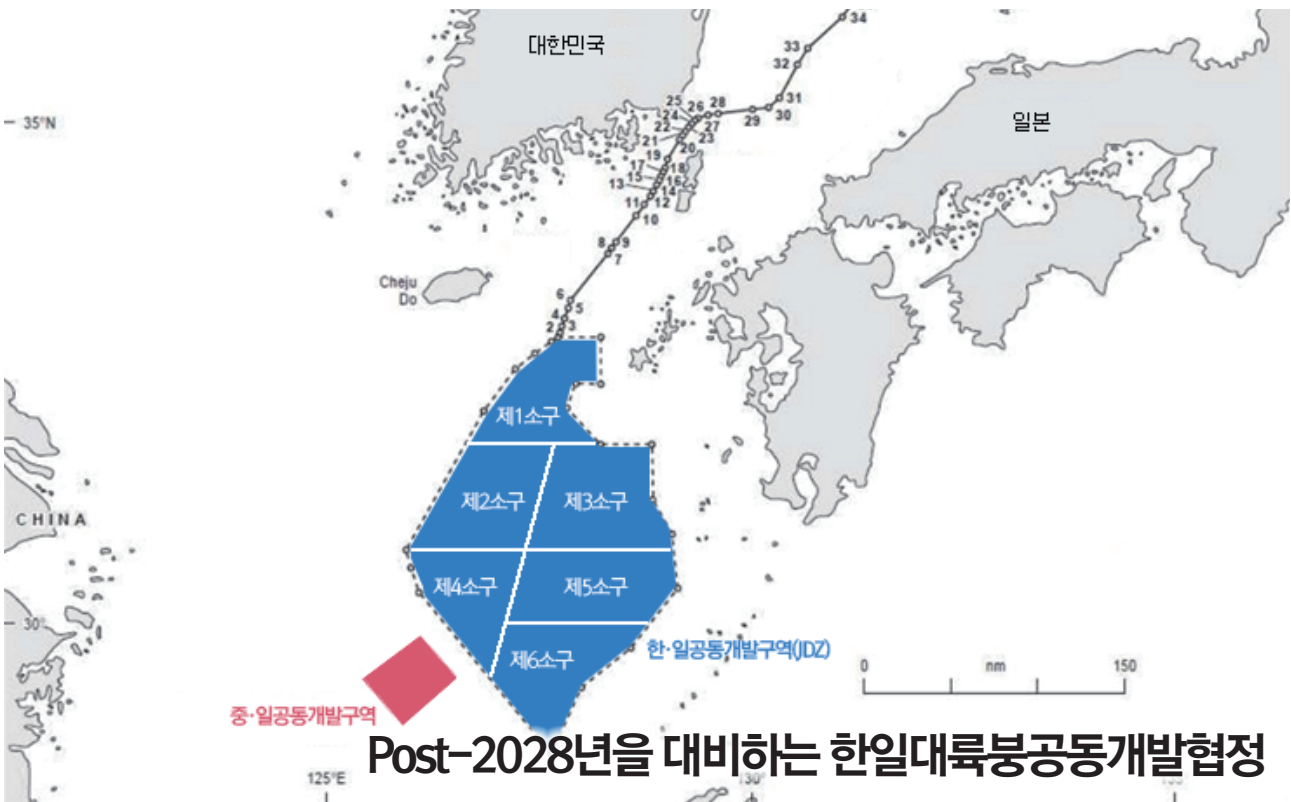


아시아브리프

Current Issues and Policy Implications



〈그림 1〉 한·일공동개발구역(JDZ)
©아시아브리프

Summary Of Article

#박창건 국민대학교

이 글의 목적은 post-2028년을 대비하여 한일대륙붕공동개발협정의 존속에 대한 일본의 의도를 정확하게 파악하고 협정의 이행 및 지속 방안을 위한 현실적인 대안이 무엇인지를 제시하는 것이다. Post-2028년에 들어서면 중국 변수의 견제와 미국 변수의 활용은 한일대륙붕공동개발협정의 향방을 전망하는데 반드시 고려해야 할 필수 사항이다. 이러한 한일공동개발구역(JDZ)의 지전략적 가치의 설명을 통해 향후 일본과의 협상을 준비해야 하는 한국이 고려할 수 있는 시나리오들을 소개함으로써 가장 현실적인 대응방안을 제공한다.

한일관계의 핵심 현안으로서 한일대륙붕공동개발협정의 존속문제

제주도의 남방에 위치하는 한일공동개발구역(JDZ)는 향후 대일 외교 정책에 있어 핵심과제가 될 전망이다. 현 상황에서 한일대륙붕공동개발협정은 한국이 협정의 지속적인 이행을 공세적으로 요구하고 있는 반면, 일본은 방어적으로 응대하는 형국으로 우리가 일본보다 유

리한 위치를 점하고 있다. 하지만 2025년 6월 22일부터 일방당사국의 종료 통보에 의해 협정이 종료될 수 있기에 시간이 경과하면 할수록 한국에게 불리한 여건이 조성되고 있다. 한일관계에서 중군위안부, 강제징용, 교과서, 그리고 독도 문제가 과거의 문제라면 한일대륙붕공동개발협정의 존속문제는 미래의 문제이다. 만약 정부의 안이한

대응으로 인해 협정이 종료되고 JDZ에서 일본의 주장을 적합하게 대처하지 못한다면, 정부는 큰 논란에 직면할 것으로 예상된다. 따라서 한일대륙붕공동개발협정이 직면한 문제의 중요성을 냉엄하게 인식하고, 우리는 치밀하고 선제적인 대응전략을 준비해야 한다.

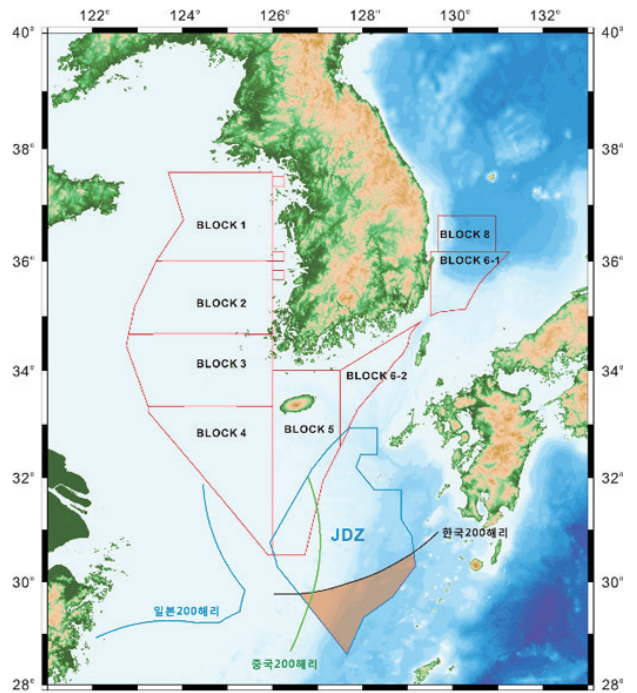
한일대륙붕공동개발협정의 경과와 현황

한일대륙붕공동개발협정은 2028년 6월 22일을 시점으로 협정이 종료될 가능성이 매우 큰 상황이다. 협정은 1974년에 1월 30일 체결되었고 1978년 6월 22일에 발효되어 최소 50년의 효력 기간을 가지고 있지만, 일본의 협조 거부로 공동개발이 실질적으로 이행되고 있지 않는 상황이다. 일본은 한일대륙붕공동개발협정의 성실한 이행의 의무에도 불구하고 상업적인 개발 가능한 자원이 없다는 이유로 공동개발에 대한 협력을 회피하고 있다. 이처럼 2028년 한일대륙붕공동개발협정이 종료 시점까지 5년가량 남은 현 상황에서 일본의 회피 전략은 지속되고 있으며, 일본은 협정의 이행에 소극적인 자세를 취하면서 협정 만기를 불과 2년여를 앞둔 2025년 6월 22일 이후의 어느 시점에 우리에게 협정 종료 통보를 할 것으로 예상된다. 이는 2025년부터는 2028년 이후(post-2028)의 JDZ에서 새로운 대륙붕 질서를 구축하는 문제가 한일 간의 긴급한 외교적 현안으로 부상될 수 있음을 의미하고 있다.

한일 양국 간의 대륙붕 경계획정을 둘러싼 갈등은 신의성실 교섭 및 자제의 의무 안에서 조정해야만 한다. 한국은 대륙붕 경계획정에서 대륙 연장론이 고려되어야 한다는 입장이다. 2012년 12월 한국 정부가 UN 대륙붕한계위원회에 제출한 대륙붕 경계안은 영해기선에서 오키나와 해구까지 뻗어 나가는 것으로 되어있다. 한국이 통보한 대륙붕 범위는 200해리를 넘어 350해리에 다다른다. 다만 한국 정부는 오키나와 해구는 권원이 미치는 지점일 뿐 최종적인 대륙붕 경계는 국제법에 근거하여 관계국과의 협의로 정해야 한다는 태도를 보인다. 이에 대해 일본은 200해리 권원을 전제로 중간선을 기준으로 대륙붕 경계를 획정해야 한다고 주장하고 있다. 그렇다면 2028년 협정 종료 이후 한일 간의 분쟁 수역은 제7광구 이상으로 4, 5광구의 일부가 포함되어 한일대륙붕공동개발협정을 맺었을 당시보다 더 넓은 지역이 될 수 있다.

일본이 그간 협정에 따른 대륙붕 공동탐사 및 개발에 소극적인 입장을 펼치고 있는 이유는 다음과 같다. 첫 번째는 JDZ 해저자원 개발의 상업성이 없기 때문이 아니라 대륙붕 혹은 EEZ 경계획정 기준이 자연연장의 원칙에서 중간선 원칙으로 일본에게 유리한 형국으로 정착되는 상황을 맞이했기 때문이다. 두 번째는 JDZ에서의 자원매장 가능성

과 공동개발사업의 채산성을 정확하게 파악하고 중국이 어떠한 다음 행보를 전개할 것인지를 추적하는 대응전략 때문이다. 중국이 관할권을 주장하는 동중국해 대륙붕 수역이 JDZ와 상당 부분 겹치기 때문에, 만약 2028년 한일대륙붕공동개발협정이 종료된다면, 새롭게 논의될 한일 간의 대륙붕 공동개발 및 경계획정 협상에 중국이 적극적으로 개입할 가능성이 매우 크다. 다시 말하면 2028년 한일대륙붕공동개발협정이 종료되면, 현재의 JDZ는 한·중·일 3국의 새로운 화약고 가 될 것이다. 이처럼 현 상황으로 2028년에 협정이 종료될 경우 JDZ에서 한국과 일본은 중국과도 본격적인 해양경계획정을 위한 교섭에 착수하거나 중국이 참가한 혹은 중국의 이해를 고려한 새로운 공동개발 협정을 체결하기 위한 제도적 노력을 마련해야 할지도 모른다.



〈그림 2〉 대한민국 광구 현황과 공동개발구역(JDZ)
출처: 대한민국 정책브리핑

지전략적 가치로서 JDZ: 중국 변수의 견제와 미국 변수의 활용

Post-2028년을 들어서면 중국 변수의 견제와 미국 변수의 활용은 한일대륙붕공동개발협정의 향방을 전망하는데 반드시 고려해야 할 사항이다. 이러한 논의의 출발점은 미국과 중국의 이중적 위계 구조 하에서 국제체제의 변화, 지역의 불확실성을 촉진하는 리더십의 출현, 편협한 국가주의 역사관 등으로 인한 대립과 충돌이 확산되고 있는 동북아 지역의 해양질서 재편으로부터 시작된다. 이는 post-2028년의 한일대륙붕공동개발협정을 둘러싼 한일 양국의 협상 전략에서 미국과 중국 변수가 어떻게 작용할 것인지에 대한 물음과도 직결된다. 현재 중국이 JDZ의 사실상 전부에 대해 관할권 주장을 하고 있기 때문에, 2028년 이후의 한일대륙붕공동개발협정은 한·중·일 3국 차원의 해양문제로 확대될 가능성이 크다. 무엇보다도 중국은

JDZ를 태평양으로 진출하기 위해 반드시 거쳐야만 하는 출구로써 동방서공(東防西攻) 전략을 펼치는 공간이지만, 한·미·일은 JDZ가 인도-태평양 전략을 이행하는 전략적 공간이다. 이처럼 JDZ는 모든 국가들에게 매우 중요한 지전략적 가치를 내포하고 있다. 여기에서 지전략이란 지정학(geo-politics), 지경학(geo-economics), 지문화(geo-culture)적 측면을 모두 포괄하는 복합적인 개념으로 국가의 외교에서 연결성을 강조하는 지리적 방향이며, 더욱 정확하게는 국가가 정치력, 경제력, 문화력을 투사하고 외교 활동을 지시함으로써 국가의 노력을 집중시키는 영역을 의미한다. 이러한 맥락에서 post-2028년의 JDZ는 한·중·일 3국이 해양자원 개발, 분쟁수역 관리, 해양경계획정 등과 연계된 다양한 형태의 경제와 안보 영역에서 국가 정책을 지전략적으로 수용할 수 있는 공간이다.

우선 1968년 UN 아시아극동위원회(ECAFE)의 아시아 근해의 광물 자원 탐사를 위한 공동위원회 후원으로 작성된 에머리(Emery) 보고서에 따르면, 대만과 일본 사이의 해역에서 세계 최대의 석유자원이 매장되어 있을 가능성이 제기되었다. 그리고 2004년 미국의 우드로 윌슨(Woodrow Wilson) 센터가 발표한 보고서에서는 동중국해의 석유 매장량이 2,617억 배럴로 사우디아라비아의 절반에 해당된다고 밝히고 있다. 그럼에도 불구하고 JDZ의 경제적 가치를 둘러싸고 한일 양국은 한일대륙붕공동개발협정의 이행 과정에서 명확한 견해 차이를 표출하고 있다. 과연 JDZ에는 해저 에너지 자원이 존재하는 것일까? 존재한다면, 충분한 경제적 가치가 있을 정도의 해저 자원이 있는가? 이들 질문의 해답은 중일공동개발구역 합의 과정에서 보여준 일본의 입장에서 찾을 수 있다. 중일공동개발구역은 2008년 중국과 일본이 합의한 동중국해 자원 공동개발을 위한 잠정약정으로 JDZ에서 직선거리로 불과 860미터 떨어진 곳에 있다. 일본은 중국이 JDZ와 너무 가까운 곳에서 JDZ 내에 있을지 모르는 해저 자원을 뺏아 올리는 소위 ‘빨대효과’를 경계하여 중일공동개발구역의 합의를 적극적으로 주장했다. 이러한 일본의 접근은 JDZ에서 한국과는 경제성이 없다는 논리로 공동개발 협정의 이행을 회피하는 반면 중국과는 공동개발을 추진하려는 전략적 계산을 하고 있으므로, JDZ 내의 해저 자원에 대한 경제적 가치는 어느 정도는 있다고 판단된다.

이러한 상황에서 한국은 JDZ의 지전략적 가치를 토대로 미국을 이용하여 post-2028을 준비하는 가능성도 열어둘 필요가 있다. 한일대륙붕공동개발협정은 지난 50여 년간 JDZ에서 국제법적 울타리를 제공하면서 갈등과 분쟁보다는 관리된 안정을 유지해 왔지만, 협정이 종료된다면 JDZ는 무협정 상태로 진입하여 현상변경 상태가 도래할 것이다. 특히 국제법적 공백 상태가 초래되어 JDZ에 대한 자국의 대

륙붕 권위를 주장해 온 중국이 권리를 행사할 수 있는 명분을 제공하여 현상변경을 시도할 것으로 예상된다. 이러한 추측은 중국이 2008년 중일공동개발구역을 합의한 이후에도 단독 개발을 국제법적 논리로 펼칠 뿐만 아니라 남중국해에서 보이는 살라미 전술을 JDZ에서도 펼칠 가능성이 있기 때문이다. 중국의 현상변경 시도를 대비하여 한일 양국은 미국과 함께 인도-태평양 전략을 적극적으로 활용하여 한일대륙붕공동개발협정을 지속적으로 이행할 방안을 제도적으로 구축해야 한다. 인도-태평양 전략의 주요 정책 프로그램은 항행의 자유의 원칙을 수호하고 동중국해 및 태평양 도서 국가들의 EEZ 감시 및 정찰 능력 향상에도 방점을 두고 있듯이 역내 국가들의 해양안보 분야의 협력을 강조하고 있다. 이처럼 JDZ는 안보적으로도 전략적 가치가 높게 평가되고 있다. 따라서 한일 양국은 post-2028년을 대비하여 JDZ에서 안보와 경제라는 공동이익을 최대한 확보하기 위해 해저 자원의 공동개발을 제도화된 협력체제로 구축하여 한일대륙붕공동개발협정의 이행 및 지속 방안을 모색하는 것이 매우 중요하다.

한일대륙붕공동개발협정의 이행 및 지속 방안: 향후 시나리오

2025년은 한일대륙붕공동개발협정의 이행 및 지속 종료 여부를 둘러싼 분기점이 될 것이다. 협정 제31조에 따르면, 협정은 50년간 유효하며 기간이 지나면 일방당사국의 통보로 언제든지 종료할 수 있기에, 통보 이후 3년이 지나면 협정이 종료된다는 국제법적 해석을 내릴 수 있다. 따라서 2025년 일본은 한일대륙붕공동개발협정의 종료 통보를 단행할 수 있다. 그 근거로는 ▲ 일본이 협정 이행에 소극적이라는 점, ▲ 대륙붕 경계획정 관련 국제법적 조류가 중간선 원칙으로 전이되고 있다는 점, ▲ 협정을 연장할 수 있는 유의미한 탐사실적을 2028년까지 내기 어려울 것이라는 점을 고려하면 일본이 2025년 6월 22일에 종료를 통보할 개연성은 충분하다고 판단된다. 이처럼 일본이 2025년 한일대륙붕공동개발협정의 종료를 서면 통보한다면 종료 이행기의 시간 축은 2025년에서 2028년까지 3년이 주어진다. 3년이라는 짧은 시간 내에 JDZ가 무협정 상황으로 돌입할 수 있어 현상변경의 리스크에 직면하게 될 것이다. 만약 일본이 2025년에 종료 통보권을 행사하지 않는다고 하더라도, 현존 협정은 2025년부터 종료 통보 가능성이 상시적으로 존재하는 상황에 진입한다. 이러한 불안정한 시기를 대비하기 위해 우리는 다양한 시나리오를 철저히 검토하여 현실적으로 국익을 최대한 확보할 수 있는 대응전략을 수립해야 한다.

구체적으로 제시할 수 있는 시나리오는 다음과 같다. 첫째는 분쟁해결 절차의 진행이다. 만약 일본의 의도가 2025년에 종료 통보 절차에 돌입하는 것이 명료하다면, 우리 정부는 2025년을 앞두고 분쟁해

결 절차의 진행을 검토할 수 있다. 협정 제26조에 따르면 협정의 해석과 이행에 관해 당사국 간 분쟁이 존재하는 경우 중재위원회 즉 중재재판부를 구성하여 분쟁을 해결한다고 적시되어 있다. 하지만 중재위원회를 구성하는데 한일 양국 정부 또는 양국 정부가 지정한 중재위원 간의 합의가 필수라는 점에서 실질적인 분쟁 해결 도구로 활용 가능할지는 회의적이다. 따라서 이 방법은 일본이 종료 통보 이행을 관리하는 압박 카드로 활용하는 것이지 실질적인 대안으로는 부족하다고 판단된다.

둘째는 종료 통보 미루기로 인한 협정의 지속이다. 일본이 2025년에 협정 종료 통보권을 행사하지 않도록 한국이 외교적 노력을 기울이는 방안이다. 한일대륙붕공동개발협정의 제10조에 따르면, 2028년 이전까지 해저 자원을 개발하여 조광권자와 채취권을 부여할 수 있다면 협정은 2028년의 종료 예정과 상관없이 30년간 지속 가능하다고 기술되어 있다. 이는 2025년부터 종료 통보권을 행사할 수 있다는 것으로 2028년에 협정이 무조건 종료된다는 해석은 아니다. 따라서 일본이 2025년은 물론이고 그 이후에도 계속해서 종료 통보권을 사용하지 않도록 하는 이른바 “종료 통보 미루기로 인한 협정의 지속”도 이론적으로는 가능하고 결과적으로는 협정을 지속시킨다는 방안이다. 한국이 종료 통보를 미루기 위해서는 일본에게 한일대륙붕공동개발협정이 양국의 대륙붕 분쟁을 효과적으로 관리하는 기제라는 점과 일본의 국익에도 부합된다는 사실을 설득해야 할 것이다. 하지만 현실적으로 2025년부터 협정 종료 가능성이 상시적으로 존재하기 때문에, post-2028년의 JDZ는 무협정의 불안정한 상황을 피할 수 없다. 더욱이 지금까지 일본의 협정 이행의 태도를 고려한다면 협정 만료 전에는 JDZ 내에서 공동탐사나 채취를 진행하지 않을 것으로 보인다. 결과적으로 일본의 정확한 의도를 파악하기가 곤란하며 협정 종료권을 통보하지 않도록 설득해야 하는 외교적 리스크가 높기에 실현 가능성이 큰 방안은 아니다.

셋째는 한·중·일 3국 공동개발 협력 레짐의 구축이다. 공동개발 협력 레짐은 한·중·일 3국이 공동의 이익을 도출할 수 있는 이슈-영역을

제도화된 협동 체제로 개발하는 방안이다. UN 대륙붕경계위원회에 제출한 한·중·일 3국의 대륙붕 관할권이 JDZ를 둘러싸고 중첩되기에, 경계획정은 하지 않고 공동으로 개발하면서 분쟁을 평화적으로 관리하고 이행하는 형태이다. Post-2028년 체제로 도입하면 JDZ에서 관할권을 주장하는 중국을 포함해서 한·중·일 3국이 초국가적 공동기구를 설립하여 관리 운영하는 형태의 새로운 대륙붕공동개발협정을 추진하는 구상이다. 하지만 현재 미중 패권 경쟁의 해양질서 재편 형국을 고려할 때 한·중·일 3국이 공동개발 협력 레짐을 구축한다는 것은 이상적이며 실현 가능성도 매우 낮다고 판단된다.

넷째는 신일대륙붕공동개발협정(신협정)의 체결이다. 신협정 체결은 기존 협정의 폐기 혹은 종료를 의미하는 것이 아니라 오히려 보완 혹은 개정을 통한 제도화된 합의의 연속성을 더욱 강화한다. 2028년 한일대륙붕공동개발협정이 종료될 경우, 별도의 잠정약정 없이 무협정 상태로 방치하는 것은 UN 해양법 협약상 신의성실 의무에도 부합하지 않기 때문에 신협정의 체결은 한일 양국에게 합리적인 선택이 될 수 있다. UN 해양법 협약상 대륙붕 및 EEZ 관할권이 한국에 불리한 상황으로 변화된 만큼 현재 수역을 그대로 유지하기 어려울 것으로 예상된다. 따라서 한국의 대일 협상 전략은 JDZ의 효율적 광구 조정을 통해 신협정 체결의 윈셋(win-set)을 넓혀가는 방안을 모색해야 한다. 만약 한국이 JDZ에서 수역 면적을 현 상태로 유지하려면 여기에 상응하는 대가를 일본에게 제공하는 방안도 고민할 필요가 있다. 예를 들면, 한국이 JDZ의 소구역별 수익 비율을 단계화 혹은 체계화하여, 원거리 소구역이나 일부 자원의 매장 가능성이 큰 소구역에서 발생하는 공유의 수익 일부를 공유하는 현실적인 대안도 있다. 이러한 방식으로 신협정은 2028년 이후에도 동 협정의 효력을 유지하고, 실질적으로 대륙붕 탐사·개발이 가능한 공동개발구역의 조정·이행을 위한 공동기구의 설립과 함께 안정적인 대륙붕 공동개발 협력체제를 지속해서 유지할 수도 있다. 다시 말하면 신협정 체결은 post-2028년을 직면한 한국으로서는 협정의 이행 및 지속 방안을 현실적으로 도출할 수 있는 최선의 방안이라고 생각한다.

* 이 글의 내용은 아시아연구소나 서울대의 견해와 다를 수 있습니다.

최신 관련 자료

- 김두영 (2022). “한일 대륙붕 공동개발과 해양경계 획정 문제”. 『아시아 브리프』 2(6), <https://snuac.snu.ac.kr/>
- 김석균 (2022). “한일 대륙붕 공동개발협정의 동북아 국제관계의 함의”. 『KIMS Periscope』 298, <https://kims.or.kr/>
- 박창건 (2022). “지경학의 연결성으로서 한일대륙붕공동개발협정: Post-2028년을 대비하는 한일 양국의 입장과 중국 변수”. 『국제정치논총』 62(3).
- 임한택 (2022). “한·일 대륙붕 공동개발협정의 종료와 해양경계”. 『외교광장』 23-06, <http://www.kcfr.or.kr/>
- 정민정 (2020). “〈한·일 대륙붕 공동개발협정(1974)〉의 2028년 종료 가능성과 향후 과제”. 『이슈와 논점』 1714.

Tag: 한일대륙붕공동개발협정, 중국변수의견제, 미국변수의활용, 지전략, JDZ, post-2028년

박창건(cgpark77@kookmin.ac.kr)

현) 국민대학교 일본학과 부교수

전) 국민대학교 일본학연구소 연구교수, 경남대학교 정치외교학과 강의전담교수

주요 저서와 논문: 『한일대륙붕공동개발협정의 이행 및 지속 방안 연구』 (공저), (정책연구용역보고서, 대한민국 국회입법조사처, 2022).
“2028년 이후 한일대륙붕공동개발협정의 종료 가능성과 중국 변수: 제도화된 협력의 현상변경” (공저)
『국가전략』 28(1), 2022.
“동아시아 해양질서 변동과 대륙붕경계획정: 2028년 한일대륙붕공동개발협정의 종료와 중국 변수” (공저)
『국제학논총』 35, 2022.
“지경학의 국가경제전략으로서 한일대륙붕공동개발협정: ‘체결’에서 ‘발효’까지 한일정치과정”
『사회과학연구』 29(2), 2021.
“한일대륙붕공동개발을 둘러싼 일본의 정책결정과정: 외교사적 추적” 『일본연구논총』 52, 2020.

발행처: 서울대학교 아시아연구소, HK+메가아시아연구사업단

발행인: 박수진 **편집위원장:** 박수진 **편집위원:** 이명무, 김윤호

편집간사: 김정희 **편집조교:** 박효진, 전민규, 민보미, 최태수, 김용재 **디자인:** 박종홍

연락처: 02-880-2087, snuac.issuebrief@gmail.com

아시아브리프의 목표

- 아시아의 현안 분석과 정책적 함의 제시
- 한국의 아시아 진출 전략 개발
- 메가아시아 건설을 위한 공론장