

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.

2028년 이후 한일대륙붕공동개발협정 체제는 지속 가능할까

김민철 (법학박사/변호사)



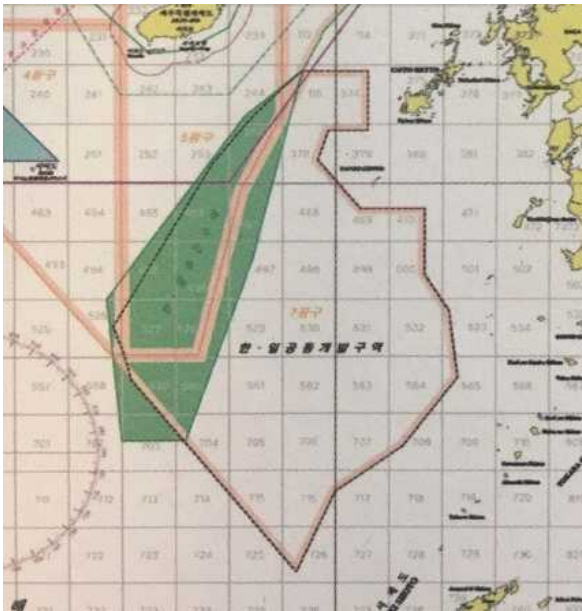
1. 체결배경 및 현황

대륙붕은 어떻게 정의되고, 주변국과의 대륙붕 경계 획정은 어떻게 이루어져야 하는가. 이 문제에 관한 국제규범은 그간 수차례 변천을 거쳤다. 대륙붕에 관한 최초의 다자규범인 1958년 대륙붕협약은 대륙붕의 개념으로 수심 200미터 기준을, 경계획정의 방식으로 등거리선·중간선 원칙을 채택했다. 그러나 얼마후 국제사법재판소(이하 "ICJ")의 북해대륙붕사건(1969)에서는 "자연연장"에 근거한 대륙붕 개념과 "형평의 원칙"에 따른 경계획정 개념을 제시했다. 위 판결은 동북아 해양질서에도 큰 반향을 일으켰다. 판결 직후 한국은 자국의 대륙붕이 오키나와 해구에까지 이른다는 입장에 당시 성안 중이던 「해저광물자원개발법 시행령」(1970)에 동중국해 방면으로 7광구를 설정했다. 이후 중간선 입장에 있던 일본은 크게 반발하며 한국에 대

륙붕 문제에 관한 협의를 적극 요청해왔고, 이로부터 촉발된 한일간 협상 결과 1974년 양국은 동중국해의 공동개발을 위한 한일대륙붕공동개발협정(이하 "협정")을 체결했다. 동 협정의 체결은 자원개발 능력이 부족했던 한국에게 경제협력과 선진기술 도입의 발판이기도 했다.

7광구 선포와 연이은 협정의 체결은 한국이 국제규범의 변화를 적시에 활용한 고무적인 성과였다. 7광구와 한일공동개발구역의 일본 연안쪽 경계선은 자연연장에 입각해 오키나와 해구에까지 이른다. 그러나 협정에 따른 공동개발은 일본의 소극적 태도로 그 이행이 중단된 지 오래다. 1978년 발효된 협정은 당사국의 3년 전 통고로 최초 50년의 만료 후 언제든지 종료될 수 있다. 이는 2025년부터 일방의 종료통고에 따라 2028년 이후 새로운 동중국해 질서의 수립문제가 현

안으로 부상할 수 있음을 뜻한다. 이에 본고는 협정 종료 후 동중국해의 미래를 현실적·규범적 관점에서 전망해 보고, 한일 협력체제의 지속가능성과 이를 위한 한국의 과제에 접근해 본다.



[그림 1] 한일공동개발구역 (외교부 편, 『동북아 해양법령과 유엔해양법협약집』(2013) 수록 “대한민국 연안해상구역도”(국립해양조사원) 중 발췌)

2. 일본의 입장에 대한 평가

일본의 협정 이행에 대한 소극적 태도에는 경제성 문제, 중국의 반발 등 여러 요인이 거론되나, 근본적으로는 협정 체결 후 국제법의 변화가 유력한 원인으로 지적된다. 1982년 채택된 유엔해양법협약(이하 “협약”)에서는 대륙붕 개념과 경계획정 방식에 또다시 굴곡이 생긴다. 협약은 대륙붕의 개념으로 종전 자연연장 기준과 함께 200해리 거리 기준을 도입했다. 경계획정에 관하여는 형평의 원칙과 등거리선·중간선 원칙 간 대립 속에 “공평한 해결”에 이르기 위해 국제법에 기초한 합의에 의한다는 다소 모호한 규정을 마련했다. 한편 종래 대륙붕 제도에 의해 인정되던 해저·하층토의 천연 자원에 대한 권리는 새로이 도입된 200해리 배타적 경제수역(이하 “EEZ”) 제도에 의해서도 중첩적으로 보호됐다. 이러한 일련의 변화는 200해리 내에서 자연연장에 따른 대륙붕의 존재의미를 퇴색시키는 것이었다. 이 가운데 일본은 양안간 400해리 미만 수역에

서 EEZ·대륙붕 공히 “중간선”에 따라 경계획정이 되어야 한다는 입장을 분명히 했다. 1996년 제정된 일본의 「배타적경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」에서는 주변국과 “중간선”까지의 수역을 자국의 EEZ와 대륙붕으로 규정했다. 반면 한국은 협약 체제에서도 일본과의 동중국해 대륙붕 경계획정에 있어 육지영토의 자연연장이 충분히 고려되어야 한다는 입장인 것으로 알려져 있다. 중국도 對日관계에서 한국과 유사한 입장이다.

그렇다면 일본의 “중간선”에 따른 “단일경계론”은 그 타당성이 인정될 수 있는가. ① 국제판례상 북해대륙붕사건(1969) 이래 경계획정에 있어 해저의 지질·지형학적 특성에 대한 고려는 제한적인 추세다. 대표적으로 협약 채택 직후 판결이 내려진 리비아-몰타 사건(1985)에서는 당시 발효 전이던 협약을 관습국제법으로 고려하여 대륙붕 경계획정을 수행했다. ICJ는 위 사건에서 양안간 400해리 미만 수역에서 해저의 지질·지형학적 특성에 대한 고려없이 중간선을 토대로 경계획정을 했다. 특히 위 사건에서 취한 잠정중간선의 설정 후 관련 사정을 고려해 조정을 거치는 접근법은 이후 이른바 3단계 접근법으로 발전해 오늘날 국제재판에서 널리 통용되는 경계획정의 방법론으로 정착했다. ② 해저·하층토와 상부수역에 대한 통일적 규율이 갖는 편의로 인해 EEZ·대륙붕의 단일경계획정의 실행 또한 확대되고 있다. 2018년 체결된 동티모르-호주 해양경계조약은 호주의 자연연장 주장이 반영된 기존 공동개발체제를 종료시키고 중간선을 토대로 EEZ와 대륙붕의 경계를 단일하게 설정했다. 이는 자연연장론의 퇴조가 투영된 중간선에 따른 단일경계획정 사례로 평가될 수 있다. 이처럼 오늘날 국제판례와 국가실행의 흐름은 일본의 입장에 기울어 있음을 부인하기 어렵다.

3. 협정 종료 후 동중국해의 전망

가. 한중일간 갈등 가능성

한일간 경계획정문제가 국제재판에 회부되어 중간선 주장이 채택되면 어떻게 될까. 현 공동개발구역의 북서면 경계는 일본이 주장하는 한일중간선인 제주도-단조군도(男女群島)/토리시마(鳥島) 간 중간선을 반영하고 있다. 그렇다면 기점의 인정 여부나 관련 사

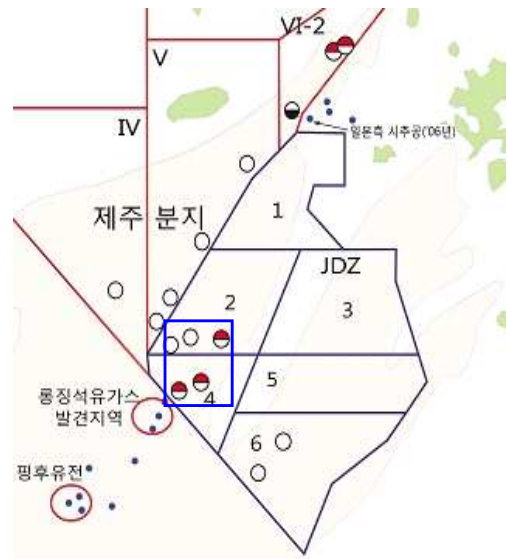
정의 고려에 따라 유동성은 있으나 한국은 공동개발 구역의 상당 부분을 상실할 수 있다. 다만 한국은 2006년 강제분쟁해결절차 배제선언을 통해 주변국과의 경계획정문제가 국제재판에 회부될 가능성을 차단했다. 따라서 한일간 경계획정은 “협상”에 의해 해결될 수밖에 없다. 문제는 양국의 입장차를 감안할 때 동 협상의 타결은 단시일 내 어렵다는 점이다.

현재 동중국해의 중일중간선 부근에서는 중국의 일방적 자원개발을 둘러싼 중일간 갈등이 펼쳐지고 있다. 양국간 갈등은 중국의 2003년 춘샤오(春曉, 일본명: 시라카바(白樺)) 가스전 건설을 통해 본격화됐다. 위 가스전은 일본이 인식하는 중일중간선 以西 4-5km 수역에 위치한다. 일본은 중국의 동 가스전 개발이 이른바 빨대효과로 인해 중간선 以東의 자국측 자원에도 심각한 영향을 미친다고 판단했다. 이에 따른 일본의 거듭된 항의와 중국에 대한 공동개발 요구는 2008년 중일공동개발합의의 도출로 이어졌다. 다만 위 2008년 합의는 세부 개발지점과 실시에 관한 사항을 양측간 협의를 통해 정하도록 했고, 양국은 아직 이에 관한 후속합의를 이루지 못하고 있다. 이 가운데 중국은 중간선 以西 수역에서 자원개발을 지속 중이며, 일본은 그 중단을 촉구하고 있는 실정이다.¹



[그림 2] 춘샤오 가스전과 중일공동개발구역 수역도 (김경신, “중일 동중국해 가스전 공동개발의 의미와 시사점”, 해양수산동향, Vol. 1275 (2008. 7) 중)

협정이 종료되면 한중일간 유사한 갈등이 공동개발구역 내 또는 인근에서 현실화될 수 있다. 특히 공동개발구역의 2, 4소구는 자원개발을 둘러싼 각축장이 될 공산이 크다. 기존 탐사결과에 따르면 2, 4소구는 공동개발구역 내에서 상대적으로 자원매장 가능성이 높은 것으로 관측된다([그림 3]의 파란색 박스 내 각 붉은색/흰색 반원은 기존 탐사에서 일부 자원징후가 확인된 시추공 표시임). 3국간 등거리점(trijunction) 역시 동 수역 부근에 형성될 가능성이 높다. 중국이 룡징(龍井) 가스전에 인접한 4소구 수역에 단독개발을 감행할 여지도 있다. 결국 위 2, 4소구를 중심으로 한중일의 갈등가능성이 대폭 증대될 수 있다.



[그림 3] 국내 대륙붕 광구현황 및 탐사(시추)실적 (산업통상자원부, “제2차 해저광물자원개발 기본계획”(2014. 9) 중 발췌, 파란색 박스는 필자 추가)

나. 일방적 개발의 한계

협정 종료 후 일방적 개발은 제한없이 가능한가. 협약 제74조 3항 및 제83조 3항은 “잠정약정의 체결을 위해 노력할 의무”와 함께 “최종경계합의의 도달을 위태롭게 하거나 방해하지 않도록 노력할 의무”를 규정한다. 동 의무 위반이 문제된 대표적 사례인 가이아나-수리남 사건(2007)에서는 양국간 경계미획정 수역에서 가이아나의 일방적 시험굴착의 허용 여부가 쟁점이 됐다.² 협약 제7부속서에 따른 중재재판에 회부된 위 사건에서 문제의 수역은 경계획정 결과 가이

아나에 귀속됐다. 그러나 재판소는 가이아나의 시험 굴착에 대해 “해양환경에 영구적인 물리적 영향”을 미침을 이유로 동 의무 위반을 인정했다.

특히 동 의무의 해석론은 경계미확정 구역에서의 대륙붕 개발에 대해 그 허용가능성을 엄격히 보는 경향이 강하다. 본격적인 자원채취는 물론, 이를 위한 시설물 설치나 시험굴착과 같은 활동은 해양환경에 영구적인 물리적 영향을 미치므로 일방적으로 수행될 수 없다고 본다. 위치 등 여타 요소를 고려할 때 자국 연안에 인접한 구역은 별론으로 해도 타국과 다름 있는 구역에서의 일방적 개발은 더욱 허용되기 어렵다. 그렇다면 협정 종료 후 한국이 현 공동개발구역 내에서 독자적으로 자원개발을 진행할 만한 구역은 냉정하게 거의 없을 것으로 판단된다. 예컨대 비교적 한국 연안에 가까운 공동개발구역의 북서면 경계선 밑의 1, 2, 4소구도 한일간 중간선에 대한 인식차 속에 일본의 권리주장이 미치고 있다. 현재 동 의무의 해석론상 이러한 구역에서 일방적 개발이 허용될 가능성은 희박하다. 다만 이러한 제약은 일본이나 중국에도 동일하게 적용된다. 따라서 한중일이 동 의무를 성실히 준수한다면 공동개발구역 내 대부분의 구역에서 주변국과 충분한 협의없이 일방의 본격적인 대륙붕 개발은 이루어지기 힘들 것이다. 물론 규범의 존재에도 불구하고 무분별한 개발행위가 난립하거나 현상의 주도권을 잡은 국가가 독자적 행보를 이어갈 가능성도 있다. 그러나 그 현실이 어떠한지 일정한 협력체제를 통해 실질적인 자원개발을 도모함이 더 안정적이고 합리적인 선택임은 분명하다. 이는 국제규범의 준수에도 부합한다.

4. 한일공동개발체제의 지속가능성

최종경계확정의 어려움과 협정 종료에 따른 불안정성을 감안하면 한일 양국이 조금씩 양보해 안정적인 협력체제의 수립을 목표로 삼는 것이 바람직하다. 특히 일본에게도 한일 협력체제 존속의 유인은 존재한다.

가. 현상유지의 이점

일본이 협정의 종기에 맞춰 당연히 협정을 종료시킬까. 반드시 그럴 것 같지는 않다. 무엇보다 협정 체제

가 갖는 현상유지의 이점을 고려해봐야 한다. 중국은 그간 협정 체제에 반대해 왔으나 공동개발구역 내에서 단독탐사개발을 실제 수행했다는 보고는 알려진 바 없다. 이는 협정 체제가 사실상 억지효과를 갖는 것으로 이해될 수 있는 대목이다. 한일공동개발구역 내 중국의 침투가능성은 일본에게 결코 반가울 리 없다. 중국을 포함한 3국간 협상체제가 구축되면 일본이 원하는 중간선에 따른 경계확정은 더욱 요원해진다. 한중의 강제분쟁해결절차 배제선언으로 인해 국제재판을 통한 경계확정도 곤란하다. 당분간 협정 체제를 유지함이 한국의 독자적 자원활동을 견제하는데도 용이하다. 자원매장의 불확실성과 주변국의 견제를 무릅쓰고 일본이 무작정 일방적 개발을 감행하기도 쉽지 않다. 그렇다면 일본에게는 협정을 단번에 종료시키기보다 한국과의 협상에서 자국에 유리한 경계확정이나 공동개발체제의 수립을 도모하면서 현 상태를 끌고 가는 것이 보다 현실적인 선택이다.

이상을 고려하면 한일 협력체제의 존속도 불가능한 것은 아니라 판단된다. 한국은 일본의 현상유지의 이익을 잘 활용할 필요가 있다. 이는 한일협력 유지의 충분한 동력이 될 수 있다. 양국간 협력의 중요성을 강조하고 협력체제의 종료가 일본에 득이 될 것이 없음을 인식케 해야 한다. 일본의 전향적 움직임을 끌어낼 여타 방안도 강구해 볼 수 있을 것이다.

나. 자원측면의 유인

여기에 자원측면의 유인이 가미되면 협력의 동력은 더 커질 것이다. 이상적으로는 현 협정 체제에서 상업성 있는 자원매장이 확인되어 공동개발의 실행이 형성되는 경우를 들 수 있다. 2028년까지 한차례의 탐사권 부여는 가능하다. 협정 종료 후 불안정 속에 단독탐사를 감행하기보다 협정 체제에서 안정적인 공동탐사를 실시함이 양국 모두에 유리하다. 한국은 기존 탐사시 미흡했던 구역을 포함하여 자원매장 가능성이 높은 구역을 중심으로 공동탐사의 재개를 계속 시도해야 한다. 설령 일본이 응하지 않더라도 그 과정에서 일본의 속내를 간파할 기회도 있을 것이며 향후 한국에 유리한 명분 쌓기에도 도움이 된다.

일본은 그간 자원적 손익에는 민감하게 반응해왔다. 춘샤오 가스전에 대한 중국의 개발은 일본에게 중간선 以東에 대한 자원잠식 우려를 낳았고 이는 일본이 중국과의 공동개발에 적극적으로 나선 계기가 됐다. 이와 유사하게 현 공동개발구역 북서면 경계 바로 위의 한국측 수역에서 자원개발에 성공한다면 일본이 이를 지켜보고만 있기는 어려울 것이다. 해당 수역의 지질구조가 공동개발구역 내로 이어질 경우 북서면 경계 바로 밑의 1, 2, 4소구의 자원에도 영향을 줄 수 있다. 그렇다면 일본은 자원손실 방지를 위해 한국과의 공동개발에 적극성을 보일 여지도 있다. 관건은 북서면 경계 위 한국측 수역에서 자원개발에 성공할지 여부다. 유관기관 간 협업을 통해 실현가능성을 따져볼 문제다.

5. 난관과 과제

가. 공동개발구역의 조정

가장 어려운 과제로 구역의 조정문제가 있다. 한국은 현 공동개발구역의 유지를 목표로 할 수 있다. 반면 일본은 중간선 부근으로의 구역조정을 선호할 것이다. 예컨대 한일어업협정상 제주남부 중간수역과 유사하게 설정하는 안이다. 이처럼 새로운 공동개발체제의 수립은 기존 수역의 유지와 중간선 중심의 축소입장 간에 접점을 찾는 문제로 귀결될 수 있다.

협정 체결 후 국제법은 한국에 불리하게 변천해왔다. 그만큼 현 공동개발구역의 유지에는 어려움이 따를 수밖에 없다. 한국이 현 공동개발구역을 유지하려면 일정한 희생을 감수할 필요도 있다. 예컨대 수역별 수익비율을 단계화해 원거리수역이나 일부 자원유망 수역의 수익을 양보하는 방안을 들 수 있다. 수역의 면적을 취하는 대신 자원이나 수익측면의 유인을 제공하는 것이다. 아울러 상대논리의 취약성을 적절히 공략할 수 있다면 이 역시 도움이 될 것이다. 실리 위주의 전향적 사고와 유연한 접근이 중요하다.

나. 제도적 보완

실질적인 탐사개발이 가능한 제도 설계 역시 염두에 두어야 한다. 현 협정상으로는 일국이 공동탐사개발

에 소극적일 경우 탐사개발에 의욕을 가진 타국 역시 탐사개발로 나가지 못하는 상황에 봉착할 수 있다. 위 문제의 타개를 위해 단독탐사개발도 일정 경우 허용하되 수익은 공동분배하고 이에 참여하지 않은 타방의 비용부담은 최소화하는 제도 보완이 필요하다. 현 공동벤처모델에서 공동기구모델로의 전환도 모색해 볼 수 있다. 공동기구모델은 당사국과 분리된 별도 기구를 통해 독립적인 사업을 진행하므로 보다 원활한 제도 운용이 가능하다.

6. 맺음말

협정 종료 후 동중국해는 자원갈등으로 점철된 혼란에 빠질 수도, 극심한 견제 속에 정체된 상태를 이어갈 수도 있다. 이는 한일 모두에 부정적이다. 이를 인식하고 상호협력의 정신을 발휘한다면 실질적인 공동개발을 위한 새로운 협력체제의 구축도 가능하다고 본다. 또한 그것이 양국에 최선의 길이기도 하다. 한국은 그 과정에 일정한 양보가 따를 수 있음을 냉철히 인식하면서 보다 합리적인 공동개발체제의 수립을 차분히 준비해 나가야 한다.

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

- 1 일본 외무성에 따르면 2019년 9월 기준 중간선 以西 수역에 설치된 중국측 구조물은 총 16기에 이른다.
- 2 동 의무 위반이 다투어진 다른 사건으로 국제해양법재판소 특별재판부의 가나-코트디부아르 사건(2017)이 있으나 위 사건의 결론은 그 특수성상 일반화된 법리로 받아들여지는 힘들다고 판단된다.