

한·중어업협정의 평가 및 향후과제

박재영* · 최종화**

Evaluation and Future Tasks of the Korea-China Fisheries Agreement

Park, Jae-Young · Choi, Jong-Hwa

目	次
I. 서론	4. 상호입어 척수 및 어획량
II. 어업협정 체결 과정 및 주요내용	5. 과도수역 등의 관리방식
1. 어업협정 체결 과정	6. 중·일어업협정과 관계
2. 어업협정의 기본성격 및 특징	IV. 어업협정 발효 이후의 과제
3. 협정수역의 구분 및 특징	1. 어업구조의 개선
4. 기타 사항	2. 자원관리형 어업체제로 개편
III. 어업협정 관련 쟁점사항 및 평가	3. EEZ 광역경비체제 구축
1. 양자간 금지수역 문제	4. 동북아 어업협력체 설립
2. 이어도 문제	V. 결론
3. 현행조업유지수역 범위	

Key words : Fisheries Agreement, Maritime Delimitation, Fishing right, Fisheries Cooperation System

I. 서론

17세기 초 그로티우스(Hugo Grotius)가 [자유해론]에서 주창한 해양자유 원칙은 오랫동안 영해를 제외한 공해에서의 인간활동에 관한 국제법원칙으로 확립되어 왔다. 그러나, 1947년 미국의 '트루만 선언'과 이에 영향을 받은 여러 개발도상국의 200해리 주권선언으로 해양자유 원칙은 도전받기 시작하였으며, 이러한 패러다임의 변화를 성문법전화 한 것이 1982년에 채택되고 1994년에 발효한 유엔 해양법협약이다.

유엔 해양법협약은 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone, 이하 EEZ라 칭함), 대륙붕과 심해저 자원의 개발, 해양과학조사 등 새로운 국제법상 개념을 도입한 방대한 것이지만, 현실적으로 우

* 해양수산부 차관보

** 부경대학교 해양산업정책학부 교수

리에게 가장 큰 영향을 준 것은 EEZ 제도이다.

이미, 1970년대 후반부터 세계 각국이 EEZ를 선포함으로써 세계 주요어장의 대부분이 연안국의 관할수역으로 편입됨에 따라 우리 원양업계에 큰 타격을 준 바 있으나, 동북아 지역은 각국의 특수한 사정으로 EEZ 제도 도입이 유보된 바 있다.¹⁾ 그러나, 1994년 유엔 해양법협약이 발효됨에 따라 공해 자유의 원칙을 기본으로 하던 기존의 국제어업질서가 근본적인 변화를 맞게 됨으로써 동북아 지역의 관련국도 더 이상 EEZ 제도 도입을 늦출 수가 없게 되었다. 즉, 우리나라는 1996년 1월 29일에, 중국은 1996년 6월 7일에, 일본은 1996년 6월 20일에, 러시아는 1997년 3월 12일에 각각 유엔 해양법협약을 비준하고 관련 법령을 제정·시행하게 되었다(<표 1> 참조).²⁾

<표 1> 한반도 주변국가의 해양관할권 선포현황

구 분	영해 범위 및 기선 제도	접속수역	대륙붕 경계 획정 원칙	EEZ
한 국	- 12해리(일부 3해리) - 직선기선 및 통상기선	- 24해리 (1995년)	- 1970년 - 자연연장 및 중간선원칙	- 선포(1996.8.8) - 시행(1996.9.10)
일 본	- 12해리(일부 3해리) - 직선기선 및 통상기선	- 24해리 (1996년)	- 중간선원칙(1978년)	- 선포(1996.6.14) - 시행(1996.7.20)
중 국	- 12해리(1992년) - 직선기선제도(1996년) - 발해만(역사적 만)	- 24해리 (1992년)	- 자연연장 및 합의원칙 (형평의 원칙)	- 선포 및 시행 (1998.6.26)
북 한	- 12해리 - 동해(직선기선), 동한만(내수화)	X	- 동해: 자연연장원칙 - 황해: 중간선원칙	선포(1977) - 중간선원칙
러시아	- 12해리 - 통상기선(1960)→직선기선(1984) - 피터대제만(역사적 만)	X	- 중간선원칙 (북한과의 경계 획정시 중간선원칙 수정 적용)	선포(1983) - 합의원칙

이에 따라, 동북아 연안제국 특히 한·중·일 3국은 새로운 해양법질서에 부합되지 않는 기존의 어업협정을 개정하거나 새로운 협정을 체결하기 위한 본격적 교섭에 돌입하게 되었다. 특히, 한국과 중국간에는 오랜 기간 미수교 상태였던 관계로 어업질서에 관한 법규범이 존재하지 않아 황해 및 동중국해에서의 양국 어선의 경쟁적인 조업으로 인한 분쟁이 날로 증가하고, 중국 어선세력이 대규모로 증가하면서 자원고갈 현상이 심화되고 있었기 때문에 한·중어업협정을 체결해야 할 필요성은 더욱 절박하였다고 할 수 있다.

1998년 한·일어업협정이 타결된 이래 독도문제, 쌍끌이 파동부터 시작하여 최근에는 한·중어업협정 양해각서 문제까지 어업협상은 줄곧 언론과 국민에게 부정적으로 비쳐져 왔다. 여기에는 여러 가지 원인이 있겠으나, 어업협정에 대한 이해부족 또한 적지 않은 원인을 제공한 것으로 판단된다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본고에서는 2000년 8월 3일 서명되고, 2001년 6월 30일 발효되는 한·중어업협정을 중심으로 그 체결과정 및 내용을 살펴보고, 그간 한·중어업협정과 관련되어 주로

1) 일본은 이미 1977년 200해리 어업수역을 선포하였으나, 1996년 어업수역 잠정조치법이 폐지되기까지 한국과 중국에 대해서는 적용을 유보하였다.

2) 정갑용 외, 「배타적 경제수역 선포와 광역관리체계 구축에 관한 연구 I」, 한국해양수산개발원, 1997.

제기되어 왔던 문제점에 대하여 분석하는 한편, 어업협정 발효 이후의 대응 방향을 논의하였다.

Ⅱ. 어업협정 체결 과정 및 주요 내용

1. 어업협정 체결 과정

한국과 중국은 1992년 8월에 정식으로 국교를 수립하였으나 양국간에는 어업에 관한 법규범이 존재하지 않았다. 다만, 민간차원에서 1989년 12월 18일~20일 사이에 개최된 제3차 한·중민간어업회의에서 한국의 수산업협동조합중앙회와 중국의 동황해어업협회간에 「한·중간 어선해상사고처리에 관한 합의서」 채택하여 어업질서를 유지하고 있을 뿐이었다. 이처럼 한·중간에는 황해 및 동중국해에서의 어업에 관한 법규범이 존재하지 않음으로 인하여, 한국의 연안 근처에서 중국어선의 불법어로에 의한 어업자원의 고갈 및 우리나라 어민의 피해가 우려되어 왔다. 특히, 1980년대 초까지는 우리나라 어선이 중국 연안에서 더 많이 조업하였으나, 1980년대 중반 이후부터 중국어선의 한국 수역에서의 어업활동이 늘어나 어획량이 오히려 역전되고 그 격차가 급증하여 이에 대한 대비책이 필요하였다.

그러나 중국어선에 대한 단속은 기상악화·야간도주 등으로 한계가 있을 뿐만 아니라, 근본적으로 영해이원의 수역에서 대규모 선단을 이루어 조업하는 중국어선에 대하여는 해상단속 자체가 불가능한 것이 현실이었다. 이에 따라 한국 정부는 국교수립 직후부터 중국 정부에 어업협정 체결을 지속적으로 요구하여왔다.

한국과 중국간의 어업협상은 1993년 12월부터 본격적으로 시작되었다. 이 과정에서 한국은 EEZ를 최대한 넓게 설정하되, 공동관리하는 수역은 가능한 한 좁게 하자는 입장이었던 반면, 중국은 처음부터 EEZ 경계 확정시까지 양국의 영해 12해리 이원의 수역은 모두 공동어로수역으로 설정하자는 입장이었다.

이러한 양국의 주장이 크게 변화하게 된 것은 1997년 11월 중·일어업협정이 잠정조치수역을 도입하는 등 부분적인 EEZ 제도를 도입하는 것으로 타결된 이후부터이다. 즉, 양국은 EEZ 경계획정에는 많은 시간이 소요되므로, 일정 수역의 범위에 대하여는 EEZ 경계획정시까지 잠정 관리하는 제도를 도입키로 합의하게 되었으며, 이후 어업회담과 EEZ 경계획정 회담의 분리 개최가 시작되었다.

1998년부터 양국은 본격적으로 잠정조치수역의 범위 등에 대하여 협의를 시작하였으나, 잠정조치수역의 범위에 대한 이견으로 좀처럼 합의에 도달하지 못하였다. 즉, 막대한 규모의 어선세력이 서·남해에서 조업하고 있는 중국으로서는 자유롭게 조업할 수 있는 잠정조치수역을 최대한 넓게 설정하려 하였고, 이에 대하여, 우리나라는 잠정조치수역을 좁게 설정하고 연안국이 배타적 관할권을 행사할 수 있는 수역을 최대한 넓게 확보하기를 희망했기 때문이다.

이러한 가운데 협상타결의 결정적인 전환점이 된 것은 1998년 하반기 들어 “과도 수역”이라는 새로운 개념의 수역이 제시된 것이라 할 수 있다. 즉, 양국간 이견이 좁혀지지 않는 수역을 과도수역으

로 설정하여 협정발효 이후 4년은 공동으로 조업 하고 그 이후에는 연안국의 EEZ 수역으로 편입한다는 방안이다. 이로써 1993년부터 5년간 끌어온 수역획정을 위한 협상이 타결되어 1998년 11월 11일 김대중 대통령의 중국 방문 기간 중 협정에 가서명하게 되었다.

그러나 가서명 이후 중국측이 1999년 4월 양자강 연안에 외국어선의 조업이 금지되는 수역을 새로이 설정함으로써 협정을 발효시키기 위한 후속협상과 절차가 지연되었다. 즉, 가서명 당시에 우리나라 서해 특정금지구역에서 중국어선의 조업을 금지시키는 것에 상응하여 한국 어선은 양자강 연안에서 일정한 어업규제(2~3개월)를 준수하기로 하였으나, 이후 한국어선이 준수해야 하는 어업규제에 관하여 양측의 이견이 생겼던 것이다. 양국은 또다시 양자강 하구어장 문제를 해결하기 위한 협상을 계속하였으며, 결국 협정발효 이후 2년간 한국어선이 양자강 연안에서 계속 조업하는 것으로 합의하고, 이 문제로 인하여 지연되어 왔던 정식서명을 2000년 8월 3일 이행하였다. 그 후 한·중어업협정은 상대국 EEZ 내에 입어할 수 있는 어선척수 등을 결정하는 후속협상을 마무리하고, 비준서 교환 등 필요한 절차를 이행한 후 2001년 6월 30일 발효하게 되었다.

2. 어업협정의 기본성격 및 특징

(1) 잠정적 성격의 협정

한·중어업협정의 가장 큰 특징은 기존어업질서의 급격한 변화에 따른 양국 어업인의 충격을 완화하기 위하여 양국간에 중간선에 의하여 획정되어야 할 황해 및 동중국해의 EEZ에 잠정조치수역과 과도수역을 설정하였다는 점이다.

유엔해양법협약은 대향국(對向國)간의 EEZ 경계획정은 합의에 의한 형평스러운 해결을 이루도록 되어 있을 뿐, 명확한 기준을 제공하고 있지 않다. 따라서 관련국간 EEZ 경계에 관하여 이견이 있을 경우 단기간 내의 해결은 기대할 수 없다. 세계적으로 국가간 관할수역의 범위를 둘러싼 분쟁은 400건 이상으로 추정되고 있으며 이들 중 2/3 이상은 해결되지 않았다. 중복된 관할수역의 범위에 관해 경계가 합의되지 않은 대부분의 수역은 대체로 중요한 어장을 포함하고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 유엔 해양법협약은 관련국에서 잠정협정을 체결하도록 노력할 의무를 부여하고 있으며 이러한 약정은 최종적인 경계획정에 영향을 미치지 아니한다고 규정하고 있다.³⁾ 한·중어업협정은 “잠정적”인 성격의 협정이며 이러한 성격의 어업협정은 한·일 및 중·일어업협정 외에도 1978년의 노르웨이와 소련간의 협정, 1977년의 덴마크와 스웨덴간 협정, 1977년의 베네주엘라와 트리니다드 토바고간 협정 등을 들 수 있다.

(2) 협정의 규율대상 및 적용범위

한·중어업협정은 해양생물자원의 이용 및 보존에 관한 사항만을 규율하며, 해양광물자원·해양과학조사와 같은 여타 권리의 행사는 규정하고 있지 않다. 또한, 해양생물자원에 관한 연안국의 권리도 전부 인정되는 것이 아니고, 상당부분의 수역을 잠정조치수역 및 과도수역으로 설정하여 제한하

3) 유엔 해양법협약 제74조.

고 있다. 단, 여기서 '제한'의 의미는 타국 국민 및 어선에 대하여 자국법을 적용할 수 없다는 뜻이지 자국민에 대한 권리행사까지 제한한다는 의미는 아니다. 따라서 어업협정으로 인해 국제법상 다른 권리 예컨대 영유권, EEZ 및 대륙붕에 대한 정당한 권리행사에 영향을 받는 것은 아니며, 이러한 것은 앞서 언급한 유엔 해양법협약 뿐만 아니라, 어업협정상에도 명문으로 규정되어 있다.⁴⁾

한편, 어업협정이 적용되는 공간적 범위는 EEZ이다.⁵⁾ 흔히 200해리 경제수역이라고 하지만 이는 엄밀히 말하면 영해를 제외한 188해리로서, 유엔 해양법협약 제55조 및 한국의 EEZ법에도 명시되어 있다.⁶⁾ 즉, 어업협정에서 규정하고 있는 사항이라도 체결국의 영해에는 적용되지 않으며, 연안국의 국내법이 어업협정에 우선 적용되게 된다.

3. 협정수역의 구분 및 특징

(1) 배타적 경제수역

한·중어업협정은 전문에서 유엔 해양법협약의 취지에 따라 협정을 체결하였음을 명시하고 있으며, 특히 어업분야는 EEZ 제도에 기초하여 상호협력하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉, EEZ 내에서 연안국의 권리로서 타방국의 국민 및 어선에 대한 입어허가권을 규정하고 있으며, 이에 상응하여 각 체결국의 국민 및 어선은 타방국 EEZ 내에서 어업활동을 함에 있어서 타방국의 법령을 준수할 의무를 부과하고 있다.

다만, 이러한 당사국의 권리와 의무에 관한 규정은 협정수역 전체에서 이행하여야 하는 것이 아니고, 어업협정에서 별도로 규정한 수역, 예컨대 잠정조치수역 등에는 적용되지 않는다. 어업협정은 이러한 EEZ 제도의 적용이 배제되는 수역을 명시함으로써 역으로 어업에 관한 연안국의 주권적 권리가 인정되는 수역의 범위를 규정하고 있다. 이와 같이 어업에 관한 연안국의 주권적 권리가 인정되는 수역이 EEZ이다.

EEZ 내에서 연안국에 인정되는 권리는 외국어선에 대한 입어허가권과 자국 국내법령의 외국어선에 대한 적용 및 집행권(흔히 연안국주의라고 함)을 들 수 있다. 한·중어업협정상에는 연안국이 외국어선에 대한 입어허가시 관련요소(자원상태, 전통적 어업활동 등)를 고려하도록 되어 있으나, 이는 유엔 해양법협약상 일반규정을 따른 것에 불과하다.⁷⁾ 즉, 자국의 EEZ 내에서 외국어선에 대한 입어허가 여부는 법적으로는 연안국의 재량사항이다.

다만, 일반적으로 현실적인 입어허가시에는 급격한 어업질서 변동으로 인한 충격을 완화하기 위해서 타방국의 전통적 조업실적을 인정하고 있으며, 한·중간 입어교섭에서도 협정 발효 후 일정 기간 동안 한국 EEZ 내에서 조업하는 중국어선의 척수를 중국 EEZ에서 조업하는 한국어선 척수보다 다

4 한·일어업협정 제15조, 한·중어업협정 제14조, 중·일어업협정 제12조.

5 한·중, 한·일, 중·일어업협정 제1조.

6 배타적 경제수역법 제2조 제1항: 대한민국의 배타적 경제수역은 협약의 규정에 맞추어 영해 및 접속수역법 제2조에 규정된 기선으로부터 그 외측 200해리의 선까지에 이르는 수역 중 대한민국의 영해를 제외한 수역으로 한다.

7 유엔 해양법협약(제62조)은 연안국이 자국 EEZ 내 외국어선 입어허용시 고려할 사항으로서 '전통적 어로행위' 등을 규정하고 있다.

소 많이 허용하도록 합의되었다.

한편, 양국의 EEZ는 중국이 설정한 직선기선의 적법성 문제⁸⁾ 등으로 영해기선으로부터 일정한 거리를 기준으로 확정하기 어려웠기 때문에 가상적인 황해 면적 이등분선을 기준으로 양국 연안으로 대등한 면적의 잠정조치수역을 먼저 확정하고 그 이원의 수역을 양국의 EEZ로 설정하는 방식이 적용되었다.

(2) 잠정조치수역

잠정조치수역은 양국이 빠른 시일 내에 EEZ 경계를 확정하기 어렵다는 현실을 감안하여 한시적으로 설정하여 공동 자원관리를 하게 되는 수역이다. 즉, 동 수역에서는 양국 정부가 공동으로 해양 생물자원의 보존을 위하여 어업공동위원회에서 결정하는 바에 따라 어선수의 제한 등 '양적 관리'를 시행한다. '양적 관리'란 어획량 규제(output control) 및 어획노력량 규제(input control)를 모두 포함하는 것으로 해석된다.⁹⁾

잠정조치수역 내 관할권 행사방식은 양국이 각각 자국어선에 대해서만 지도 및 단속권한을 행사하는 이른바 선적국주의(기국주의)를 원칙으로 하되, 상대국 어선에게 주의를 환기시킬 수 있고, 상대국에 대하여 위반선박에 대한 조치사항을 통보토록 요구할 수 있도록 하였다. 잠정조치수역의 북쪽 한계는 북위 37도선, 남쪽 한계는 북위 32도 11분선으로 하고 있으며, 잠정조치수역의 동쪽과 서쪽 한계는 가상적인 황해 면적 이등분선을 기준으로 대등한 면적이 되도록 설정하되, 일반적인 해안선의 형태 및 어장성 등이 고려되었다.

EEZ 경계획정 이전에 체결되는 어업협정에서 관련국간 중복되는 수역에서 시행되는 어업자원 관리의 강약의 정도와 제3국 어선에 대한 관할권 행사 등과 관련하여 일반적으로 grey zone 방식과 white zone 방식 등으로 구분하고 있다.¹⁰⁾ grey zone 방식은 원칙적으로 중첩수역 내에서 당사국간 어획할당량을 결정할 뿐만 아니라, 제3국 어선에 대해서도 협의에 의해서 또는 자국의 어획할당량 범위 내에서 쿼터를 부여하는 방식이고, white zone 방식은 당사국이 어업에 관해서는 일체의 관할권을 행사하지 않는 것으로 원칙적으로는 제3국 어선도 동 수역에서 자유롭게 조업할 수 있는 것으로 이해된다. 한·중 잠정조치수역의 경우, 협정상의 규정으로 볼 때, grey zone 방식에 가까운 것으로 생각되나, 양국의 현실적인 조업실태 등을 감안할 때, 가까운 시일 내에 엄밀한 의미의 grey zone 방식으로 운영되기는 어려울 것으로 보인다.

한편, 한·중·일 3국간에 체결된 쌍무적 어업협정에서는 한·중 잠정조치수역과 비슷한 성격의 수역을 설정하고 있는 바, 한·일 중간수역 및 중·일 잠정조치수역이 그것이다. 다만, 공동의 자원

8) 중국은 1996년 5월 15일 산둥반도 북쪽을 제외한 중국 대륙연안에 대한 49개의 직선기선 기점과 서사군도 주변에 29개의 직선기선 기점을 공표하였는 바, 이 중 한국과 관련된 대륙연안 기점 1번부터~14번까지가 유엔 해양법협약상 직선기선 설정 요건에 부합되지 않는 것으로 판단되고 있다.

9) 일반적으로 양적 관리라 할 때는 어선척수 및 어획량의 통제까지 포함하는 것으로 이해되고 있으나, 중국은 현실적인 관리의 어려움을 이유로 한·중어업협정상 양적 관리란 척수의 제한만을 의미하는 것으로 해석하고 있다.

10) R. R. Churchill, "Fisheries Issues in Maritime Boundary Delimitation", *Marine Policy*, vol. 17. No.1. January 1993, p. 45.

보존조치를 결정함에 있어서 조금씩 차이가 있는데, 한·일 제주도 남부 중간수역, 중·일 잠정조치 수역 및 한·중 잠정조치수역은 어업공동위원회의 결정에 따라 자원관리 등 공동의 조치를 취하게 되는 반면, 한·일 동해 중간수역이나 중·일 27도 이남수역은 어업공동위원회의 권고에 따라 같은 조치를 취하게 된다. 결정과 권고는 계약국간에 합의된 사항이 이행될 경우에는 차이가 없지만 합의내용을 계약국이 위반할 경우, 전자는 법적 책임이 발생하지만 후자는 발생하지 않는다는 차이가 있다.

이와 같은 차이가 생기게 된 것은 어업실태를 반영한 측면도 있으나, 가장 큰 원인은 도서영유권 분쟁의 존재 여부이다. 즉, 현실적으로 영유권 분쟁이 존재하는 독도나 동중국해 조어도(釣魚島) 주변수역은 좀 더 공해적 성격에 가까운 수역으로 설정된 반면,¹¹⁾ 그렇지 않은 황해 및 동중국해 등은 공동관리적 성격이 강하게 규정된 것이다. 한·중, 한·일, 중·일어업협정상 잠정조치(중간)수역의 법적 성격을 간략하게 표시하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 한·중·일 3국간 잠정조치(중간)수역의 법적 성격 비교

수역의 명칭	관할권 행사		관리방식
	규칙제정권	단속권	
한·일 동해중간수역	선적국(공동위원회 권고)	선적국	공해어업 관리방식
한·일 제주도남부 중간수역	공동위원회 결정	선적국	느슨한 공동관리
한·중 잠정조치수역	공동위원회 결정	선적국(주의환기)	공동관리
한·중 과도수역	공동위원회 결정	선적국(주의환기, 공동승선단속)	공동관리
중·일 잠정조치수역	공동위원회 결정	선적국(주의환기)	공동관리
중·일 27도 이남수역	선적국(공동위원회 권고)	선적국	공해어업 관리방식

(3) 과도수역

한·중어업협정에는 중·일 또는 한·일어업협정에서는 볼 수 없는 과도수역이 설정되어 있다. 과도수역은 EEZ을 최대한 넓게 확보하려는 한국측 입장과 최소한 좁게 획정하려는 중국측 입장을 절충한 것으로, 단기적으로는 중국측의 입장을 배려하되 장기적으로는 한국측 입장이 관철된 것이다. 과도수역의 범위를 정함에 있어서, 한국과 중국은 과도수역의 면적을 거의 동등하게 하되, 지형적 특성을 고려하여 한국측 과도수역의 남쪽한계는 북위 32도 11분선, 중국측 과도수역의 남쪽한계는 북위 31도 50분선으로 정하였다.

과도수역은 4년이 경과한 후에는 각 연안국의 EEZ로 편입되며, 과도수역에서 양국은 각각 상대측 과도수역에서 조업활동이 균형을 이룰 때까지 자국어선의 조업을 단계적으로 감축 조정하되, 구체적인 내용은 어업공동위원회에서 결정하기로 하였다. 또한, 어업공동위원회의 결정에 따라 양국 정부가 해양생물자원의 보존 및 관리조치를 실시하기로 하였으며, 어업공동위원회가 결정한 조업조건 준수 여부를 확인하기 위하여 공동감시(공동승선 포함) 및 감독을 시행하며, 이를 효율적으로 추진하기

11) 釣魚島(臺)는 일본이 19세기 말 無主地라 판단하여 내각결정으로 일본의 영토로 귀속시켰으며, 제2차 세계대전 후 미국의 지배를 받다가 1972년 일본에 반환되었다. 그러나 중국은 지리적 위치 및 역사적 권원을 이유로 자국의 영토임을 주장하고 있다.

위해 상호 조업어선의 명부를 교환하기로 하였다.

(4) 현행조업질서 유지수역

한·중어업협정상에는 '별도의 합의'가 없는 한 자국의 법령을 타방국 어선에 적용하지 않는 현행 조업질서 유지수역이 황해 북부와 동중국해 일부 수역에 설정되어 있다.¹²⁾ 현행조업질서 유지수역은 잠정조치수역이 어업자원을 공동으로 관리하도록 명시되어 있는 것과는 달리 이에 관한 명문규정이 없다. 즉, 어업공동위원회가 잠정조치수역과 과도수역에 대해서는 입법관할권(legislative jurisdiction)을 가지는 반면, 현행조업질서 유지수역에 대하여는 양국 정부로부터 별도의 권한 위임을 받지 않는 한 이러한 권한을 가지지 못한다.

즉, 가서명 당시 양국은 별도의 합의로서 중국이 한국 서해의 특정금지구역을 준수하는 대신, 한국은 양자간 연안에서 연간 2~3개월간 조업이 금지되는 휴어구 등을 준수하기로 하였다. 최근 관심의 초점이 되었던 양해각서가 이와 관련, 양국이 별도로 합의한 문서이다. 양해각서는 어업 외적인 필요에 따라 한국측이 주장하여 합의된 것이나, 상호 준수하기로 한 어업규제의 내용에 대하여 양국간 이견이 발생하게 되었는데, 이에 대해서는 후술한다. 지금까지 설명한 EEZ, 잠정조치수역, 과도수역 및 현행조업질서 유지수역을 <그림 1>에 나타내었다.

4. 기타 사항

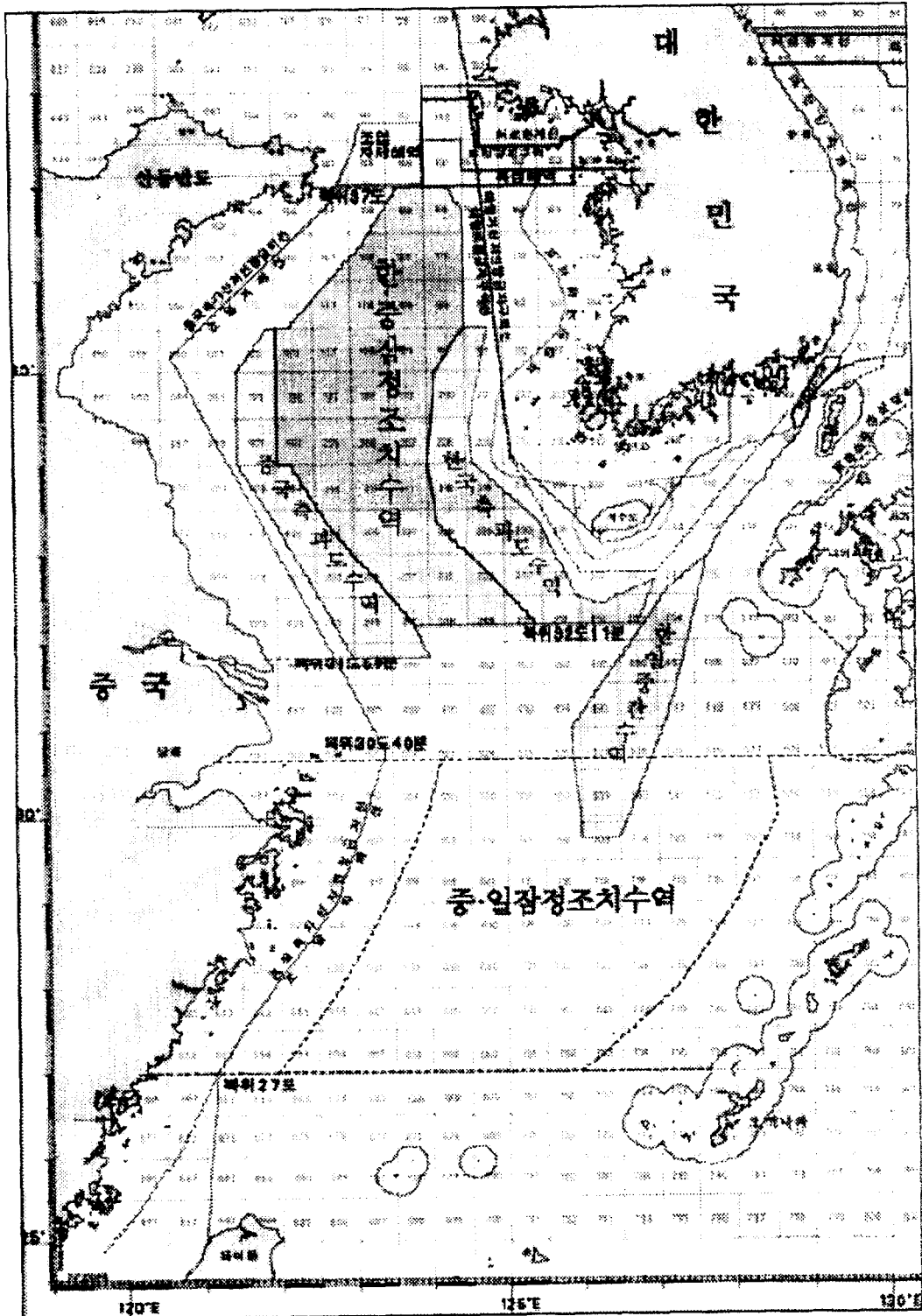
한·중어업협정은 조약법상의 효력발효 요건에 관한 문서(비준서 또는 외교공한)를 교환한 날부터 효력이 발생하고, 최초 효력이 발생한 날부터 5년간 유효하며, 그 이후는 1년 단위로 자동연장된다. 그리고 어느 일방체약국이 어업협정을 종료시키고자 하는 경우에는 서면으로 종료의사를 상대국에 통보하면 그 1년 후에 종료된다. 또한, 각 체약국은 타방국의 국민과 어선이 악천후 등으로 자국 항구에 긴급피난할 경우, 가능한 구조 및 보호를 제공해야 하며, 긴급피난하는 어선 및 국민은 그 피난항을 관할하는 국가의 관계법령과 지시를 준수해야 한다.

양국은 1인의 대표 및 위원으로 어업공동위원회를 구성하고, 1년에 1회씩 교대로 개최하게 되어 있다. 동 위원회는 어업협정의 이행 전반에 관한 사항에 대하여 결정하거나 권고하게 되는데, 잠정조치수역이나 과도수역의 관리방식은 위원회가 결정하고 EEZ의 어획할당량 등 입어조건에 대하여는 위원회가 권고권을 행사하게 된다.

Ⅲ. 어업협정 관련 쟁점사항 및 평가

한·일간 입어교섭시의 이른바 “쌍끌이어업 파동”으로 온 국민의 어업협정에 대한 관심은 대폭 증

12) 한·중어업협정 제9조: 양 체약당사자는 제7조제1항에 지정된 잠정조치수역의 복단이 위치한 위도선 이북의 일부 수역과 제7조제1항에 지정된 잠정조치수역 및 제8조제1항에 지정된 과도수역 이남의 일부수역에서는 양 체약당사자간에 별도의 합의가 없는 한 현행어업활동을 유지하며, 어업에 관한 자국의 법령을 타방 체약당사자의 국민과 어선에 대하여 적용하지 아니한다.



〈그림 1〉 한·중어업협정 수역도

대한 반면, 정확한 이해를 바탕으로 한 건설적인 문제 제기과 대안을 탐색하기 위한 노력보다는 선입견에 입각한 무조건적인 비판에 치중되는 면도 없지 않았다. 이러한 현상은 정부로 하여금 좀 더 치밀한 협상준비를 하도록 하는 긍정적인 기능도 하였으나, 협상 당사자들에게 협상 외적인 업무부담을 가중시키고 근본적으로는 협상에 임하는 정부의 입지를 좁게 함으로써 협상력을 저하시키는 부정적인 결과 또한 초래하였다.¹³⁾ 이러한 차원에서 그간 한·중 어업협상과 관련하여 언론 및 학계, 정치권 등으로부터 비판이 제기되었던 몇 가지 사항에 대하여 논의 하고자 한다.

1. 양자강 금지수역 문제

앞에서 살펴본 바와 같이 한·중어업협정 제9조는 잠정조치수역 이북의 일부 수역과 과도수역 및 잠정조치수역 이남의 일부 수역에서 “별도의 합의”가 없는 한 연안국의 법령을 타방국 어선 및 국민에 적용하지 아니한다고 규정하고 있다. 즉, 양국 어선은 어업협정 체결 이전의 상태와 같이 영해를 제외하고는 자유로이 상대방 연안에서 조업할 수 있도록 규정한 것이다. 다만, “별도의 합의”로서 한·중 양국은 가서명 당시 잠정조치수역 이북의 한국측 일부 수역과 중국측 과도수역 이남의 중국측 일부 수역에서는 각각 연안국이 시행하고 있는 법령을 존중할 것을 합의하였는 바, 이것이 양해각서(MOU)다.

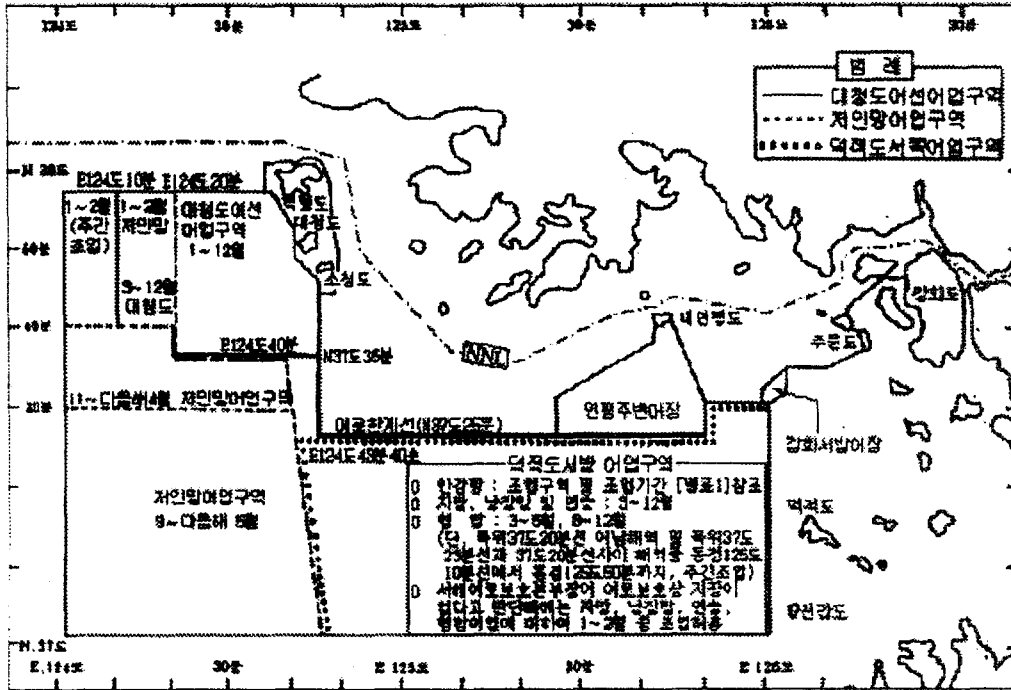
가서명 이전 교섭시 한국측은 북방한계선(Northern Limits Line : NLL)¹⁴⁾과 관련하여 서해 5도 인근 해역에 설정된 특정금지수역을 중국이 존중하여 줄 것을 요구하였으나,¹⁵⁾ 중국은 북한과의 관계를 고려하여 이를 인정할 수 없다는 입장을 고수하였다. 이 문제는 막바지까지 협상 타결의 큰 장애로 작용하였으며, 우여곡절 끝에 양해각서를 체결하여 이 문제를 해결하게 된 것이다(<그림 2> 참조). 즉, 중국이 한국의 특정금지수역을 존중하는 대신, 한국은 중국의 양자강 연안에서 1975년도 중·일어업협정상의 휴어구를 준수하기로 하였다. 그러나, 양해각서 문안에는 구체적인 어업규제와 관련된 법령명칭이나 좌표는 기재되어 있지 않고 “현재 시행하고 있는 법령”이라고 포괄적으로 표현되어 있다. 이는 중국측이 북한과의 관계를 고려하여 관련법령 명칭을 양해각서에 명시적으로 기재하는 것을 적극 반대했기 때문이었다.

이른바 ‘양자강 하구 조업규제 문제’가 발생하게 된 것은 어업협정 가서명 이후인 1999년 3월 중국이 어족자원 보호를 이유로 양자강 연안에 조업금지수역을 설정하고,¹⁶⁾ 이를 한국어선이 준수하여 줄 것을 요청한 데서부터 시작된다. 그 이후 양측은 양자강 연안에서 한국어선에 적용되는 어업규제에 관한 교섭을 시작하였으나, 입장의 차이는 좁혀지지 않고 어업협정의 발효만 지연시키는 결과

14) 북방한계선은 1953년 8월 유엔군 사령부가 한국전쟁 휴전협정에 따른 병력 철수 및 해상 경비 임무를 위하여 설정한 선으로 대체적으로 남·북한의 해상경계로 유효하게 유지되어 왔으나, 북한은 이를 공식적으로 부인하고 산발적인 도발행위를 감행하여 왔다(상세한 내용은 최중화, “수산업분야 남북교류협력과 관련된 해양법문제”, [해사법연구], 제12권 1호, 2000 참조).

15) 특정금지수역은 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」(1996. 8. 8, 법률 제 5152호)에 의하여 외국인의 어업활동이 전면금지되는 수역이며, 동해와 서해 및 대한해협에 3개 구역이 설정되어 있다.

16) 「呂泗·長江口和舟山漁場部分海域捕虜許可管理規定 : 중국 농업부령, 1999. 3. 15」



<그림 2> 북방한계선과 특정해역

가 되었다. 한편, 이는 중국수역에서 한국 어선이 잡는 어획량보다 한국 수역에서 중국어선이 잡는 어획량이 훨씬 많은 상태에서 한국측 피해만 늘어나는 결과를 초래하게 되었다. 그 피해를 정확히 추정하기는 어려우나 양국의 조업실태 및 입어회망량 교환결과를 감안할 때, 연간 20만톤 이상의 어획량 유출이 발생하며, 이를 생산단가로 환산하면 약 3,000억에 달하는 것으로 추정된다.

또 다른 문제점으로서 양해각서 문안에 대하여 양국간에 이견이 있고, 이러한 이견이 중국측에 원인이 있을 때, 법적으로 한국이 가질 수 있는 대안은 해당 양해각서를 파기하는 것인데, 이는 서해 북부에서의 안보이익을 고려할 때 선택하기 어려운 면이 있었다. 즉, 특정금지구역에 대한 중국측 입장을 훼손하지 않으면서 중국측의 새 주장만을 철회시켜야 하는 어려움이 있었던 것이다.

결국, 한국은 전체적인 어업실리와 안보이익 등을 고려하여 합리적이고 실용적인 해결방안을 모색하게 되었으며, 교섭결과 어업협정 발효 이후 2년간은 한국어선이 양자강 연안에서 계속 조업을 하되, 그 이후에는 일단 잠정적으로 철수하고 향후 양자강 연안의 어업자원이 회복될 경우 재입어하는 것으로 양자강 하구 조업규제 문제는 일단락되었다.¹⁷⁾ 한국정부가 이러한 결정을 하게 된 데는 양자강 하구 연안에 입어하는 어업인들의 의견도 충분히 고려되었는 바, 어업인들에 따르면 양자강 하구 연안은 해양환경 악화로 실질적으로 조업이 어려우며, 이는 각종 통계자료에서도 매년 양자강 하구

17) 어업협정 발효 이후 1년차에는 650여척(통)의 어선이 조업할 수 있고, 2년차에는 1년차 조업척수를 기준으로 저인망 및 안강망 어선은 50%, 기타 어선은 30%를 감축하기로 하였으며, 이와 함께 중국의 하절기 휴어제도(6. 16-9. 16 저인망 및 안강망어선 조업금지)를 준수하기로 하였다.

연안에 출어하는 한국어선이 급감한 데서도 확인할 수 있었다.

2. 이어도(Socotra Rock) 문제

이어도는 한국 최남단 도서인 마라도로부터 제주도 남서방 149km에 위치한 남북1,800m, 동서 1,400m의 타원형 수중암초로서 주변해역 수심은 평균 50m이고, 암초 정상수심은 최간조시에 수중 4.6m에 위치하고 있다. 이어도의 해도상의 명칭은 Socotra Rock인데, 이는 1900년 영국 상선인 Socotra호가 부근 해역에서 좌초한 데서 비롯된 것이다. 특히, 이어도는 제주도에서 오랫동안 전설의 섬이라고 여겨져 왔는데, 이어도를 본 사람은 다시 돌아오지 못한다고 전해져 왔다. 이어도는 동남아 및 유럽을 연계하는 주항로가 인근해역을 통과할 뿐만 아니라, 어업적으로도 민어, 우럭, 삼치, 부세, 뱀장어 등 수산자원이 풍부한 매우 중요한 어장이다.

이어도와 관련하여 제기되는 문제점은 다음 세 가지로 요약된다

첫째, 풍부한 어장성에도 불구하고 이어도를 어업협정상 한국측 관할수역에 포함시키지 못했다는 비판이다. 물론 이어도를 한·중어업협정상 한국측 관할 수역으로 포함시켰으면 좋았겠지만, 한·일 또는 중·일어업협정과 비교할 경우 이를 관철하는 것은 현실적으로 어려움이 있었다. 즉, 한·일어업협정이 35해리를 기준으로 EEZ 설정하고, 중·일어업협정은 52해리를 기준으로 EEZ가 설정된 반면에 한·중어업협정은 과도수역 포함시 평균 60해리 이상의 수역이 연안국의 관할수역으로 확정되었다. EEZ 경계획정 이전 잠정적으로 체결되는 어업협정에서 이어도 수역을 한국의 EEZ에 편입할 경우, 협상이 장기간 지연될 수밖에 없었다.

둘째, 이어도를 공해(또는 이에 가까운 성격의 수역)에 포함시킴으로써 이어도의 영유권에 손상을 줄 수도 있다는 비판이다. 이어도는 최간조시에 수면 위로 돌출되는 부위가 없는 암초로서 그 자체로는 영해나 EEZ를 가질 수 없다.¹⁸⁾ 또한, 이어도 주변에 어떠한 시설물이나 인공섬을 설치하여도 이를 근거로 영해 등을 주장할 수 없다.¹⁹⁾ 다만, 해당 시설의 안전을 보장하기 위하여 500m의 범위 내에서 안전수역을 설정할 수 있을 뿐이다. 따라서 이어도 자체는 영유권의 대상이 되는 섬이 아니기 때문에 일부에서 주장하는 영유권 손상 등의 문제는 발생할 수가 없다. 그러나, 이어도는 한·중·일 3국 연안으로부터의 거리 등을 감안할 때, 중간선에 의한 EEZ 경계획정시에는 한국측 EEZ의 범위에 속한다.

셋째, 이어도 주변수역이 한·중어업협정상 현행조업유지수역에 포함됨으로써 한국이 이어도에 해양과학기지를 건설하는 등의 행위는 인접국의 항의 등을 불러일으킬 수 있다는 주장이다. 이어도는 1952년에 선포된 어업자원보호선 내측에 있으며, 1970년에 제정된 "해저광물자원법"상의 제4광구에 속한다. 또한, 배타적 경제수역법 제5조 제1항은 인접국과 별도의 합의가 없는 경우, 인접국간

18) 유엔 해양법협약 제121조 제1항: 섬이라 함은 바닷물로 둘러싸여 있으며, 만조시에 수면 위에 있는, 자연적으로 형성된 육지지역을 말한다.

19) 유엔 해양법협약 제60조 제8항: 인공섬·시설·구조물은 섬의 지위를 가지지 아니한다. 이들은 자체의 영해를 가지지 아니하며, 이들의 존재가 영해, 배타적 경제수역 또는 대륙붕의 경계획정에 영향을 미치지 아니한다.

중간선 이원의 수역에서는 권리행사를 아니한다고 규정하고 있다. 이어도는 물론 중간선 이내에 위치하므로 국내법상 해양과학기지를 건설하는 것은 법적으로 하자가 없다.²⁰⁾ 문제는 국내법상 규정에 불구하고 인접국 특히 중국이 항의를 제기할 수 있느냐 하는 것이다.

결론적으로 말하면 중국은 자국의 권리로서 항의를 제기할 수 있다. EEZ 경계 획정 원칙에 관해서는 여러 가지 다른 입장이 있으며, 중국은 한국측이 주장하는 중간선 원칙을 반대하기 때문에 주장의 타당성은 논의로 치더라도 이어도 수역이 자국의 EEZ에 속한다는 주장까지 막을 수는 없는 것이다. 그러나 이러한 사실이 한·중어업협정 체결과는 관계가 없으며, EEZ 경계 획정에 관한 양국의 입장 차이를 반영할 뿐이다. 특히, 1995년 한국에 의하여 해양과학기지 건설이 공식 추진된 이후 현재까지 중국 정부로부터 어떠한 공식·비공식 이의 제기는 없었다. 따라서 이어도를 한국 EEZ에 포함시키는 문제는 한·중어업협정과 연관시킬 것이 아니라, 어업협정과 별도로 진행중인 한·중 EEZ 경계 획정 회담에서 논의되어야 하며, 현재로서는 해양과학기지 건설 등 한국측의 정당한 권리를 지속적으로 행사하고 경계 획정시 한국의 입장을 관철할 수 있는 논리개발이 과제인 것이다.

3. 현행조업질서 유지수역의 범위

(1) 현행조업질서 유지수역의 설정 배경 및 문제점

한·중어업협정 제9조는 황해 북부와 동중국해에 양국 어선이 자유롭게 조업할 수 있는 현행조업질서 유지수역을 설정하되, 그 수역의 범위는 명확히 표시하지 않고 "일부수역"이라고 모호하게 표현되어 있다. 이는 황해 북부의 경우는 남·북한간 해양관할권 경계를 명확히 할 수 없었던 이유가 있었고, 동중국해의 경우는 한국 EEZ의 최남단선에 대한 양국의 입장 즉, 중·일 잠정조치수역의 북단한계선을 인정하느냐의 문제와 관련되어 수역의 범위를 정확히 확정할 수 없었기 때문이다.²¹⁾ 한·일어업협정상 제주도 남부 중간수역의 남단한계선과 관련하여 비슷한 문제가 발생한 바 있으나, 한·일어업협정에서는 이를 한국 EEZ의 최남단 위도선 이북이라고 표현하고 있다.²²⁾

현행조업질서 유지수역은 한·중·일 3국간 체결된 어업협정에서 가장 공해적 성격이 강한 수역으로서 앞서 언급한 잠정수역 중 white zone과 유사하기 때문에 반드시 수역의 범위를 확정할 필요가 없고, 수산당국이 자국어민에 대한 제도와 어업협정 시행의 실제적 필요에 의해서 범위의 확정이 필요하다고 양국이 견해를 같이하는 부분에 대해서만 한정적으로 합의하였다.²³⁾

그런데, 문제는 수역의 범위에 대하여 양국간 다른 부분 즉, 중·일 잠정조치수역의 북부수역은 양

20) 한·중·일 3국으로부터 이어도까지의 거리

기 점	마라도	진전산(중국)	북강도(일본)
거리(km/海里)	149 / 81	273 / 147	326 / 176

21) 중국과 일본은 無人巖石(중국의 蘆島와 일본의 鳥島)을 영해기점으로 사용하고 있는 바, 이를 EEZ 경계의 기점으로 인정할 경우와 그렇지 않을 경우 중간선에 의한 한국의 EEZ 남단한계선이 달라지게 된다. 즉, 상기 기점을 인정할 경우, 남단선이 약 북위 30도 43분으로 중·일 잠정조치수역 이북에 설정되는 반면, 그렇지 않을 경우, 북위 30도 14분으로서 중·일 잠정조치수역 내에 한국의 EEZ가 포함되게 된다.

22) 한·일어업협정 제9조 제2항.

23) 김영구, 「한·중어업협정 제9조 현행조업유지수역의 한계 및 관리방안에 관한 연구」, 해양수산부, 2000.

국 어선이 활발히 조업하는 어장으로서 특히 동중국해에 출어하는 한국어선의 최대어장이라는 점이다. 중국의 입장에서 보았을 때, 동 수역을 자유조업수역으로 남겨둘 경우 입어 교섭시 자국에 불리할 뿐만 아니라, 한국의 입장에서 동 수역이 자유조업수역에 포함되느냐 아니면 중국의 EEZ로 간주되느냐는 어업적 측면에서 매우 중요한 것이었다.²⁴⁾ 이러한 문제점을 인식하고 한국측은 계속적으로 중국에 대하여 동 수역의 범위를 확정할 것을 요구하였으나, 중국은 교섭자체에 소극적인 입장을 보여 왔었다.

(2) 교섭 경과

현행조업질서 유지수역에 대한 중국측의 초기 입장은 동 수역의 남단 한계선은 북위 30도40분 이북 즉, 중·일 잠정조치수역 이북에 한정된다는 것이었다. 그 논리로서는 첫째, 어업협정은 향후 EEZ 경계획정과 관련이 없으므로 한국의 EEZ 권원을 침범하지 않는다는 것이었고, 두 번째는 중·일 잠정조치수역은 '양적 관리' 등 자원보존조치를 취하는 수역인 반면, 현행조업질서 유지수역은 자유조업수역이기 때문에 자원관리를 효율적으로 하기 위해서 두 수역이 겹쳐서는 안 된다는 것이었다.

이에 대하여 한국측은 비록 현행조업유지수역 설정이 EEZ 경계획정과 관련이 없다 하더라도 한국의 잠정적인 EEZ가 중국의 EEZ로 간주되는 결과는 수용할 수 없다는 점과, 중·일어업협정은 중·일간의 양자조약으로서 제3국인 한국을 기속할 수 없음을 강조하였다. 특히, 북위 30도 40분 이북에 설정된 중·일 현행조업질서 유지수역이 한·일 제주도남부 중간수역 대부분과 중복되는 점을 들어 중국의 이율배반적인 태도를 강하게 비판하였다. 그 결과 중국은 초기의 완강한 입장에서 일부 후퇴하여 중·일 잠정조치수역 내에 한국의 정당한 권리가 있음을 인정하고 현행조업질서 유지수역의 남단한계선이 중·일 잠정조치수역 내에 위치하게 하는 수정안을 제시하여 합의하였다.

4. 상호입어 척수 및 어획량

한·중어업협정은 제3조에서 연안국이 어획할당량, 조업기간, 구역 등을 매년 결정하여 타방국에 통보하게 되어 있으며, 연안국이 동 결정을 함에 있어서 고려할 사항으로서 해양생물자원의 상태, 자국의 어획능력, 전통적 어업활동, 상호입어의 상황 등을 열거하고 있으며, 한·중어업공동위원회의 협의의 결과를 존중해야 한다고 규정하고 있다. 이러한 어업협정상의 규정은 기본적으로 유엔 해양법 협약 제62조 및 제63조의 규정에 충실한 것으로 해석된다.

즉, 연안국은 자국의 EEZ 내에서 최대지속적 생산량(MSY)에 입각한 생물자원의 총허용어획량과 자국의 어획능력을 결정하고, 이를 기준으로 잉여량에 대해서 외국어선의 입어를 허용하는 것이다. 다만, 이러한 사항을 결정함에 있어서 전통적 어업활동을 고려하여야 하지만, 기본적으로 외국어선에 대한 입어허가 여부는 연안국의 재량사항에 해당하는 것이다.

24) 중·일 잠정조치수역 북부수역이 현행조업유지수역으로 확보되지 않아도 중국정부의 쿼터를 받아 조업할 수 있으나, 이 경우 중국의 국내 어업규제를 준수해야 하고, 입·출역 통보 등의 절차를 이행하여야 하기 때문에 쿼터의 100% 소진은 현실적으로 어려울 것으로 보인다.

어업협정상의 규정에만 충실히 따른다면, 상호입어 척수 등을 결정하는 것은 큰 문제가 아닌 것 같이 보일 수도 있으나, 현실은 이와 다르다. 우선 한·중어업협정이나 유엔 해양법협약이 상정하고 있는 총허용어획량 제도 등은 한·중 양국간 어업현실과는 괴리가 있을 뿐만 아니라, 양국의 어선세력의 차이가 워낙 크기 때문에 전통적 어업활동을 과연 어느 정도까지 고려해야 하느냐의 문제가 발생한다.

특히, 한국어선이 중국 EEZ에 출어하는 척수보다 중국어선이 한국 EEZ에 출어하는 척수가 훨씬 많기 때문에 한·중 입어교섭의 타결 여부는 한국 EEZ 내 중국어선 척수를 얼마나 줄이느냐에 달려 있었는데, 한·중간 입어교섭이 한·일 또는 중·일간 입어교섭시보다 더욱 어려웠던 점은 한·중 양국 어선의 격차가 한·일 또는 중·일의 그것의 몇 배에 달한다는 것이었다. 한·일과 중·일간 입어교섭은 어획량 또는 어선 척수 면에서 대략 1.5~2배 사이의 차이를 인정하는 것으로 타결되었으나, 한·중간에 이러한 기준을 적용할 경우, 중국측 입장에서는 한국 수역에서 조업하던 어선의 70~80% 이상이 철수해야 하기 때문에 최종 타결에 난항을 겪었던 것이다(<표 3> 참조).

<표 3> 한·일, 중·일 및 한·중 입어교섭 결과

구 분	한-일 입어교섭 (1999년)		중-일 입어교섭 (2000년)		한-중 입어교섭 (2001년)	
	한 국	일 본	중 국	일 본	한 국	중 국
입어허가척수	1,704	1,601	1,601	710	1,402	2,796
어획허용량	149	94	70+a	71	60	109.6

* 단위 : 척/천톤. 중국어선 허가척수 중 ()는 2001년 입어하기로 한 200척의 선망어선을 포함한 것임.

당초 중국은 중국어선의 한국 EEZ 수역에의 입어 희망 척수를 한국어선의 중국 EEZ 수역에서의 입어척수의 약 6배 정도를 요구하였으나, 그 동안의 협상을 통하여 2배 이내에서 최종 결정되었다. 실제로 해상관측 및 긴급피난 척수, 각종 통계 등을 살펴볼 때, 한국 EEZ에서 조업하는 중국 어선이 한국 어선의 5~6배에 달하는 것으로 추정되었다

양국의 현실적인 조업격차를 인정한다고 할 때, 한국측 어업협상팀의 고충은 한국이 강경한 입장을 계속 고수할 경우의 어업실익이 크지 않다는 점이었다. 즉 한국 EEZ 내 중국어선 입어척수를 5천 척을 주장한다고 가정할 때, 1~2년 간 협상을 계속하여 그 수준을 3천척까지 줄일 경우 이득보다는 당장 중국측 입장을 수용하는 것이 수치상으로는 이익이 된다. 왜냐하면 협상이 지연되는 기간 동안 5천 척 이상의 어선이 아무 제한 없이 계속 조업할 수 있기 때문이다.

5. 과도수역 등의 관리방식

한·중어업공동위원회는 잠정조치수역과 과도수역에 대한 공동의 보존조치 및 자원 관리방식 및 과도수역 내 어업활동 조정·감축 문제를 결정하도록 되어 있다. 공동위원회는 협정 발효 후에 구성되는 것이나, 현실적으로 동 위원회에서 결정 또는 권고되는 사항에 대하여는 위원회 개최 이전에 양국간에 사전 조율되고 있으므로 어업협정이 발효되지 않은 상태에서 잠정조치수역 등의 관리문제도 사전에 합의할 필요가 있었다. 다만, 한·일 및 중·일어업협상을 보더라도 잠정조치수역 등에서의

자원관리 문제는 시행의 어려움 등으로 어업협정이 발효되기 전에 본격적인 쟁점으로 등장하지는 않았다. 따라서 여기서는 한·중어업협정에 규정되어 있는 과도수역과 관련된 사항만 논의하기로 한다.

과도수역은 어업협정 발효 후 4년이 경과하면 당해 연안국의 EEZ로 편입되며, 그 존치 기한 중 어업활동을 점진적으로 조정·감축하여 균형을 이루도록 되어 있다. 한·중어업협상에서 중점적으로 논의되었던 사항은 바로 상대국 과도수역 내에서 조업 중인 자국 어선을 어떻게 단계적으로 감축할 것인가 하는 것이었다. 이 문제 역시 EEZ 상호입어와 마찬가지로 중국어선이 한국 과도수역에서 조업하는 척수가 매우 많기 때문에 중국측 과도수역에서의 한국어선 감축보다는 한국 과도수역 내의 중국어선 감축이 쟁점이었다.

과도수역 어업활동 조정·감축 문제에 관하여 핵심적인 사항은 어업협정상 “균형”을 어떻게 해석할 것인가 하는 것으로서 한국측은 상대국 과도수역에서 조업하는 어선척수간 균형에 초점을 맞추는 반면, 중국측은 각각의 과도수역에서 실시하는 보존조치(어선감축을 포함)가 상응 또는 대등해야 한다는 데 초점을 맞추고 있었다. 즉, 한국은 중국 과도수역에서 조업하는 어선척수와 한국 과도수역에서 조업하는 어선척수의 차이를 단계적으로 줄이는 것으로 해석하는 반면, 중국은 양국 어선의 감축척수의 절대적 수치에 초점을 두고 있는 것이다.²⁵⁾

교섭결과 중국측도 한국측 해석에 가까운 쪽으로 입장이 선화하였으나, 구체적인 감축척수 등은 어업협정 발효 이후에 협의하자는 입장이었다. 동 문제를 교섭함에 있어서 한국측의 딜레마는 과도수역이 기본적으로 존치 기한 동안에는 연안국의 단속권이 미치지 못하는 선적국주의적 성격을 가지고 있는 데서 출발한다. 즉, 중국이 소극적인 입장에서 한국측이 동 문제에 교섭력을 집중할 경우 성과는 그리 크지 않을 뿐만 아니라, 실제 구체적인 조업척수에 대하여 합의를 달성한다 해도 이의 이행을 담보할 수 있는 수단이 극히 제약되어 있기 때문이었다. 즉, 양국간 합의사항을 위반한 중국어선이 한국 과도수역에서 조업하는 것이 발견되어도 이를 한국이 단속할 수 없는 것이다. 따라서 이 문제는 어업협정 발효 이전까지 완벽한 합의를 도출하기보다는 장기적 차원에서 기본 방향을 설정하는 방식으로 교섭을 진행해 나가는 것이 바람직한 것으로 판단되었다.

6. 중·일 어업협정과 관계

동중국해는 한·중·일 3국의 EEZ 권원이 중첩되고 있을 뿐만 아니라, 해양경계 획정에 대한 각국의 입장이 각기 다르다. 이에 따라 3국간 체결된 어업협정에서 규정하고 있는 수역도 상호 중첩되어 있으며, 경우에 따라서는 어느 한 협정의 규정과 다른 협정의 규정이 상호 충돌되는 문제가 발생하기도 한다. 특히, 한국측 입장에서 보았을 때, 중·일어업협정은 한국의 EEZ 권원이 미치는 수역

25) 한국측은 당초 “일방 계약당사자 국민 및 어선의 타방 계약당사자의 과도수역에서의 어업활동”과 “타방 계약당사자 국민 및 어선의 일방 계약당사자 국민 및 어선의 일방 계약당사자의 과도수역에서의 어업활동”간의 균형이라는 취지의 문안을 제시하였으며, 중국은 당초 균형이라는 표현 삽입을 거부하다가 현재와 같이 “타방 계약당사자측 과도수역에서 조업 하는 자국의 국민과 어선의 어업활동을 점진적으로 조정·감축하여 균형을 이루도록 노력한다”는 포괄적인 표현으로 균형이라는 개념의 도입에 동의하였다.

을 잠정조치수역이나 현행조업유지수역에 포함하고 있다. 그렇기 때문에 중·일어업협정으로 인하여 한국의 국익이 침해될 수 있다는 견해가 있었다.

그러나 이러한 견해는 조약의 효력은 당사자들에게만 발생하고 제3자에게는 미치지 않는다는 이른바 조약상대성의 원칙에 따라 법적으로는 문제가 되지 않는다. 즉, 조약은 제3자에게 의무를 부과하지도 않고 권리를 설정하지도 않는다는 원칙은 국제법상 그 타당성이 인정되고 있다.²⁶⁾

중·일어업협정과 관련된 첫 번째 주된 비판은 2000년 2월 26일 중·일 각료급 회의에서 다결된 북위 30도 40분 이북의 중·일간 현행조업유지수역이 한국의 EEZ 또는 영해를 침범한다는 것이었고,²⁷⁾ 둘째는, 북위 30도 40분 이남 즉, 중·일 잠정조치수역에서 한국어선의 조업에 지장을 받지 않는다는 것이었다.

첫 번째 사항의 경우 한국정부는 중·일간 합의 전후에 외교경로를 통하여 한국측 입장을 전달한 바 있으며, 중국 및 일본도 중·일간 합의사항이 한국측 권익을 침해하지 않는다는 입장을 밝혀왔다. 즉, 일본은 중·일간 합의된 수역 중 한국의 EEZ나 영해는 당연히 제외된다고 해석하였으며, 중국은 한·중어업협정 발효시 한·중간의 관계는 한·중어업협정이 존중된다고 밝혀왔다.

두 번째 사항 즉, 중·일 잠정조치수역 내 한국어선 조업문제는 중·일어업협정에 의거 결정되는 것이 아니라, 한·일어업협정 및 한·중어업협정에 의거 결정되는 것으로 향후 중국 및 일본과 각각 협의해 나가야 할 사항인 것이다. 다만, 한국정부는 중·일어업협정으로 인하여 비록 법적인 영향은 없다고 하더라도 중국 또는 일본과 어업관계에 있어서 사실적인 영향을 미칠 수 있는 부분에 대해서는 충분히 고려하고 있다.

IV. 어업협정 발효 이후의 과제

동북아시아 지역의 새로운 해양법질서는 한국 어업에 있어서 큰 위기이기도 하지만, 오랫동안 누적되어 온 구조적인 문제점을 해소할 수 있는 기회이기도 하다. 그러나, 실제 어업인 입장에서는 기존에 자유롭게 조업하던 어장에서 더 이상 조업할 수 없게 되었다는 점에서 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면이 더욱 강하게 다가오는 점은 부인할 수 없을 것이다. 이러한 점은 1999년 1월 신 한·일어업협정 발효 이후 한국 사회가 겪었던 혼란을 보면 충분히 알 수 있다. 한·중어업협정의 경우, 한·일어업협정보다는 그 충격이 덜할 것으로 생각되나, 조업할 수 있는 수역의 범위가 좁아지는 것은 사실일 뿐만 아니라, 한·일어업협정으로 체질이 허약해진 상태에서 체감도는 더욱 클 수도 있다고 생각된다.

따라서, 한국정부도 이러한 어업인의 충격을 경감하기 위하여 여러 가지 지원사업을 시행하는 한

26) 유병화, 「국제법 I」, 법문사, 2000, p. 243.

27) 중·일어업협정은 1997년 11월 11일 서명되었으나, 중·일 잠정조치수역 북부수역의 성격에 대한 이견으로 협정 발효가 지연되고 있다가, 2000년 2월 26일 북경에서 개최된 각료급 회의에서 상기 문제를 다결하여 동년 6월 1일 발효된 바 있다.

편, 장기적인 차원에서 지속 가능한 어업을 명위할 수 있도록 어업구조 개선은 물론 어업허가 및 관리제도를 개선하기 위한 작업을 꾸준히 진행하고 있다. 아울러, 광역화된 관할수역을 경비하고 관리하기 위한 능력배양을 위하여 대형어업지도선 및 해경 경비정을 연차적 계획에 의거 확충하고 있다.

또한, 동북아 3국간 어업협정이 체결되었다 하더라도, 이는 양자간 협정에 불과하기 때문에 3국간 중복된 해역, 특히 동중국해에서의 효율적인 자원관리에는 미흡한 측면이 있기 때문에 장기적으로는 3국간의 공동자원관리체제를 구축할 필요성이 있다.

1. 어업구조의 개선

(1) 연근해어업 구조개선사업

어업구조 개선사업은 어선세력을 수산자원에 적합한 수준으로 감축하여 어업경쟁력을 제고함으로써 어업인 소득증대를 위해 1994년부터 추진하는 사업이다. 즉 어선규모 및 어업기술은 급속히 발전하였으나, 연근해 어업생산은 1980년대 이후 130~140만톤 수준에서 정체되어 있고, 단위생산성 저하로 어업경쟁력이 취약하므로 어획노력 수준을 최대지속적 어획량(MSY)으로 유지하기 위해서는 어선세력의 감축이 필요하다. 또한, 주변국의 EEZ 선포에 따른 어장 축소로 주변국 수역 출어선들이 한국 수역 내에서 집중적으로 조업하게 됨으로써 자원남획이 초래되고, 업종간 경쟁조업으로 인한 분쟁의 소지가 상존해 있다. 따라서 수산자원을 지속적으로 이용하고, 어업자 및 어업종사자의 생활안정을 도모하는 것은 어업구조 개선사업의 주된 목적이다.

동 사업은 농어촌발전특별조치법 제11조에 근거하여 추진하고 있으며, 1994년부터~2004년까지 어선 3,035척을 감척할 계획인 바, 이미 1999년까지 678척(1,021억원)의 감척을 완료하였으며, 2000년도에는 93척(136억원)을 감척하였다. 금후 연안어선, 기선권현망, 대형선망 등에 대한 지속적인 감척 실시로 어선세력을 적정하게 조정하는 한편, 경쟁력이 취약한 업종은 경쟁력이 있는 어업으로 전업시키는 등 업종을 통합하고 어선의 규모도 조정하여 연근해어업을 육성할 계획인 바, 연차별 투자 내역은 <표 4>와 같다.

<표 4> 연근해어업 구조개선사업 연차별 투자내역

1999년 까지		2000년도 예산		2001년도 예산	
물량(척)	금액(백만원)	물량(척)	금액(백만원)	물량(척)	금액(백만원)
678	102,158	93	13,667	124	14,412

(2) 국제규제에 따른 어업인 지원사업

이 사업은 한·일, 한·중어업협정 등 국제규제에 따라 어려움을 겪는 어업인에 대한 신속하고 종합적인 지원을 하기 위하여 1999년부터 일반감척사업과는 별도로 추진되고 있는 사업이다. 즉, 한·일 및 한·중어업협정 체결에 따라 상대국 EEZ에 입어하지 못하거나, 어획 쿼타량 감소 등으로 채산성이 악화되는 업종에 대한 지원과 어장을 상실하게 된 어업인에 대한 지원을 실시하는 한편, 상대국 수역에서 조업하는 어선의 적정한 어획 쿼터를 확보하기 위한 사업이다.

동 사업은 1999년 제정된 「어업협정 체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법」에 근거하여 추진하고 있으며, 주요사업 내용은 폐업어선 지원, 실직 어선원에 대한 실업 지원금, 어구비 지원 등이다. 해당 지원조건은 어선·어구에 대해서는 감정평가액의 100%를 지원하고, 폐업 지원금의 경우 평균 수익액의 3년분 이내에서 90%를 보조하며, 어구비의 경우 3,500만원 한도 내에서 100%를 지원한다. 폐업어선에 승선한 어선원에 대해서는 통상임금의 6개월분에 상당하는 실업지원금을 지급한다. 2001년의 예산에도 한·중어업협정 발효 및 한·일어업협정 등량 쿼터 배정에 대비하여 총 2,368억의 예산이 반영되어 있으며, 연차별 투자내역은 <표 5>와 같다.

<표 5> 국제규제에 따른 어업인 지원사업 연차별 투자내역

구 분	1999년 까지		2000년도 예산		2001년도 예산*	
	대 상	금액(백만원)	대 상	금액(백만원)	대 상	금액(백만원)
계		363,805		10,514		236,783
폐업어선 지원	668척	343,750	33척	7,769	547척	195,466
실업 지원금	7,848명	18,970	369명	2,745	4,975명	40,442
어구비 지원	31척	1,085	-		25척	875

* 한·일어업협정 관련 : 149척/60,514백만원, 한·중어업협정 관련 : 398척/176,269백만원임.

2. 자원관리형 어업체제로 개편

어업구조 개선사업이 축소된 어장에 걸맞는 어선세력을 유지하기 위하여 실시하는 사업인 반면, 바다목장 조성, 인공어초 투입, 종묘 방류, 총허용어획량(TAC) 관리제도 등은 어업자원 고갈을 방지하고, 나아가 지속적인 어업활동이 가능하도록 어업자원을 조성·관리하기 위하여 어업체도를 개편하는 장기적인 사업이다. 특히, 유엔 해양법협약 및 한·중어업협정은 TAC 제도를 근간으로 하는 EEZ 관리를 규정하고 있기 때문에 향후 어업협정을 원활히 집행하고 자원관리에 기여하도록 하기 위해서는 이의 조기정착이 필수적이다.

한국의 어업자원 관리는 금어기나 어획금지 체장 설정 등의 기술적 제한과 함께 어업허가제와 정수제에 입각한 어획노력량 제한에 중점을 두어 왔으나, 주변국과의 새로운 어업협정 체결, 연안역의 매립·간척 등으로 인한 기존 어장의 축소, 해양환경 오염의 심화에 따른 해양생태계 파괴 등으로 그 한계를 노정하게 되었다.²⁸⁾ TAC 관리제도는 이러한 국내·외 어업환경 변화에 능동적으로 대응하고, 과학적인 해양생물자원 관리를 통한 지속가능한 어업생산기반을 구축하고, 특히 한·일 및 한·중어업협정 체결에 따른 동북아 주변수역에 대한 새로운 어업질서 정착과 한국의 EEZ 자원관리의 필요성이 대두되어 1999년부터 도입·시행하게 되었다.²⁹⁾

TAC 관리제도는 원칙적으로 자원유지를 위하여 어종마다 매년 총허용어획량을 정하고, 실제 어획량이 그 수준에 도달하면 전면적으로 어업을 금지시키되 어업참여는 자유롭게 허용하는 것이지만,

28) 옥영수 외, 「한중일간 어업자원정책 비교와 어업자원 관리방향 연구」, 한국해양수산개발원, 1997, p. 21.

29) TAC 관리제도 도입을 위해서 수산업법(1995.12)과 수산자원보호령(1996.12)을 개정하고 총허용어획량의 관리에 관한 규칙의 제정(1998.4)을 통하여 제도적 정비를 단행하였다.

이러한 이상적인 제도는 여러 가지 문제점이 있기 때문에 총허용어획량을 다시 지역별 또는 어업자별로 할당하는 개별어획량할당제도(IQ : individual quota)로 발전하였다. 한국이 시범적으로 실시하고 있는 TAC 관리제도는 IQ 방식으로서 업종별로 할당량을 배정한다.

TAC 관리대상 어종은 15개 어종으로 선정하였으나, 1999년도에는 새로운 제도 실시에 따른 문제점을 파악하고 어업여건에 부응하는 제도 개선 및 합리적 실시 방안 등을 마련하기 위하여 우선적으로 고등어, 전갱이, 정어리, 붉은대게 등 4개 어종에 대하여 2년간 시범적으로 시행한 바 있다. TAC 관리제도의 성공적 정착에 필수적인 체계적 어획량 관리, 해양생물자원의 과학적인 자료 수집, 관련 법령 준수 실태 확인 등을 위하여 2000년도에는 전국 양륙장 및 수산연구소 등에서 17명의 읍서비요원들이 활동하였다.

지난 2년간의 TAC 관리제도 시범 시행결과 제도 시행 필요성에 대한 어업인의 인식 제고, 한국 어업여건에 부합하는 제도 개선의 필요성 제기 등 소기의 성과를 달성할 수 있었으나, 동 제도의 조기 정착을 위해서는 우선적으로 대상 어종에 대한 과학적이고 체계적인 자원평가가 선행되어야 할 것이다. 또한 적정 자원관리행정을 집행하기 위해서는 어업구조 개선을 통한 업종별 적정 어선세력 유지와 체계적인 모니터링 시스템 구축이 요구된다.

특히 경계왕래어종(transboundary fish stocks)에 대한 TAC 관리제도 사업의 효과를 거양하기 위해서는 주변국간 TAC 관리제도를 기초로 한 어업자원 공동관리체제 구축이 무엇보다도 요구된다고 하겠다. 일본은 1997년부터 시행중이며, 현재 7개 어종에 대하여 실시하고 있다. 중국은 그 간 금어기 등 기술적 제한을 중심으로 어업관리정책을 수행하여 왔으나 최근에 어업법 개정으로 향후 TAC 관리제도를 도입·시행하게 된다.³⁰⁾ 3국간 TAC 관리제도 실시양태를 분석해 보면 아직까지 도입단계임을 알 수 있으며, 3국간 동 제도를 기초로 주변수역 공동관리를 추진하기 위해서는 다소간의 시일이 소요될 것으로 보인다. 다만, 일정 수역에서 특정 어종을 선정하여 시범적으로 3국간 어업자원 공동관리를 추진하는 방안은 향후 3국간의 효율적인 협력방안 구축을 위해서 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

한국의 2001년도 TAC 관리사업은 기존 4개 어종에 개조개, 키조개, 소라 등 정착성 어종을 더하여 7개 어종으로 확대 실시하게 된다. 이 중 붉은대게, 개조개 및 소라에 대해서는 TAC 관리제도 사업을 본격적으로 실시하고, 나머지 어종에 대해서는 주변국과의 TAC 관리제도 공동관리방안 구축 등 실시기반 확보시까지 시범사업과 본격적 사업의 중간 형태로 실시하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 어업여건 및 주변상황 등을 고려하여 TAC 관리제도 실시 대상 업종 및 어종을 연차적으로 확대할 필요가 있다.

3. EEZ 광역경비체제 구축

한·중 및 한·일어업협정 체결로 한국이 관할해야 하는 해역의 범위는 기존 영해 12해리에서 최

30) 2000. 10. 31 중화인민공화국 주석령 제38호로 공포되었으며, 2000년 12월 1일부터 개정된 어업법이 시행되었다.

대 200해리까지 확대되었다. 그럼에도 불구하고 이를 감당할 수 있는 경비세력은 기껏해야 해양수산부의 어업지도선 25척과 해양경찰청의 300톤급 이상 경비함정 21척에 불과하다.³¹⁾ 특히, 한·중어업협정 발효를 앞두고 중전의 영해에서 EEZ까지 넓어진 광역해역에서 중국어선을 효율적으로 감시하고 통제할 수 있을 것인지에 대하여 많은 사람들이 우려하고 있는 상황이며, 이 또한 시급히 해결해야 할 과제 중의 하나이다.

이에 따라 한국정부도 늦은 감은 있지만, 2005년까지 해양수산부와 시·도 산하의 어업지도선을 현재의 25척/69척 수준에서 38척/80척 수준으로 증강하고, 해양경찰청의 1,000톤급 이상 대형 함정도 현재의 10척을 2004년까지 24척으로 증강하며, 특히, 광역화된 관할해역을 관리하기 위하여 필수적인 항공기(헬기)도 현재 9척에서 15척으로 증강을 하는 등 연차별 계획은 수립되어 있다.

그러나 어업협정이 발효되면 초기에 철저한 단속이 이루어져 협정 발효 이후에는 불법어업이 불가능하다는 인식을 중국 어업인에게 심어주는 것이 무엇보다 중요할 것이다. 이를 위하여는 해양수산부 보유 어업지도선, 해양경찰청 함정, 시도의 어업지도선 등을 총동원하여, 단속계획을 수립하고 이를 집행하여야 하며, 어업협정 발효 이전부터 중국정부를 통하여 자국 어업인에 대한 철저한 계도가 선행되어야 할 것이다.

4. 동북아 어업협력체 설립

한반도 주변 해역의 어장 중에서 동해, 남해, 황해의 경우는 양자간 어업협정에 의한 관리가 비교적 용이하다. 그러나 공동어장으로 개발되어 온 동중국해에 있어서는 한·중·일 3국의 이해관계가 일치하지 않을 수도 있기 때문에 자원의 보존·관리를 위해 적용할 공동규범이 마련되어야 한다.³²⁾

당장 현실화될 수 있는 문제로서 한·일 제주도남부 중간수역, 중·일 잠정조치수역, 한·중 현행 조업유지수역 등이 서로 겹치고 있기 때문에 어느 하나의 어업협정에서 조업척수 제한 등의 조치를 취할 경우에 다른 어업협정과의 충돌문제가 발생할 수 있다. 이러한 경우에 대비하여 한·일어업협정은 합의의사록을 통해 계약국간 협력은 물론 제3국과의 협조에 관한 사항을 규정하고는 있으나, 미흡한 점이 많을 뿐만 아니라, 한·중 및 중·일어업협정에서는 이러한 명문화된 규정이 없다.³³⁾

자원관리의 효율적 측면만 바라볼 때는 한·중·일 3국간 중복되는 수역에 대하여 기존의 양자협정과는 별도로 3국간 다자협정을 체결하고 이의 운용을 위한 지역수산기구를 설립하는 것이 바람직하겠으나, 이는 3국간 어업제도 및 현실이 상이하고 관할수역에 대한 입장도 다르기 때문에 단시일 내에 이를 달성하는 것은 어려울 것으로 보인다. 특히, 한국이 3국간 공동관리수역 설정 등을 상정하는 다자협정 체결을 적극적으로 추진할 경우, 중·일 양국이 한국에 대해 공동보조를 취할 가능성이 있기 때문에 접근에 신중을 기해야 할 것이다.

31) 일본 해상보안청은 천톤급 이상 순시선이 119척에 달하며, 항공기도 비행기 26대와 헬기 44대를 보유하고 있다.

32) 최중화, 「현대국제해양법」, 세종출판사, 2000, p. 360.

33) 중·일어업협정의 경우 복위 30도 40분 이북수역에서 계약국이 제3국과 협정 체결시 상대국의 이익을 침해하지 않도록 한다는 합의의사록이 존재한다.

이러한 사정을 고려할 때, 단기적으로 추진할 수 있는 현실적인 방안은 어업자원에 대한 생물학적 조사, 어업의 사회경제적인 영향 등을 공동으로 연구하는 활동을 강화하는 것일 것이다. 이러한 활동으로 3국이 공동으로 인정할 수 있는 객관적인 데이터가 축적된 이후에는 특정 수역 또는 특정 어종을 상대로 하는 공동관리방안, 예를 들면 전술한 TAC 관리제도를 근거로 하는 관리방안 등을 3국간 협의를 통하여 마련하고 이를 각국의 어업제도 또는 양자 어업협정의 시행에 반영할 수 있을 것이다. 장기적으로는 이러한 조치를 바탕으로 동북아 전체 수역을 관할하는 지역어업기구를 설립할 수 있을 것이며, 여기에는 한·중·일 3국 뿐만 아니라, 북한, 러시아, 대만 등 관계국들이 모두 참여할 수 있을 것이다.

현재 한·중·일 3국 모두 어떠한 형태로든지 동중국해 해양생물자원 관리를 위한 3국간 협의의 필요성은 인정하고 있다. 그러나, 아직 한·중어업협정이 발효되지 않은 상태일 뿐만 아니라, 중국과 일본 또한 새로운 협정 발효에 따른 충격이 완전히 해소되지 않았기 때문에 3국간 본격적인 협의를 시작하기에는 아직 시기상조라는 입장이다. 그러나 한·중어업협정이 발효된 이후에는 한·중·일 3국간 협력문제는 필연적인 과제로 다가올 것이므로 면밀한 대비책을 강구해야 할 것이다.

V. 결 론

2000년 8월 3일 북경에서 한·중어업협정이 서명되고, 2001년 6월 30일 발효함으로써 1994년 유엔 해양법협약 발효 이후, 동북아 3국간 새로운 어업질서 수립을 위한 일련의 양자협정체제를 완성하게 되었다. 한·중, 한·일, 중·일 3개 어업협정은 조금씩 다르기는 하나 기본적으로 일정 수역에서는 연안국이 배타적인 권리를 행사하고, 나머지 수역은 기존의 조업질서를 유지하거나 자원 보호를 위한 협력방안을 같이 이행하는 구조로 되어 있다. 이것은 정도의 차이는 있으나 한·중·일 3국 어업인 모두에게 기존 어장의 축소를 의미하게 된다. 즉, 이전에는 자유롭게 조업하던 어장에서 더 이상 조업을 할 수 없거나 까다로운 어업규제 하에서 조업하게 된 것이다.

한국은 그와 같은 충격을 1999년 한·일어업협정 발효 당시 체험한 바 있고, 일본도 정도의 차이는 있으나 그 과정을 겪지 않을 수 없었다. 특히 중국은 2000년 6월 1일 중·일어업협정이 발효된 데 이어 한·중어업협정이 발효되면 한국과는 비교할 수도 없는 부담을 안게 될 것이다. 그러나 실제 국민들이 체감하는 충격은 한·중·일 3국 중 한국이 가장 큰 것 같이 보인다. 이러한 현상은 협상을 담당하는 실무팀에게 있어서 한치의 국익도 소홀히 해서는 안 된다는 채찍의 의미로 다가오기도 했지만, 한편으로는 상당한 정신적 부담감이 되기도 하였다. 돌이켜보면, 이러한 높은 국민적 관심으로 인해 국익이 걸린 중요한 사안에 대한 국민의 알권리를 충족시키고 국민의 의견을 협상과정에 수렴시킨다는 긍정적 기능도 수행하였지만, 가끔은 협상도 해보기 전에 우리측의 입장이 상대방에 그대로 노출되어 협상력을 약화시키는 부작용도 없지 않았다.

2000년 8월 3일 한·중어업협정이 서명됨으로써 별 문제없이 협정이 발효되는 것으로 알려져 있었으나, 앞에서 살펴본 바와 같이 한·중 양국간에는 그동안 쟁점사항에 대한 협상에 많은 시간을 소

모하였다. 그리고 이 모든 어려움에도 불구하고, 양국은 어업협정 발효를 위하여 협력한 결과, 2001년 6월 30일에 발효하였다.

한·중·일 3국간 어업협상 과정을 돌아보면 해양경제 확장에 관한 1라운드의 협상에서는 비교적 한국측 입장이 충실히 관철되었던 반면에, 2라운드 협상은 국내 어업 여건과 각국의 사회적 특성 등으로 인해 한국측이 다소 어려움에 처해 있었던 것은 사실이다. 그러나 중요한 것은 어업협정이 발효된 이후의 3라운드이다. 어업협정의 최종적인 평가는 이 3라운드 즉, 새로운 어업질서에 부합되는 어업대책을 누가 빨리 완료하느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 그런 의미에서 현재 3라운드에서 가장 앞서 나가 있는 나라는 일본이다.

새로운 어업협정으로 인해 국내 수산업이 겪고 있는 고통은 새로운 국제법질서 도래에 따른 과도기적 진통이지만, 1980년대 중반 이후 예견되었던 EEZ 체제에 대비하여 사전에 충분한 어업구조조정을 행하지 못함으로써 경쟁력을 확보하지 못했기 때문에 그 고통이 더욱 크다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 우리의 시각은 아직 단기적인 어업실리 즉, 2라운드 협상결과에 매달리고 있는 실정이다. 이제는 어업정책을 담당하는 정부관계자 뿐만 아니라, 어업인들도 단기적인 어업실리에 집착하기보다는 어업의 밝은 미래를 위한 3라운드에 본격 대비하여야 할 것이다. 그런 의미에서 제3라운드의 구체적인 대책을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 조기에 어업구조 개선사업을 완료해야 한다. 한·일 및 한·중어업협정으로 인하여 어장이 좁아질 수밖에 없는 것은 어업협정을 잘 못 체결한 데에서 기인하는 것이 아니라, 유엔 해양법협약과 EEZ 체제에 의하여 필연적으로 감당해야 하는 충격이라 할 수 있다. 이에 따라 어장과 자원 상황에 적합한 수준으로 어선세력을 감축하는 어업구조 개선사업이 조속히 완료되어 경쟁력 있는 어업으로 정착되어야 할 것이다.

둘째, 어업제도를 자원관리형 어업체제로 개편하여야 한다. 현재 시범적으로 실시되고 있는 TAC 관리제도를 확대 실시하여 조기에 정착시켜야 하며, 인공어초 투하, 종묘방류 등 자원조성사업을 확대 시행해야 한다. 특히 자원조성을 위하여 바다목장화사업을 전국적으로 실시하고, 자원관리형 어업이 조속히 정착될 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 해역경비 구역이 영해에서 EEZ로 확대됨에 따라 여기에 걸맞는 경비체제가 구축되어야 한다. 해양경찰청의 경비함정은 물론 해양수산부 및 시·도 어업지도선 세력을 증강하고, 상호 협력체제를 구축하여 어업협정 발효 초기에 집중적인 단속이 이루어짐으로써 중국 어업인들에 대하여 더 이상의 불법어업은 불가하다는 인식을 심어주어야 할 것이다.

넷째, 한·중·일 3국간에 동중국해에서의 자원관리를 위한 지역협력기구 설립을 추진할 필요가 있다. 한·중·일 3국간에 체결된 어업협정상 중간수역 및 잠정조치수역 등에서 각각 중복 또는 상충되는 부분이 있고, 동 수역에서의 조업문제도 협정 당사국은 물론 제3국과 협의가 필요하게 됨에 따라 한·중어업협정이 발효된 후에는 3국간 이 수역에서 조업권과 자원관리에 대한 합의가 있어야만 어업협정 이행에 관한 혼선을 최소화 할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김선표 외, 「한일, 한중, 중일 어업협정상 중간수역의 법적지위 및 향후 운영대책에 관한 연구」, 해양수산개발원 2000.
- 김영구, 「한·중어업협정 제9조 현행조업유지수역의 한계 및 관리방안에 관한 연구」, 해양수산부, 2000.
- 육영수 외, 「한중일간 어업자원정책 비교와 어업자원 관리방향 연구」, 해양수산개발원, 1997.
- 유병화, 「국제법 I」, 법문사, 2000.
- 최종화, 「현대국제해양법」, 세종출판사, 2000.
- 최종화, 「현대한일어업관계사연구」, 해양수산부, 2000.
- 최종화, 「수산업분야 남북교류협력과 관련된 해양법문제」, 「해사법연구」, 제12권 1호, 2000.
- 정갑용 외, 「배타적 경제수역 선포와 광역관리체제 구축에 관한 연구Ⅱ」, 한국해양수산개발원, 1997.
- 해양수산부, 「한·중어업협정 교섭타결 해설자료」, 1998.
- 해양수산부, 「수산진흥종합대책」, 1999.
- 중국 농업부 어업국, 「2000중국어업통계연감」, 2000.
- R. R. Churchill, "Fisheries Issues in Maritime Boundary Delimitation", *Marine Policy*, vol. 17, No. 1 January 1993.
- Mark. J. Valencia, *A Maritime Regime for North-east Asia*, Oxford University Press, 1996.
- Hee Kwon Park, *The Law of the Sea and North east Asia*, Kluwer Law International, 2000.

Evaluation and Future Tasks of the Korea-China Fisheries Agreement

Park, Jae-Young · Choi, Jong-Hwa

Abstract

Fisheries Agreements among Korea, China, and Japan, for the effective management of fisheries resources and protection of fisheries disputes, have been processed in a manner to conclude interim arrangements those are effective prior to the final demarcation of the maritime delimitation which often requires much time to settle among the relevant states.

Based on this understanding, Korea, China, and Japan, had proceeded their mutual fisheries agreements; and, two fisheries agreements, between Korea-Japan and China-Japan, have already entered into force on 22 January 1999 and on 1 June 2000, respectively. Lastly, fisheries negotiation between Korea and China has been concluded in order to make it effective on 30 June 2001.

As Korean fisheries have already experienced the impacts after the entry into force of Korea-Japan Fisheries Agreement, it is inevitable that the likewise will also be true for the Korea-China Fisheries Agreement.

The results of fisheries negotiation should minimize the loss by ensuring Korean flagged vessels' fishing rights to the maximum level in the counterpart's waters, and to maximize our counterpart's loss by restricting its vessels' fishing rights to the minimum level in our waters. However, such goals are almost unreachable in an intergovernmental negotiation.

On this ground, regardless of the results, the negotiation is highly criticized from all the interested realms of the society. First, this study reviews the negotiation process and subject matters of the fisheries agreement, and then evaluates the disputed items issued by academic, political, and industry areas in an international law and fisheries perspective.

After the entry into force of fisheries agreement, various activities should be accommodated as future tasks, such as the adjustments of the domestic fisheries structure, the reorganization of the resource management based fisheries structure, the construction of EEZ large surveillance system, and the construction of the multilateral fisheries cooperation system. Through an earlier implementation of those tasks, the Korean fisheries will be better prepared in minimizing the predicted impacts once the Korea-China Fisheries Agreement becomes effective.