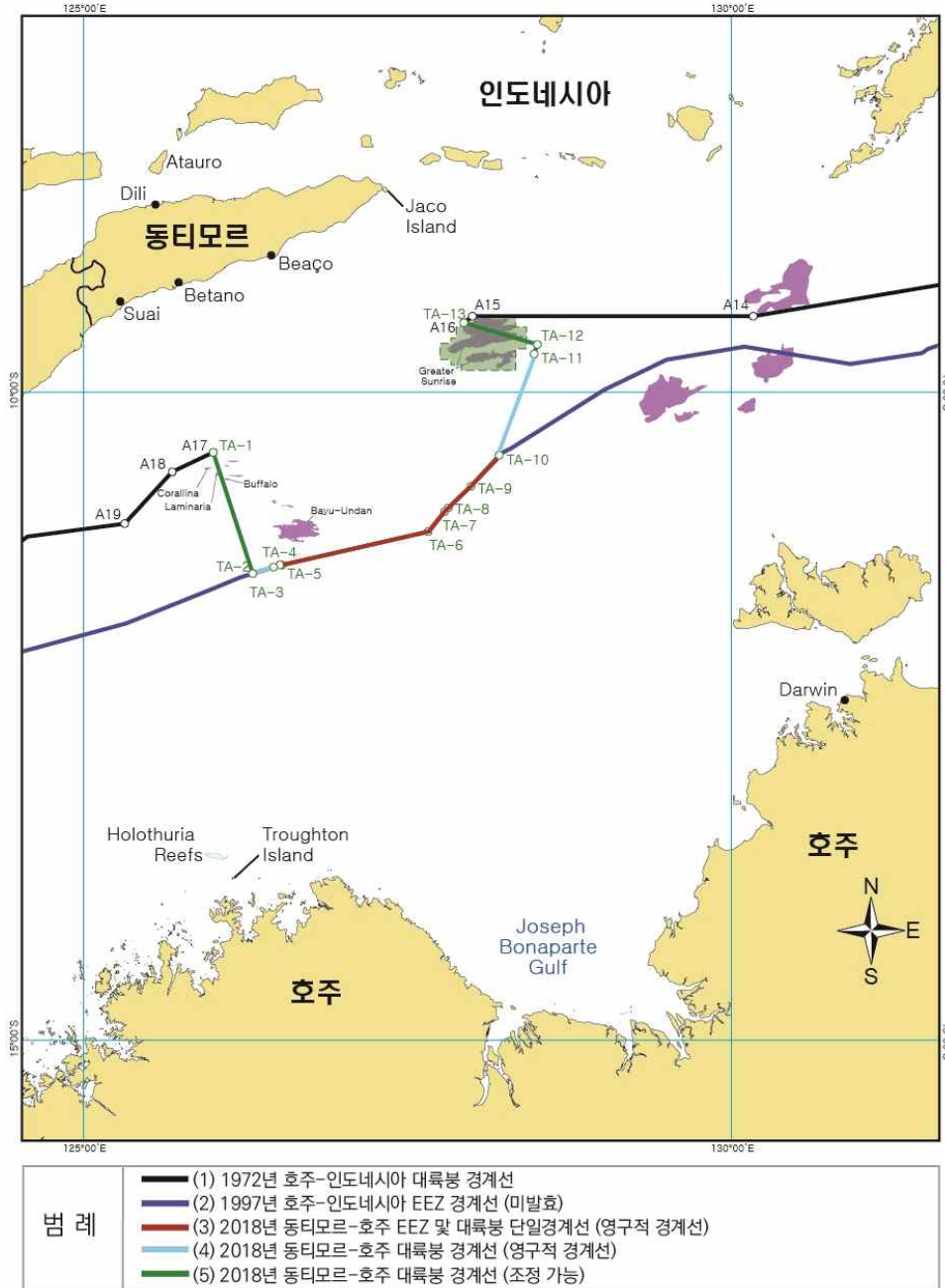
동티모르와 호주는 해양경계획정의 방식, 티모르해 해저의 성격, 관련사정(relevant circumstance)의 존재 등에 관하여 큰 입장 차이를 보여 왔다. 동티모르는 중간선 원칙에 따라 티모르해의 대륙붕과 배타적경제 수역 모두에 적용되는 단일해양경계선을 설정해야 하며, 중간선을 조정해야 할 관련사정은 존재하지 않는다는 입장을 취하였다. 나아가 티모르는 호주와의 중간선을 영구적인 해양경계선으로 수립하는 것이 독립국가로서 주권을 완성하는 것이라고 주장하면서, 그 동안 자국

에게 불리하게 체결된 공동개발 합의를 재협상하려는 전략을 취하였다. 이에 반해 호주는 티모르해 대륙붕의 지질학적, 지형학적 및 생태학적 특징이 관련사정에 해당하므로 대륙붕과 배타적경제수역 각각에 적용되는 이중해양경계선을 설정해야 한다고 주장하였다. 호주는 대륙붕의 자연적 연장론에 따라 이중해양경계선의 획정을 주장하면서, 해양경계획정 합의를 도출하지 못하더라도 티모르해 해양자원의 안정적인 개발과 이용을 추구하려는 협상전략을 취하였다.

결국 양국은 조정위원회가 제시하는 쟁점정리와 타협안을 통해 이견을 좁혀나감으로써 영구적인 해양경계선 획정에 합의하였다. 조정위원회는 해양경계획정에 관하여 다툼 있는 법적 쟁점에 대해 결론을 제시하지는 않았지만 합의가 필요한 쟁점들을 정리하고 타협안을 제안함으로써 양국이 합의를 이끌어내는 데 기여하였다. 비공개로 진행된 강제조정절차를 통해 동티모르와 호주는 소위 티모르갭(Timor Gap)이라고 불리던 중첩수역의 배타적경제수역과 대륙붕에 대해 대체로 중간선 원칙에 입각한 단일해양경계선을 설정하였다. 단일해양경계선을 제외한 나머지 경계선은 대륙붕 경계선으로 합의되었으며, 단일경계선의 동쪽과 서쪽에 있는 대륙붕의 경계를 획정하기 위해 측면 경계선도 설정되었다. 동쪽과 서쪽의 측면 대륙붕 경계선은 각각 단일해양경계선의 끝점으로부터 동티모르 해안 방향으로 진행하여 1972년 호주-인도네시아 대륙붕 경계선과 교차하는 지점까지 설정되었다.

(다음 쪽에 계속)

[지도] 2018년 티모르해 해양경계조약에 따른 경계선



출처. Report and Recommendation, p. 79의 지도를 필자가 수정 보완한 것임

[지도]에서 보이는 동티모르 측에 가까운 검은색 경계선은 1972년 호주와 인도네시아 사이의 대륙붕 경계선이고, 호주 측에 가까운 파란색 경계선은 1997년 퍼스 조약에 따른 호주와 인도네시아 사이의 배타적경제수역 경계선이다. [지도]의 붉은색 경계선(TA-5~TA-10)은 배타적경제수역 및 대륙붕의 경계를 획정한 단일 경계선이다. 붉은색 단일경계선에서 각각 동쪽과 서

쪽으로 이어지는 두 가지 하늘색 경계선(TA-2~TA-5, TA10~TA-11)은 동티모르와 호주 사이의 영구적인 대륙붕 경계선이다. 한편 하늘색 경계선에서 이어지는 초록색 경계선(TA-1~TA-2, TA-11~TA13)도 양국의 대륙붕 경계선이지만, 동티모르와 인도네시아가 앞으로 합의할 대륙붕 경계선에 따라 자동적으로 조정될 수 있도록 규정한 잠정적인 대륙붕 경계선이다.

(2) 제3국과의 대륙붕 경계 합의■ 고려한 경계선의 조정

동티모르-호주 해양경계조약의 중요한 특징 중 하나는 제3국과 장래에 체결하게 될 대륙붕 경계선을 상정하여 양국 간의 측면 경계선이 자동적으로 조정(adjustment) 되도록 규정하고 있다는 점이다. 해양경계조약 제3조는 동티모르가 인도네시아와 장래에 합의하게 될 대륙붕 경계를 상정하여 동티모르와 호주 사이의 대륙붕 경계선의 외측한계(위 지도의 초록색 경계선)가 자동적으로 조정되도록 규정하고 있다. 해양경계조약 제3조 제2항 및 제3항은 서쪽 측면 경계선, 제3조 제4항은 동쪽 측면 경계선의 조정에 대해 규정하고 있다.

먼저, 서쪽의 측면 경계선(TA-1~TA-2)은 동티모르와 인도네시아 간의 대륙붕경계획정 합의가 발효되는 경우 또는 라미나리아(Laminaria) 유정과 코랄리나(Corallina) 유정이 상업적으로 소진(Commercial Depletion)되는 경우 중에서 더 늦은 시기에 다음과 같이 조정된다. 첫째, 동티모르와 인도네시아가 합의하게 될 경계선이 티모르섬의 시작점에서 출발하여 A17~A18 사이의 지점까지 계속되는 경우, 동티모르-호주의 서쪽 측면 경계선은 TA-2에서 출발하여 동티모르와 인도네시아가 합의한 A17~A18 사이의 지점까지 이어지게 된다. 둘째, 동티모르와 인도네시아가 합의한 대륙붕 경계선이 A18 지점 보다 더 서쪽에 위치한 지점으로 결정되면, 동티모르와 호주의 서쪽 측면 경계선은 TA-2에서 출발하여 A18 지점에 이르는 선으로 조정된다. 따라서 현재의 서쪽 측면 경계선이 A17~A18 사이의 지점 또는 A18 지점보다 더 서쪽으로 이동하게 되면 동티모르의 대륙붕은 그만큼 확장될 것이다.

다음으로, 동쪽의 측면 경계선(TA-11~TA13)은 그레이터 선라이즈 유정이 상업적으로 고갈되는 경우 또는 동티모르와 인도네시아 사이의 대륙붕 경계획정 합의가 발효하는 경우 중에서 더 늦은 시기에 다음과 같이 조정되어야 한다. 동쪽 측면 경계선은 TA-11 지점에서 출발하여 동티모르와 인도네시아가 앞으로 합의할 대륙붕 경계선과 1972년 호주-인도네시아 대륙붕 경계선이 만나는 지점까지 이어지도록 조정되어야 한다. 동티모르와 인도네시아가 합의하는 대륙붕

경계선이 A15 지점보다 동쪽으로 이동하게 되면 그레이터 선라이즈 유정의 대부분은 동티모르의 대륙붕으로 귀속될 가능성이 높다.

동티모르와 인도네시아의 추후 합의에 따라 동티모르-호주의 측면 해양경계선이 각각 동쪽과 서쪽으로 더 이동되어 공동개발 유정이 동티모르의 대륙붕에 속하게 되더라도, 공동개발에 관한 현상이 유지될 수 있도록 특별체제가 수립되었다. 즉 동티모르와 호주가 잠정적으로 합의한 대륙붕 경계선이 이동되어 공동개발 유정이 동티모르의 대륙붕에 속하더라도, 라미나리아 유정과 코랄리나 유정에 대해서는 동티모르가 배타적인 관할권을 행사하고 그레이터 선라이즈 유정에 대해서는 동티모르와 호주가 공동으로 관할권을 행사하게 된다. 해양경계조약 부속서 B는 이와 같은 해양경계선의 조정 가능성을 상정하여 그레이터 선라이즈 유정에서의 석유가스 개발 및 생산 활동에 관한 특별체제를 규율하고 있다.

(3) 그레이터 선라이즈 유정의 공동개발을 위한 특별체제

해양경계조약 제7조와 부속서 B4는 그레이터 선라이즈 유정의 개발과 이익배분을 위한 특별체제(Greater Sunrise Special Regime)에 대해 규정하고 있다. 이번 해양경계조약에서 합의된 동쪽 측면 경계선에 따르면, 기존에 공동개발구역이었던 그레이터 선라이즈 유정의 70%가 동티모르의 해역에 속하게 되었다. 그레이터 선라이즈 유정이 동티모르와 호주의 경계선에 걸쳐있기 때문에, 해양경계조약과 부속서 B는 그레이터 선라이즈 유정이 고갈될 때까지 광구통합 방식을 적용하도록 규정하고 있다. 또한 부속서 B 제2조는 동티모르와 호주가 그레이터 선라이즈 유정에서 생산되는 모든 석유에 대해 공통의 권원을 보유하고 있지만, 생산된 석유가스를 위한 관선(pipeline)이 설치되는 지역에 따라 수익배분율이 달라지도록 규정하였다.⁵

강제조정절차가 진행되는 중간에 동티모르, 호주 및 합자투자사들은 그레이터 선라이즈 유정의 개발구상(development concept)에 관한 합의를 도출하지 못하

였다. 동티모르는 그레이터 선라이즈 유전에서 개발되는 석유가스의 관선을 동티모르에 설치하는 개발구상을 주장하였으나, 합작투자사들은 호주에 이미 설치되어 있는 관선을 확장하여 이용해야 한다는 입장을 고수하였다. 호주는 두 가지 개발구상 중 어느 하나를 주장하지 않았지만 상업적으로 실행가능한 개발구상이 선정되어야 한다는 입장을 유지했다.

이러한 입장 차이로 인해 동티모르와 호주는 개발구상을 결정하기 위한 행동계획(action plan)을 통해 조정위원회를 관여시킴으로써 개발구상에 관한 합의 도출을 시도하였다. 그러나 조정위원회의 관여에도 불구하고 그레이터 선라이즈 유정에서의 관선 설치지역과 이익배분 등 구체적인 개발구상에 관하여 동티모르와 합작투자사들 간의 입장은 계속해서 평행선을 달렸다. 이러한 상황에서 조정위원회는 개발구상에 관한 결론을 내리지 않고 양측의 입장을 모두 해양경계조약에 규정하는 절충안을 제시하였고 그것이 그대로 조약문에 반영되었다.

해양경계조약 부속서 B는 관선이 동티모르에 설치되는 Timor LNG 개발구상이 채택되면 동티모르와 호주가 70:30으로, 호주에 설치되는 Darwin LNG 개발구상이 채택되면 동티모르와 호주가 80:20으로 수익을 배분하도록 규정하였다.⁶ 결국 동티모르와 호주는 그레이터 선라이즈 개발구상을 확정하지 못한 상태에서 해양경계 확정조약문에 서명하였다. 동티모르와 호주 중 어느 곳에 관선을 설치할 것인가의 개발구상 문제는 앞으로 양국과 합작투자사들 간의 추가 협의를 통해 결정되어야 할 것이다.

3. 해양경계획정 관련 시사점

동티모르와 호주 간 해양경계조약은 협약 제5부속서 강제조정절차의 최초 활용, 대륙붕 공동개발협정 이후의 해양경계선 획정, 제3국을 고려한 경계선의 조정, 해양자원의 공동개발체제 수립 등 여러 가지 측면에서 면밀한 검토와 분석이 필요한 합의이다. 이 글에서는 지면의 제약상 해양경계획정에 관한 강제관할권 배제선언, 해양경계획정과 공동개발 체제의 존재, 제3국과의 해양

경계 합의를 상정한 경계선 합의가 우리나라에게 주는 시사점을 살펴보고자 한다.

첫째, 협약 제298조에 따라 해양경계획정에 관한 강제분쟁해결절차의 선택적 배제선언을 기탁했다라도, 해양경계 분쟁과 관련하여 협약 제5부속서의 강제조정절차가 일방적으로 개시될 수 있는 가능성에 대비해야 한다. 우리나라는 2006년 4월 18일, 중국은 2006년 8월 25일에 강제분쟁해결절차 배제선언을 기탁하였으나, 일본은 그러한 배제선언을 기탁하지 않았다. 그 동안 우리나라 학계에서는 강제절차 배제선언으로 독도 문제나 해양경계획정 분쟁이 유엔해양법협약상 강제절차에 회부될 가능성이 모두 차단된 것인지에 대한 논쟁이 이루어졌다. 이번 사례를 볼 때 적어도 해양경계획정 분쟁에 대해서는 우리나라를 제5부속서 강제조정절차에 일방적으로 회부하는 것이 실무적으로 가능하다는 점이 현실화되었다. 즉, 일본이 우리나라와의 해양경계 분쟁을 협약 제5부속서의 강제조정절차에 일방적으로 회부하면 우리나라가 그 조정절차에 동의하는지 여부와는 상관없이 협약 제298조 제1항(a)(i)의 단서 요건 충족 여부에 따라 강제조정절차가 진행될 것이다. 다만 중국은 우리나라와 같이 배제선언을 하였기 때문에 협약 제298조 제3항에 따라 우리나라를 상대로 강제조정을 신청할 수는 없다.⁷ 따라서 일본이 우리나라를 상대로 해양경계 분쟁에 대해 강제조정절차를 일방적으로 제기할 가능성이 있다는 사실을 염두에 두고 경계획정 협상에 대비할 필요가 있다.

둘째, 이번 동티모르-호주 해양경계협정은 새로운 해양경계선의 획정에도 불구하고 기존의 공동개발 체제의 현상유지를 승인한 사례로서 한일 대륙붕 공동개발협정 체제 및 해양경계 협상 시에 선례로 참고할 수 있다. 동티모르와 호주는 마주 보는 티모르해에서 대체적으로 중간선 원칙에 따라 단일해양경계선을 설정하였으나, 동쪽 그레이터 선라이즈 유정이 있는 대륙붕에 대해서는 중간선이 조정된 측면 경계선을 설정하였다. 또한 그레이터 선라이즈 유정에 대한 대륙붕 경계획정에도 불구하고 기존 공동개발구역 체제의 현상유지를 인정하는 선에서 타협안을 도출하였다. 전반적으로 등거리

선을 경계선으로 합의하고 측면 대륙붕 경계선의 조정 가능성을 규정한 것은 동티모르의 입장이 관철된 것이지만, 그레이터 선라이즈 유정에 대륙붕 경계선을 확정하고 공동개발 체제의 현상유지를 인정한 것은 호주의 입장이 관철된 것으로 볼 수 있다.

조정위원회의 임무는 국제재판소와는 달리 분쟁당사국들이 분쟁을 평화적으로 해결할 수 있도록 도와주고 법적 구속력 없는 권고안을 제시하는 것이기 때문에 해양경계획정 방식과 관련하여 다투어진 법적 쟁점에 대해 명확한 결론을 제시하지는 않았다. 다만 조정위원회는 경계획정방식에 관한 동티모르와 호주의 주장이 모두 정확한 것은 아니었으며, 이 사건에서 형평한 결과에 도달하기 위해 등거리선을 조정해야 할 관련 사정이 존재했다는 점을 조정보고서에서 명시적으로 밝힌 바 있다.⁸ 이 사건의 강제조정절차가 대부분 비공개로 진행되었기 때문에 어떠한 관련사정이 인정되었는지, 그리고 중간선이 어느 정도 조정된 것인지를 정확히 파악할 수 없는 한계가 있지만, 동티모르해 해양자원과 공동개발체제의 존재는 해양경계획정 협상에서 중요한 고려요인으로 인정된 것으로 보인다. 앞으로 관선 설치 지역의 선정 등 구체적인 개발구상에 관한 합의가 험난한 과제로 남아 있지만, 동티모르와 호주의 해양경계조약은 새로운 해양경계 수립에도 불구하고 기존의 공동개발 체제의 현상유지가 인정된 선례로 원용될 수 있을 것이다.

셋째, 해양경계 협상을 할 때 제3국과의 해양경계 합의에 따라 경계선이 조정될 수 있는 가능성을 상정하여 경계획정 합의를 도출하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이번 해양경계조약은 동티모르와 인도네시아가 앞으로 체결하게 될 해양경계 합의를 상정하여 동티모르-호주 해양경계의 측면 경계선들이 자동적으로 조정되도록 규정하고 있다. 물론 이것이 가능했던 것은 호주와 인도네시아가 이미 대륙붕과 배타적경제수역의 경계를 확정하는 조약을 체결하였기 때문에 조정가능한 경계선 기점들을 확인할 수 있었기 때문이다. 우리나라는 일본과 대륙붕 북부구역 경계획정 협정을 체결한 것 이외에는 해양경계 합의를 체결한 바 없기 때문에 동티모르-호주의 사례를 직접적으로 유추적용하기는 곤란한

측면이 있다. 그러나 우리나라가 중국이나 일본과 해양경계 협상을 할 때 직접적인 협상 대상국이 아닌 국가와의 해양경계를 염두에 두고 협상을 진행하게 될 것이므로, 해양경계선의 자동적 조정 가능성을 규정한 동티모르-호주 사례는 한, 중, 일 3국에게도 참고할 만한 사례가 될 것이다.

국제법 헌안 Brief의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회**의 공식적인 입장은 아닙니다.

¹ Report and Recommendations of the Compulsory Conciliation Commission between Timor-Leste and Australia on the Timor Sea (이하 'Report and Recommendations'), 9 May 2018, paras. 14-50. <<https://pcacases.com/web/sendAttach/2327>>

² Treaty between the Democratic Republic of Timor-Leste and Australia establishing their Maritime Boundaries in the Timor Sea, signed on 6 March 2018.

³ Donald Rothwell, "2018 Timor Sea Treaty: a new dawn in relations between Australia and Timor-Leste?", LSJ, Issue 44, May 2018, p. 70; Nigel Bankes, "Settling the maritime boundaries between Timor-Leste and Australia in the Timor Sea", Journal of World Energy Law and Business, 2018, p. 1.

⁴ Annex B: Greater Sunrise Special Regime.

⁵ Article 2 of Annex B.

⁶ *Ibid.*

⁷ 유엔해양법협약 제298조 제3항 참조. "A State Party which has made a declaration under paragraph 1(a) shall not be entitled to submit any dispute falling within the excepted category of disputes to any procedure in this Convention as against another State Party, without the consent of that party."

⁸ Report and Recommendations, para. 240.