



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

경영학박사 학위논문

동북아해역의 수산자원 보존관리
협력체제에 관한 연구



2009년 8월

부경대학교 대학원

해양산업경영학과

심호진

경영학박사 학위논문

동북아해역의 수산자원 보존관리
협력체제에 관한 연구

지도교수 최 종 화

이 논문을 경영학박사 학위논문으로 제출함.



2009년 8월

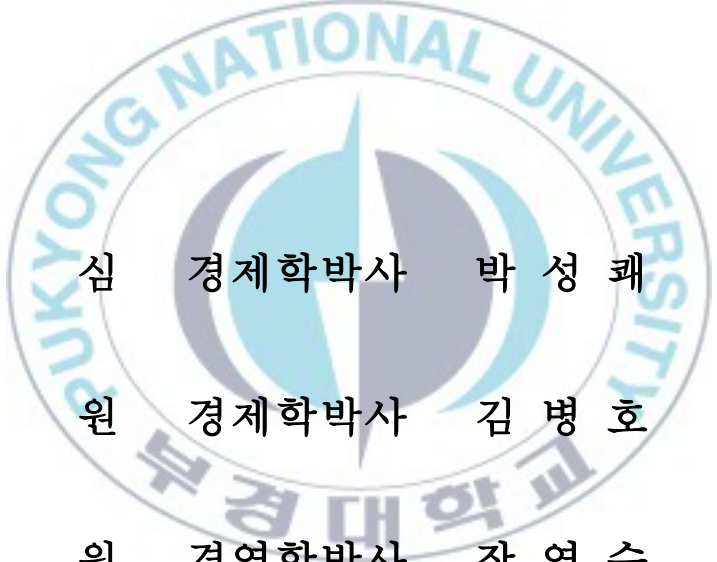
부 경 대 학 교 대 학 원

해 양 산 업 경 영 학 과

심 호 진

심호진의 경영학박사 학위논문을 인준함.

2009년 8월 26일



주 심 경제학박사 박 성 쾌 인
위 원 경제학박사 김 병 호 인
위 원 경영학박사 장 영 수 인
위 원 경영학박사 김 정 봉 인
위 원 법 학 박 사 최 종 화 인

〈 목 차 〉

ABSTRACT

제1장 서 론	1
---------------	---

제1절 연구의 배경 및 목적	1
-----------------------	---

1. 연구의 배경	1
-----------------	---

2. 연구의 목적	3
-----------------	---

3. 선행연구의 검토	4
-------------------	---

제2절 연구의 범위와 내용	10
----------------------	----

1. 연구의 범위	10
-----------------	----

2. 연구의 내용	11
-----------------	----

제2장 해양생물자원의 보존관리를 위한 기본체제	13
---------------------------------	----

제1절 반폐쇄해 생물자원 보존관리 협력의 일반이론	13
-----------------------------------	----

1. 반폐쇄해의 법적 개념	13
----------------------	----

2. 반폐쇄해에 적용되는 유엔해양법협약의 규정	15
---------------------------------	----

제2절 유엔해양법협약상의 협력원칙	22
--------------------------	----

1. 경계왕래자원의 법적 개념	22
------------------------	----

2. 경계왕래자원의 보존관리에 관한 지역협력	23
--------------------------------	----

3. 경계왕래자원 보존관리를 위한 실행규범	26
-------------------------------	----

제3장 어업협정체제에서의 수산자원의 보존관리 28

제1절 한·중·일 3국 어업협정체제의 법적 성격 및 의의 28

- 1. 한·중·일 3국 어업협정체제의 법적 성격 28
- 2. 현행 어업협정 체제의 의의 39

제2절 어업협정체제에서의 수산자원 보존관리 평가 및 수산업 동향 42

- 1. 수산자원 보존관리 평가 42
- 2. 어업협정체제에서의 수산업 동향 50

제3절 경계왕래자원 보존관리체제로의 전환 53

- 1. 지역협력의 필요성 53
- 2. 보존관리체제 전환의 궁극적 목표 55

제4장 경계왕래자원의 보존관리에 관한 국제협력체제 59

제1절 동북아해역 경계왕래자원의 보존관리 현황 59

- 1. 경계왕래자원의 어획현황 59
- 2. 한·중·일 3국의 어업관리체제 63
- 3. 경계왕래자원에 대한 한·중·일 3국의 TAC 관리체제 65

제2절 반폐쇄해 경계왕래자원의 보존관리에 관한 국제협력 68

- 1. 지역수산기구 역할의 강화 68
- 2. 국제협력 사례 75
- 3. 바렌츠해와 동북아해역의 비교 84

제5장 동북아해역 경계왕래자원 보존관리 협력체의 설립 91

제1절 협력체의 형태 91

1. 지역수산기구의 설립 91

2. 양자간 어업협정의 보완을 통한 다자간 체제의 도입 94

제2절 협력체의 조직 및 기능 96

1. 어업공동위원회 96

2. 상설평의회 97

제3절 경계왕래자원 보존관리해역의 설정 100

1. 외국의 사례 100

2. 경계왕래자원 보존관리해역의 지정 102

제4절 경계왕래자원의 보존관리 정책 및 운영 107

1. 보존관리 정책 107

2. 보존관리체제의 운영 111

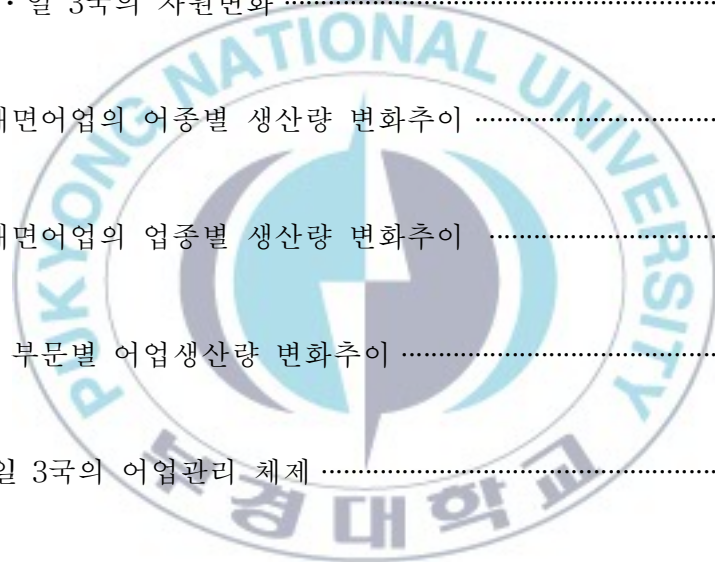
제6장 결 론 113

〈참고문헌〉 117



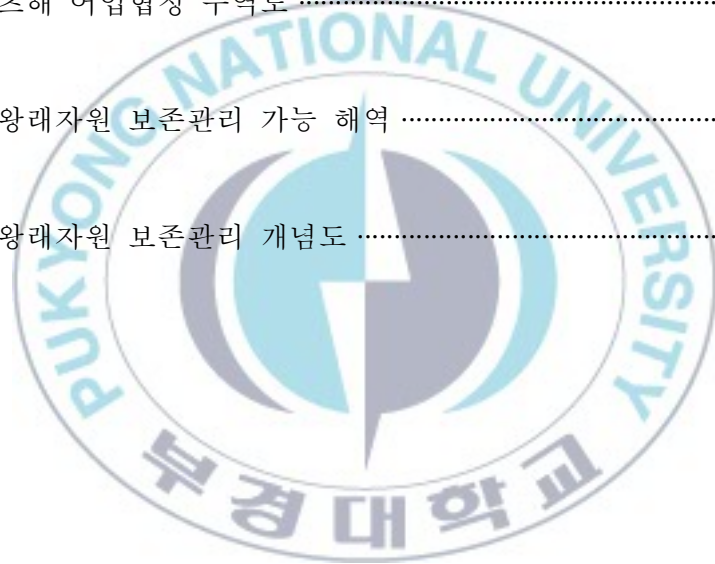
< 표 목 차 >

<표 1-1> 국내외 선행연구의 주요 연구내용	9
<표 3-1> 타방국 EEZ에서 한·중 간 불법어업 단속 현황	46
<표 3-2> 타방국 EEZ에서 한·일 간 불법어업 단속 현황	46
<표 3-3> 한·중·일 3국의 자원변화	47
<표 4-1> 중국 해면어업의 어종별 생산량 변화추이	60
<표 4-2> 중국 해면어업의 업종별 생산량 변화추이	61
<표 4-3> 일본의 부문별 어업생산량 변화추이	62
<표 4-4> 한·중·일 3국의 어업관리 체제	64



< 그림 목 차 >

<그림 1-1> 한·중·일 어업협정 수역도	12
<그림 3-1> 한·중·일 3국의 어업생산량 변화추이	48
<그림 5-1> 바렌츠해 어업협력체 조직	99
<그림 5-2> 바렌츠해 어업협정 수역도	101
<그림 5-3> 경계왕래자원 보존관리 가능 해역	106
<그림 5-4> 경계왕래자원 보존관리 개념도	110



< 약 어 목 록 >

ABC	Allowable Biological Catch
CTH	Capacity To Harvest
EU	European Union
EEZ	Exclusive Economic Zone
FFA	Forum Fisheries Agency
EFZ	Exclusive Fishery Zone
FZ	Fishery Zone
FAO	Food and Agricultural Organization
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
ICJ	International Court of Justice
IUU	Illegal Unreported Unregulated
ITQ	Individual Transferable Quota
MEY	Maximum Economic Yield
MSY	Maximum Sustainable Yield
ODIL	Ocean Development and International Law
OEY	Optimum Economic Yield
SAC	Surplus of the Allowable Catch
TAC	Total Allowable Catch
TAE	Total Allowable Effort
UNCLOS	United Nations Conference on the Law of the Sea

Key Word : EEZ, UNCLOS, fisheries agreement, semi-enclosed sea,
transboundary fish stocks

**A Study on International Cooperation System for Fisheries
Resources Conservation & Management in the Northeast Asia**

Ho Jin Shim

Faculty of Marine Business & Economics,
The Graduate School, Pukyong National University

Abstract

This thesis is designed to propose the ways of the multilateral cooperation system for effective management of fisheries resources in the various overlapping zones established by bilateral fisheries agreements between Korea, China and Japan in the North East Asia sea area as semi-enclosed sea.

It is also to be noted that the East Sea, the Yellow Sea and the East China Sea are all typical semi-enclosed seas and thus need close cooperation among the coastal states for a proper conservation & management of fisheries resources thereof. The goal of the co-management of fisheries resources is to achieve the maximum sustainable yield of fisheries resources.

It is necessary to build multilateral fisheries cooperation between Korea, China and Japan in the North East Asia sea area because conservation & management of transboundary fish stocks could not be guaranteed effectively by the management of fisheries resources in the

sea area where established the white zone and the various grey zones as middle zone, and the interim measures zone of bilateral fisheries agreements between Korea, China and Japan are established.

Fisheries management in Korea, China and Japan by the bilateral fisheries agreements in North East Asia sea area is faced with difficulties to manage fisheries resources because of the reasons as follows : First, the high seas in North East Asia as a semi-enclosed sea do not exist, Second, contamination of the seas has been accelerated by industrialization of the coastal states. Third, the demand for fishery products has been increasing continuously because the people of Korea, China and Japan prefer fish to other food, Fourth, fishing technology of Korea, China and Japan is advanced and there are too many fishing vessels comparing with abundance of fisheries resources. Fifth, coastal states are responsible for effective management of fisheries resources in EEZs based on United Nations Convention on the Law of the Sea(UNCLOS).

International fisheries relationship is maintained by bilateral fisheries agreements based on UNCLOS. However fisheries resources are over-exploited and the recovery of the fisheries resources is very slow because proper conservation and management of transboundary fish stocks which article 63(1) of UNCLOS defines have not prepared yet. Thus close cooperation among the coastal states for a proper conservation and management of transboundary fish stocks is necessary.

Since the transboundary fish migrate within the EEZs of two or more coastal states, there is a need to manage the fish stocks in the region between Korea, China and Japan through a multilateral mechanism at

circumference area of the white zone.

The coastal states must guarantee sustainable maintenance of transboundary fish stocks through the regional cooperation for a proper conservation & management system because one coastal state alone could not guarantee conservation and management of fish stocks. Thus there is a need to build multilateral fisheries cooperation between Korea, China and Japan in the sea area of the North East Asia.

There are many successful instances including the Barents Sea for a proper conservation & management of transboundary fish stocks. The Barents Sea is one of the best research object to study the regional cooperation for conservation & management of transboundary fish stocks in the sea area of the North East Asia.

In conclusion, it is necessary to build a multilateral fisheries cooperation system between Korea, China and Japan in the sea area of the North East Asia to conserve and manage the transboundary fish stocks effectively. It seems desirable that the range of the sea area to conserve and manage fish stocks should be any partial area in the White Zone and the Interim Measures Zone of the Korea-China Fisheries Agreement, the Southern Middle Zone of the Korea-Japan Fisheries Agreement, the Interim Measures Zone of the China-Japan Fisheries Agreement.

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

유엔해양법협약이 1994년 11월 16일에 발효됨에 따라 한·중·일 3국은 자국의 국내 관련법을 정비하여 배타적 경제수역(exclusive economic zone; 이하 이 논문에서는 EEZ로 표기함)을 설정하는 한편, 양자 간의 어업교섭을 통하여 기존의 어업협정을 개정하거나, 새로이 체결하기에 이르렀다. 이와 같이 동북아해역의 각 연안국들이 해역관리체도를 EEZ 체제로 전환함에 따라 과도한 어획으로 고갈위기에 처한 수산자원을 보존관리하기 위한 자원의 국가간 적정배분 문제가 중요한 이슈로 등장하였다.

반폐쇄해인 동북아해역은 각 연안국들이 200해리까지의 EEZ를 확보할 수 있을 만큼 해역의 폭이 충분하지 못하였다. 따라서 그 사이에는 공해가 존재하지 않을 뿐만 아니라, EEZ 경계를 획정하는 데 있어서 각국의 이해관계가 첨예하게 대립하였으므로, 협상이 난항을 거듭한 끝에 1999년 2월에 한·일어업협정이, 2000년 6월에 중·일어업협정이, 2001년 6월에 한·중어업협정이 발효되었으며, EEZ 외에 상호 겹치는 수역을 중첩수역(중간수역·잠정조치수역·잠정수역)으로 지정하게 되었다.

한·일, 한·중, 중·일어업협정에 따라 자국의 EEZ에 상대방 국가 어선의 입어를 일정한 조건으로 허용하고 있는데, 이는 어업협정 체결 이전의 전통적 조업에 대한 상호간의 배려차원에서 부득이하게 상호입어를 허용한 것으로서 자국의 EEZ에서 지속적 어업을 위한 잉여량에 대한 일정부분의 어선 입어를

허용한 것이 아니었다. 그러나 전통적 상호입어를 통한 과도한 어획을 막기 위해서는 입어할당제, 업종별·어종별 할당제 등을 통하여 입어량을 제한하도록 하였고, 특히 한·중, 한·일, 중·일간에 최초로 배정된 상호입어 물량의 불균형에 대해서는 상호 합의하에 등척·등량을 실시함으로써 균형을 유지하도록 하였다.

그러나 한국해양수산개발원(KMI) 자료¹⁾에 의하면, 2000년 이후 한·중·일 3국의 수산자원은 감소한 것으로 나타났다. 특히 한·중·일 3국간에 설정된 한·일 중간수역, 한·중 잠정조치수역, 중·일 잠정수역에서는 당해 체약국의 어선이 자유롭게 조업할 수 있으므로, 수산자원 관리가 전혀 이루어지지 않고 있는 것도 수산자원이 감소하게 된 주된 원인 중의 하나이다.

이러한 현재의 상황에 비추어 볼 때, 동북아해역은 다음과 같은 해양법상의 특징 때문에 쌍무적 어업협정에 의한 수산자원관리는 한계에 봉착할 수 밖에 없었던 것으로 추정된다.

첫째, 동북아해역은 전형적인 반폐쇄해로서 공해가 존재하지 않기 때문에 경계왕래자원에 대한 보존관리상의 문제는 당해 연안국간의 협력에 의하여서만이 해결될 수 있다. 둘째, 각 연안국의 산업화로 인하여 해양오염이 가속화되고 있다. 셋째, 한·중·일 3국 국민의 생선 선호 식문화로 인한 수산물의 수요는 지속적으로 확대되고 있다. 넷째, 한·중·일 3국은 선진 어업국들로서 어업기술이 고도화 되어 있고, 수산자원의 양에 비하여 과도한 어선세력이 유지되고 있다. 다섯째, EEZ 내의 수산자원 보존관리에 관한 1차적인 책임은 당해 연안국에 귀속되고, 그러한 법적 기반 위에 성립된 양자 간의 어업협정에 의하여 현재의 국제어업 질서는 유지되고 있다. 그러나 유엔해양법협약 제63조 제1항이 규정하는 이른바 경계왕래자원에 대한 합리적인 보존관리체제가 존재하지 않음으로 인하여 수산자원의 고갈이 가속되거나 그 회복의 상태가 미미

1) 홍현표 외, 「한·중·일 수산업의 실태분석 및 수산정책방향에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2007, pp.29-30.

한 실정이다.

경계왕래자원에 대한 보존관리는 한 연안국만의 힘으로는 해결할 수는 없다. 연안국들은 적절한 보존관리 조치를 통하여 EEZ 내 경계왕래자원의 유지가 위태롭게 되지 않도록 보장하여야 하는데, 이를 위하여 소지역적·지역적·범세계적으로 협력해야 하며, 동북아해역에서의 한·중·일 3국도 이러한 차원에서 경계왕래자원에 대한 지역협력이 절실히 필요하다고 할 것이다.

2. 연구의 목적

어업협정 발효 이후 각국은 매년 어업협정의 틀 내에서 유엔해양법협약의 원칙에 따라 양자 간의 어업협력을 추진하고 있으며, 지속적 어업을 유지하기 위한 노력을 계속하고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 어업협정 체결 이후 근 10여년 동안 적지 않은 부정적 현상들이 노출되고 있다. 따라서 현시점에서 한·일, 한·중, 중·일어업협정을 재조명해 볼 필요가 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 유엔해양법협약의 원칙에 따라 동북아해역에서의 한·중·일 다자간 어업협력체제를 분석하는 데 목적을 두었다. 이와 같은 연구목적을 달성하기 위해서 ① EEZ와 중첩수역의 수산자원관리 한계 규명, ② 경계왕래수산자원관리의 다자간 협력효과 분석, ③ 3국간의 어업협정체제 전환 검토 등을 세부목표로 설정하였다.

세부목표를 좀 더 구체적으로 기술하면, 첫째, 동북아해역의 어업협정체제에서 한·중·일 3국은 자국의 국별 EEZ 내에서 연안국이 독자적으로 어업관리를 하게 되며, 중간수역·잠정조치수역·잠정수역 등의 중첩수역에 대해서는 양국간 어업공동위원회를 통하여 자원관리를 하도록 하고 있다. 이러한 어업협정의 틀에서 수산자원 보존관리를 위해서 연안국으로서 어떠한 노력을 해왔는가를 고찰하고, 어업협정체제에서 EEZ와 중첩수역의 수산자원 보존관리는 어떠한 한계가 있는가를 구명하고자 하였다.

둘째, 동북아해역에 분포하는 많은 어종이 경계왕래어종으로서, 한 국가의 행위는 타국에 직접 영향을 미치나 양국 간의 관리만으로는 자원관리상의 문제를 해결하는 데 한계가 있다. 따라서 한·중·일 3국이 모두 참여하는 다자간 국제협력이 필요한데, 이 경우 어떠한 경제적 효과가 있는가를 분석하고, 나아가 외국의 사례를 통해 경계왕래자원의 보존관리가 어떻게 이루어지고 있는지 고찰하였다.

셋째, 현재의 어업협정체제는 양자 간의 어업에 관한 협력체제이기 때문에 한·중·일 다자간의 문제는 해결되기 어려운데, 그 이유는 한·중·일 3국은 양자협정의 당사국이면서 제3자의 위치에 있기 때문이다.²⁾ 따라서 경계왕래자원의 보존관리를 위한 한·중·일 3국간의 다자간 어업협력체제의 도입하기 위한 고려사항들을 검토하고, 다자간 협력체제를 도입할 경우에 있어서의 조직 구성과 기능 등을 분석하였다.

3. 선행연구의 검토

유엔해양법협약에 따르면 수산자원의 보존관리는 EEZ 체제에 의한 방법과 경계왕래 자원에 대한 보존관리 방법이 있다. EEZ 체제를 통한 자원의 보존관리에 관한 연구는 국내외적으로 활발히 전개되고 있다. 그러나 경계왕래자원에 대한 보존관리 연구는 국외적으로는 연구가 활발히 전개되었으나, 국내적으로는 미미한 실정이다.

선행연구는 ① EEZ에 성격에 관한 연구, ② EEZ체제에 있어서 동북아 3국의 어업협정 관련 연구, ③ 경계왕래수산자원에 대한 연구로 구분하여 검토하였다.

먼저, EEZ에 관한 선행연구로는 Robin R. Churchill·Alan V. Lowe(1999)³⁾, D. P. O'Connell(1982)⁴⁾⁵⁾, Barbara Kwiatkowska(1989)⁶⁾, Ellen Hey(1989)⁷⁾, 최중화⁸⁾

2) 한·일 어업협정의 경우 중국이 제3자이고, 한·중 어업협정의 경우 일본이 제3자이며, 중·일 어업협정의 경우 한국이 제3자가 된다.

3) Robin R. Churchill·Alan V. Lowe, *The Law of the Sea*, Manchester University Press, 1999, pp.289-290.

4) D. P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, Vol. I, Clarendon Press, 1982.

(2009) 등이 있다.

먼저, D. P. O'Connell(1982)은 EEZ의 성립배경, 관할권, 지역협정, EEZ의 범위와 경계 등에 대해서 분석하였다. EEZ 설정에 있어서 생물자원적 문제점과 최대지속적 생산 유지를 위한 해양생물자원의 정확한 평가의 중요성, 인접한 연안국과의 EEZ 설정에 있어서의 수산관할권 문제 등에 대해서 분석하였다.

그리고 Barbara Kwiatkowska(1989)는 연안국의 EEZ에서의 유엔해양법협약상의 권리·의무와 연안국간의 협력으로서 일본과 러시아, 호주와 파푸아뉴기니, 콜롬비아와 하이티 등의 사례를 통해서 협력의 실제 사례를 설명하였다. 또 다른 연구로 Ellen Hey(1989)는 유엔해양법협약 제63조 1항을 설명하면서 연안국 간의 협력과 제63조 2항에 따른 자원의 최적이용을 위한 TAC 관리체제에 대해서 연안국의 참여가 필요함을 설명하고 있다.

한편, Robin R. Churchill(1999) 등은 EEZ에서의 권리와 의무에 대하여, 먼저 권리는 주권적 권리로서 연안국은 EEZ의 자연자원 탐사·개발 및 보존에 관한 권리를 가지며, 의무는 연안국은 어종별 TAC 관리를 결정할 의무와 함께 어업자원의 최적 이용목표 즉 MSY를 달성할 수 있도록 노력해야 한다는 것에 대한 내용을 분석하였다.

그리고 최종화(2009)는 유엔해양법협약에 있어서 EEZ의 개념·법적 지위·어업관할제도·경계왕래자원에 대한 특별보존조치 등을 종합적으로 분석하였다.

다음으로 EEZ 체제에 있어서 동북아 한·중·일 3국의 어업협정과 관련한 선행연구도 다수 존재한다. 우선 최종화(1998)⁹⁾는 어업협정의 성격에 대해 양 체약국 EEZ 내

pp.510-580.

5) D. P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, Vol.II, Clarendon Press, 1982. pp.727-731.

6) Barbara Kwiatkowska, *The 200mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea*, Martinis Nijhoff Publishers, 1989, pp.45-93.

7) Ellen Hey, *The Regime for the Exploitation of transboundary marine Fisheries Resource*, Martinis Nijhoff Publishers, 1989, pp.53-147.

8) 최종화, 「현대국제해양법」, 도서출판 두남, 2008, pp.71-100.

에서 행해지는 수산자원의 합리적인 보존관리 및 최적이용에 관한 합의와 상호입어제도에 있어서 전통적 어업실적을 인정하고 있음을 분석하고 있다.

한편, 이상고(1999)¹⁰⁾는 EEZ 어업관리 체계는 한국 어업관리의 제도적 변화에 많은 영향을 주고, TAC 제도 도입은 EEZ 관리체계 구축을 통한 어업관리 체계의 변화로 분석하였다. 또한 이창위(1999)¹¹⁾는 중첩수역에 대하여 공해적 성격의 잠정조업수역이나 제주남부 중간수역은 해양생물자원 보존관리를 위한 공동관리적 성격이 강한 수역으로 보고 있다. 그리고 박재영 등(2000)¹²⁾은 잠정조치수역은 grey zone과 같은 수역으로서 한·일 제주남부 중간수역과 중·일 잠정수역을 비교 분석하고 있다.

이들 연구의 주된 내용은 동북아해역의 어업은 EEZ 체제로 전환되었고, EEZ와 중첩수역에 대한 법적 성격의 고찰을 통해서 자원 관리의 주체와 향후 과제 등에 대해서 주로 연구하였다. 동북아해역에 있어서의 수산자원 보존관리는 EEZ 체제로서의 관리이다. 그러나 3국의 EEZ가 중첩됨으로써 중간수역 등을 운용하고 있는데, 중간수역 등에서의 수산자원의 관리문제는 자원의 고갈과 연관이 있다. 이것의 이론적 뒷받침으로 자유어업과 관리어업의 차이를 이상고(2007)¹³⁾는 생물경제적 균형분석을 통해서 비교 분석하였다.

상기 EEZ 체제를 통한 수산자원의 보존관리에 대해 유엔해양법협약은 권리와 의무를 규정해 놓고 있으며, 수산자원의 지속적 이용을 위한 MSY를 실현하도록 하고 있지만, 한·중·일 3국의 경우 반폐쇄해로서의 특성으로 인하여 중간수역 등을 운용하고 있으므로 어업협정 체결 후 10여년이 경과한 현시점에서 수산자원의 보존관리는 더 이상 기대하기는 어려운 상황이다.

다음으로 경계왕래자원에 대한 선행연구로서 Robin. R. Churchill 등(199

9) 최종화, “새한일 어업협정의 구성과 법적 성격”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제29집 제2호, 1998, pp.10-16.

10) 이상고, “신해양질서의 어업관리 체계와 TAC 관리제도 도입에 관한 연구”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제30권 제1호, 1999, pp.3-10.

11) 이창위, “동북아지역의 새로운 어업질서에 관한 연구”, 『서울법학』, 법문화연구소, 제3집, 1999, pp.167-170.

12) 박재영·최종화, “한·중 어업협정의 평가 및 향후 과제”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제31권 제2호, 2000, pp.16-17.

13) 이상고, 『해양생물경제학』, 부경대학교 출판부, 2007, pp.209-211.

9)¹⁴⁾은 자국 EEZ 수역의 경계·협약상의 법적 상태 등에서 설명하고, 경계왕래자원에 대한 관리에 있어서 지역적 협력사례를 4개의 군으로 분류하여 제시하고 있다. 그리고 Robin R. Churchill(1999)¹⁵⁾은 바렌츠해에서의 어업협력에 관하여 연구하였다. 노르웨이와 러시아 간의 바렌츠해 협력은 고립된 룬홀(Loophole) 해역에서의 아이슬란드에 의한 비규제적 조업으로 인해 자원이 줄어들자 노르웨이·러시아·아이슬란드 3국 간에 합의된 어업협력체로서 역사적 배경과 성공사례를 중심으로 연구하였으며, 동 연구는 동북아해역에서의 비교 자료로 활용하였다.

한편, Anastasia Strati 등(2006)¹⁶⁾은 경계왕래자원의 실질적인 관리 즉, 어업노력 및 어획 가능 크기에 관한 것은 중요성이 명백하지만, 그 관리가 종종 적절하지 못하다고 지적하면서, 경계왕래자원의 관리와 관계된 인식의 공유, 정보의 공유 등 장애요인에 대해 분석하고 있다.

그리고 국내 연구로서 신영태 등(2001)¹⁷⁾은 동중국해에서의 수산자원의 공동관리 방안으로 4가지 유형, 즉 제주남부 중간수역 주변해역에 대해서 한·중 간 현행조업유지수역, 한·일간 제주남부 중간수역, 그 이동의 일본측 수역 일부, 중·일간 잠정수역 등의 해역으로 분류하고 각 수역에서 한·중·일 3국이 공동으로 자원을 관리할 수 있는 유인책을 제시하고 있으며, 이를 바탕으로 단계별 공동관리 방안을 제시하였다. 또한 조정희 등(2005)¹⁸⁾은 다자간의 협력의 필요성을 경제적 관점에서 동태비선형생물경제모델을 제시하였으며, 경제적 효과에 대해서 최소 이익점 즉, 파레토 최적에서의 현재가치는 한국의

14) Robin R. Churchill · Alan V. Lowe, *op. cit.*, pp.160-167, pp.294-296.

15) Robin R. Churchill, "The Barents Sea Loophole Agreement : A Coastal State Solution to a Straddling Stock Problem", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.14 No.4, 1999, pp.467-483.

16) Anastasia Strati · Maria Gavouneli and Nikolas Skourtos, *Unresolved Issues and challenges to the Law of the Sea*, Martinis Nijhoff Publishers, 2006, pp.3-19.

17) 신영태 외, 「우리나라 주변수역에 있어서 어업자원 공동관리방안」, 해양수산부, 2001, pp.77-78.

18) 조정희 외, 「한·중·일 공동 어업관리 방안 연구 II」, 한국해양수산개발원, 2005, pp.59-67, 81-100.

최소 이익점은 2,135억원이고, 중국은 358억원, 일본은 1,360억원으로 나타났으며, 3국간의 이익 증대를 위한 파레토 최적점은 한국의 경우 5,526억원, 중국은 3,183억원, 일본은 3,764억원으로 나타났고, 3국이 서로 협력과 이해를 통하여 협조할 경우 전체 순이익의 현재 가치는 1조2,473억원으로 나타났다. 본 연구는 바렌츠해에 대한 경계왕래자원 보존관리 사례를 통해 동북아해역에서의 다자간의 협력체제 가능성 분석에 대해 주로 연구를 하였다. 주로 양자간의 협약·다자간의 위원회·국제기구 등에 대한 사례들로서 이들 선행연구 자료들을 통하여 한·중·일 3국 간의 동북아해역에서의 연구와 비교를 통해서 유사점과 차이점을 분석하였다.

그동안의 동북아해역에 대한 연구는 어업협정의 성격과 체제 분석, 그리고 앞으로의 다자간 어업협력체 필요성에 대한 연구가 대부분이었다. 그러나 본 논문에서는 EEZ 체제에 대한 유엔해양법협약 상의 권리·의무의 내용을 분석하고, 이에 따른 한·중·일 3국의 어업협정 이행사항을 검토하였다. 그리고 현재 동북아해역에서의 경계왕래자원의 보존관리에 대하여 외국의 사례와 비교분석하여 유사점 및 차이점을 고찰하고, 이 해역에 적용할 수 있는 국제협력의 형태·조직과 기능·대상해역·선택 가능한 정책 등에 대해서 가능성을 예측하였다.

<표 1-1> 국내외 선행연구의 주요 연구내용

분야	연구자	주요 연구내용
EEZ 체제 성격에 관한 연구	Robin R. Churchill· Alan V. Lowe(1999)	연안국들의 EEZ에서의 주권적 권리와 의무에 대한 분석
	D. P. O'Connell (1982)	EEZ의 성립배경, 관할권, 지역협정, EEZ의 범위와 경계 등 분석
	Barbara Kwiatkowska (1989)	EEZ에서의 유엔해양법협약상의 권리·의무와 연안국간의 협력

	Ellen Hey(1989)	자원의 최적이용을 위한 TAC 관리체제에 대해서 연안국의 참여
	최종화(2009)	배타적 경제수역의 개념·법적 지위·어업관할제도·경계왕래자원에 대한 특별보존 조치 등
EEZ 체제의 동북아 3국어업 협정 관련 연구	이상고(1999)	EEZ 관리체제 구축을 통한 어업관리 체계의 변화 분석
	이창위(1999)	중첩수역의 해양생물자원 보존관리를 위한 공동관리적 성격 등 분석
	최종화(1998)	양 체약국간 EEZ 내 수산자원의 합리적인 보존관리 및 최적이용 분석
	박재영 등(2000)	잠정조치수역인 한·일 제주남부 중간수역과 중·일 잠정수역을 비교 분석
경계왕래 자원에 관한 연구	Anastasia Strati 등 (2006)	경계왕래자원의 관리와 관계된 공유의 인식, 정보공유 등 장애요인 분석
	Robin. R. Churchill 등 (1999)	경계왕래자원에 대한 관리에 있어서 지역적 협력사례 분석
	Robin R. Churchill(1999)	바렌츠해의 어업협력에 관한 연구
	신영태 등(2001)	동중국해에서의 수산자원 공동관리 방안 연구
	조정희 등(2005)	게임이론에 의한 동태비선형생물경제 모델을 통한 한·중·일 3국의 협력효과 분석

제2절. 연구의 범위와 내용

1. 연구의 범위

본 논문은 반폐쇄해인 동북아해역의 수산자원 보존관리에 대한 연구가 중심이 된다. 현행 한·중·일 3국의 수산자원관리는 어업협정체제에 따라 연안국

중심의 자원관리가 이루어지고 있으며, 한·중·일 3국 사이에는 공해가 존재하지 않음으로 인하여 과도한 어획이 이루어지는 등 한계를 나타내고 있다. 따라서 경계왕래자원을 대상으로 하는 보존관리가 필요하게 되었고, 한·중·일 3국의 국제협력체제를 분석하는 것이다. 이러한 배경에 따라 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 3국의 EEZ와 중첩수역(중간수역·잠정조치수역·잠정수역) 및 현행조업유지수역 등을 대상으로 하여 현행의 어업협정체제에서의 자원관리를 평가 범위로 하였으며, 한·중의 경우 EEZ와 잠정조치수역·현행조업유지수역, 한·일의 경우 EEZ와 중간수역을 범위로 하고, 중·일의 경우는 EEZ와 잠정수역·현행조업유지수역을 범위로 하였다. 유엔해양법협약과 한·중, 한·일, 중·일 어업협정에 따르는 각종 규정, 특히 지속적인 어업을 유지하기 위한 연안국간의 어업협력과 타방국 EEZ에 있어서 조업조건 유지 등과 이를 통한 쟁점사항 등을 대상으로 하였다.

둘째, 경계왕래자원에 대한 보존관리 연구는 한·일 제주남부 중간수역, 한·중 잠정조치수역, 그리고 중·일 잠정수역, 한·중 및 중·일 현행조업유지수역이 겹치는 부분의 자원 보존관리와 관련한 내용을 주요 연구범위로 하였다(<그림1-1>참조).

셋째, 국제협력을 위한 연구의 범위로서는 현행 국제수산기구와 경계왕래자원에 대한 협력사례의 분석 중 바렌츠해에 대한 협력을 중심으로 비교 분석하였다.

2. 연구의 내용

이 논문의 연구목적을 원활하게 달성하기 위해 다음과 같은 3단계 연구체계를 따랐다. 제1단계로서 유엔해양법협약의 주요사항 중 해양생물자원의 보존관리에 관한 유엔해양법협약의 일반이론과 EEZ체제에서의 권리와 의무 그리

고 경계왕래자원에 대한 주요이론과 내용을 분석하였다. 다음으로 제2단계에서는 한·중·일 어업협정에 있어서 EEZ와 중첩수역의 운영을 중심으로 어업협정의 성격과 중첩수역의 내용 및 특성 등을 분석하였다. 이를 위하여 관련 논문과 보고서 등의 수집을 통한 문헌조사를 실시하였으며, 이와 병행하여 정부 및 관계 전문가 집단의 의견수렴, 한·중, 한·일, 중·일어업협정에 따른 연차별 어업협상에 참가했던 연구자의 경험 등을 토대로 분석하였다. 그리고 제3단계로 게임이론에 의한 비선형생물동태 분석자료를 활용하여 경계왕래자원의 지역협력 필요성과 효과분석을 실시하였으며, 국제협력과 관련한 외국의 사례를 고찰하였다. 이와 같은 연구방법을 통하여 도출된 내용을 다음과 같이 구성하였다.

제1장에서는 본 논문 주제 선정의 배경과 목적을 기술하고, 기존의 선행연구를 검토하였다.

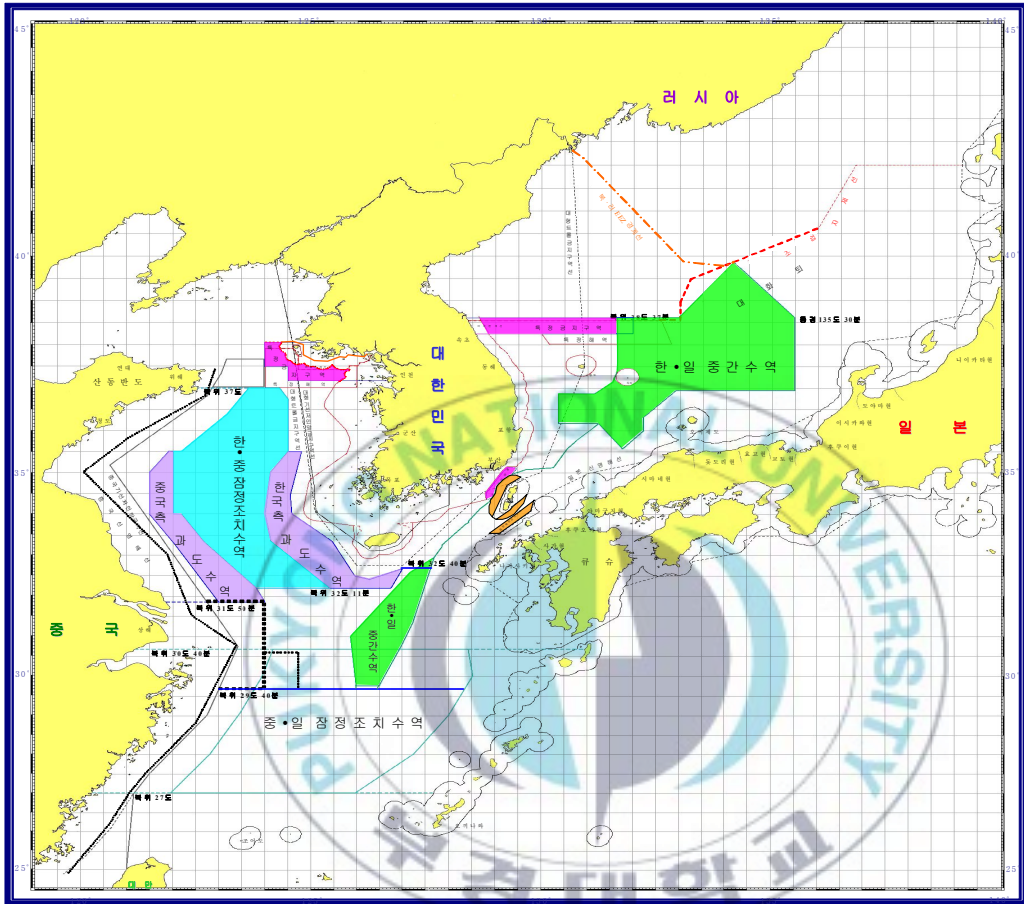
제2장에서는 반폐쇄해에서의 해양생물자원 및 경계왕래자원의 보존관리에 관한 유엔해양법협약상의 일반이론을 살펴보았다. 먼저 법적 개념을 검토하고, 유엔해양법협약의 적용규정으로 보존관리에 관한 일반원칙, 연안국의 권리 및 의무, 보존관리를 위한 국제협력의 내용 파악에 중점을 두었다.

제3장에서는 수산자원의 보존관리에 관한 기본체제인 현행의 3개 어업협정을 통하여 수산자원의 보존관리에 대한 평가를 실시하였다. 우선 이 협정들의 법적 성격과 협정 체결 이후 10여년이 경과한 상황에서 수산업 동향을 분석하였다. 그리고 한·중, 한·일, 중·일어업협정에 의한 수산자원 보존관리에 관한 협력사항을 평가하고, 향후 경계왕래자원 보존관리체제 도입의 필요성을 논의하였다.

제4장에서는 경계왕래자원의 보존관리에 관한 국제협력으로 경계왕래자원에 관한 유엔해양법협약상의 주요내용을 분석하고, 동북아해역 지역협력과 관련하여 여건 및 문제점 등 상황을 분석하였으며, 경계왕래자원의 보존관리에 대한 한·중·일 3국간의 지역협력과 반폐쇄해 경계왕래자원의 보존관리에 대한

외국의 협력사례를 비교·검토하였다.

그리고 제5장에서는 동북아해역의 경제왕래자원 보존관리를 위한 다자간 체제의 형태, 조직과 기능, 대상해역 및 대상어종 등의 가능성을 논의하였으며, 마지막으로 제6장에서는 논의의 결과를 요약하고, 전체 논문의 결론을 맺었다.



<그림1-1> 한·중·일 어업협정 수역도

제2장 해양생물자원의 보존관리를 위한 기본체제

제1절 반폐쇄해 생물자원 보존관리 협력의 일반이론

1. 반폐쇄해의 법적 개념

반폐쇄해(semi-enclosed sea)란 두 나라 이상의 해안으로 둘러싸이고 좁은 출구에 의하여 다른 바다와 연결되거나 또는 전체 혹은 대부분이 둘 이상의 연안국 영해나 EEZ로 구성된 만·내만 또는 영해를 말한다(협약 제122조).¹⁹⁾

반폐쇄해는 지리적 개념과 위치에 대하여 다소 논란이 있기는 하나, 일반적으로 해역의 범위가 최소한도 5,000마일은 되어야 하며, 주된 해역의 폭은 출구보다 커야 하고, 둘레는 50% 이상이 육지로 둘러싸여 해역과 대양으로 열린 폭이 해역 전체 둘레의 20%를 넘어서는 안 된다는 것이다.²⁰⁾

현재 지구상에는 26개의 반폐쇄해가 존재하는데, 그 면적은 지구 전체 해양 면적의 약 7%에 해당되고, 수심 200m까지의 전 세계 대륙붕의 55%를 차지하며, 상업성 있는 어업의 25% 정도가 여기서 행해지고 있다.

동북아해역에 있어서는 황해, 동중국해, 동해, 오호츠크해 등이 대표적인 반폐쇄해들이다. 황해는 50% 정도 육지로 둘러싸여진 반폐쇄해이고, 그 총면적은 460,000km²이며, 해수의 총용적은 18,000km³이다. 대체로 길이는 1000km, 폭은 700km이고, 평균 수심은 44m이며, 최대수심은 100m이다.²¹⁾ 해수의 이동

19) Lewis M. Alexander, "Regionalism and the Law of the Sea: The case of semi-enclosed sea," *Ocean Development and International Law*, Vol.2-2, 1974, pp.155-157.

20) William T. Burke, "Ocean Development and International Law", *The Journal of Marine Affairs*, Volume 2. 1974, p.155.

형태는 황해의 중앙으로 비교적 깨끗한 물이 부상하고, 한국과 중국의 연안을 따라서 남하한다. 평균 유속 10k't 정도인 쿠로시오는 동중국해 남단으로 지나가며, 황해지역에는 거의 영향이 없다. 따라서 이 수역에서의 해수의 이동속도는 0.5k't 이하이다.²²⁾ 황해에서의 해수 체류시간은 5~6년이나 걸린다고 조사되어 있다.²³⁾

반폐쇄해 내에서의 해양생물자원 보존관리, 해양오염 방지, 항해의 자유, 그리고 해양의 과학적 조사 등의 문제에 관해서 연안국들은 지역주의에 입각해서 다양한 협약들을 체결하여 이 해역을 규제하여 왔다. 유엔해양법협약 제123조는 적절한 지역적 기구를 통해서 연안국들 간에 협력해야 할 내용을 상세히 규정하고 있다.²⁴⁾

반폐쇄해는 그 지리적 특성상 해역 연안국 간의 해양관할권 조정과 더불어, 그 해역에서의 합리적인 생물자원 보존관리 및 개발, 해양과학 조사, 해양환경의 보전 등을 효율적으로 수행하기 위하여 국제협력이 절대적으로 필요하다. 이와 관련하여 유엔해양법협약은 폐쇄해 또는 반폐쇄해 공동 연안국으로 하여금 해양법상 권리를 행사하고 의무를 이행함에 있어서 직접 또는 적절한 지역 기구를 통하여 상호 협력할 것을 규정하고 있다.

규정상의 구체적인 협력사항은 당해 해역에서의 생물자원에 대한 보존관리·탐사·개발의 조정, 해양환경의 보전에 관한 각국의 권리행사 및 의무이행의 조정, 해양과학 조사정책의 조정, 공동계획의 시행과 상호협력을 위하여 이해관계국 또는 국제기구를 초청하는 것 등에 관한 것이다 (유엔해양법협약 제123조).

21) Mark Valencia, "The Yellow Sea : Transnational Marine Resource Management Issues", Marine Policy, October 1988, pp.382-395.

22) Alastair Couper(ed.), *The Time Atlas and Encyclopedia of the Sea*, Time Books, 1990, p.50.

23) Nozaki, Kasemsupaya and Tsubota, "Mean Residence Time of the Shelf Water in the East China and the Yellow Sea Determined by 228 Ra/Measurement", *Geophysical Reserch Letters*, No.16, p.1297.

24) 백봉흠·김영구·이석용, "반폐쇄해 내에서 어업과 생물자원 보존에 관한 연안국협력", 「국제법학회논총」, 대한국제법학회, 제43권 제1호, 1998, pp.116-118.

특히 황해, 동중국해 및 동해의 연안국들은 이들 해역에서의 각국의 어업관할권을 조정함과 동시에 자원을 보존관리하고, 합리적으로 이용하기 위하여 상호 긴밀하게 협력해야 하는 것은 필연적인 공동의 과제라 할 수 있다.

더 구체적으로 말한다면, 한·중·일 3국은 EEZ 설정 후 직접 또는 지역기구를 통하여 자원의 보존 및 개발을 조정하고 보장하는 데 필요한 조치에 합의하도록 노력할 의무가 있다. 한반도의 주변해역인 황해와 동중국해 및 동해는 특수한 반폐쇄해이다. 이러한 해역에서는 해양생물자원의 보존, 해양과학적 조사, 해양오염 방지, 그리고 항해의 자유 등에 관한 협력이 절실히 요구되어진다.²⁵⁾

2. 반폐쇄해에 적용되는 유엔해양법협약의 규정

가. 해양생물자원의 보존관리에 관한 일반원칙

EEZ 제도는 케냐에 의해 1971년 아시아·아프리카 법률자문위원회에서 최초로 주장된 이후 200해리 영해를 주장하는 남미국가들과 이에 반대하는 해양선진국들 간의 타협의 산물로 제3차 유엔해양법회의에서 채택되어 협약에 규정되었다.²⁶⁾

세계 모든 연안국들이 200해리 EEZ를 선포하게 되면, EEZ의 총 면적은 전체 해양의 약 36% 정도 되고, 여기에서 생산되는 어획량은 전체의 90% 이상이 되며, 해저 석유의 87% 정도가 매장되어 있는 것으로 추산하고 있다.²⁷⁾

연안국들이 EEZ 제도를 채택함에 따라 세계 주요어장의 대부분이 연안국의 관할 하에 편입되었고, 종래에 이 수역에서 어업활동을 해 온 국가들의 접근

25) 최정윤·최종화, “동북아시아 국제어업 협력체제의 구축과 운영방향”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제30권 제2호, 1999, p.12.

26) L. M. Alexander, R. D. Hodgson, “The Impact of the 200 Mile Economic Zone on the Law of the Sea”, *San Diego Law Review*, Vol. 12, 1975, p.568.

27) Robin. R. Churchill · A. V. Lowe, *op. cit.*, 1999, p.162.

에 대하여 제한과 규제가 가해지게 되었다.

EEZ 제도는 제3차 유엔해양법회의에서 논의를 통하여 개발도상국은 물론이고 일부 선진국들의 동의를 받음으로써 제3세계의 개발도상국들이 주장한 이른바 신국제경제질서(NIEO)를 실현하기 위한 노력의 일환으로서 그 적법성을 인정받게 되었다.²⁸⁾

이로 인하여 EEZ의 개념은 자원의 보존보다는 오히려 자원의 이용에 있어서 연안국에게 특별이익을 부여하게 되었으며, 지금까지 공해라고 생각되었던 연안수역은 EEZ·어업전관수역 또는 세습수역 등의 이름으로 완전한 연안국의 관할권 하에 놓이게 되었다.²⁹⁾

그러나 EEZ 체제에서의 해양생물자원은 연안국의 관할권에 의한 권리의 향유이지만, EEZ 체제는 사실상 바다에 서식하는 해양생물자원에 대하여는 아무런 법적 제재나 의미를 부여하지는 못한다. 다시 말하면, 해양생물자원은 EEZ와 같은 인위적인 제도를 초월하여 행동함으로써, 연안국들이 각각 수산자원 보존관리와 같은 제도적인 조치를 취하더라도 그 목적이 쉽게 달성할 수 없는 것이다.

이와 같이 해양생물자원의 법적 성질에 대해서는 자연적인 재생산과 더불어 산란이나 먹이 섭취를 위한 회유성이라는 생태적인 특성과 그것의 통제 불가능성, 그리고 해양의 유동성이라는 서식 환경적 특성을 고려하여 논의되어야 하는 것이다.

먼저, 해양생물자원은 그 생태 및 서식환경의 제어불가능이라는 특성을 지닌 천연자원이라는 관점에서는 무주물이라고 볼 수 있다. 그런데 법률상 무주물은 선점의 대상이 되므로 구속받지 않는 어업활동이 보장되어야 할 것이지만 실체는 그러하지 못하다. 그 이유는 대상자원이 아무나 경쟁적으로 개발하

28) Robert. Jennings · A. Watts, *Oppenheim's International Law*, 9th ED., Longman Group LTD., 1992, p.335-339.

29) 이한기·배재식·백충현, “새로운 해양법 질서와 한국 어업에 관한 법적 대책”, 『국제법학회논총』, 대한국제법학회, 제23권 제1·2호, 1978, p.193.

더라도 고갈의 문제가 발생하지 않을 만큼 무한정한 것이 아니기 때문이다. 즉, 어업기술이 고도로 발달된 현재와 같은 상황에서는 경제적 가치가 높은 어종을 중심으로 어획노력이 과잉 투입되면 궁극적으로는 해양생물자원의 고갈문제를 유발시키는 것이 과학적으로 입증되고 있다.

그렇기 때문에 국가로부터 어업허가를 취득한 어업자는 아무런 간섭 없이 어업활동을 해도 된다는 논리는 더 이상 설득력을 갖지 못하게 되었고, 더욱이 자원을 단순한 무주물로 인식하는 것도 합리적이지 못하다.

그래서 오늘날 국내외적으로 확립된 해양생물자원에 대한 법적 개념은 공동자원 내지는 공동재산으로 보는 개념이다. 여기서 공동이란 공유(共有)·합유(合有)·총유(總有)와 같은 공동소유의 개념도 아니고, 햇별이나 공기와 같은 공유(公有)의 개념도 아니며, 아무에게나 이용이 개방되는 공공의 개념도 아닌 그야말로 취득과 처분의 자유가 보장되는 일반적인 소유의 개념을 배제한 자원 이용상의 권리와 보존에 관한 책임의 공동성을 의미하는 것이다.

이상의 내용을 종합하건대, EEZ 제도의 기본이념은 해양생물자원의 이용과 보존이라는 두 가지 목적을 공히 달성하는 것이다. 그러나 해양생물자원에 대하여 연안국에 의한 보존관리 조치만으로는 그 궁극적인 목적을 달성할 수 없다. 관련 연안국들은 해양생물자원이 회유성이라는 생태적인 특성과 그것의 통제 불가능성, 그리고 해양의 유동성이라는 서식 환경적 특성을 고려해야 하고, 전통적으로 어업에 종사해 온 국가에 대하여도 해역 관리체제의 변경으로 인한 경제적·사회적 충격을 최소화 할 필요가 있기 때문에 유엔해양법협약은 이 문제에 관하여 이해관계 연안국간의 수산자원 보존관리를 위한 긴밀한 협력을 요구하는 것이다.

나. 연안국의 권리 및 의무

EEZ는 영해 밖의 수역으로 영해기선에서 200해리까지의 수역이고, EEZ의

해양생물자원 보존관리 및 개발·이용에 관하여 연안국이 행사할 수 있는 주권적 권리의 일반적인 내용은 유엔해양법협약 제61조부터 제73조 사이에 일정한 의무와 함께 규정되어 있다.

국가의 실행상 이러한 EEZ 제도에서는 연안국의 권리가 원초적으로 인정되는 대륙붕제도와는 달리 연안국이 국내 입법조치 등에 의하여 EEZ를 설정한 경우에만 연안국의 권리·의무가 발생한다.³⁰⁾

권리 및 의무에 대해서 유엔해양법협약상의 규정을 살펴보면, 첫째, 주권적 권리로서 연안국은 EEZ의 자연자원의 탐사·개발 및 보존에 관하여 권리를 가지며, 해양오염 및 과학적 조사에 대하여 배타적 관할권을 행사하며,³¹⁾ 유엔해양법협약 제5부에 의하면 “연안국은 EEZ 수역 내의 해양생물자원의 탐사·개발·보존관리를 목적으로 한 주권적 권리를 가진다” 라고 규정하고 있다(협약 제56조 1항).

둘째, 연안국의 의무로서 연안국은 어종별 TAC 관리를 결정할 의무와 함께 수산자원의 최적 이용목표 즉, MSY³²⁾를 달성할 수 있도록 노력해야 한다는 것이다(협약 제61조 1항 및 2항). 유엔해양법협약의 EEZ 제도에 의하여 연안국의 관할 영역이 확대되기는 했지만, 그 속에 서식하는 해양생물자원까지 인위적인 통제의 대상으로 삼을 수 없다는 데에 문제의 핵심이 있다.

또한 해양생물자원은 사회과학적인 측면에서 볼 때 소유의 개념이 배제된 공동자원이기 때문에 그것의 사회적 최적배분을 목표로 하는 합리적인 이용·관리문제는 지속적인 연구의 대상이다.

그리고 해양생물자원의 국내법적 성격이 단순한 무주물이 아닌 국가 공동자원 즉, 국유재산이기 때문에 어업허가나 TAC 관리제도와 같은 국가통제력의 행사가 정당화 될 수 있는 것이다. EEZ에 있어서의 해양생물자원 보존·이용

30) 김찬규·이영준, 「국제법개설」, 법문사, 1995, pp.230-232.

31) Robin R. Churchill·A. V. Lowe, *The law of the sea*, Manchester University Press, 1983, p.125.

32) MSY(Maximum Sustainable Yield : 최대지속적 어획량)는 상업적 어업에서 과도어획을 정의하기 위한 시도에서 연유된 개념이었다.

을 위한 규정으로서 유엔해양법협약 제61조 1항은 연안국의 EEZ 내에서 TAC를 결정하도록 요구할 수 있다.³³⁾

그리고 TAC 관리는 해양법상 연안국이 자국의 어획능력을 결정하여 TAC와의 차이 즉, 잉여분을 타국에 배분해 줄 수 있도록 하기 위한 목적으로 정해진 관리기준이지만, 국내어업에 있어서도 국가 전체의 어종별 연간 어획가능 자원량을 결정하여 그것을 어업관리정책의 기초로서 활용하고 있다.

연안국은 EEZ에서의 해양생물자원 보존과 적절한 이용을 위해 해양생물자원의 어획가능량과 자국의 어획능력을 결정하고, 잉여분에 대하여는 협정을 통하여 타국의 입어를 인정해야 한다(협약 제61조).

TAC에서 연안국의 어획능력분(CTH : capacity to harvest)을 공제하는 것이 잉여허용어획량(SAC)이 되는데, 이 SAC에 대하여 관련 어업국의 입어를 허용함에 있어서 연안국은 그것을 적절히 배분해야 한다.³⁴⁾

유엔해양법협약 제61조는 연안국은 자국 EEZ 내의 해양생물자원에 대한 허용어획량을 결정할 책무와 적절한 자원 보존관리 조치의 목표로서 MSY가 유지될 수 있는 어업관리제도의 시행을 요구하고 있다. MSY는 자연적으로 어류의 재생산 균형을 유지할 수 있는 어획량의 생물학적 한계이기 때문에 이것을 초과하여 과도어획이 행해지면 자원의 양은 급격히 감소하는 현상이 초래된다.

유엔해양법협약은 MSY에 대한 정의의 규정을 두고 있지는 않지만, 일반적으로 당해어종의 자원량이나 재생산을 감소시키지 않고, 또한 관련 어종 및 종속어족에 현저한 영향을 미치지 않으면서 지속적으로 최대의 어획량을 유지할 수 있는 자원의 상태라는 것이 일반적인 개념이다.

특히 제61조 4항은 관련 어종 및 종속어족의 자원량도 의무적으로 고려할 것을 규정함으로써 생태적 요인도 가미하도록 하였다. 따라서 유엔해양법협약

33) D. Freestone · R. Barnes · D. M. Ong, *The Law of the Sea*, Oxford University Press, 2006, p.234.

34) 최정윤 · 최종화, 앞의 논문, p.13.

제61조 2항, 3항, 4항이 규정하는 요건들을 종합해 볼 때, 유엔해양법협약 상 해양생물자원의 관리기준 지표로서 채택한 MSY는 내면적으로 적정 생산성과 유사한 개념으로 해석된다.

MSY를 자원관리의 주된 기준으로 삼는 데에 대한 가장 강력한 비판자는 어업경제학자들로서 그들은 MSY를 기준으로 각 어업국에 배분되는 최대 어획가능량 보다 약간 낮은 수준에서 경제성이 극대화될 수 있는 최대경제적 생산(MEY)을 주장한다.

즉, 어획이 MEY를 상회하면 경제적 낭비이고, MSY를 하회하면 생물학적 낭비라는 것이다.³⁵⁾ 그러나 대부분의 어업국들은 경제적 합리성보다는 자국의 수산업 보호와 식량공급의 극대화에 더 큰 관심을 갖고 있기 때문에 MEY보다는 MSY를 선호하는 경향이다.³⁶⁾

다. 해양생물자원 보존관리를 위한 국제협력

1970년대 해양법에 급격한 변화가 있기까지 해양생물자원의 어업규제에 관한 관할권적 원칙은 매우 단순하여, 연안국들은 각자의 영해에서 어업에 대해 완벽한 권리를 가지며, 외국선박의 어로를 마음대로 규제할 수 있었다. 공해상의 어선들은 오직 선적국의 법을 따르면 되었기 때문에 1970년대 중반까지는 어업에 관한 국제법이란 대부분 어업국 간에, 또는 어업국과 연안국 간에 체결된 양자조약에 의하여 규율되었다.

그런데 이러한 양자조약에 의한 어업규제는 자국 어민들의 어업활동을 엄격히 규제하기를 꺼리는 어업국들 때문에 그 목적을 달성할 수 없었다.³⁷⁾ 따라서 다자간의 조약이 성립하게 되었고, 점차 자원의 고갈현상이 심화되면서 다자간의 국제협력 필요성은 더욱 증대되고 있는 실정이다.

35) Robin R. Churchill · Alan V. Lowe, *op. cit.*, 1999, pp.281-282.

36) 최종화, 「현대국제해양법」, 도서출판 두남, 2005. p.280.

37) William T. Burke, *International law of the Sea*, Lupus Publications LTD., 1997, p.1.

유엔해양법협약은 모든 국가로 하여금 해양생물자원의 보존에 필요한 조치를 취할 의무와 그러한 조치를 취함에 있어서 모든 국가들은 국제협력 의무를 이행하도록 규정하고 있다. 즉, 해양생물자원에 대한 관리문제는 국가 간의 수평적 협력을 필요로 하기 때문에 어느 특정국가가 이를 주도적으로 행사하거나 권리를 주장할 수 없다는 것이다.

그리고 해양생물자원의 성격이 국제공동자원이기 때문에 국제사회가 공동으로 관리하고, 또한 국제사회 전체를 위하여 개발·이용되어야 한다는 논리가 점점 설득력을 얻게 되었다.

연안국이 행사할 수 있는 주권적 권리와 어종별 TAC 관리를 결정할 의무와 함께 수산자원의 최적 이용목표 즉, MSY를 달성할 수 있도록 노력해야 하며, 그러한 의무를 이행하고 목표를 달성할 수 있도록 국제수산기구를 통하여 협력할 의무도 부여하고 있다(협약 제61조 1항 및 2항, 제62조 2항).

국제협력은 유엔해양법협약이 해양생물자원의 보존관리 기준의 하나로 채택하고 있는 일련의 복합적인 목표로서 ① 인류복지의 극대화, 국제분쟁의 해소, 국제질서의 최적화를 달성할 수 있도록 해야 하며, ② 연안국은 자국의 EEZ 수역 내의 해양생물자원이 남획으로 인한 멸종위기에 처하지 않도록 관련 환경적 요건 및 경제적 요건이 허락하는 한도 내에서, 어획방법·해양생물자원들의 상호의존성·일반적으로 권장하는 소지역적·지역적·국제적 최소기준(협약 제61조 3항)을 고려하여, 해당 생물자원의 MSY가 가능한 수준으로 유지·복원될 수 있도록 보존관리 조치를 취해야 한다.

제2절 유엔해양법협약 상의 협력원칙

1. 경계왕래자원의 법적 개념

‘유엔해양법협약 부속서 1’의 정의에 따르면 해양생물자원의 유형은 다음과 같다.

첫째, 경계왕래자원(transboundary fish stocks)이다. 이 중 2개국의 EEZ에 한하여 서식하거나 분포하고 있는 자원을 ‘양자간 경계왕래자원’이라 한다. 예를 들면, 캐나다와 미국 사이에 왕래하고 있는 북서대서양 조지뱅크(George Bank) 연안의 자원, 그리고 유럽공동체(EU) 및 노르웨이 사이를 왕래하는 북해자원 등이 여기에 속한다. 그리고 3개국, 혹은 그 이상의 EEZ에서 발견되는 자원을 ‘다자간 경계왕래자원’이라 한다. 그 예는 얀마옌(Jan Mayen)·아이슬란드·그린란드해 200해리 EEZ에서 발견되는 자원들과 발틱(Baltic) 빙어(Capelin)자원 등이 다자간 경계왕래자원이라 할 수 있다.

둘째, 경계내외분포자원(straddling fish stocks)이다. 2개국 혹은 그 이상 국가의 EEZ, 그리고 공해에서 해당 자원의 여러 단계의 생태주기에서 발견되는 자원으로서, 그 예로는 지중해 연안에서 발견되는 자원 및 바렌츠해(Barents Sea)의 대구와 민대구 자원을 들 수 있다.

셋째, 고도회유성자원이다. 예로서는 대부분의 참치자원이 여기에 속한다.

넷째, 소하성자원으로, 원산국 이외의 일국 혹은 그 이상의 국가, 혹은 EEZ를 통과하여 기원이 되는 강으로, 혹은 그곳에서부터 회유하는 자원으로, 이와 같은 자원에는 동북태평양의 풍부한 연어자원을 포함하고 있다.

다섯째, 강하성자원은 담수자원에서 대부분의 생애를 보내고, 하나 또는 여러 나라의 EEZ를 통과하여 공해로, 혹은 공해로부터 회유하는 자원으로 서유럽의 뱀장어 자원 등을 들 수 있다.³⁸⁾

이외에도 해양포유동물 즉, 고래나 물개와 같은 동물의 포획에 대해서는 연안국 또는 국제기구는 EEZ 내의 자원 보존조치보다 엄격한 규제조치를 취할 수 있고, 특히 고래에 대해서는 국제기구인 국제포경위원회(IWC)를 통하여 자원의 보존관리 및 연구 노력을 경주해야 한다(협약 제65조)고 규정하고 있다. 그리고 유엔해양법협약 제120조는 공해에 적용될 해양포유동물의 관리에 관하여 EEZ와 공해의 구분을 철폐하고 있기 때문에 이 자원의 이용에 대한 규제권을 연안국과 국제기구에 공동으로 부여하고 있다.³⁹⁾

따라서 해양생물자원의 과잉어획으로 인하여 자원감소 ⇒ 어장소멸 ⇒ 생산성 저하로 순환하게 되는 생태적·경제적인 문제를 해소하기 위하여, 특히 경계왕래자원은 소유권 개념에 기초한 국가 간의 배분보다는 국제적인 공동 관리방식을 통하여 합리적으로 보존하고 이용하는 것이 더욱 현실적이라는 견해가 지배적이다. 그뿐만 아니라, 현대 해양법의 기본이념을 위시하여 국제관행도 그러한 방향으로 정착되고 있는 것으로 볼 수 있다.⁴⁰⁾

2. 경계왕래자원의 보존관리에 관한 지역협력

경계왕래자원의 보존관리에 대해서는 유엔해양법협약 제63조 1항⁴¹⁾에서 규정하고 있는데, 경계왕래자원 및 상호 연관성 있는 자원이 2개국 혹은 그 이상의 연안국 EEZ에 분포하고 있는 경우, 연안국들은 직접적으로, 또는 적절한 지역 혹은 국제기구를 통해서 동 항 다른 규정을 침해하지 않고 해당 자원의 개발과 보존을 확실히 하고 조정하기 위해 필요한 조치를 위한 동의를 구해야

38) Anastasia Strati, Maria Gavouneli and Nikolaos Skourtos, "Unresolved issues and new challenges to the law of the sea", *Ocean Development* Volume 54, 2006, pp.3-19.

39) Ellen Hey, *The Regime of the Exploitation of Transboundary Marine Fisheries Resources*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, pp.61-63.

40) Tsuyoshi Kawasaki, "The 200-Mile Regime and the Management of Transboundary and High Sea Stocks", *Ocean Management*, Vol. 9, 1984, pp.7-20.

41) 유엔해양법협약 제63조 제1항은 인근국가의 EEZ 사이에 공해대가 존재하지 않는 경우에 그 경계를 회유 왕래하는 자원(경계왕래자원: transboundary stocks)에 대하여는 당해 연안국 간의 보존관리 책임을 규정하였다.

한다.

이 규정은 관련 연안국들이 해당 경계왕래자원의 개발과 보존을 보장하고 조정하기 위한 조치인 것이며, 연안국들은 직접적이거나 또는 적절한 지역기구를 통해서 협상을 하도록 하고 있지만, 조정 조치에 합의하도록 하는 의무 규정을 두지는 않았다.

여기서 주목한 점은 그러한 협상을 수행하는 데 있어서 협약 제63조 1항이 연안국들에게 미미한 지침이 되고 있다는 것이다. 그러나 제63조 1항 마지막 절인 “침해하지 않고”의 의미는 관련국이 경계왕래자원을 관리하고 있음에 있어서 협력관리든 다른 방법으로든 유엔해양법협약 제61조와 제62조 하에 여전히 경계왕래자원이 관련 연안국들의 보존관리에 의하지 않을 수 없다는 것이다.

이러한 지침에는 자원의 최적이용, 남획방지, 연간 최대생산량을 생산할 수 있을만한 수준의 자원량 유지 및 회복, 허용어획량 측정, 그리고 이용가능한 최적의 과학적 조건의 고려가 포함되어 있다. 사실상, 연안국이 자원을 공유하고 있는 다른 연안국과 어떠한 형태로든 협력 없이는 경계왕래자원에 관해 제61조 상의 의무를 완전하게 이행하는 것은 어려운 일이라 할 수 있다.

유엔해양법협약 제61조에 EEZ 내에서 경계왕래자원 보존에 관한 규정을 상세히 규정하고 있다. 연안국은 이용 가능한 한 최선의 과학적 증거를 고려하여 적절한 보존관리 조치를 통하여 EEZ 내 경계왕래자원의 유지가 위태롭게 되지 않도록 보장하여야 한다고 규정하고 있다.⁴²⁾

이에 따라서 연안국들은 EEZ 내에서 경계왕래자원의 남획을 방지할 의무가 있고, 이를 적절히 보존관리해야 한다. 그리고 연안국들은 이를 위해서 소지역적·지역적·세계적 국제조직과 협력해야 한다.

연안국들은 EEZ 내에서 경계왕래자원의 보존관리 조치를 취하는 데 있어서 언제나 자원이 고갈되지 않고 최적의 자원이 유지되며, 어획량 만큼의 재생산

42) 유엔해양법협약 제61조 제3항.

이 가능하며, 관련 수산자원 또는 종속종의 자원량을 재생산하는 데 위태롭지 않게 유지할 의무를 가진다.⁴³⁾

이를 이행하기 위해 연안국들에게 세 가지 의무가 주어졌다. 첫째, 연안국들은 어획량을 결정해야 한다. 둘째, EEZ 내에서 경계왕래자원의 자원상태가 유지되도록 어족의 수가 항상 유지되어야 한다. 셋째, 경계왕래자원이 최적수준으로 유지되어 재생산할 수 있는 수준으로 되어야 하는 것이다.⁴⁴⁾

이러한 주장들은 유엔해양법협약의 논의과정에서 많은 국가들로부터 지지를 받았다. 이러한 규정들은 뉴질랜드의 1977년 EEZ 규제에서부터 멕시코·노르웨이·포르투갈 등에서도 동일한 규정이 발견되는데, 이 수역에서 과학적 정보, 어획 및 어업활동 통계, 경계왕래자원의 보존에 관련된 기타자료는 적절한 경우 EEZ 내의 입어가 허용된 국가를 포함한 모든 관련 국가의 참여하에 권한 있는 소지역적·지역적 또는 세계적인 국제조직을 통하여 정기적으로 제공되고 교환되어야 한다는 것이다.

그리고 반폐쇄해 연안국들에게도 경계왕래자원의 보존관리·탐사·이용의 조정에 관해서 상호 협력할 의무가 있다. 연안국들은 경계왕래자원의 보존의무 뿐만 아니라, EEZ 내에서 경계왕래자원의 최적이용의 목적을 달성할 의무가 주어졌다. 이에 따라서 연안국들은 EEZ 내에서 경계왕래자원의 허용어획량을 결정해야 한다.

그리고 그 잉여분에 대해서는 이 수역 내에서 전통적으로 어업활동을 해온 국가에게 잉여분에 대한 입어가 허용된다. 그래서 많은 국가들이 어업협정에서 입어를 허용하고 있다. 이는 자원의 낭비를 줄이자는 데 목적이 있으며, 여기에는 연안국들의 사회·경제적 문제와 법적 문제들이 포함되어 있다.⁴⁵⁾

43) 유엔해양법협약 제61조 제3항.

44) 유엔해양법협약 제61조 제4항

45) 백봉흠·김영구·이석룡, “반폐쇄해 내에서 어업과 생물자원 보존에 관한 연안국 협력”, 「국제법학회 논총」, 국제법학회 제43권 제1호, 1998, pp.118-120.

3. 경계왕래자원 보존관리를 위한 실행규범

1995년 11월 FAO총회에서 채택된 「책임수산업 실행규범」(Code of Conduct for Responsible Fisheries)⁴⁶⁾의 적용대상은 전 세계적으로 국가와 국제기구, 수산업 주체 및 수산물 소비자에 이르기까지 광범위하며, 어선어업·양식업·수산물 가공 및 교역 등 수산업 전반에 걸쳐 모든 수산업 주체들이 지향할 책임수산업에 관한 기본지침을 포괄적으로 규정하고 있다.⁴⁷⁾

이 규범의 주된 목적은 책임 있는 어업활동을 위하여 관련 국제법 규칙에 따른 원칙을 마련하고 수산자원의 보존관리 및 개발을 위한 국가정책 수립 및 이행에 관한 원칙을 마련하며, 국제협력에 있어서 필요한 기준을 제공하는 데 있다.⁴⁸⁾

이것은 현재와 미래에 있어서 수산업을 영위하는 모든 국가와 기업 및 개인이 국제규범으로서 확립된 의무를 반드시 이행함으로써 해양생물의 다양성과 자연생태계가 보존될 수 있도록 노력하고 협력해야 할 책임인 것이다. 이와 같이 “책임수산업 실행규범”은 유엔해양법협약이 EEZ 제도에 관하여 규정한 기본이념을 구체화하여 모든 수산업 주체들로 하여금 실행할 것을 촉구하는 지침인 것이다.

특히 책임수산업의 일반원칙은 규범 제6조에서 규정하고 있는데, 합리적인 자원 관리·이용의 원칙, 의사결정 자료 신뢰성의 원칙, 자원관리형 어법 선택의 원칙, 연안생태계의 보존 및 생물종다양성 유지의 원칙, 전통어업의 보존 및 어민 생계보장의 원칙, 국가책임과 국제협력의 원칙, 국제법 준수 및 어업 분쟁의 평화적 해결 원칙 등이 그것이다. 그 외에도 해양생물자원의 회유성이

46) 1992년 5월 멕시코 칸쿤에서 개최되었던 “책임수산업에 관한 국제회의”에서는 FAO로 하여금 「책임수산업 실행규범」을 제정할 것을 요구하는 「칸쿤선언」을 채택하였다. 이 선언은 동년 6월 유엔환경개발회의(UNCED)에서 채택된 Agenda21에서 주요 관심분야로 받아들여졌다. 이를 이어받아 전문과 12개 조 및 82개 항목으로 구성된 「책임수산업 실행규범」을 마련하였다.

47) 규범 제1조.

48) 규범 제2조.

라는 생태적 특성상 효과적인 보존관리를 위해서는 지역수산기구를 통한 시행 조치의 일관성 유지가 중요함을 강조하고 있다. 따라서 모든 국가는 지역수산기구의 회원국이 아니더라도 그 기구가 취한 자원 보존관리 조치의 시행에 협력할 의무가 있다.⁴⁹⁾

많은 국가들은 지역수산기구 관할수역 내에서 조업중인 비회원국들을 즉시 합류시키거나 보존관리조치의 적용에의 합의를 통해 비회원국의 참여를 지속적으로 장려해야 한다고 주장한다.

이와 같이 “책임수산업 실행규범”은 어업국 뿐만 아니라, EEZ 연안국으로서의 책임수산업 이행에 관한 기본원칙을 제시하고 있다. 이러한 책임수산업의 확립과 함께 어업관리의 투명성을 제고하고 나아가서 각 국가별 어업관리 기준의 조정작업도 뒤따라야 한다.

특히 어업관리의 투명성 제고는 의사결정 자료에 대한 신뢰성의 원칙과 밀접하게 관련되어 있는데, 각국이 아무리 합당한 제도를 확립하고 있어도 수산행정 및 통계에 있어서 투명성·객관성이 담보되지 않으면 각국의 협력 및 공동관리 자체가 무의미해질 뿐이다.

또한 공정한 어업관리에 입각하여 불법어업을 근절해야 한다. 그리고 각국의 어업관리 방법의 구체적인 기준과 관련해서 어회물의 체장제한, 망목의 제한, 금어기·금어구 설정 등에 관한 조정과 통일작업이 필요하다.⁵⁰⁾

49) 규범 제8조.

50) 이창위, “동북아시아의 새로운 어업질서에 관한 연구”, 『서울법학』, 법문화연구소 제3집, 1999, pp.178-180.

제3장 어업협정체제에서의 수산자원의 보존관리

제1절 한·중·일 3국 어업협정체제의 법적 성격 및 의의

1. 한·중·일 3국 어업협정체제의 법적 성격

가. 한·중 어업협정

(1) EEZ

한·중어업협정의 체결을 위한 교섭은 1993년부터 본격적으로 시작되었는데, 한국은 EEZ를 최대한 넓게, 가상경계선 근처의 수역은 공동 관리하되 가능한 한 그 범위를 좁게 하자는 입장이었고, 중국은 EEZ 경계 확정시까지 양국의 12해리 영해 이원의 수역은 모두 공동어로수역으로 하자는 입장이었다.

이러한 양국의 주장이 크게 변화한 것은 1997년 7월 이후 잠정조치수역안(案)이 검토되기 시작한 후부터였으며, 양국은 EEZ 경계확정에 많은 시간이 소요되었으므로 황해에서 어업질서에 관한 무법상태가 지속되는 것을 방지하기 위하여 일정수역 범위에 대해서는 예외적으로 잠정 관리하는 제도를 도입하기로 합의한 후 1998년 11월에 마침내 어업협정이 타결되었다.⁵¹⁾

한·중어업협정은 전문에서 유엔해양법협약의 취지에 따라 협정을 체결하였음을 명시하고 있으며, 특히 어업분야는 EEZ 제도에 기초하여 상호 협력하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉, EEZ 내에서 연안국의 권리로서 타방국의 국민

51) 정갑용, “한·중 어업협정의 법적 평가”, 『해양수산』, 한국해양수산개발원 월간 통권 제171호, 1998, p.12.

및 어선에 대한 입어허가권을 규정하고 있으며, 이에 상응하여 각 체약국의 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 잠정조치 수역 등에는 적용되지 않는다. 어업협정은 이러한 EEZ 제도의 적용이 배제되는 수역을 명시함으로써, 역으로 어업에 관한 연안국의 주권적 권리가 인정되는 수역의 범위를 규정하고 있다.

EEZ 내에서 연안국에 인정되는 권리는 외국어선에 대한 입어허가권과 자국 국내법령의 외국어선에 대한 적용 및 집행권(이른바 연안국주의)을 들 수 있다. 한·중어업협정 상에는 연안국이 외국어선에 대한 입어 허가시 관련요소 즉, 자원상태·전통적 어업활동 등을 고려하도록 되어 있으나, 이는 유엔해양법협약 상 일반규정을 따른 것에 불과하다.⁵²⁾

즉, 자국의 EEZ 내에서 외국어선에 대한 입어허가 여부는 법적으로는 연안국의 재량사항이다. 다만, 일반적으로 현실적인 입어 허가시에는 급격한 어업질서 변동으로 인한 충격을 완화하기 위해서 타방국의 전통적 조업실적을 인정하고 있으며, 한·중간 입어교섭에서도 협정발효 후 일정기간 동안 한국 EEZ 내에서 조업하는 중국어선의 척수를 중국 EEZ에서 조업하는 한국어선 척수보다 다소 많게 허용하도록 합의되었다.

한편, 양국의 EEZ는 중국이 설정한 직선기선의 적법성 문제⁵³⁾ 등으로 영해기선으로부터 일정한 거리를 기준으로 획정하기 어려웠기 때문에 가상적인 황해 면적 이등분선을 기준으로 양국 연안으로 대등한 면적의 잠정조치수역을

52) 유엔해양법협약(제62조)은 연안국이 자국 EEZ 내 외국어선 입어허용시 고려할 사항으로서 '전통적 어로행위' 등을 규정하고 있다.

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

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 수산자원을 공동관리하게 되는 수역이다. 즉, 이 수역에서는 양국 정부가 공동으로 수산자원의 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.⁵⁴⁾

잠정조치수역 내 관할권 행사방식은 양국이 각각 자국어선에 대해서만 지도 및 단속 권한을 행사하는 이른바 선적국주의(船籍國主義)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 경계확정 이전에 체결되는 어업협정에서 관련국간 중복되는 수역에서 시행되는 수산자원관리의 강약의 정도와 제3국 어선에 대한 관할권 행사 등과 관련하여 일반적으로 grey zone⁵⁵⁾ 방식과 white zone⁵⁶⁾ 방식 등으로 구분하고 있다.⁵⁷⁾

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

55) 회색지대로서 원칙적으로 중첩수역 내에서 당사국간 수산자원 관리를 위하여 어획할당량을 결정할 뿐만 아니라, 제3국 어선에 대해서도 협의에 의해 할당량을 부여하는 형식이다.

56) 백색지대로서 당사국이 어업에 관하여 일체의 관할권을 행사하지 않는 것으로 원칙적으로 제3국의 어선도 동 수역에서 조업할 수 있다.

57) Robin. R. Churchill, "Fisheries Issues in Maritime Boundary Delimitation", *Marine Policy*, Vol 17. No.1. 1993, p. 45.

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, 협정상외의 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.

나. 한·일 어업협정

(1) EEZ

한·일 양국은 1996년부터 EEZ 경계확정 교섭과 어업협정 교섭을 병행하여 추진하였다. 그런데 EEZ의 경계확정 문제는 독도문제, 기점 선택의 문제 등 복잡한 사안과 결부되어 단기간 내에 전 해역에 걸쳐 합의를 도출하기는 어려운 실정이었다.

그리하여 한·일 양국은 EEZ의 경계확정 협상을 진행하면서 잠정적으로 적용할 어업협정을 우선적으로 체결하기로 하고 교섭을 진행하였다. 이른바 ‘선 어업협정 후 경계확정’의 방식을 택한 것이다.⁵⁸⁾

1998년에 채택된 한·일 어업협정의 법적 성격은 한국과 일본을 체약국으로 하는 어업에 관한 협정인데, 한·일 양국 간의 어업에 관한 문제를 조정하기 위한 명시적 양자조약이라고 할 수 있다.

이 협정은 양 체약국의 EEZ를 대상으로 하며, EEZ에서의 수산자원의 합리적인 보존관리 및 최적 이용에 관한 합의사항이고, 유엔해양법협약의 당사국

58) 杉山晋輔, “新日韓漁業協定締結の意義”, 『ジェリスト』, No.1151, 1999, pp.99-102.

으로서 상호입어를 허용하며, 양 체약국 EEZ에서는 단속관할권 행사는 연안 국주의가 적용된다.

어업협정은 잠정적 협정으로서 국제법상 “잠정조치”에 해당되는 것으로 볼 수 있다. 경계획정 이전의 잠정조치에 대해서는 유엔해양법협약 제74조 3항에서 규정하고 있는데, 동 협약의 대부분의 조항들은 지금까지 관습화 된 것들을 반영하고 있다. 경계획정 문제도 마찬가지이다.

그러나 EEZ 체제의 잠정조치는 유엔해양법협약에 의해 새롭게 성문화되어 탄생한 규범이며, 따라서 유엔해양법협약 제74조 3항에 규정된 잠정체제에 대한 내용은 새로이 성문화된 국제법 규범이다. 이는 협약에 가입한 국가들만이 동 조항에 구속된다는 것을 의미한다.⁵⁹⁾

잠정 어업협정에 대한 연구는 국제적으로 볼 때 아직 초보단계에 있다. 제3차 유엔해양법협약에서도 “EEZ 경계획정의 원칙 및 방법”에 관해서는 많은 토론이 있었는데 반해, 잠정조치에 대해서는 상대적으로 그다지 많은 관심이거나 토론이 없었다고 할 수 있다.⁶⁰⁾

(2) 중간수역

① 동해 중간수역

중간수역은 유엔해양법협약 제74조 3항 및 제83조 3항에 따라서 한·일 양국이 설치한 것으로 “실제적 성격의 잠정적 조치”였으며, “앞으로는 이러한 잠정적 조치가 존속하는 한 우리는 해양경계 획정에 관한 최종 합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해해서는 안 된다”는 의무를 부담하게 되었다고 주장하는 학자⁶¹⁾도 있지만 하여간 한·일간의 해역은 양국이 각각 200해리의 EEZ

59) Rainer Lagoni, "Interim Measures Pending Maritime Delimitation Agreement", *American Journal of International Law* Vol.78, 1984, p.349.

60) Oxman, "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea : The Seventh Session", *American Journal of International Law* Vol.73, 1978, p.22.

61) 이상면, “신 한·일 어업협정상 중간수역 문제”, 『국제법학회논총』, 대한국제법학회, 제43권 제2호, 1998, p.57.

를 가질 만큼의 충분한 해역이 보장되지 않기 때문에 전해역이 양국의 EEZ의 범위에 포함될 수밖에 없다.

그러나 양국은 어느 한 나라의 EEZ에 속하지 않는 중간수역을 설정한 바가 있다. 중간수역은 양국 사이의 EEZ의 경계선으로서 주장하는 바가 겹쳐지게 되는 수역을 의미한다.

현행 한·일 어업협정 제1조는 “이 협정은 대한민국의 EEZ와 일본국의 EEZ에 적용한다”고 규정함으로써 중간수역도 양국의 EEZ에 포함됨을 밝히고 있다. 그러므로 한·일간에 합의한 중간수역은 제3국이 어업의 자유를 포함한 해양자유의 원칙을 향유할 수 있는 공해상의 수역이 아니라, 양국의 EEZ 내에 있는 수역으로 제3국에 대하여는 양국의 EEZ에 관한 법률이 적용된다고 할 수 있다.

중간수역이 공해의 성격을 갖고 있다는 일부의 주장은 한·일 양국의 어선의 자유로운 조업이 보장된다는 점에서 그 타당성이 인정될 수 있으나, 제3국에 대하여는 한·일 양국의 합의나 승인이 없이는 허용되지 않는 해역으로 원칙적으로 모든 국가의 자유로운 조업이 보장되는 공해가 아니다.

현행 한·일 어업협정 제1부속서에 따르면, 동해 중간수역에 있어서는 자원 관리에 관한 한 선적국주의를 적용하며, 상대방 국가의 국민 및 어선에 대해 자국의 법령을 적용하지 않기로 합의하여 체약국의 자유로운 어업활동을 원칙적으로 보장함으로써 한국의 입장이 충분히 반영되어 있다고 할 수 있다.

따라서 양국이 합의하지 않는 한 중간수역에서 총허용량을 설정하거나 어획 조건을 정하여 상대국에게 이의 이행을 강제할 수 없다. 다만 당사국은 수산 자원의 보존을 위하여 한·일 어업공동위원회의 협의결과에 따른 권고를 존중하며 업종별·어종별 조업실적 및 관련 정보를 상호 제공하도록 규정하고 있다(제1부속서 2항).

동해 중간수역에 대해서 한·일간의 공동관리 수역이라고 주장하는 정치인이나 학자들도 있지만, 공동으로 관할권을 행사하는 요소가 일체 없다.⁶²⁾ 중간

수역은 영유권 문제와 관련하여 어업의 문제는 분리되지 않는다고 보는 학자도 있다. 그러나 어업권이란 결국 주권적 영역권에서 연유되는 것으로 어업문제와 영유권문제는 본질적으로 분리될 수 없다고 주장한다.

그러나 EEZ에 관한 연안국의 권리가 “주권”이 아닌 “주권적권리”이며, EEZ의 명칭에서 나타난 것 같이 그 권리가 결코 배타적이 아니라는 사실을 고려하면 반대측의 주장은 설득력이 없다. 동 수역의 경제적자원에 대한 연안국의 주권적 권리는 결코 배타적이지 않다.⁶³⁾

어업수역을 설정한 협정에서 어업관계만 규율하고 영토의 영유권을 규율하지 않은 경우에는 어업과 영유권은 무관하다는 국제판례도 있다. 국제사법재판소는 1953년 영국과 프랑스간의 망끼에와 에크레오 사건(The Minquiers and Ecrehos Case)에서 망끼에와 에크레오 섬과 인근 바위섬 주위에 영국과 프랑스가 공동 어업수역을 설정하였지만 이는 도서의 영유권과는 무관하다고 하였다.⁶⁴⁾ 그러나 일본은 동해 중간수역 등 특정수역의 성격과 관련하여 일반적으로 공동 자원관리가 행하여지는 것으로 보고 있다⁶⁵⁾.

② 제주남부 중간수역

제주도 남부와 큐슈 서부 사이의 해역은 양국의 남부 대륙붕 공동개발 협정에 따라 한국이 주장하는 대륙붕의 자연적 연장원칙에 따른 경계선과 일본이 주장하는 중간선 사이의 중복해역이 양국간 대륙붕 공동개발구역으로 설정되어 있다.

그러나 현행 한·일 어업협정에는 양국이 주장하는 EEZ의 중간선이 중복되는 해역을 포함하는 일정수역을 중간수역으로 합의하였다. 이는 양국간 남부

62) 김선표 외, 「잠정수역의 법적 성격과 중간수역 운용문제연구」, 한국해양수산개발원 기본연구과제, 1999, p.35.

63) Edward D. Brown, “The International Law of the Sea”, Ocean Development & International Law Vol. 1, 1994, p.220.

64) 김명기, 「독도의 영유권과 국제법」, 안산: 투어웨이사, 1999, p.157.

65) 深町公信, “日韓漁業關係”, 「現代海洋法」, 2003, pp.197-223. 일본 외무성의 공식입장도 이를 공동관리수역으로 보고 있다(조선일보, 1998. 9. 26).

대륙붕 공동개발 구역의 상부 대부분을 일본의 EEZ으로 인정한 것으로도 해석이 가능하나, 현행 한·일 어업협정 제15조는 어업에 관한 사항에만 영향을 미치는 것으로 한정하였다.⁶⁶⁾

제주남부 중간수역은 수산자원의 보존과 적절한 관리를 위하여 어업공동위원회의 결정에 따라서 필요한 조치를 취하기 때문에 공동관리 성격이 강한 수역이라 할 수 있다.

이 수역은 대륙붕 공동개발구역 상부의 일부를 구성하는 수역이기 때문에 수역의 면적이 공동 개발구역 전체보다 좁아졌다는 점을 제외하면 공동 관리적 성격이 강해져도 한국에게 불리한 점은 없다. 따라서 이 수역은 “잠정적 성격의 공동어업수역”이라고 할 수 있다.⁶⁷⁾

제주남부 중간수역은 한·일 양 체약국 정부의 대표로 구성된 어업공동위원회를 통하여 수산자원의 보존관리에 관한 사항을 협의하고 결정하게 된다. 제주남부 중간수역에 대한 어업공동위원회의 결정은 동해 중간수역에 대한 어업공동위원회의 권고와는 달리 법적 구속력이 있기 때문에 양 체약국은 이 결정에 따라 수산자원의 보존과 적절한 관리를 위하여 필요한 조치를 자국민과 어선에 대하여 취해야 한다.

어업공동위원회의 결정이 양 체약국의 국민과 어선에 직접 적용되는 것은 아니지만, 양 체약국 정부에 대하여 구속력을 갖기 때문에 궁극적으로는 양 체약국 정부가 어업공동위원회의 결정에 따라 취하는 조치를 통하여 양국의 국민과 어선을 규율하게 된다.

양 체약국 각각 1명씩의 대표와 1명씩의 위원(계 4명)으로 구성되는 어업공동위원회를 설치하고, 매년 1회 이상의 회의를 개최하며, 이 위원회는 상호 EEZ 입어조건과 중간수역에 있어서 자원관리 조치 등에 관하여 협의하고 양

66) 최낙정, 「한·일, 한·중간 어업협정과 EEZ의 경계획정에 관한 연구」, 한국해양대학교 박사학위논문, 1999, p.123-124.

67) 이창위, “동북아지역의 새로운 어업질서에 관한 연구”, 「서울법학」, 법문화연구소 제3집, 1999, p.169.

체약국에게 권고하는 것 등을 임무로 한다(제12조).

한·일 어업공동위원회는 어업에 관한 양자조약인 한·일 어업협정의 시행과 관련하여 협정 제12조의 규정에 따라 협정의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 설립된 기능적 국제협의기구로서 독자적인 법인격을 갖지는 않는다. 현행 한·일 어업협정이 규정하는 어업공동위원회의 권능은 타방체약국 국민에 대한 입어 허가조건·조업질서 유지 등 제한적인 권고권을 갖는다(제12조의 제4항).

그리고 제주남부 중간수역에서의 수산자원 보존관리에 관하여는 협의 결정권을 갖는다(제12조 제5항). 그런데, 양 체약국 동수의 대표로 구성되는 어업공동위원회가 협의를 통하여 공동의 이해관계에 관한 권고안에 합의한다는 것은 그 자체로서 쉬운 일이 아니다.

그것은 1965년 한·일 어업협정을 운영하는 과정에서 있었던 어업공동위원회의 경험을 통하여서도 입증된 바가 있다.

어업공동위원회의 결정은 양 체약국 정부대표간의 합의로서 이루어지는 것이므로 양 체약국 정부의 결정이 되고, 이러한 결정에 따라 양 체약국 정부가 취하는 자원관리 관할권은 공동으로 행사하는 것으로 된다.

그러나 내용상으로는 어업공동위원회의 결정이 각 체약국에 대하여 법적 구속력을 가지므로 입법적 관할권이 공동으로 행사되는 요소를 포함하고 있지만, 형식상으로는 입법적 관할권과 집행적 관할권을 선적국이 행사하는 것으로 되어 있기 때문에 제주남부 중간수역도 엄밀한 의미에서 양 체약국이 공동 관리하는 수역이 아니다.

그럼에도 불구하고, 양 체약국이 수산자원의 보존과 적절한 관리를 위하여 어업공동위원회의 결정에 따라서 필요한 조치를 취하기 때문에 공동관리의 성격이 강한 수역이다.

다. 중·일 어업협정

(1) EEZ

유엔해양법협약의 발효 이후 일본에서는 200해리 EEZ 체제를 전면적으로 실시해야 한다는 여론이 활발하게 일어났다. 이에 따라 일본정부는 1996년도에 유엔해양법협약을 비준하면서 자국내에서 유엔해양법협약 발효일인 1996년 7월 20일을 기하여 자국의 ‘배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률’과 ‘배타적 경제수역에서의 어업 등에 관한 주권적 권리의 행사 등에 관한 법률’을 동시에 공포하였다. 이를 통하여 1996년 7월 20일부로 구 체제의 어업협정이 존재하는 한국과 중국에 대한 관계를 제외하고는 EEZ 체제를 전면적으로 도입했다.

중국정부는 1996년 5월에 EEZ 선포 방침을 발표하였지만, 어업인들의 반대 여론으로 인하여 1998년 6월에야 “배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률”이 공포되었다. 유엔해양법협약의 당사국으로서 중·일 양국은 배타적 경제수역을 선포함으로써 양자간 새로운 어업협정의 체결을 위한 교섭이 진행되었으며, 교섭에 있어서 일본은 대단히 적극적이었던 반면에 중국은 소극적이었다. 이러한 태도의 차이는 양국 모두가 새로운 해양질서의 도래를 인식하면서 자국 어업의 이해관계를 고려한 데서 비롯한 것으로 볼 수 있다.

중·일 양국은 1996년부터 교섭을 시작하여 EEZ 체제의 확립에 합의하였지만, 일본은 어업문제만을 대상으로 연안국주의·중간선원칙을 견지한 반면, 중국은 경계획정의 원칙(형평원칙)·선적국주의·조업실적 인정을 주장하는 등 인식의 차이가 있었다. 그러나 교섭을 거듭하여 1997년 11월에 신 어업협정이 체결되었다. 양국은 상호 EEZ를 인정하며, 연안국주의로 관리한다는 내용이다. 단, 양국이 모두 관련 있는 동중국해 남부(북위 27도-32도 40분)는 52해리까지 EEZ가 되도록 하였다.

동 협정의 특징은 양국의 협정수역 내에서 수산자원 보존과 합리적인 이용

을 목표로 어업활동을 규제하고, 협정 위반 어선에 대한 단속 및 처벌은 선적국주의에 의하여 처리되었다(협정 제3조). 또한 쌍방은 자국 어선에 대하여 항해와 어업활동의 안전 및 질서유지, 그리고 해상사고의 원만한 수습에 필요한 조치를 취하고 상호간에 타방체약국 어선의 긴급피난권을 인정하였다.

이 협정을 통하여 중국은 영해기선으로부터 100~150해리의 수역에 걸쳐 2개의 저인망 휴어구, 3개의 저인망 보호구 및 선망 보호구와 600마력초과 기선저인망어선의 어업금지수역을 설정함으로써 해양관할권의 확대 조치를 취하였다.

(2) 잠정수역 등

중·일간의 어업협정에서 해양경계 획정 원칙에 대한 양측 입장을 불일치로 인하여 잠정수역을 두고, 센카꾸제도(尖閣諸島, 중국명은 釣漁島)의 영유권 문제와 관련하여 유보수역을 두었다. 일본에서는 유보수역을 잠정수역이라 부르고 있다.⁶⁸⁾

중·일 양국은 북위 27도와 북위 30도 40분 사이의 해역에 대해서 양국 연안으로부터 양측의 EEZ를 설정하고, 그 바깥수역은 잠정수역으로서 어업공동위원회의 결정에 따라 수산자원을 공동관리 하되(제7조), 북위 27도 이남의 동중국해와 동경 125도 30분 이서의 남중국해 수역 중 중국의 EEZ 바깥수역에 있어서는 어업질서를 유지하도록 하였다(제6조).

잠정수역에서는 타방 체약국 국민에 대한 자국 법령의 적용을 유보하기로 하고, 특히 동해와 태평양의 일본 EEZ에서 중국의 오징어채취기 어업실적을 협정 발효 후 5년간 인정하는 내용에 대해 합의의사록을 통하여 언급하고 있다. 잠정수역이나 현행조업유지수역 설정 등은 한·중 어업협정이나 한·일 어업협정상의 중간수역 등과 유사한 잠정체제이다.

68) 坂元茂樹, “新韓日漁業協定の意味”, 『서울국제법연구』, 서울국제법연구원, 제6권 1호, 1999. pp.45-65.

2. 현행 어업협정 체제의 의의

가. 중첩수역의 운용

한·중·일 3국의 어업협정 체제는 외형적으로는 연안국의 수산자원에 대한 책임 있는 보존관리와 이용이라는 권리·의무를 실현시켰다고 볼 수 있지만, 완전한 실현은 아니다. 왜냐하면, 쌍무적 어업협정 체결과정에서 중간수역·잠정조치수역·잠정수역 등 공동어로수역(중첩수역)이라는 형태의 제도를 도입했기 때문이다.

공동어로수역의 법적 성격에 대해서는 white zone과 grey zone의 적용논란이 있다. 한·중·일 3국간에 체결된 양자간 어업협정에서는 한·중 잠정조치수역과 한·일 중간수역 및 중·일 잠정수역은 공동의 수산자원 보존조치를 결정함에 있어서 조금씩 차이가 있는데, 한·일 제주남부 중간수역, 한·중 잠정조치수역, 중·일 잠정수역은 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 체약국간에 합의된 사항이 이행될 경우에는 차이가 없지만, 합의내용을 체약국이 위반한 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)⁶⁹⁾ 주변수역은 좀 더 공해적 성격에 가까운 수역으로 설정된 반면, 그렇지 않은 황해 및 동중국해 등은 공동 관리적 성격이 강하게 규정된 것이다.

한·중·일 3국의 중첩수역은 법적으로는 제3국의 어선이 조업할 수 없는

69) 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.

어업협정 당사국의 어선만 공동으로 조업할 수 있으므로 grey zone으로 이해되지만, 실제 적용은 협정 당사국 사이의 자유로운 어업활동이 보장되는 제한적 공해의 성격을 띠고 있다.

한·일 어업협정의 경우 동해 중간수역에서는 일본이 동 수역에서 수산자원 보존관리 조치를 강하게 요구하고 있는 반면, 한국은 제주남부 중간수역에서 수산자원 보존관리 조치를 요구한 바가 있다. 한·중어업협정의 경우 잠정조치수역에 대해 한국이 수산자원 보존관리 조치를 주장하고 있으나, 중국은 이를 외면하고 있다.

그러나 중·일어업협정의 경우와 같이 잠정수역에서의 수산자원 보존관리 조치를 위해 어업공동위원회에서 상호 노력하고 있음을 볼 때, 중첩수역에 대한 수산자원 보존관리 조치는 자원·경제적인 논리보다 정치·사회적인 논리가 더 크게 작용하고 있음을 알 수 있다. 따라서 자원·경제적인 논리와 정치·사회적인 논리가 서로 조화를 이룰 수 있는 협력체제가 필요하다고 볼 수 있다.

나. 상호 입어제도

지금까지 동북아해역에 있어서 어장 이용과 관리는 주로 한·중·일 3국에 의하여 주도되어 왔다. 그러나 이들 3국은 지리적 근접성에 기인한 정치·경제 분야의 역사적 특수관계로 인하여 수산자원 보존관리에 관한 상호협력보다는 수산자원의 경쟁적 개발과 이용에 주력해 왔다.

그리고 일본은 1980년대 중반까지 막강한 해양력을 배경으로 하여 어업분야에 있어 주변 연안국들에게 항상 가해자의 위치에 있었다. 따라서 이 지역 각국의 해양관할 정책은 1차적으로 대일 방어적 차원에서 성립되고 시행되었기 때문에 국제어업 관계도 주로 일본을 축으로 하여 형성되어 온 것이 특징이다.

그러나 근래에 와서 한국과 중국의 어업기술이 발달하고, 어업규모가 확대

됨에 따라 이들 국가의 국민들에 의한 어업활동의 범위는 연안으로부터 근해 어장으로 급속히 확장되었고, 이 지역 각국 어민의 경쟁적 조업으로 인하여 수산자원의 심각한 감소현상이 초래되었다.

이러한 상황에서 1977년부터 역내 국가들은 200해리 EEZ를 선포하기 시작했고, 1998년에 중국이 마지막으로 EEZ를 선포함으로써 동북아해역은 완전한 EEZ 체제로 전환되었다.⁷⁰⁾

이와 같이 동북아해역의 각 연안국들이 해역관리 제도를 EEZ 체제로 전환함에 따라 과도어획으로 인한 고갈위기에 처한 수산자원을 보존하기 위한 자원의 국가 간 적정배분 문제 등이 중요한 이슈로 부각된 것이다. 그러나 전통적으로 근해어장을 공동 이용해 온 각 연안국들의 어업에 관한 이해관계를 일시에 조정하여 개편한다는 것은 상호간에 큰 부담이었다.

1994년 유엔해양법협약이 발효됨에 따라 한·중·일 3국은 국내 관련법규를 정비하여 EEZ를 설정하는 한편, 양자 간의 어업교섭을 통하여 새로운 어업협정을 체결하기에 이르렀다.

일본은 어업에만 한정하여 협의를 조속히 진행시키고, EEZ 경계확정을 중간선으로 할 것으로 주장한 반면, 한국과 중국은 영토 및 EEZ 경계확정을 포괄적으로 협상해 나가며, 과거 어획실적을 존중해 줄 것을 주장하는 등 협의는 난항을 거듭하였다.

오랫동안 협의가 진행되는 결과 1999년 2월에 한·일어업협정이, 2000년 6월에 중·일어업협정이, 2001년 6월에 한·중어업협정이 각각 발효되어 상대국 EEZ에 대한 상호입어 제도를 실시하게 되었다. 따라서 상호입어는 전통적인 조업의 관행을 감안하고, 한·중·일 3국간의 사회·경제적인 여건을 고려하는 등 3국간의 공통된 인식이었으며, 체제전환에 기인한 충격을 완화시키기 위한 조치였다고 볼 수 있다.

70) 1977. 7. 1 일본의 EFZ 선포(한국과 중국에 적용유보) →1996. 7. 20 EEZ로 변경
1996. 8. 8 한국의 EEZ 선포, 1998. 6. 26 중국의 EEZ 선포.

제2절 현행 어업협정체제 하에서의 수산자원 보존관리 평가 및 수산업 동향

1. 수산자원 보존관리 평가

가. 상호 입어제도의 모순

연안국은 EEZ 수역에서의 수산자원의 어획가능량과 자국의 어획능력을 결정하고, 그 잉여분에 대하여는 협정을 통하여 타국의 어획을 인정해야 한다.⁷¹⁾ 아울러 TAC 관리에서 연안국의 어획능력분을 공제하는 것이 잉여허용어획량이 되는데, 이 잉여허용어획량에 대하여 관련 어업국의 입어를 허용함에 있어서 연안국은 그것을 적절히 배분해야 한다. 그 과정에서 연안국이 고려해야 할 사항들은 유엔해양법협약 제62조에 규정되어 있는바 당해 연안국 이익의 중요성과 더불어 특히, 개발도상국과 내륙국 및 지리적 불리국의 이익, 그리고 전통적으로 어업에 관하여 기득권 있는 국가의 경제적 혼란을 극소화 할 필요성 등이다.

연안국이 어업국의 입어를 허가하고 입어허용량을 배분하는 구체적인 규범은 당해 어업국과의 협정에 의해 결정되며, 입어허가의 조건과 입어로 등을 정하는 연안국의 국내법령과 규칙에 따라 규율된다. 입어허용량 배분에 관한 협상과정에서 연안국이 어업 이외의 국익에 관한 사항을 개입시킬 수 있는가의 여부에 대하여 유엔해양법협약은 아무런 규정을 두고 있지 않지만 이러한 협상과정에서는 자연히 정치·경제·사회적 문제가 개입되는 것이 현실이다. 그리고 연안국은 자국 EEZ내의 수산자원에 대한 허용어획량을 결정할 책무와 적절한 수산자원 보존관리 조치의 목표로서 MSY가 유지될 수 있는 어업관리

71) 유엔해양법협약 제61조, 제62조 제1항 및 제2항.

제도의 시행을 요구하고 있다. 원래 TAC 관리제도는 해양법상 연안국이 자국의 어획능력을 결정하여 TAC와의 차이 즉 잉여분을 타국에 배분해 줄 수 있도록 하기 위한 목적으로 정해진 관리기준이지만, 현실은 그 취지와 상당한 거리가 있다고 볼 수 있다.

이러한 상호입어제도의 모순을 개선하기 위하여 한·중·일 3국간에는 다양한 노력들이 시도되었다. 양국의 EEZ 상호입어는 매년 어업공동위원회에서 조업조건이 합의되는데, 조업조건은 조업수역·조업기간·사용가능어구·업종별 어획량 할당 등이 포함된다. 그리고 2005년부터는 업종별 어획량 할당과 더불어 어종별 어획할당량 제도가 도입되었다. 어종별 할당제는 주요 관리대상 어종을 어업공동위원회에서 정하고, 대상어종의 자원을 평가해서 지속적 어획수준을 고려하여 타방국 어선에 할당하는 것으로 MSY 실현을 위한 진전된 협의의 결과이다.

한·중 간에는 어종별 할당제 도입이 진행되지 못했다. 어업공동위원회에서 중국 당국은 어종별 할당을 위해서는 대상어종에 대한 자원의 조사와 평가가 이루어져야 하고, 자국의 어선에 대한 관리가 전산화되어야 하며, 감시체제도 갖추어야 하는데, 아직까지는 이러한 여건이 되어있지 않다는 입장에 따라 앞으로 2010년 이후에 도입을 검토하겠다는 원론적인 입장을 되풀이하고 있어 진전이 없었다. 이에 따라 한·일간 EEZ에서의 어종별 할당제만 실시하고 있다.

어종별 할당에 있어서 일본 EEZ에서의 한국어선에 대한 어종별 할당은 쾰치·전갱이·고등어류·정어리·살오징어·가자미류·참돔·갈치·삼치·등의 9개 어종이고, 한국 EEZ에서 일본어선에 대한 어종별 할당은 전갱이·정어리·고등어류·살오징어·가자미류·참돔·붕장어·갈치·삼치 등의 9개 어종에 한정된다.

총어획허용량은 어업협정 체결 당시에 한국어선의 할당이 일본어선에 비해 많았지만, 그 이후 일본어선의 할당량을 기준으로 한국어선의 할당량이 삭감되어 2002년부터는 등량으로 되었다. 일본어선의 할당량도 등량에 의거하여

점차 감소되었는데, 이는 입어희망자가 없거나 적었기 때문이다. 입어 업종은 어업협정 발효 초년도에는 15개 업종이었던 것이 2005년 이후에는 10개 업종으로 줄어들었다. 주요 업종은 대중형선망의 할당량이 약 80% 수준으로 가장 많고 나머지는 이서저인망·오징어채낚기 등이 20%대를 차지하고 있다.

할당량 소진은 어업 종류 혹은 연차별로 다른데, 한국어선이 일본어선을 약간 상회하는 수준이다. 한국어선의 소진율이 높다고 하더라도 20~35%이며, 양국 어획 할당의 과반수를 점하는 대형선망의 소진율은 모두 40% 이하의 수준에 머물러 있다. 이는 양국 어민들이 새로운 조업규정에 잘 적응하지 못하는 데다 까다로운 조업조건이 문제인 것으로 지적되고 있다. 척당 어획소진율을 비교할 때 한국과 일본은 어업협정 발효 초년도에 각각 15만톤, 9만톤이었으나, 실제 어획량은 약 2만톤 수준으로 거의 차이가 없었다. 양국의 어획소진율이 낮기는 하나, 우리나라는 2002년부터 30% 수준을 넘기고 있는 반면, 일본은 여전히 10~20% 수준에 머무르고 있다. 이를 통하여 일본보다 한국이 상대방 어장에 대한 의존도가 더 크다는 것을 알 수 있다.

이러한 등척·등량의 입어제도는 한·일 양국이 동일 어종에 대해서 등척·등량을 실시하고, 비록 10여개의 어종에 대해서 자원을 보존관리한다는 차원은 있으나, 대상 생물에 대한 자원의 조사 및 공통된 인식하의 자원의 평가, 그리고 그것에 의한 자원의 배정으로 이루어진 것이라기보다는 정보의 교류가 없는 자국의 일방적인 자원평가에 의해서 이루어지는 것으로 수산자원의 실질적인 보존관리 조치와는 다소 거리가 멀다고 할 수 있다.

나. 수산자원의 감소

남획의 주요 원인 중의 하나로서 중국어선의 불법어업을 들 수 있다. 한·중 어업협정 발효 이후 한국어선이 중국 당국에 나포된 경우는 4건으로서 조업수역 위반이 3건, 조업일지 관련 위반이 1건이고, 연도별로 보면 2002년 1

건, 2004년 2건, 2006년 1건이다. 그러나 중국어선의 불법어업 건수는 <표 3-1>에서 볼 수 있듯이 2001년부터 2007년까지 2,577건으로 나타났다.

유형별로 분석해 보면, 영해침범 203건, 특정금지구역 침범 285건, 무허가 708건, 망목위반 71건, 조업수역 및 방법 위반 61건, 조업일지 관련 1,056건, 기타 123건으로 나타났으며, 연도별로는 2001년 125건, 2002년 175건, 2003년 240건, 2004년 437건, 2005년 584건, 2006년 522건, 2007년 494건으로 나타났다. 이 중에서 특정금지구역의 침범은 285건으로 나타났는바, 동 해역에서의 불법어업의 문제는 남북한 간의 긴장 조성에도 영향을 줄 수 있다.

특정금지구역에서의 중국어선의 불법어업을 예방하기 위해서 한·중어업공동위원회에서 중국의 어정선 배치를 강화하는 등의 노력을 하도록 조치를 하였으나, 불법어선의 수는 줄어들지 않고 있다. 또한 최근에는 중국 불법어선의 한국 단속공무원에 대한 폭력행사가 심각한 수준에 이르렀다는 것이다. 해양경찰청이 2008년도 국회에 제출한 국정감사 자료에 따르면, 2002년부터 2008년까지 불법조업을 단속하다 벌어진 폭력사고는 총 17차례로 1명의 경찰관이 숨지고 26명이 중경상을 입은 것으로 나타났다.⁷²⁾

한·일간의 불법어업 건수는 <표 3-2>에서 보는 바와 같이 1999년부터 2007년까지 한국이 184건, 일본이 15건이었다. 한국의 경우 유형별로 살펴보면 무허가가 46건, 조업조건 및 절차위반이 120건, 임검기피가 18건이었으며, 조업조건 및 절차위반에 있어서는 금지구역 위반이 21건, 조업구역 위반이 15건, 어구위반이 8건, 허가장 미소지 및 조업일지 부실기재 등이 70건, 표지판 미부착이 6건이었다.

연도별로 보면 1999년이 20건, 2000년 22건, 2001년 24건, 2002년 32건, 2003년 27건, 2004년 19건, 2005년 15건, 2006년 10건, 2007년 15건 등으로서 1999년부터 2002년까지 증가하다가 2003년부터 하향추세를 나타내고 있다. 이러한 상황변화는 그동안 한국 정부의 불법어업에 대한 계도와 처벌 강화에 기인한

72) 연합뉴스, 2008년 9월 30일자.

다고 할 수 있다.

조업조건 및 절차위반에 있어서 1999년부터 2001년까지는 위반건수가 많지 않다가 2002년부터 2004년까지의 기간 동안에 적발건수가 급격히 증가된 것은 한·일간의 조업규제가 강화되었기 때문이다. 그러나 2005년 이후에는 다시 그 건수가 줄어들었는데, 그 이유는 어민에 대한 적극적인 계도가 주효하였으며, 특히 “소형기선저인망 정리에 관한 특별법” 제정으로 약 2,700 여척의 불법 어선을 정리한 것에 기인한다고 할 수 있다.

<표 3-1> 2001~2007년간 타방국 EEZ에서 한·중간 불법어업 단속 현황

국가별	총 건수	영해 침범	특정구역 침범	조업조건 위반
한국	4	-	-	4
중국	2,577	203	285	2,089

자료 : 농림수산식품부

<표 3-2> 1999~2007년간 타방국 EEZ에서 한·일간 불법어업 단속 현황

국가별	총 건수	무허가	조업조건 위반	임검기피
한국	184	46	120	18
일본	15	5	10	-

자료 : 농림수산식품부

그리고 한·중·일 3국간의 어업협정상 중첩수역에서는 거의 자원관리가 이루어지지 않고 있다. 어업협정 당사국의 어선은 자유롭게 어업활동을 하고 있으므로 수산자원의 감소현상은 뚜렷하다. 2000년 이후 한·중·일 3국의 수산물 생산량은 전반적으로 감소된 것으로 나타났으며, 한국의 경우 연근해어업에서 상업적으로 중요한 어종인 대구와 민어가 다소 남획된 것으로 나타났다. 또한 일본의 경우 과거 20년 동안 주요 어종에 대한 자원상태를 모니터링 한 결과 정어리·대구 등을 포함한 41개 어종의 자원 수준은 악화된 것으로 나타

났다. 마지막으로 중국의 경우에는 2000년 이후 생산량이 약간 감소하였으나, 1백만 톤 이상 생산하는 어종 중에서는 연체동물·멸치·기타 해산어류 등이 크게 감소한 것으로 나타났다.

<표 3-3>에서 한·중·일 3국의 자원변화를 통해서 보면 한국은 대구·민어 등이 감소하였고, 중국은 연체동물·멸치 등이, 일본은 정어리·대구 등이 감소하였다. 특히, 최근의 자원고갈에 의해 중국의 단위노력당 어획량(CPUE)이 1997년 1.3에서 지속적으로 감소하여 2006년에는 1.15로 줄어든 것으로 나타났다으며, 한국도 1990년 3.4이던 것이 수산자원이 급감하였던 2000년 초반까지 3.0까지 줄어들었으나, 감척사업 등으로 생산성은 회복되어 최근 3.2에 이르는 것으로 나타났다. 이러한 자원량 또는 생산량의 감소는 인간에 의한 남획 등의 원인으로 나타나고 있어, 국제적인 공동연구를 통한 지속적 수산업의 실현을 위한 방안 마련의 필요성이 제기되고 있다.⁷³⁾

<표 3-3> 한·중·일 3국의 수산자원 변화 동향

구 분	자원 변화 동향	비 고
한 국	대구, 민어 등 크게 감소	2000년 이후 공통적으로 생산량 감소 (CPUE 감소)
중 국	연체동물, 멸치, 기타 해산어류 등 크게 감소	
일 본	정어리, 대구 등 크게 감소	

한국해양수산개발원 자료⁷⁴⁾

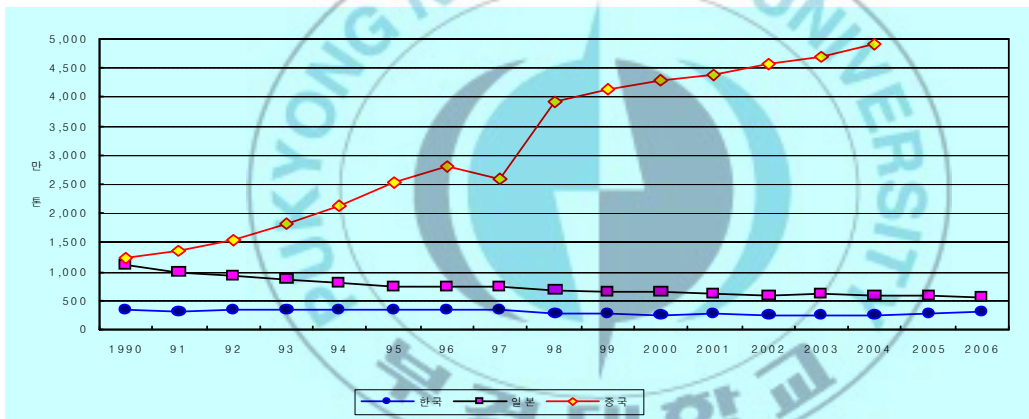
<그림 3-1>에서 한국은 어업의 발전기인 1970년대부터 성장하여 1986년 370 만톤으로 사상 최대치를 기록하였다. 그 후 어업생산은 지속적으로 감소하여 1990년에는 328만 톤이었고, 동북아해역에 새로운 어업질서가 확립된

73) 홍현표 외, 앞의 보고서, pp.29-30.

74) 홍현표 외, 앞의 보고서., p.29.

1990년대 후반부터 2000년 초반에 걸쳐서는 200만대로 떨어졌다. 특히 한·중 어업협정이 체결된 이래 한국의 근해어업 중에서 대표적 업종인 ‘외끌이 대형기선저인망어업’은 1999년 1,336천 톤에서 2003년에는 1,097천 톤으로 줄어들었다.⁷⁵⁾ 연근해어업의 생산량은 국내 총생산 대비 2001년 47%를 차지한 이래 계속 감소하여 2006년에는 36.6%를 기록하였다.

중국은 1980년 이후 어업의 생산은 크게 늘었는데, 계획경제체제에서 시장경제체제로 전환하면서, 이 시기에 어선은 개인 소유가 되었고, 그로 인해 생산량은 폭발적으로 늘어났다. 그리고 일본은 고도성장기(1955-1973)에 어업생산량이 급증하였고, 1988년에는 사상최고인 1,279만 톤에 달하였다. 그러나 그 후 어업생산량이 급격히 저하되었고, 1991년에는 1,000만 톤을 하회하기 시작하여 2005년에는 576만 톤으로 되었다. 이와 같이 10년 기간 동안 절반 수준으로 감소한 것이다.



주: 한국은 연근해어업·원양어업·양식어업·내수면어업, 중국은 해면어업(어로+양식)·내수면어업(어로+양식), 일본은 연안어업·근해어업·원양어업, 내수면어업 및 양식어업을 포함.
 자료 : 각국 어업생산통계 참조.

<그림 3-1> 한·중·일 3국의 어업생산량 변화추이

75) 박영병, “한·중 어업협정 이후 한·중 수산업변화에 관한 연구”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회 제38권 제1호, 2007. p.74.

이상에서의 한·중·일 3국의 EEZ 체제에서의 수산자원 보존관리에 대하여 종합적으로 분석해 보면, EEZ에서의 수산자원 관리는 전통적 조업실적을 감안한 상호입어를 하고 있으나, MSY 실현과는 거리가 멀다.

따라서 3국은 상호입어량을 최대한 억제하고 입어허용량에 대해서도 조업조건을 강화하는 등의 노력을 하고 있음에도 불구하고, 그 결과는 수산자원의 감소로 나타나고 있다. 한·중·일 3국의 자국 EEZ에서의 어업관리체제의 차이, 불법어업의 만연, 3국간의 수산자원 보존관리를 위한 소극적 협력 등으로 지속적 어업생산을 유지하기란 쉽지 않을 것으로 분석된다.

한·중·일 3국은 어업협정을 통하여 EEZ를 설정하였으나, 중첩수역제도를 운영하지 않을 수 없었으며, 3개의 중첩수역은 성격상 EEZ이면서도 어업협정 체결국의 어선들은 자유롭게 조업을 하고 있다. 중첩수역 중에서 수산자원의 관리적 요소가 강한 해역도 있지만, 현실적으로 한·중·일 3국은 수산자원관리에 소극적으로 대처해왔던 것은 사실이다.

중첩수역에서는 협정당사국들이 자유로운 조업을 하고 있으므로 자유조업의 이론적 내용⁷⁶⁾과 현실적 자원감소 상황을 볼 때 현행 어업협정의 체제만으로는 수산자원의 보존관리가 어려운 것으로 판단된다.

또한 제주남부 중간수역 주변해역은 한·일, 한·중, 중·일 어업협정의 수역들이 3중으로 중첩되어 있어서 자원의 고갈뿐만 아니라 분쟁의 문제까지 안고 있다. 따라서 상기 분석내용을 고찰해 볼 때 현행 어업협정의 체제에서 수산자원을 보호하고 관리하는 것은 한계가 있는 것으로 판단된다.

따라서 한·중·일 3국간의 양자간 어업협정체제에서 추진되어 온 수산자원 보존관리와 더불어, 경계왕래자원의 보존관리를 중심으로 하는 국제협력체제의 도입을 고려할 필요가 있다고 본다.

76) 이상고, 「해양생물경제학」, 부경대학교 출판부, 2007, pp.209-211.

2. 현행 어업협정체제 하에서의 수산업 동향

가. 수산자원 회복제도의 도입

한국의 수산자원 회복계획은 어종별 자원상태를 감안하여 40개의 회복대상 어종을 선정하여 추진하고 있다. 이들 어종에 대해 과학적인 자원조사와 평가를 실시하고, 과학위원회와 수산자원관리위원회를 설치하여 수산자원회복계획에 대한 심사분석과 평가를 실시하고 있다. 또한 어업인의 참여도를 높이기 위해 자율관리협약제도도 도입되었다. 그리고 모니터링과 심사분석의 결과를 다음 연도의 회복계획에 반영하도록 하고 있다.

일본도 2001년 6월에 수산기본법을 제정하였다. 이는 본격적인 EEZ 체제로의 이행, 주변수역의 자원상태 악화로 어업생산의 감소, 수산물의 안정적 공급, 품질 및 안전성 확보에 대한 수산정책의 기본 틀을 정한 것으로서, 그 속에 수산자원회복계획이 포함되어 있다. 수산기본법은 수산자원을 지속적으로 이용함으로써 수산물의 안정적 공급을 확보하는 것을 기본이념으로 내걸고, 이를 위한 시책으로서 EEZ 등에서 수산자원의 적절한 보존관리를 행할 것을 표명하고 있다. TAC 관리를 충실히 이행함과 동시에, 어업자가 자주적으로 노력해 온 자원관리형 어업을 확충해 범률에 근거한 수산자원회복 제도를 도입한 것이다. 수산자원회복계획은 자원을 긴급히 회복시킬 필요가 있는 어종에 관해서는 감척·휴어 등의 수산자원회복계획을 작성해 추진하기로 되어 있다.

나. 어선의 감척 추진

한국의 어선감척은 1980년대 과잉어획에 의한 연근해어업 자원의 감소에 따라 1994년부터 어선의 감척을 실시하였으나, 그 규모는 미미한 것이어서 크게

진전을 보지 못하다가, 한·중·일 3국이 EEZ를 선포한 이후 근해어업이 경영위기를 맞게 되자 이를 지원하기 위해 근해어업을 중심으로 대규모 감척사업이 추진되었다.

감척사업의 추진상황을 보면 2007년까지 모두 8,456척이 감척되었고, 이 중에서 근해어선 2,128척, 연안어선 6,428척으로 연안어선의 감척이 상대적으로 많았다. 감척사업은 정부가 주도하여 계획적으로 추진되었으며, 한국 주변수역의 자원수준과 어획노력량을 일치시키고자 하는 점에서 어업정책의 전환을 의미한다.

한편, 중국의 경우 1980년대 초부터 근해자원에 대한 과도한 어획이 나타난 이후, 중국정부는 어선 증가를 억제하기 시작했다. 특히 한국·일본·베트남과 각각 양자간 어업협정을 체결한 후 중앙정부는 감척계획을 실행에 옮기게 되었다. 2002년 업종 전환에 투입된 2억 2천만 위안 중 감척에만 2억 위안이 투입되었다. 2002년까지 전국적으로 감척이 이루어진 어선은 3,012척, 업종전환 어업인은 1만 7,979명이었다.⁷⁷⁾

다. 어업분쟁 요인의 상존

한·일 양국은 어업협정에서 EEZ가 서로 중첩되는 관계로 중간수역(동해, 제주남부)을 설정하였으며, 한·중 양국 역시 어업협정에서 잠정조치수역과 현행조업유지수역을 설정한 바가 있다. 그런데, 중국과 일본이 중·일어업협정에서 현행조업유지수역을 설정하였는바, 동 수역은 한·일간 제주남부 중간수역의 거의 전부를 포함하고 있으며, 한·중간 잠정조치수역의 일부까지 포함하고 있다.

이와 같이 한·중·일 주변수역은 3국간 포괄적인 체제가 정립되어 있지 않은 상태에서 경쟁적으로 조업하고 있다. 즉, 공동어장으로 개발되어 온 동북아

77) 정명생 외, 「한중일 공동어업관리방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2005, pp.29-48.

해역은 한·일 제주남부 중간수역, 중·일 잠정수역, 한·중 잠정조치수역 및 현행조업유지수역 등이 서로 겹치고 있기 때문에 어느 하나의 어업협정에서 조업척수 제한 등의 조치를 취할 경우 다른 어업협정과 충돌 문제가 발생할 수 있다.⁷⁸⁾

동북아해역은 한·중·일 3국의 EEZ 권원이 중첩되고 있을 뿐만 아니라, 해양경계 획정에 대한 각국의 입장이 각기 다르다. 이에 따라 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 수역을 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.⁷⁹⁾

현행조업유지수역은 중국과 일본 간에 상호 EEZ 입어에 관한 어업협정상 규정(제2조~5조)의 적용이 배제된다. 이 수역은 일부 일본의 언론에서 “중간수역”이라는 표현을 쓰고 있으나, 중국과 일본의 EEZ만 겹치는 것이 아니라, 동 수역의 상당부분이 제3국인 한국의 EEZ이기 때문에 동해에서 한·일간 중간수역과는 그 성격이 다르다. 따라서 동 수역에 대하여 중국과 일본이 상호 EEZ 입어를 배제하기는 하였으나, 자신들이 적극적으로 수산자원 관리조치를 취하기는 어려운 수역이다. 그러므로 이 수역에서 한·중·일 3국간 협의를 통한 자원관리를 모색해야 하는 것이다.

78) 박재영·최종화, “한·중어업협정의 평가 및 향후과제”, 『수산경영론집』, 한국수산경영학회, 제31권 제2호, 2000, p.87.

79) 유병화, 『국제법 I』, 법문사, 2000, p.243.

제3절 경계왕래자원 보존관리체제로의 전환

1. 지역협력의 필요성

한·중·일 3국이 상호 협력할 경우 경제적으로 어떠한 결과가 나올 것인가는 대단히 중요한 의미를 갖는다. 동태비선형 생물경제모델에 따르면 순이익이 증대하는 것으로 나타났으며, 경계왕래자원은 공유자원(公有資源)이므로 서로 경쟁적으로 어획하다 보면 자원이 줄어들게 되는 공유재산의 비극 현상이 나타나 결국 관련 연안국 모두 손해를 보게 되는 결과를 나타내므로 지역협력을 하는 것이 유리하다는 분석결과가 있다. 협력체계 구축시의 효과에 대한 게임이론에 의한 동태비선형 생물경제모델의 분석 결과, 최소 이익점 즉, 파레토 최적에서의 현재가치는 한국의 최소 이익점은 2,135 억 원이고, 중국은 358 억 원, 일본은 1,360 억 원으로 나타났으며, 3국간의 이익 증대를 위한 파레토 최적점은 한국의 경우 5,526 억 원, 중국은 3,183 억 원, 일본은 3,764 억 원으로 나타났고, 3국이 서로 협력과 이해를 통하여 협조할 경우 전체 순이익의 현재 가치는 12,473 억 원으로 나타났으며, 한국 최적 어획량은 43.3 만 톤, 중국 최적 어획량은 44.8 만 톤, 일본의 최적 어획량은 44.6 만 톤으로 나타났다.⁸⁰⁾

위의 자료는 경계왕래자원에 대한 경제적인 효과분석이다. 한·중·일 3국에 있어서 각국은 자국의 이익 또는 목적과 부합되게 행동하려는 성향이 강하기 때문에 자국의 실리를 줄 수 있는 정책을 선택하고 행동하게 되는데, 이는 합리성에 근거한 행위라고 할 수 있으며, 이러한 합리성을 가정하는 이론이 게임이론이다. 수산자원과 관련된 이해 당사국들 사이에서도 해당 자원을 어획하는 한 국가의 행동이 다른 국가들의 어업활동에 영향을 미치게 되며, 궁극적으로 각국에 서로 다른 이익의 차이를 발생하는 원인이 된다. 따라서 경

80) 조정희 외, 앞의 보고서, 2005. pp. 81-100.

계왕래자원을 효율적으로 이용하기 위한 당사국들의 전략적인 대안들이 요구되며, 이러한 문제들은 게임이론에 의한 해결책이 도출될 수도 있다.

경계왕래자원은 공유자원이므로 모든 사람들에게 공개되어 있고, 여러 사람이 동시적으로 이용할 수 있을 뿐만 아니라, 어느 누구도 타인을 배제하고 배타적·독점적으로 이용할 수 없는 것이다. 어업관리에 의하여 자원의 개발·이용에 각종 규제가 가해지는 경우는 물론 예외이지만, 자원이 공유 재산적 성격을 띠는 것은 전유(專有)하고 배타적 사용권을 방어하는 데 드는 비용이 그러한 전유에 의해 추가되는 수익보다 클 것으로 생각되기 때문이며, 그 비용이 많이 드는 것은 이 자원의 대부분이 이동성 또는 유동성으로 말미암아 불가분리적으로 광범위한 수역에 퍼져 있다는 것이다. 이와 같은 자원의 공유 재산적 특성이 자원의 합리적 이용을 저해하는 지배적 요인이 되고 있다. 이는 공유재산에 대하여 누구도 이를 아끼는 데 관심을 갖지 않는다.

여기서 공유재산적 경계왕래자원은 사회적으로는 희소재이나 개인적으로는 자유재인 것이다. 어업생산자가 어업생산을 포기하고 바다에 남겨놓은 고기는 그에게는 가치가 없는 것이다. 왜냐하면, 내일도 그 고기를 타인이 어획하지 않고 그곳에 남겨놓을 아무런 보장이 없기 때문이다. 어업생산자는 다만 각자의 개별어업 경영의 합리성에 입각하여 최대생산 내지 과잉생산 투자를 한다.

이러한 결과로서 인간의 노동 및 자본과 수산자원의 비합리적 낭비를 야기한다. 여기에는 사익의 추구를 공익으로 이끄는 보이지 않는 손 즉, 가격의 메카니즘은 존재하지 않는다. 가격 메카니즘은 시장에서 생산요소의 사유화를 전제한 것이므로 어업은 공유자원을 대상으로 하기 때문에 시장의 가격 메카니즘이 적용되지 않는 것이다. 어업생산의 과잉문제나 무분별한 생산문제는 자원이 지니는 이와 같은 사회·경제적 특징에 의해 공유재의 비극⁸¹⁾이 나타나는 것이다.⁸²⁾

국가적인 입장에서 볼 때 경계왕래자원의 비극은 개별국가들이 조업할 때의

81) 이상고, 앞의 책, 2007, pp.41-42.

82) 이상고, “신해양질서의 어업관리체계와 TAC 관리제도 도입에 관한 연구”, 「수산경영논집」, 한국수산경영학회, 제30권 제1호, 1999. pp.41-42.

어획량이 전체조업국의 이득을 극대화하는 어획량보다 많다는 것이다. 개별국가들이 어획량을 결정할 때 전체국가가 입는 손해를 고려하는 것보다 개별국가 자신이 부담하는 손해만을 고려하게 된다. 즉, 각 개별국가가 어획량을 결정할 때 시장가치의 하락을 통해 다른 개별국가에게 손해를 미치는 외부불경제가 창출된다는 것이다.

따라서 공유재의 비극은 기본적으로 외부불경제가 존재함으로써 발생할 수 있는데, 외부불경제가 존재할 때 선택변수가 전체 국가수준에의 바람직한 수준보다 높게 결정된다는 것은 잘 알려진 사실이다. 그리고 공유재의 비극에서 개별국가들은 죄수의 딜레마게임을 하고 있는 것이다. 개별국가들은 어획 1단위를 증가함으로써 다른 개별국가에게 피해를 주지만, 자국이 얻는 이익은 늘어나게 되며, 다른 제약이 없는 한 많은 어획량을 수확하려 할 것이다. 다른 개별국가들도 동일한 유인을 가지게 되고, 그로 인하여 모든 개별 국가들은 더 많은 어획을 선택하게 되고, 개별국가가 얻는 이득은 결국 감소하게 되는 것이다.⁸³⁾

2. 보존관리체제 전환의 궁극적 목표

가. 경계왕래자원의 자원고갈 예방 및 지속적 이용

유엔해양법협약(제61조 3항)에서 “연안국은 이용 가능한 최선의 과학적 증거에 기초하여 수산자원에 대하여 적절한 보존관리 조치를 취함으로써 과도어획으로 인하여 수산자원의 유지가 위태롭게 되지 않도록 보장해야 하며, 가능하다면 연안국과 권한 있는 소지역적·지역적·세계적 국제기구는 이를 위해 협력해야 하며, MSY를 달성할 수 있는 수준으로 자원량을 유지하도록 배려되어야 한다” 라고 하고 있다.

83) 조정희 외, 앞의 보고서, pp.86-90.

한·중·일 3국의 정상들이 2003년 10월 7일 인도네시아 발리에서 서명한 ‘한·중·일 3국 협력추진에 관한 공동성명’을 발표하였다.⁸⁴⁾ 공동성명 내용 중에서는 “수산자원 보존에 관한 협력에서 효율적 어업관리를 통한 수산자원의 지속가능한 이용과 보존의 증진을 위해 양자 또는 3자간에 협력해 나간다”라고 합의를 한 바 있다.⁸⁵⁾

그리고 정상회담에서의 합의에 따라 2004년 10월 19일 제주에서 한·중·일 수산고위급 협의회를 개최하여, 한·중·일 3국의 정상들이 2003년 10월 7일 인도네시아 발리에서 서명한 한·중·일 3국 협력 추진에 관한 공동성명 가운데 어업에 관한 내용의 실질적인 집행을 재차 확인하였으며, 회의는 우호적인 분위기에서 진행된 결과 다음과 같이 확인하였다.

첫째, 한·중·일 3국간 자원보호에 관한 협력에 있어서는 실제 필요에 따라 한·중·일 3국 수산고위급 협의회를 개최한다.

둘째, 한·중·일 3국 수산고위급 협의회 효율을 높이기 위하여 한·중·일 3국 수산고위급 협의회 개최 이전에 한·중·일 수산실무자 회의를 개최한다.

셋째, 한·중·일 3국 수산당국은 수산자원의 지속가능한 이용과 보존을 증진하기 위하여 기존의 수산연구기관 간 협력을 지지하며, 수산연구기관이 기술 개발·공동연구 및 정보 교류 등의 협력을 단계적으로 추진해 가는 것을 적극 지원한다.

넷째, 한·중·일 3국 수산당국은 공동 조업수역의 자율적인 어업질서 확립을 위하여 3국 민간단체의 협력을 적극 지원한다.

다섯째, 한·중·일 3국은 양국 간에 체결되어 있는 어업협정의 이행을 포함한 협력관계를 발전시켜 나간다고 합의를 하였지만, 한·중·일 3국간의 후속 협의는 이루어지지 못하였다.

84) 2003년 10월 7일 인도네시아 발리; 아세안+3국 정상회담시 발표.

85) Cooperation in Fishery Resource Conservation : The three countries will cooperate, bilaterally or trilaterally, to promote the sustainable use and conservation of fishery resource through the effective fishery management.

그러나 한·중 간 수산고위급 회의 및 한·일 간 수산고위급 회의를 별도로 개최하여 수산자원에 대한 보존관리를 위한 협의를 진행하였다. 한·중 간의 수산고위급 회의는 자원 보존관리 조치를 위해 앞으로 계속 협의해 나간다는 원칙 수준에서 회의가 이루어졌다. 한·일 간 수산고위급 회의는 2004년 12월 21일 동경에서 개최되었으며, 다음과 같은 몇 가지의 의견일치를 보았다.

첫째, 한·일 양국은 효율적 어업관리를 통한 수산자원의 지속가능한 이용 및 보존을 증진하기 위하여 협력하기로 한다.

둘째, 자원의 지속가능한 이용 및 보존은 양국의 관심 있는 자원과 그 자원이 서식하고 있는 한·일 양국 간의 EEZ를 대상으로 과학적 조사결과에 기초하여 수행한다.

셋째, 구체적인 실행방안에 대해서는 자원의 지속가능한 이용 및 보존에 책임과 권한이 있는 자를 대표로 한 협의를 통하여 검토하고, 그 협의는 2005년 3월 또는 4월에 시작한다고 합의하였다.

이에 따라 국장급 실무회의가 2005년 4월에 개최되었는데, 한·일 수산자원 이용·보존협력회의 추진 현황을 살펴보면, 지금까지 협력회의는 6차례에 걸쳐 이루어졌으며, 주요 협의사항으로는 수산자원의 합리적 보존 및 최적이용을 위한 과학적 자원조사·추진절차 등에 대한 합의와 대상어종 선정기준에 관한 합의라고 할 수 있다.

다음으로는 협력회의 결과에 따른 후속 조치로 한·일 수산이용·보존협력회의는 첫째, 한·일 어업협정의 틀 안에서 양국 간 수산자원의 지속가능한 이용 및 보존협력을 추진키로 한 기본취지 재확인, 둘째 수산자원의 합리적 보존 및 최적이용을 위한 과학적 자원조사·대상어종의 선정·자원조사 및 평가방법 선정·자원조사 실시·효율적인 자원관리 등 4단계 방안으로 의견 일치를 본 것으로 파악되었다. 비록 대상어종의 선정에서 한·일 양국이 견해의 차이를 보여 진전이 없었지만, 경계왕래자원의 보존관리를 위한 분명한 인식을 가지고 있음을 확인할 수 있었다.

나. 제주남부 중간수역 주변해역에서의 분쟁 예방

한·중·일 3국은 상호의 필요성에 의하여 이해관계를 조정해 나가야 한다. 즉, 한국에게는 동중국해 중·일 잠정수역의 입어문제가 생기고, 중국에게는 한·일 중간수역의 입어문제가 생기며, 일본에게는 황해의 한·중 잠정조치수역의 입어문제가 현실적으로 대두되어 있다. 이와 같은 문제는 상호주의의 원칙에 의하여 사안별로 이해관계를 조정해 나갈 수밖에 없을 것이다. 그러나 현재 각 중첩수역에서의 운영과 관련하여 현실화된 문제들은 자원관리 문제, 어업활동에 있어서 단속관할권 행사문제, 동해 중간수역에 있어서 중국어선의 입어문제, 중·일 잠정수역에 있어서 한국어선의 입어문제⁸⁶⁾ 등이다.

그리고 한·중·일 3국의 쌍무협정에 있어서 제3국의 어선에 대한 관할권을 규정하고 있는 다른 어업협정들과는 달리 한국·중국·일본이 체결한 3개 어업협정에는 이 점에 대해 분명한 규정을 두고 있지 않다. 이처럼 명확성이 결여되어 있어서 협정 이행에 어려움이 나타나고 있다. 제3국이 중간수역·잠정조치수역·잠정수역에서 어업권을 갖고 있느냐 여부는 이들 수역의 법적 지위에 관한 문제이다. 즉, 경계선이 사실상 확정되어 있지 않지만, 이들 수역이 계약당사국들의 유효한 EEZ라고 한다면 제3국은 이 수역에서 어업활동을 하기 위해서는 계약당사국들과 사전 협의를 하여야 할 것이다.

이 경우에 제3국은 어느 계약당사국에게 허가를 요청해야 하느냐 하는 문제가 남게 된다. 중복되는 EEZ의 경계가 확정되지 않았기 때문에 이들 수역이 공해로 간주된다면 제3국은 아무런 제한 없이 어업활동을 할 수 있을 것이다. 제3국의 수산자원 이용을 규율하는 명시적인 규정이 없기 때문에 이 문제는 심도 있는 연구가 필요하다. 그러나 명확한 해답과는 관계없이 이 수역에서 전통적으로 어로행위를 해 온 제3국을 적절하게 존중해야 할 것이다.⁸⁷⁾

86) 최종화, 「한·중 어업협정에 관한 연구」, 해양수산부, 2002, p.182.

87) 박희권 저, 박찬호 역, 「해양법과 동북아시아 협력을 위한 제언」, 국제해양법학회, 2001, pp.164-168.

제4장 경계왕래자원의 보존관리에 관한 국제협력체제

제1절 동북아해역 경계왕래자원의 보존관리 현황

1. 경계왕래자원의 어획현황

한국의 연근해어업 어획량은 1980년대에는 120~150만 톤대에서 안정적이었으나, 1990년대에 접어들면서 정어리와 말쥐치 자원이 급격하게 감소하고, 1990년대 후반에는 한·중·일 3국간에 새로운 어업질서가 확립됨으로써 어장의 상대적 축소에 따라 어획량이 지속적으로 감소되었고, 2000년대에는 100만 톤대로 되었다. 연근해어업에서 차지하는 근해어업의 어획량 비중은 1990년대 중반까지는 60~70% 대에 이르렀지만, 그 이후 자원의 감소와 어장의 축소에 따라 최근에는 40~50 %대로 축소되었다.⁸⁸⁾

한편, 중국의 해면어로어업 생산량은 2000년의 1,477 만 톤에서 2005년에는 1,453만 톤으로 감소하였는데, 이것은 1999년부터 실시된 ‘제로 성장’, ‘마이너스 성장’ 등의 생산억제책의 영향도 크지만, 수산자원의 감소가 가장 중요한 요인일 것으로 추정된다. 중국의 해면어로어업의 어종별 어획량은 <표 4-1>에 나타낸 바와 같다.

일본의 근해어업⁸⁹⁾은 <표 4-3>에 나타낸 바와 같이 1990년 이후 큰 폭으로 감소하고 있다. 1990년 608만 톤에서 2006년에는 245만 톤으로 감소되었다. 정어리, 고등어, 전갱이 등 부어를 대상으로 하는 선망어업과 대구류, 넙치, 가자미

88) 정명생 외, 앞의 보고서, 2005. pp.68-80.

89) 근해어업은 사용 동력어선 10톤 이상으로 원양어업을 제외한다.

<표 4-1> 중국 해면어업의 어종별 어획량 변동추이

(단위: 만 톤)

구분	2003년	2004년	2005년
갯장어	29.23	31.96	29.37
준치	9.60	9.50	9.95
안초비	13.24	110.17	103.99
정어리	16.39	18.04	18.56
청어	4.50	3.77	3.92
대구	2.80	2.46	1.18
황어	6.53	6.79	6.94
돔	12.46	15.23	14.01
가라지	67.21	61.77	62.58
볼락	10.50	10.94	10.59
수조기	6.56	7.52	8.82
민어	4.32	3.38	2.11
부세	10.17	8.92	7.55
참조기	27.98	31.45	32.75
민강달이·황강달이	24.64	25.32	25.09
옥돔	5.30	6.50	6.77
까나리	25.98	22.61	23.24
갈치	126.49	140.29	128.46
실꼬리돔	43.35	31.25	26.49
숭어	12.52	16.38	15.83
고등어	43.64	45.10	49.33
삼치	39.38	38.06	42.00
참치	13.29	13.60	11.36
병어	37.11	38.65	41.21
말쥐치	18.38	19.88	24.87
전갱이	15.00	15.69	19.45
가숭어	13.21	16.86	11.10
패류	80.62	84.69	88.52

자료 : '중국어업연감'(각 연도 판)

등의 저어를 대상으로 하는 저인망어업이 주체인데, 부어 자원은 큰 폭의 자원변동을 보이고 있으며, 저어자원은 과잉어획에 따른 자원의 감소가 진행되었다. 특히 정어리류는 어종별 어획량이 가장 많은 주요 어종인데, 2006년의 어획량은 20년 전에 비해 절반 이하인 245만 톤으로 급감하였다. 하지만, 부어는 자

원량의 변동에 따라서는 어획량이 증가할 가능성이 있는 데 비해, 저어는 과잉어획에 의해 자원량이 감소된 경우, 단기간에 자원량의 증대에 따른 어획량의 증대를 기대하기 곤란하다.

동북아해역 경계왕래자원을 어획대상으로 하는 주요 업종에 대해 어획상황을 살펴보면, 한국은 대·중형기선저인망어업, 근해트롤어업, 대형선망어업, 근해채낚기어업, 근해안강망어업 등을 들 수 있는데, 대·중형기선저인망어업, 근해안강망어업의 어획량은 계속 감소하는 것으로 나타났다.⁹⁰⁾

한편, 중국은 해면어로어업 어획량의 50% 정도를 점하는 인망어업을 중심으로 하여 자망어업, 장망어업, 선망어업, 낚시어업 등을 들 수 있다. 중국에 있어서의 해면어획 어류는 2000년의 990만 톤에서 2005년에는 973만 톤으로 다소 감소하였다. 또한 해면어획 패류는 2000년의 178만 톤에서 2005년에는 89만 톤으로 절반 수준으로 감소하였다. 중국의 해면어로어업 업종별 생산량을 정리하면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 중국의 해면어업 업종별 생산량의 변화추이

(단위 : 만 톤)

구분	인망	선망	자망	장망	낚시어구	기타어구
2003년	704.29	69.77	244.09	210.95	68.48	134.73
2004년	690.92	77.90	245.49	216.46	88.21	132.11
2005년	710.44	79.75	255.55	214.10	77.91	115.54

자료 : ‘중국어업연감’, ‘중국통계연감’, (각 연도 판)

한편, 일본의 경우, 주요 업종인 이서저인망어업은 동중국해에서 조업하는 대형저인망으로 한국의 쌍끌이대형기선저인망과 유사하다. 이 어업은 중국과 한국어선의 약진으로 쇠퇴하고 있다. 또한 근해저인망은 어선 15톤 이상의 저인망으로 일본 주변의 근해를 어장으로 하는데, 어선척수와 어획량이 큰 폭으

90) 정명생 외, 앞의 보고서., 2005. pp.68-80.

로 저하하고 있으며, 2005년의 어획량은 36만 톤이었다. 어법은 외끌이와 쌍끌이가 있고, 외끌이도 고정하여 둘러싸는 어법과 오타트롤어법이 있다. 주로 대상어종은 지역이나 어법에 따라 다른데, 명태, 임연수, 까나리, 가자미류이다. 홋카이도(北海道)의 어선은 러시아수역에도 입어한다.⁹¹⁾

<표 4-3> 일본의 부문별 어업생산량 변화추이 (단위 : 만톤)

구분	계	원양	근해	연안	양식업	내수면
1990	1,105	150	608	199	127	21
1991	998	118	544	189	126	21
1992	927	127	453	197	131	19
1993	871	114	426	186	127	18
1994	810	106	372	181	134	17
1995	749	92	326	183	132	17
1996	742	82	326	190	128	17
1997	741	86	334	178	127	15
1998	668	81	292	158	123	14
1999	663	83	280	161	125	13
2000	638	86	259	158	123	12
2001	613	75	246	155	126	12
2002	588	69	226	149	133	11
2003	608	60	254	158	125	11
2004	578	54	241	151	122	11
2005	577	55	244	147	121	10
2006	567	50	245	145	118	8

자료: <http://www.maff.go.jp/www/info/bunrui/bun06.html>

* 원양어업은 해외수역에서 조업하는 것뿐만 아니라, 이서저인망어업 등의 지정어업이 포함된다.

91) 홍현표 외, 「한·중·일 수산업의 실태분석 및 수산정책방향에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2007, pp.53-87.

2. 한·중·일 3국의 어업관리체제

한국의 수산자원 관리제도는 수산업법을 근간으로 어획노력량을 규제하는 허가제도, 금어기, 금어구, 체장제한, 망목제한 등 기술적 규제제도, 그리고 어획량을 규제하는 TAC 관리제도로 대별할 수 있다. 한편 2001년부터 수산자원을 관리함에 있어서 정부와 어업인이 상호 협조적인 관계를 유지하면서 자원을 관리한다는 이른바 자율관리어업제도가 시행되고 있다.⁹²⁾

중국도 어획노력량 규제와 기술적 규제제도의 시행을 통하여 수산자원을 보호·관리하고 있다. 일본의 어업허가 제도는 지사허가와 장관허가로 대별되며, 어업법 및 수산자원보호법에 의해 어업의 제한 또는 금지 등의 기술적 규제제도가 시행되고 있다.⁹³⁾

한·중·일 3국간의 제도의 차이에 관해서는 먼저 <표 4-2>에서 보듯이 한국의 어업관리제도의 핵심은 어업정수 제도이다. 수산자원량을 고려하여 허가할 수 있는 한도를 미리 설정하여 무분별한 허가를 방지하는 것이다.

한국의 허가정수에는 적정 자원량을 유지한다는 의미 외에 연안에서 주로 조업하는 어업에 대해서는 지역 간·업종 간 어업조정 의미도 내포한다. 또한 어획량 제한은 TAC 관리제도를 통하여 실시하고 있다.

중국의 경우, 동중국해와 황해에 있어서 최대의 어업국으로서 자원의 감소, 어업경영의 악화, 신 어업질서 체제로 인한 조업수역 제한 등의 어려움을 타개하기 위해 증산정책으로부터 지속가능한 생산정책으로의 전환을 시도하면서,⁹⁴⁾ 각종 규제정책을 강화하고 있는데, 어획노력량 규제제도와 기술적 규제제도를 중심으로 휴어 및 보호구제도와 하계휴어제도, 조업허가증제도 등을 운영하고 있다. 그러나 어획량에 대한 양적 규제는 제도만 정비하였을 뿐 실

92) 정필수 외, 「지속가능한 개발을 위한 동북아 해양정책 비교연구」, 한국해양수산개발원, 2002, p.36.

93) 정필수 외., 앞의 보고서, p.38.

94) 김대영 외, “중국해면어업의 구조변화와 어업정책의 전환에 관한 고찰”, 「해양정책연구」, 한국해양수산개발원, 제19권 1호, 2004, p.72.

시하지 못하고 있다.

일본의 경우는 한국과 마찬가지로 어획노력량 규제제도인 허가제도, 기술적 규제제도 및 어획량 규제제도인 TAC 관리제도로 대별할 수 있으며, 어업허가 제도는 지사허가와 장관허가로 대별할 수 있다. 지정어업과 승인어업의 기술적 규제는 어업법 및 수산자원보호법에 의해 어업의 제한 및 금지 등의 조치가 이루어지고 있다.⁹⁵⁾

한·중·일 3국은 어획노력에 대한 규제에 있어서는 <표 4-4>에서 보듯이 어선어업의 허가제도 및 각종 기술적 규제제도를 운영하고 있으며, 자원 보호를 위해 망목의 크기, 어획체장 제한, 금어기 설정 등 다양한 규제를 실시하고 있다. 그러나 이와 같은 규제내용은 3국 사이에 서로 상이할 수 있으므로 제도적 조화를 통해 주요 어구의 망목 크기 등 규제사항을 표준화 할 필요가 있다.⁹⁶⁾

<표 4-4> 한·중·일 3국의 어업관리체제

구 분	어업 관리 시스템
한 국	허가건수와 허가정수 관리 어구 및 어선규제와 금어기 및 금어구 설정 기타 기술적 수단으로 체장, 성별 및 어장을 제한
중 국	기본적으로 어획허가제도 사용 조업장소, 조업기간, 조업유형, 어구수량, 조업방식, 어획대상 제한
일 본	허가건수와 어획방법 제한 각 업종 TAC 할당물량을 배정 총허용 어획노력량 관리시스템으로서 TAE(Total Allowable Effort) 설정

95) 조정희 외, 앞의 보고서, p.38.

96) 이광남, “한·중·일간 어업자원관리 문제와 전망”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제33권 제1호, 2002, p.14.

3. 경계왕래자원에 대한 한·중·일 3국의 TAC 관리체제

가. 한국의 TAC 관리제도

한국에서 TAC 관리제도는 1999년에 처음으로 자원관리의 목적으로 도입되었는데, 유엔해양법협약 제61조의 규정상 연안국은 자국의 EEZ에서 TAC에 기초하여 자원을 관리하도록 한 규정에 따른 것이었다.

TAC 관리제도의 주요 대상 어종은 경계왕래자원이며, 시행자는 농림수산식품부장관 또는 시·도지사이다. 그리고 관련 법규는 수산업법, 수산자원보호령, 총허용어획량 관리에 관한 규칙이며, 시행방법은 대상어종 및 해역별 총허용어획량을 정하여 관리하도록 되어있고, 어획량이 TAC에 이르면 당해 어종에 대한 어업이 전면적으로 금지된다.

시행되고 있는 대상 어종은 2007년도에 10개 어종으로서, 선정기준은 첫째, 어획량이 많고 산업적 비중이 큰 어종(고등어, 전갱이, 정어리, 오징어 등), 둘째, 자원감소가 현저하여 보호가 필요한 정착성 어종(붉은대게, 키조개, 개조개), 셋째, 어장 및 어구 분쟁으로 어업조정이 필요한 어종(대게), 넷째, 시·도 지사가 자원보호가 필요하다고 인정하여 신청한 어종(제주도 소라), 다섯째, 자원 보호 및 조업경쟁의 완화가 필요한 어종(꽃게) 등이다.⁹⁷⁾

TAC의 할당은 우선 어종별 TAC의 70%를 장관 및 시·도지사 배분으로 할당하고, 나머지 30%는 어획상황을 보아가며 조정하기 위한 목적으로 할당을 유보한다. 한편 1999년부터 2007년까지의 실적을 요약하면, 어종별로 소진율은 큰 변동을 나타내지만, 평균적으로 70~80%를 기록하고 있다.

97) Kang Joon Suk, "Analysis on the development trends of capture fisheries in North-East Asia and the polish and management implications for regional co-operation", *Ocean & Coastal Management*, Science Direct, 2005, pp.11-15.

나. 중국의 TAC 관리제도

중국 어업법은 어획량이 어업자원 증가량보다 낮아야 한다는 원칙을 근거로 수산자원의 총어획가능량을 정하는 TAC 관리제도를 시행한다고 명확하게 규정하고 있다. 그러나 아직 본격적으로 시행되고 있지는 않는데, 그 이유는 자원에 대한 과학적인 TAC 산정이 매우 어렵다는 점, 어업통계가 불완전하고 신뢰성이 낮다는 점, 행정부서의 법 집행력과 어업자의 준법정신이 미약하다는 점, 한국 및 일본 간 어업협정이 발효되어 자국수역에서 어획경쟁이 격화되었던 점 등을 들 수 있다.

다. 일본의 TAC 관리제도

일본의 TAC 관리제도는 1996년 6월에 제정된 “해양생물자원의 보존관리에 관한 법률”에 근거하고 있는데, EEZ를 설정한 이듬해인 1997년부터 꽂치, 명태, 정어리, 전갱이, 고등어류(고등어·망치고등어), 대게 등 6개 어종에 대해 실시하였으며, 1998년에는 살오징어가 추가되어 현재는 7개 어종에 적용되고 있다. 일본의 TAC 관리대상 어종의 선정기준은 경제적으로 중요하고, 자원상태가 악화되고 있으며, 외국어선이 어획하고 있는 어종으로 되어 있다.⁹⁸⁾

일본의 TAC 관리제도는 한국이나 중국과 관련지어 생각한다면, 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 일본이 TAC 관리제도를 도입한 시점에 한국 및 중국과는 EEZ 체제에 관한 협상이 진행 중이었으며, 어업협정이 개정되어 발효되기까지의 기간(한·일은 1999년 2월, 중·일은 2000년 6월에 발효) 동안 양국 어선에 대해 이를 적용하지 못하고 있는 가운데, 일본어선에 대해서만 적용할 수 없다고 하여 적용이 유보되었다. 둘째, 신 어업협정에서는 상호 주장하는

98) 片岡千賀之, "Japan's New Ocean Regime and It's Fisheries Management", 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제33권, 제1호, 2002, p.129.

EEZ가 중복되는 수역에서는 해양경계 획정이 불가능하여 그 수역을 양국간 잠정수역 등을 설정하여 공동이용 수역으로 하였다. 셋째, EEZ 내의 자원에 있어서는 외국어선에 할당할 만큼의 자원 잉여는 없으나, 종래의 어업실태를 반영해 상호입어를 약정했다.

일본의 TAC는 자원평가에 어획동향 및 어업경영 상황을 가미하여 결정된다. 그 결과 TAC의 설정은 업계의 경영상황 등 사회·경제적 여건을 감안하여 실제 자원평가에 근거한 생물학적 허용어획량(ABC)보다도 높게 산정되는 경향이 있다.

TAC 할당량의 배분은 ‘대신관리분’(장관 관리분, 대신 허가 및 승인 허가)과 ‘지사관리분’(시도지사, 어업권어업 및 지사허가어업 등)으로 크게 나뉘며, 그 외 유보분이 있다. 대신관리분은 대상 어업별로 어업단체에 할당되어 어업자단체가 관리한다. 명태·대게의 저어류는 해역(계군)마다 TAC 할당량이 배분되지만, 그 외 어종은 회유성이므로 자원평가는 계군마다 이루어지지만 TAC 할당량의 설정과 배분은 전국 하나로 되어 있다.

지사 관리분은 어획량이 1천 톤 미만(대게 제외), 정치망 등 어획량을 조정하기 어려운 어업에서는 약간량이 배분되어 운용되고 있으며, 1천 톤 이상의 어획이 있는 부(府)·현(縣)에서는 수량으로 배분된다. TAC 할당량은 기본적으로 과거 3년간의 어획실적에 따라 어업단체, 각 도도부현에 배분된다. 각 어업자단체와 지역에 할당된 범위 내에서 올림픽 방식을 취한다. ‘대신관리어업’은 전 어종에 대해 TAC 협정을 맺고 있다. ‘유보분’은 자원량 변동이 큰 어종의 조정분이다. 구체적으로는 현재는 전갱이와 고등어류의 지사 관리분, 대게의 대신 관리분과 지사 관리분에 대해서는 어황에 따라 TAC 할당량 범위 내에서 할당을 기간 중에 변경한다.

제2절 반폐쇄해 경계왕래자원의 보존관리에 관한 국제협력

1. 지역수산기구 역할의 강화

가. 지역협력체제

유엔해양법협약은 지역협력에 대해 소지역적·지역적·세계적 국제기구가 연안국과 협력하도록 요구하고 있다. 유엔해양법협약 제8조 4항은 지역수산기구의 회원국이나 보존관리조치의 적용에 동의한 국가들에게만 당해 수역 내에서의 조업을 허용하는 규정으로서, 만약 어느 국가가 지역수산기구에 가입하지 않고, 또 지역수산기구가 채택한 보존관리조치를 준수하는 데 합의하지도 않았다면, 그 국가는 당해 지역수산기구가 관리하는 수산자원을 어획할 수 없게 하고 있다.

이 규정은 주요 지역수산기구들의 비회원국 어선에 대한 규제활동에 대해 정당성을 부여하는 효과를 가질 뿐만 아니라, 관련 지역수산기구의 비회원국이나 그러한 기구에 참여하지 않는 국가 어선의 조업을 원천적으로 봉쇄하는 결과를 초래하여 어업자유에 대한 제한으로 작용하고 있다⁹⁹⁾.

지역수산기구는 지역어업과 관련된 특정의 실질적 문제에 따라, 그리고 이해 당사국 간에 경계왕래자원에 대한 목적의 공통성이 확보될 때 설립되며, 지역수산기구는 원칙적으로 정부 간 기구이기 때문에 구성원은 주권 국가들이다. 또한 기구 설립과 운영에 소요되는 비용은 전적으로 회원국들의 부담에 의존하는 것이 현실이다.

그러나 몇몇 기구는 유럽공동체와 같은 비국가적 실체를 회원으로 인정하는 규정을 두기도 한다. 지역수산기구들은 그 특성과 형태 그리고 수행하는 업무

99) Lawrence Juda, "The 1995 United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks : A Critique", *Ocean Development and International Law*, vol. 28, 1997, p.155.

의 성격을 기준으로 과학조사 형태의 기구, 자문기구 형태의 기구, 관리기구 형태의 기구로 나눌 수 있다.¹⁰⁰⁾¹⁰¹⁾

과학조사 형태의 기구로는 “국제해양탐사이사회”(ICES)를 예로 들 수 있다. ICES는 1902년에 창립되어 북대서양 및 북해를 범위로 하는 다자간 지역기구이다. 회원국은 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일(당시 동독과 서독), 아이슬란드, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 스페인, 영국, 포르투갈, 스웨덴, 러시아(구 소련), 미국, 캐나다 등 총 18개국이다.

ICES의 목적은 첫째, 해양조사 특히 경계왕래자원과 관련된 해양연구 증진과 장려, 둘째, 상기 목적의 계획 작성 및 조사연구 조직, 셋째, 연구실적의 상호 교환 및 배포를 위한 출판활동(14개 전문 소위원회 구성) 등이다. ICES는 14개의 전문위원회 외에도 어업관리자문위원회와 해양오염자문위원회를 두고 있다. 이들은 북대서양 및 북해의 자원 상태와 해양오염 상태에 관한 주요 자료를 제공한다. 특히 회원국을 포함, EU와 북대서양의 지역 어업기구인 북동대서양어업위원회(NEAFC)와 발트해 어업위원회에 자원상태를 권고한다.¹⁰²⁾

한·중·일 3국은 동북아 반폐쇄해에 있어서 경계왕래자원을 이용하며, 양자 어업협정을 통하여 EEZ와 잠정조치수역 등에서의 수산자원 관리와 개발에 관하여 주변국과 협력해 왔다.

그러나 EEZ에서의 자원의 보존과 지속적 이용에 있어서는 각국의 정책과 제도의 차이에 따라 다소 차이가 있으며, 중국의 경우 TAC 관리는 유보하고, 어획노력량 제한 등 기술적 규제에 치중하고 있다.

또한 동북아해역에 있어서 양자 간 어업협정에 의한 자원 보존관리 협력을 추진하다 보니 공동의 문제에 대해서는 다자간의 협의 채널이 없었기 때문에 양자 간의 어업공동위원회를 통하여 간접적으로 해결해야 하는 어려움과 정보 공유의 문제 등이 발생하고 있다.

100) 최종화, 앞의 책, 2005, pp. 321-322.

101) 이석용, “국제법상 공해의 자유”, 『국제법평론』, 국제법학회, 통권 제14호, 2000, p.136.

102) 최종화, 앞의 책.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 다자간 협력체를 설립할 필요성이 있으나, 현실적으로는 용이한 일이 아니다. 왜냐하면, 현재의 3개 양자협정의 틀을 유지하면서 새로운 다자협정체제를 도입하기가 쉽지 않을 뿐 아니라, 한·중·일 3국 모두 이에 소극적이기 때문이다.

한·중·일 3국은 양자 간의 어업협정을 체결하여 EEZ를 설정하고, 거기에 기초한 수산자원 관리체제가 어느 정도 정착된 단계인데, 새로이 지역수산기구를 설립할 경우, 지난 10년간 유지되어 왔던 협정체제와 중복관계가 발생하게 된다. 따라서 현행 어업협정 체제와 한·중·일 3국간 다자간 협력체제의 중복성 문제를 고려할 때, 다자간 협의체 형태의 지역수산기구 설립 가능성에 관한 면밀한 검토가 필요하다고 할 것이다.

나. 지역수산기구의 역할

경계왕래자원의 보존관리는 전 세계적 문제라기보다 지역 차원의 문제라고 인식한다면, 동 자원의 효율적인 보존관리를 위해서는 지역적 규범의 정립과 지역수산기구의 역할이 중요할 것이다.

지역수산기구의 회원국들은 이러한 지역적 협력의무를 이행함에 있어서 경계왕래자원의 장기적이고 지속적인 이용 가능성을 보장하기 위한 보존관리조치에 합의할 의무를 지며, 책임 있는 어업활동을 위한 국제적 최소기준을 채택·적용하여야 하고, 과학적 데이터의 수집·평가, 자원 상태의 파악, 어업으로 인한 목표종과 비목표종에 대한 영향을 평가할 의무를 부담한다. 또한 효율적인 감시·통제·감독·집행을 위한 적절한 협력체제 수립 등의 의무를 부담한다.¹⁰³⁾

103) UN Fish Stock Agreement Article 10 (Functions of subregional and regional fisheries management organizations and arrangements) In fulfilling their obligation to cooperate through subregional or regional fisheries management organizations or arrangements, States shall: (a)~(m).

지역수산기구의 회원국들은 자신의 관할권을 행사할 수 있는 수역 즉, EEZ 내외에서 예방적 접근방식의 적용과 지속가능한 어업을 유지할 수 있는 수준으로 어획능력을 규제할 필요성이 제기되는데, 이를 위하여 지역수산기구의 중심적 역할과 국제협력에 관한 지역수산기구의 역할을 강화할 필요성이 있는데, 특히 경계왕래자원의 보존관리와 더불어 어업활동과 환경문제까지를 포괄하도록 지역수산기구의 관할 영역범위를 확대할 필요성이 있다.¹⁰⁴⁾

그러나 과도어획으로 인하여 고갈위기에 처한 자원의 상태를 회복하는 문제와 자원의 국가 간 적정배분 문제 등은 해결이 용이하지 않다. 왜냐하면, 전통적으로 근해어장을 공동 이용해 온 각 연안국들의 어업에 관한 이해관계를 일시에 조정하여 개편한다는 것은 상호간에 큰 부담이 되기 때문이다. 이 점에서 EEZ 체제 정착 초기의 충격을 완화할 수 있는 협력방안을 모색하는 것은 당면한 중요과제라 할 수 있다.¹⁰⁵⁾

다. 지역협력의 장애요인

경계왕래자원에 관해서는 유엔해양법협약에는 간단한 조항만이 수록되어 있다. 협약 제63조 제1항에 ‘관련 국가는 해당 어족의 보존 및 개발을 보장하고, 조정하는 데 필요한 조치를 모색하고 합의할 것’을 규정하고 있을 뿐이고, 경계왕래자원의 효율적인 관리를 위하여 당사국들이 반드시 합의해야만 하는 관리목표나 이해당사국 간의 배분에 관한 구체적인 규정은 없다.

이는 유엔해양법협약 제63조 제1항과, 당사국이 경계왕래자원의 관리를 위한 약정을 신의와 성실의 자세로 교섭해야 한다는 국제사법재판소의 교섭의무에 관한 판례에서 파생되었지만, 당사국들이 반드시 합의하여야 한다는 의무

104) 박기갑, “공해상 어로의 자유는 더 이상 존재하지 않는가”, 『법학연구』, 부산대학교 법학연구소, 제48권 1-1호, 2003, pp.289-311.

105) Mark J. Valencia, A Maritime Regime for North-East Asia, Oxford University Press, 1996, pp.248-252.

는 없다.

합의에 실패한 경우, 각 연안국들은 자국의 EEZ 내에 서식하는 경계왕래자원을 연안국의 EEZ 자원관리와 관련한 일반적인 권리와 의무에 의거하여 관리하게 될 것이다. 그 결과로 경계왕래자원이 제대로 관리되지 못할 수도 있고, 경계왕래자원으로 인한 이익의 배분이 불평등하게 될 수도 있다. 예를 들어, 어느 한 국가는 장기적으로 지속적 이용을 목표로 엄격한 수산자원 보존 관리조치를 취함으로써 단기적으로 어획량을 대폭 감소시킨 반면, 다른 국가는 단기적 이익을 위해 여전히 대량 어획을 감행할 수 있다.

그리고 경계왕래자원과 관련해서 연안국과의 협력을 어렵게 만드는 요인은 경계왕래자원 여부에 관한 인식의 차이이다. 대상 자원이 실제로 공유되고 있는 것인가에 대한 관련국들의 인식의 일치는 경계왕래자원의 효과적인 관리를 위한 필수적 전제조건이지만, 자원에 대한 공유에 관한 관련국 간의 인식 차이와 이로 인한 갈등은 빈번하게 발생한다.

예를 들어, 1970년대 후반 유럽연합과 노르웨이는 그들이 공유하고 있는 경계왕래자원의 관리를 위한 공동협정체제가 출범하였는데, 노르웨이는 경계왕래자원에 서부 고등어 자원도 포함되는 것이라고 주장한 반면, 유럽연합은 그 주장을 부인하고 서부 고등어 자원은 유럽연합의 독점적 자원이라고 주장하였다. 단지, 1980년대 후반 유럽연합은 그 자원이 사실상 공유하고 있는 것이라고 인정하였을 뿐, 1990년대 전반까지 양측은 자원을 공유하고 있을 뿐 아니라 그 자원이 양측 사이에 걸쳐 분포하고 있다는 것을 인식하지 못하였다.

다른 예로는, 오랜 시간에 걸쳐 자원의 회유경로가 환경적 요인으로 인해 변경될 수도 있으며, 이로 인해 특정 국가의 자원에서 경계왕래자원으로 성격이 변화하는 경우로서, 북동대서양에서 봄에 산란하는 노르웨이 청어를 들 수 있다.

경계왕래자원의 관리협력을 어렵게 하는 또 하나의 요인은 대상자원의 조사에 대한 사항이다. 경계왕래자원의 효율적 관리는 과학적 지식에 근거한 자원

량의 정확한 예측이 가장 기본이 된다. 자원의 공유국들은 제 각각 자원을 관리할 수 있으며, 관계국 간에 자원의 과학적 지식 공유가 없을 경우 개별적 관리는 연안국간의 협력관리 때 보다 훨씬 비효율적일 것이다.

예를 들어, 자원이 치어일 때는 한 국가의 EEZ에서만 서식하다가, 성어가 되어 다른 국가의 EEZ를 회유한다면, 타국 EEZ에서 자원에 어떠한 일이 발생하는 지에 대한 정보, 자원의 지속이용 수준의 결정에 있어서의 인접국의 정보가 없이는 당해국 EEZ에서의 자원관리는 대단히 어려울 것이다. 경계왕래자원의 과학적 조사에 대한 협력은 반드시 관계국간에 직접적일 필요는 없으며, ICES와 같은 어업조사와 관련된 국제기구를 통하여 이루어질 수도 있다.

하나 혹은 그 이상의 다른 국가와 자원을 공유하고 있는 각각의 연안국은 해당 자원을 독자적으로 관리할 수 있지만, 그러한 관리는 관련국가 간의 협력에 의해 이루어지는 것에 비하여 효과가 낮은 경우가 대부분이며, 특히 다른 여러 국가의 EEZ에서 장기간의 성장단계를 거치는 자원이라든가 성어가 되었을 때 여러 나라의 EEZ를 회유하는 자원이라면 더욱 그러하다. 일반적인 경우, 당해국의 EEZ가 특정 자원의 산란 및 성육장으로 되는 연안국이 강력한 보호조치를 취하고 있지만, 인접 연안국에서 관련 자원이 대부분의 성어기간을 보낸다면 느슨한 관리조치의 결과 남획이 행해질 수 있는 위험이 커지게 된다.

회유성 자원의 경우, EEZ 자원에 대한 해당 조업국은 다른 공유국이 세운 어획수준에 대해 모를 수 있다. 만약 자원을 공유하고 있는 관련국들이 다른 국가에 정보를 제공하지 않을 때 독자적으로 자국의 EEZ에 대한 어획수준을 정한다면, 통합 계산된 어획수준은 대체적으로 지속가능 어업을 위한 수준을 넘어서게 되어 남획이 초래되겠지만, 한편으로는 과소어획에 따른 자원의 낭비도 일어날 수 있다.¹⁰⁶⁾

106) 장기적으로 지속 가능 어업을 해치지 않는 범위 내에서의 인간 소비를 위해 어획 가능한

따라서 2개국 이상의 EEZ 경계를 왕래하는 자원이 분포하고 있는 지역에서는 자원의 관리를 위한 관련국 간의 협력 필요성은 더욱 커지게 된다. 2002년에 개최된 경계왕래자원의 관리에 대한 유엔식량농업기구 자문위원회에서는 과잉개발의 징조를 보이는 경계왕래자원은 몇몇의 예외를 제외하고는 국제적 관리 실태가 비협조적이라고 결론지었다.

국제적 협력관리가 효과적인 자원관리를 위한 필수요건이었지만, 이것이 자원의 효율적인 관리를 보장해주는 것은 아니다. 자원을 공유하고 있는 관련국들이 해당 자원의 관리를 위한 협력에 동의하였다면, TAC 관리나 어획노력량의 제한, 그리고 어획량이나 허용된 어획노력량에 대한 정보의 공유 등을 둘러싸고 논란이 야기될 수도 있을 것이다.

만약, 경계왕래자원의 산란장 및 성육장이 한 국가의 EEZ에 위치해 있고, 그 자원이 어획 가능 크기의 성어가 되었을 때에는 다른 국가의 EEZ로 이동하여 서식한다면, 성육장을 가진 국가는 서식장을 가진 연안국의 EEZ에서 성어에 대한 어획이 가능하다는 확신이 있지 않는 한, 치어 및 산란기의 자원을 보호하기 위한 규정을 채택하려는 동기가 적을 것이다.

경계왕래자원을 공유하고 있는 모든 국가가 자원에 대한 어업을 허용받고 공동관리가 인정되었을 때, 조업권이 어떻게 배분될 것인가에 대한 문제가 제기되고, 그 배분이 선박 용적 톤수에 따라 배분된다고 했을 때 그러한 배분의 기준은 어떻게 정할 것인가 하는 문제가 제기될 것이다. 또한 한 국가의 어선이 타방국의 EEZ에 입어가 허용된 경우, 그러한 입어에 대한 조건은 무엇인가 하는 문제점도 야기될 것이다.

만약, 특정 자원을 공유하고 있는 국가들이 협력관리 규정에 동의하였다면, 각국은 협력국들이 자국의 EEZ에서 동의된 규정의 시행 및 유지가 적절히 되고 있다는 확신을 필요로 할 것이다. 더욱이 관계국 간에 중첩되는 EEZ의 경계 획정에 관한 합의가 없다면, 경계 미확정 수역에서의 시행 방법과 같은 추

자원이 그 대신 잡지 않거나 자연폐사 등 자원이 낭비될 수 있는 경우.

가적인 문제점이 발생할 수 있다.

따라서 제주남부 중간수역의 주변해역은 어업협정 수역이 3중으로 중첩되어 있으므로 상기의 여러 가지 장애요인에 대한 충분한 고려가 필요하다고 할 것이다.¹⁰⁷⁾

2. 국제협력 사례

가. 협력의 유형

유엔해양법협약에서 규정한 특정 어종의 보존관리에 관한 협약을 제외하고, 현재 경계왕래자원 관리에 관한 협약은 20개가 존재하며, 당사국간의 EEZ 경계에 대한 합의가 없어서 난처했던 적이 몇 번 있었음에도 불구하고, 그 중 일부는 10년 이상 성공적으로 기능을 발휘해 왔다. 이러한 협정들은 채택된 관리방법에 따라 다음과 같이 4개 군으로 분류된다.

(1) 총 자원 관리형

총 자원 관리형은 기존의 협정에 바탕을 두고 협상을 통해 주기적(보통 1년 단위)으로 합의를 도출한다. 1978년 해양경계 획정과 관할권에 관한 호주·파푸아뉴기니 간 협정의 예가 있다. 이 협정에 따르면 각국은 정해진 비율 내에서 각국에 TAC 할당량의 배분을 포함하여 “사이에 토레스 해협”의 보호구역의 수산자원에 대한 관리조치를 채택해야 한다고 하고 있다.

또 다른 예는 EC와 노르웨이가 1980년의 어업협정 하에 매년 일련의 약정을 체결하는 것이다. 어업협정에 의하면 EC와 노르웨이는 ICES의 권고에 근거하여 경계왕래자원에 대한 총 어획량을 설정하며, 구역별로 어획량이 배분된다.

그리고 1989년에 체결한 그린란드·아이슬란드·안마엔섬 사이 수역의 빙어

107) Robin. R. Churchill · A. V. Lowe, *op. cit.*, 1999. pp.294-296.

(Capelin) 어족에 관한 덴마크·아이슬란드·노르웨이 사이의 협정도 있다. 이 협정에 따르면, 협정의 3 당사국은 매년 해당 수역의 빙어에 대한 TAC에 합의해야 하며, 협정에서 각국의 TAC 할당량의 비율이 결정된다.¹⁰⁸⁾

(2) 경계왕래자원 관리형

경계왕래자원 관리형은 양자위원회를 통해서 자원의 관리조치를 채택하는 협정이다. 1976년에 체결된 어업협정에 의하여 설립된 노르웨이·러시아위원회는 매년 바렌츠해에서의 경계왕래자원에 대한 TAC를 결정하고, 정해진 비율 안에서 어획량을 할당하는데, 그 양은 어종별로 일정하지 않다.

1979년 베링해와 북태평양의 넙치보존협약에 따라 설립된 국제태평양 넙치위원회는 북태평양과 베링해에서 미국과 캐나다 사이를 경계왕래하는 넙치자원에 대한 관리조치(TAC, 휴어기, 어획물의 최소체장 및 어로장비 규제)를 채택했다.

1980년 수산 및 대륙붕 문제에 관한 아이슬란드·노르웨이 수산위원회는 아이슬란드와 얀마옌 섬 사이의 해역에 서식하는 어족에 대한 TAC를 매년 결정한다.

1990년 아르헨티나와 영국이 설립한 남대서양 수산위원회는 아르헨티나와 포클랜드 수역의 수산자원 보존에 관하여 권고를 한다.¹⁰⁹⁾

(3) 지역수산기구 관리형

지역수산기구가 조치를 채택하는 협정이다. 몇몇 국가의 해역 사이에서만 어류가 이동하는 반폐쇄 해역에서 특히 의미가 있는 이 협정의 대표적인 예는 1973년 발트해 수역의 생물자원 보존관리에 관한 협약에 의하여 설립된 “국제 발트해 수산위원회”이다. 본 위원회는 TAC, 어로장비 규제, 휴어기·휴어구

108) *Ibid*

109) *Ibid*

등을 채택한다.

“중부 베링해 명태자원 보존협약”에 의하여 협약당사국들인 미국, 러시아, 한국, 일본, 폴란드, 중국은 1993년부터 1994년까지 도넛홀에서 명태어업을 중단하기로 1992년 8월에 합의하였다. 베링해 명태자원의 보존관리 최적이용을 목표로 하는 이 협약은 매년 당사국에서 개최되며, 과학기술위원회를 두고 있다. 매년 소집되는 당사국회의에서는 다음해의 TAC를 결정하고 국가별 쿼터를 정한다.¹¹⁰⁾

북서대서양 수산기구(NAFO)는 캐나다의 200해리 어업수역 이원에 서식하는 대구에 대한 어획을 중지하기로 합의하였으나, 편의국적 어선에 의해 NAFO 비회원국 국적의 외국어선들에 의한 불법적인 어로가 계속되었다. 그러던 중 캐나다는 1994년 일방적으로 자국의 “연안어업보호법”을 개정하여 “인접한 국제수역에서 어업 중인 해적선”들까지 캐나다의 관할권을 확대하였으며, 1995년 3월에는 ‘연안어업보호법’을 개정하여 규제 대상인 무국적선과 편의국적 어선에 스페인과 포르투갈 어선단을 포함시켰다.

캐나다는 1995년 3월 9일 자국의 200해리 수역 밖인 그랜드뱅크에서 조업 중이던 스페인 트롤어선 “에스타이”호를 4시간 동안의 추적 끝에 나포하였으며, 스페인은 캐나다의 행위가 국제법 위반이라며 분쟁수역에 자국의 군함을 파견시키겠다고 위협했다.

그 후 캐나다와 유럽공동체간에 협상이 지지부진한 가운데 다시 스페인 트롤어선이 나포되어 긴장이 고조되기는 하였으나, 1995년 4월 새로운 어업협정이 체결되어 양측은 해양생물자원의 보존과 합리적인 관리를 위해 보다 긴밀히 협력하며, 선박에 감시원을 배치하기로 합의하였다.¹¹¹⁾

110) Robin R. Churchill · A.V. Lowe, *op. cit.*, 1999. pp.294-296.

111) William T. Burke, *op. cit.*, 1997, pp.113-129.

(4) 부정기적 관리형

아직까지 상세한 약정이 채택된 사례는 없지만, 각국이 통상 부정기적으로 따로 경계왕래자원의 관리를 위해 협력하는 협약 군이 있다. 그 예로는 콜롬비아가 주변국들과 함께 수용한 해양경계 획정에 관한 다수의 협약이 있으며, 또한 몇몇의 캐리비안 지역의 해양경계 획정협약이 있다.

그리고 공동 관심의 수산자원 관리협력에 관한 1982년 나우루 협약이 있으며, 그 외에도 기니만의 지역수산 개발에 관한 1984년 협약, 대서양 연안국들 사이의 수산협력에 관한 1991년 협약¹¹²⁾ 등이 있다. 이렇게 의미 있는 협약들이 체결되었음에도 불구하고, 이해당사국간에 협력협정이 체결되지 않은 경계왕래자원이 여전히 존재함을 인정하지 않을 수 없다.¹¹³⁾

나. 바렌츠해 연안국 간의 협력사례

바렌츠해 연안국 간의 수산자원 보존관리에 관한 협력은 잠정약정과 같은 것이다. 잠정약정은 유엔해양법협약 제74조 3항에 규정된 내용에 따라 관련 당사국 사이에 체결되는 어업협정이다. 잠정약정의 내용은 관련 당사국들이 개별적 상황에 맞추어 정할 수 있는데, 대상 해역의 범위, 이용할 천연자원의 종류, 관련 당사국의 수, 기타 관련된 정치적·법적 문제, 그리고 경계획정 절차에 소요되는 기간 등 여러 가지 요소들이 포함된다.

잠정약정이 실제로 체결되는 경우는 경계왕래자원의 이용과 관련된 어업수역 또는 EEZ의 경계획정에 관한 완전한 합의가 존재하지 않는 경우이다. 예를 들면, 어업수역이나 EEZ의 경계획정에 관한 상호간의 주장이 중첩되었을 시 유보수역(white zone)이나 잠정수역(grey zone)을 설정하여 문제를 해결하는 경우가 많다.

112) 대상국은 아프리카의 대서양 연안국가들이다.

113) Robin R. Churchill · A.V. Lowe, *op. cit.*, 1999. pp.294-296.

잠정수역에 관한 협정으로는 1977년 덴마크와 스웨덴간의 카테가트해 어업 협정, 1985년 베네수엘라와 트리니다트토바고 간의 어업협정, 1988년 러시아(구소련)와 노르웨이 간에 체결된 바렌츠해의 잠정어업협정이 있다.¹¹⁴⁾

(1) 경계왕래자원 보존관리 협력체제

전통적으로 이 지역에서는 저어류와 회유어족이 풍부하며, 특히 노르웨이의 북대서양 대구는 경제적인 관점에서 가장 중요한 자원으로 꼽힌다. 그 외에 중요한 것으로는 홍어, saithe, 그린란드넙치, 청어, 빙어 및 새우 등을 들 수 있다. 이들은 다른 어류와 해양포유동물의 중요한 먹이이며, 생태계에 있어서도 매우 중요한 역할을 한다.

노르웨이와 러시아가 200해리 EEZ를 선포함으로써 경계왕래자원의 보존관리에 관한 양자협상이 진행되었는데, 양국은 1970년 중반에 양자 간 자원관리 협약에 착수하여 1975년 4월 11일에는 어업구역에 대한 협력 안에, 그리고 1976년 10월 15일에는 상호 어업관계에 관하여 합의하였다.

1970년대 바렌츠해의 노르웨이와 러시아 간 어업관리는 양국 간 자원관리 협력과 관할권 행사에 관한 목적, 양국 간 각 단계의 자원관리 과정 연구 및 규칙의 틀 안에서 행해졌다. 바렌츠해 생물자원의 쿼터에 대한 학자들 간의 협력은 1950년대로 거슬러 올라가는데, 이들은 현재의 ICES 내에서 조직화되었다.

참가자들은 러시아 해양과학위원회(Knipovich Scientific Polar Institute for Marine Fisheries and Oceanography : PINRO), Bergen의 노르웨이 해양연구위원회, 트롬소의 노르웨이 어업·양식위원회 등이다. 러시아와 노르웨이 간에는 어업관리를 위한 협력이 전반적으로 성공을 거두고 있는 것으로 알려지고 있다. 대부분의 수산자원량은 1980년대 후반 이후 완만히 증가하고 있으며, 빙

114) Robin R. Churchill, "Fisheries Issues in Maritime boundary delimitation", *Marine Policy*, Vol. 17-1, 1993, pp.45-50.

어처럼 급속하게 증가하고 있는 것도 있다.

그러나 노르웨이와 러시아 간에 협력이 성공적으로 이루어지지 못하고 있는 부분도 있는데, 대표적으로 바렌츠해 러시아 구역 내에서 ‘러시아·노르웨이 공동연구조사선 요청’이 거절된 사례를 꼽을 수 있다. 이 문제는 어업관리 기관이 아닌, 러시아 보안위원회에서 내린 결정에 기인한 것으로 추정된다.

물론 이런 특수한 예외를 제외하고는 바렌츠해 Loophole에 관한 논쟁에 있어 양국이 아이슬란드에 대하여 공동보조를 취하는 등 실효성 있는 조치가 이루어진바 있다. 1999년 5월 15일 노르웨이·러시아·아이슬란드 3국이 바렌츠해 Loophole 해역에서의 지역협정을 체결한 것이다.

이 협정은 Loophole로 알려진 바렌츠해 중심의 고립된 해역에서 경계왕래자원원에 대한 아이슬란드 어선에 의한 비규제적(unregulated) 어획에 대해 1993년 이후 지속되었던 노르웨이·러시아와 아이슬란드 간의 논쟁을 해결하기 위한 협정이다. 이 협정에서 북대서양 대구에 대하여 아이슬란드 어선들에게 노르웨이와 러시아 EEZ에서의 일정한 쿼터를 배분하는 대신에, 노르웨이와 러시아 어선들은 아이슬란드 EEZ에서 어업활동이 가능하도록 하고, 아이슬란드는 Loophole에서의 조업을 포기하도록 하는 등 바렌츠해역에서 대구자원의 보호를 위한 협정을 체결한 것이다.

1970년 후반, 어업에 있어서 연안국 관할권에 대해 경이로운 확장을 목격했는데, 바렌츠해도 예외는 아니었다. 1977년 전반기에 구 소련은 바렌츠해에 200해리 어업수역을 설정했다(1984년 EEZ로 변경). 그리고 노르웨이는 스발바르 군도(Svalbard : Spitzbergen으로 알려짐) 주위에 대해 200해리 어업보호수역과 주요 연안해역에 200해리 EEZ를 설정했다.

Svalbard에 대해 EEZ가 아닌 어업보호수역을 설정한 이유는 스피츠베르겐(Spitzbergen)의 군도와 관련한 1920년 조약에 반하는 것을 피하기 위하여 노르웨이 본토에 적용한 것이며, 그것은 그 섬들에 대해 노르웨이 주권을 갖게 되었고, 그곳에서 경제활동을 하는 데 있어서 타국과 동등한 권리를 가지며,

Svalbard 주변수역에 대해서 적용하였다. 노르웨이에 의한 어업관할권 확대에 따라 구 소련은 대부분의 바렌츠해를 점령해 버렸으나, 중앙의 작은 고립된 해역은 제외했는데, 62,400km²의 Loophole이 그것이다.

바렌츠해의 주요 경제왕래자원(북동북해 대구, 민대구, 빙어)은 생물학적 단일 지역군이며, 이것들은 Loophole에서 발견되고, 유엔해양법협약에 규정된 경제왕래자원들이다.

연안국들이 1977년에 200해리까지 해양관할권을 확대한 후 이러한 경제왕래 자원들은 노르웨이와 구 소련 사이의 1975년 어업협력협정에 의해 설립된 노르웨이·러시아 어업공동위원회에 의해 관리되어 왔고, ICES의 과학적 권고를 받고 있으며, 위원회는 대구, 민대구, 빙어에 대해 매년 TAC를 설정하고, 때로는 어구의 망목 규제와 같은 보호조치들도 한다. TAC는 두 연안국에 대해 정해진 비율에 따라 배분된다. 그리고 노르웨이 쿼터의 일정분은 양자협정을 통해 제3국(주로 EU) 어선에 대해 양도가 가능하다.¹¹⁵⁾

(2) 어업협력을 위한 집행기구의 설립

1950년대부터 구 소련과 노르웨이의 과학자들은 바렌츠해에서의 해양생물자원 조사를 위하여 상호 협력하였는데, 이는 현재의 ‘국제해양탐사심의회’로 조직화되었다. 양국은 이 분야에서의 상호 협력을 위하여 1975년 4월 11일 ‘어업 분야 협력에 관한 협정’을 체결하였고, 1976년 10월 15일에는 ‘상호 어업관계에 관한 협정’을 체결하였다.

그 후 양국은 어업협력을 위하여 상기 협정들에 의거한 노르웨이·러시아 간 어업공동위원회를 창설하여 중심 협력기구로 삼았다. 1993년 6월의 회기에 어업공동위원회는 ‘어업 분야에서의 관리 및 집행에 관한 협력을 위한 러시아·노르웨이 간 상설평의회’의 설립을 결정하였다. 상설평의회는 어업공동위

115) Robin R. Churchill, “The Barents Sea Loophole Agreement : A Coastal State Solution to a Straddling Stock Problem”, *The International Journal of Marine and Coastal Law* Vol. 14 No.4, 1999, pp. 467-483.

원회의 1992년 제21차 회기시 구성된 실무 전문가단 및 범 집행에 관한 이슈를 논의할 필요가 있을 때 신속히 회동하는 것으로 되어 있다.

(3) 어업협력기구의 조직

① 어업공동위원회

어업공동위원회는 기본적으로 양국의 수산당국 및 외무부 인사와 해양과학자, 그리고 어민 조직의 대표들로 구성된다. 노르웨이 대표단의 단장은 노르웨이 어업부의 행정책임자이며, 러시아 대표단의 단장은 러시아 연방의 어업위원회 수석부의장이 맡고 있다. 회의는 1년에 최소 1회 이상 개최하도록 되어 있다.

② 협력의 진전과 전문가 그룹의 설립

1992년 노르웨이 해안경비대가 러시아 어선의 '축소보고 사례'가 급격히 증가하고 있다는 사실을 공개함에 따라, 바렌츠해에서 러시아의 총 어획량을 추정할 수 있게 되었다. 1992년 가을 노르웨이 어업기관은 러시아 동업자들에게 그들의 추정치를 제시하게 되었는데, 그들은 러시아인에 의해 10만 톤 이상의 남획이 이루어지고 있다고 통보하였다.

러시아의 TAC가 396천 톤인 반면, 바렌츠해에서의 남획량은 1992년에 17만 톤으로서 전체 대구 쿼터량의 1/4을 차지하였다. 남획량은 수출통계를 근거로 추정되었는데, 당시 바렌츠해 전체 대구 쿼터량과 비슷한 양이 노르웨이로 수출되었고, 상당량이 다른 서방 국가들에게도 수출되고 있었다. 1992년 말경 노르웨이와 러시아의 관계기관은 바렌츠해 러시아 어업통제기관의 축소보고 사실을 알게 되었다.

따라서 1992년 11월 어업공동위원회의 21번째 회의에서 대표단의 책임자가 양국의 조직체간 협력문제를 논의할 '실무작업단'을 구성할 것을 제안하였다. 이 제안에서는 양국 간의 어업규칙·법률·통계와 통제에 관한 문제를 다룰 전문가를 선정하는 것을 포함하였다.

③ 전문가 그룹의 역할

전문가 그룹은 양국의 대표 4인씩으로 구성된다. 노르웨이 대표는 어업행정 당국의 대표로서 법률담당 국장 출신의 상임위원장 Lisbeth W. Plassa이었고, 러시아 대표는 세브르바의 어업연맹 출신의 Victor A. Gorokhov 상임위원장이었다. 주요 참여기관은 부르만르브보드, 연구기관인 PINRO 연방어업위원회였다.

전문가 그룹은 18개 법률안과 관련된 제안을 하였으며, 대부분의 제안은 정보의 교환과 정보화 과정의 통합에 관한 것이었다. 1993년 6월의 21번째 어업 공동위원회 회기 이후 지속적인 회합을 통해 제정된 각종 규약에 대한 전문가 그룹의 작업과 제안은 긍정적으로 평가받고 있다. 양국은 집행기관 사이의 직접 접촉에 관한 방법에 합의했고, 법안·감독관·어획량에 관한 정보를 교환했다.

④ 상설평의회의 조직

노르웨이 측의 구성원 중에서는 해안경비대가 중요하며, 러시아 측의 경우에는 1999년 5월 이래 국경수비대가 참여하고 있다. 이 외에도 양국의 어업관련 부서 및 연구기관의 인사들이 참여하고 있다. 노르웨이 측의 인원은 3-11명, 러시아 측은 3-8명이다. 이 인원은 옵서버를 포함하되 통역은 포함되지 않는 수이다.

여기서 알 수 있는 중요한 시사점은 해안경비대나 국경수비대처럼 실질적으로 법집행 활동을 하는 기관이 협력기구에 참여하고 있다는 것이다. 이는 동기관의 집행 실효성을 향상시켜 줄 것이며, 각종 합의사항의 준수를 보장하는 기능을 할 것이다. 또한 어업관련 정부부서 이외에 연구기관의 인사들도 참여한다는 점도 특기할 만하다. 각종 합의사항의 과학적 공정성과 합리성을 위해서는 주요 연구기관의 인사들이 참여하는 것이 필수적이라 할 수 있다.¹¹⁶⁾

116) 정명생 외, 「한·중·일 공동 어업관리방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2005, pp.49-62.

3. 바렌츠해와 동북아해역의 비교

바렌츠해는 저어류와 회유어종이 중요하며, 특히 노르웨이 ‘북대서양 대구’는 경제적인 관점에서 가장 중요한 경계왕래자원으로 꼽힌다. 200해리 EEZ 제도로 인하여 경계왕래자원에 관한 양자협상이 진행되었으며, 양국은 1970년 중반에 양자 간 자원관리 협약에 착수하여 1975년 4월 11일에는 어업구역에 대한 협력안(案)에, 그리고 1976년 10월 15일에는 상호 어업관계에 관하여 합의하였다.

바렌츠해의 노르웨이와 러시아간 어업관리는 양국 간 자원관리 협력과 관할권 집행에 관한 목적, 양국 간 각 단계의 자원관리 과정 연구 및 규칙의 범위 안에서 이루어졌으며, ICES내에서 조직화되었다. 그리고 ICES에 의해 자원의 평가는 과학적 권고를 받고 있으며, 동 위원회는 대구·민대구·빙어에 대해 매년 TAC를 설정하고 때로는 어망규제와 같은 다른 보호조치들도 한다. TAC는 두 연안국에 대해 정해진 분배에 따라 나눈다. 그리고 노르웨이 쿼터의 일정분은 양자협정을 통해 제3국(주로 EC)어선에 대해 이전이 가능하다. 러시아와 노르웨이 간 어업관리를 위한 협력이 전반적으로 성공을 거두고 있는 것으로 알려지고 있다.

바렌츠해에서의 어업관리는 노르웨이와 러시아간의 어업협정 체결(아이슬란드가 나중에 참여)하에 어업공동위원 및 전문가그룹·상설평의회를 통해서 운영되고 있는데, 어업공동위원회는 정부당국자·과학자·어민이 대표로 구성되어 있는 혼합형을 나타내고 있다. 그리고 전문가그룹과 어업관리 및 법집행 조정, 긴급을 요하는 문제에 대한 논의를 하는 상설평의회를 두고 있다.

한·중·일 3국의 어업협정과 비교하면 어업공동위원회와 자원전문가 소위원회가 구성되어 있으나 상설평의회가 없는 것이 차이가 있다. 다만 어업협정 체제가 3개의 양자 체제이므로 다자간의 모양을 구성하게 되면 거의 유사하다고 할 수 있겠다. 동북아해역을 중심으로 황해·동중국해와 동해는 유엔해양법

상의 반폐쇄해이며, 특히 황해와 동중국해는 어종이 다양하고 그 양도 풍부하여 천혜의 어장으로 각광받아 왔는데, 역사적으로 볼 때 근세에 들어서는 제2차 세계대전이 종식되기까지 이 수역의 어장은 대부분 일본의 독무대였고, 따라서 어장의 개발도 주로 일본에 의하여 행해졌다고 볼 수 있다.

그러나 근년에 와서 한국과 중국도 어업기술이 발달함에 따라 어장은 점점 자국의 관할수역 외측으로 확대되었고, 그에 따라 연안 3국 어민들에 의한 경쟁적 조업이 행해지게 됨으로써 수산자원은 고갈된 상태이고, 또한 연안국들의 공업화가 촉진됨에 따라 일부 수역의 오염현상도 심각한 상태에까지 도달하였다.

동북아해역의 어장은 한·중·일 3국이 공동으로 어획하는 어장으로서 고등어·전갱이·멸치·갈치·오징어·새우류 등의 다양한 경계왕래자원이 회유 서식하고 있으며, 회유의 경로나 서식의 범위도 한·중·일 3국의 EEZ를 포함하는 광역의 범위에 분포하고 있다.

어업에 종사하는 업종도 선망·저인망·안강망 등의 업종이 활발하게 조업을 하고 있으며, 경합되는 업종도 있다. 그러나 동북아해역의 한·중·일 3국은 3개의 양자 어업협정에 의한 어업공동위원회의 추진, 3국 국내의 TAC 관리 등 제도의 차이, 어종의 다양성 등으로 다자간 지역협력 관리가 이루어지지 못하고 있다. 이러한 현실에서 우선 협정체제에 동북아해역과 바렌츠해의 어업협력에 있어서 차이점과 유사점을 살펴보면 다음과 같다.

가. 차이점

(1) 조직체제

바렌츠해와 동북아해역의 경계왕래자원 보존관리에 대한 조직 및 제도상의 차이점을 살펴보고자 한다. 첫째, 어업협력을 위한 집행기구이다. 바렌츠해의 경우 하나의 공동위원회가 구성되어 있는데, 동북아해역은 3개의 양자 간 어

업공동위원회가 설립되어 있다. 한·일, 한·중, 중·일 어업공동위원회는 별도의 기구와 기능을 하는데, 사실상 운영방법이나 기능면에서는 3개의 어업공동위원회가 거의 동일하다고 할 수 있다. 그러나 제3자의 위치에 있는 연안국의 문제는 간접적으로 해결을 시도함으로써 많은 어려움이 존재한다.

둘째, 전문가그룹에 있어서 바렌츠해는 정부행정·법률담당·연구기관·어업단체가 참여하고 있으며, 각종 규정과 법률적인 제안을 하고 논의하는데 비해, 동북아해역은 순수한 자원전문가로서 자원의 평가에 대한 자문역할을 하는 정도이다. 따라서 정부 간의 제도의 차이나 협정의 체제에 관한 문제는 외교채널을 통해서 한·중·일 3자간에 복잡하게 협의해야 하는 어려움이 있다.

셋째, 어업공동위원회의 기능면에 있어서 바렌츠해는 연구 및 규제와 관련된 TAC 관리를 결정하고 배정하는 것이다. 그리고 그 결정에 구속력이 있다. 그러나 동북아해역의 경우 어업공동위원회는 타방체약국 국민에 대한 입어허가 조건·조업질서 유지 등 제한적인 권고를 행하고 있다.

(2) 제도 등의 차이

바렌츠해의 주요 경계왕래자원(북동북해대구·민대구·빙어)은 생물학적 단일 지역군이며, 유엔해양법협약에서 언급되는 경계왕래자원들이다. ICES에 의해 어획에 대해서 과학적 권고를 받고 있으며, 바렌츠해 어업공동위원회는 대구·민대구·빙어에 대해 매년 TAC를 설정하고 때로는 어망규제와 같은 다른 보호조치들도 한다. TAC는 러시아와 노르웨이 간 정해진 분배에 따라 나눈다. 그리고 노르웨이 쿼터의 일정 분은 아이슬란드 및 제3국(주로 EC)어선에 대해 이전이 가능하다.

동북아해역의 경우 어종이 다양하고 업종도 다양하다. 한·중·일 3국의 TAC제도 역시 한·일의 경우는 이미 실시하고 있으나 중국은 제도만 규정해 놓고 실시를 유보하고 있다.

나. 유사점

한편, 바렌츠해와 동북아해역의 경계왕래자원 보존관리에 대한 국제협력의 조직 및 제도상의 유사점을 살펴보고자 한다.

(1) 조직체제

첫째, 바렌츠해 어업공동위원회에서의 협의결과는 구속력이 있지만 동북아해역의 어업공동위원회의 협의결과는 권고사항이다. 그러나 협의 결과가 비록 권고이기는 하나 정부정책에 반영을 전제로 하기 때문에 유사한 결과라고 할 수 있다.

둘째, 전문가그룹에 있어서 바렌츠해는 정부 행정·법률담당·연구기관·어업단체가 함께 모여 하나의 그룹을 만들어서 운영하고 있으나, 동북아해역의 경우 어업공동위원회 하부에 전문가그룹이 있으며, 아울러 지도단속실무회의도 개최하고 있다. 또한 민간단체는 별도로 운영되고 있으나 이 모두가 어업협력을 위해 노력하고 있는 것에서 유사점을 찾을 수 있다. 따라서 어업공동위원회가 하나로 통합될 수만 있다면 그 하부에 자원전문가 소위원회와 지도단속실무회의와 민간단체가 함께 참여하는 전문가그룹 또는 상설기구도 가능할 것이다.

셋째, 바렌츠해에서 상설평의회는 어업관리 및 범집행에 관한 이슈를 논의하며, 감독관·옵서버 등의 인력 및 각종 자료를 교환한다. 동북아해역의 경우 지도단속실무자회의가 어업공동위원회 하부기구로 있으며 주로 안전조업·조업질서 유지·불법어업 단속 등의 정보를 교류하고 감독관 상호방문 등을 실시한다. 지도단속의 기능을 전담하는 것으로 유사한 면을 찾을 수 있다.

(2) 제도 등의 유사점

허가정수·허가건수·어획방법 등 어획노력량 제한의 기술적인 규제를 실시

하고 있다. 특히 한·중·일 3국간 상호 입어제도를 실시함에 있어서 자국의 연안에서 조업하는 타방국의 어선에 대해서는 조업규제를 동시에 부여하고 있어, 한·중·일 3국의 공동자원 관리 시에는 이러한 규제들이 향후 자원관리의 근거가 될 수 있다.

다. 종합분석

상기 자료를 바탕으로 경계왕래자원의 보존관리를 위한 국제협력에 대한 분석을 종합해보면 다음과 같다.

동북아해역에서 경계왕래자원에 대한 보존관리 협력은 관리제도면에서 한·중·일 3국은 예를 들어 TAC 관리에 있어서 제도적으로는 준비가 되어있지만 중국은 국내적인 사정에 의해서 실시를 미루고 있다. 또한 한·일 간에는 그동안 자원에 비해서 과도한 어선세력을 축소하여 자원의 고갈을 억제하는데 많은 예산을 투입하였지만 중국은 자원의 보존관리 필요성을 역설하면서도 여전히 생산증대 정책을 추진하고 있다.

한·중·일 3국이 경계왕래자원에 대해서 보존관리를 시행하기 위해서는 최적어획량에 동의해야 하고 이렇게 될 경우 중국은 어획량을 줄여야 한다. 그렇게 되면 중국은 비협조적으로 참여에 적극적으로 못하게 될 것이다. 따라서 대상자원을 최소화하면서 중국의 입장에서 불리하게 되지 않도록 배려하는 것이 중요하다. 바렌츠해에서의 대구자원에 대한 보존관리 협력에서 노르웨이와 러시아가 아이슬란드에 인센티브를 제공함으로써 바렌츠해 협정은 타결되고 경계왕래자원에 대한 관리도 지속적으로 이루어질 수 있었던 사례를 고려하지 않을 수 없는 것이다.

경계왕래자원의 보존관리에 관한 국제협력의 사례에서 4가지의 유형을 제시하고 있는데, 총 어획 관리형은 기존 어업협정의 체제하에서 주기적으로 협약을 체결하는 것으로 현재 한·중·일 3국은 3개의 양자 어업협정이 체결되어

있으므로 적용하기가 쉽지 않다. 다만 양자 어업협정을 제3국에 대한 대우의 방안을 확실히 할 경우에는 도입도 가능할 것으로 판단된다. 경계왕래자원의 관리형은 국가 간의 위원회에서 협의하는 것으로, 한·중·일 3국은 양자 어업협정이 체결되어 있지만 EEZ에서의 경계왕래자원의 관리가 독자적으로 이루어지고 있으므로 이에 대한 원용을 할 수 있을 것이다.

특히 러시아와 노르웨이간의 바렌츠해에서의 어업협력은 아이슬란드로 확대되고 어획 쿼터를 배정하되 일정 부분을 아이슬란드에 재배정하는 식으로 인센티브를 도입한다. 바렌츠해에서 어업협력은 국제수산기구의 형식은 아니지만 국가 간 어업협의를 구성하여 기구를 결성하고 대상어종에 자원평가 및 자원의 분배 및 모니터링을 실시하는 것으로 바렌츠해 3국은 다자간 협의체이며 반폐쇄해역이고, 대상어종을 대구 및 얼빙어 등으로 하며, 대상해역도 바렌츠해로 함으로서 한·중·일 3국의 동북아해역에서의 사례로 접근할 수 있을 것으로 볼 수 있는바, 선행연구에서도 바렌츠해를 모델로 연구한 점¹¹⁷⁾등을 볼 때 합리적인 연구의 결과를 도출할 수 있을 것으로 분석된다.

지역수산기구 관리형은 국제기구를 통하여 협의하는 것으로 한·중·일 3국의 입장에서 보면 장기적 관점에서 검토의 대상이 되겠지만 단기적으로 접근하기는 쉽지 않다. 지역수산기구는 의사결정과 권능을 가지게 된다. 의사결정은 정책적 결정으로서 행정적·과학적 결정이 아니며, 공식적 의사결정 기관에서 절차규칙에 따라 행한다. 특히 의사결정을 하는 국제수산기구는 다수결의 원칙을 적용하고 있다. 또한 다수의 국제수산기구들은 회원국 간의 의사결정에 관한 분쟁해결 절차도 마련하고 있다. 현재 한·중·일 3국은 3개의 쌍무협정이 체결되어 있으므로 새로운 다자간 국제기구가 창설된다면 협정의 중복성으로 인해 복잡한 권리·의무가 발생하게 되므로 접근하기는 어렵다. 따라서 경계왕래자원의 관리형을 동북아해역에 원용하는 것이 바람직하고 특히 바렌츠해에 있어서의 노르웨이·러시아·아이슬란드 3국간의 협력체제와 동북

117) 조정희 외, 앞의 보고서., pp.59-67.

아해역에서의 협력과의 비교분석을 통해서 차이점과 유사점을 분석하였다. 이와 같이 분석을 통해서 동북아해역에서의 수산자원 보존관리를 위한 협력체제 구성 및 운영에 대해서 다음과 같이 시사점을 정리해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 현재의 한·중·일 어업협정 체제는 3개의 양자 어업협정 체제인데, 바렌츠해에서의 다자간 협력체제로 전환하기 위해서는 어떠한 방법으로 단일의 다자간 체제로 접근이 가능할 것인가에 대해서 연구되어야 한다. 협력체제는 한·중·일 3국이 참여하는 다자간 국제수산기구의 형태로 접근할 수도 있고, 현재의 한·중·일 3국간의 양자 어업협정을 보완해서 추진하는 방법도 있다. 두 가지의 방법에 대해서는 여러 가지 장단점이 있을 것이다.

둘째, 다자간 체제로 접근을 할 수 있다면 체제를 유지할 수 있는 기능의 부여와 기능의 내용이다. 어업공동위원회의 역할과 그 하부에 둘 수 있는 기관과 역할 등을 검토해 보아야 한다. 현행 양자 어업협정체제에서 3개의 어업공동위원회와 3개의 해양생물자원 전문가 소위원회, 3개의 지도단속실무회의 등을 어떻게 조정할 것인가 하는 문제도 다자간 협력체제의 형태 분석과 더불어서 검토되어야 할 것이다.

셋째, 이러한 기능의 부여 하에 대상 경계왕래어종과 대상어종을 어획하는 대상 업종을 분석해야 한다.

넷째, 경계왕래자원을 보존관리하기 위한 해역의 범위에 대해서 검토되어야 하며, 현행 양자 간의 어업협정에 의한 기존의 EEZ와 중첩수역과의 관계, 유엔해양법협약상의 범위의 성격 등이 연구되어야 한다.

다섯째, MSY를 달성할 수 있는 경계왕래어종에 대한 보존관리 제도와 정책의 도입 가능성을 분석해 보아야 한다. 현재 한·중·일 3국의 제도와 체제를 통하여 현실적으로 접근가능한 정책의 개념도를 작성하고 개념도를 실현시킬 수 있는 가능성을 분석하여야 한다.

제5장 동북아해역 경계왕래자원 보존관리 협력체의 설립

제1절 협력체의 형태

1. 지역수산기구의 설립

지역수산기구 설립의 궁극적인 목적은 한·중·일 3국에 의한 경계왕래자원의 공동관리 수행을 위한 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 새로운 조직과 기구 및 그에 수반되는 재원의 조달이 필수적이다. 자원조달에 있어서는 국제기구의 운영에 필요한 소요액을 정하고, 이를 국별 분담기준을 정한 후, 이에 입각해서 각국이 출연하는 것이 일반적이다. 국제기구 회원국의 분담금은 기본분담금과 어획분담금으로 구분하여 조달할 수 있으며, 필요시 1인당 GNP를 반영한 소득 분담금을 추가할 수 있을 것이다.

국제기구를 창설하고 운영하는 데 있어서 또 한 가지 고려해야 할 사항은 이 지역의 연안국인 한국, 중국, 일본의 경제발전 단계가 각기 상이하고, 수산업과 관련된 이해관계가 다를 뿐만 아니라, 국가 간 정서도 상충되는 점이 있다는 점이다. 이 때문에 초기에는 국가 주권을 가능한 한 덜 제약하는 보다 느슨한 형태의 자원관리부터 시작하는 것이 바람직하다. 이러한 사례로서 1973년에 발족한 국제발틱해 어업위원회를 들 수 있다. 동 위원회에는 다양한 이해관계를 가진 발트해의 여러 연안국들이 참여하고 있으며, 이들은 공동으로 수산자원을 조사하고, 이에 기초하여 국별 쿼터량을 권고하고 있다. 이와 같이 동북아해역의 국제수산기구를 권고에 의한 TAC를 산정하는 느슨한 형태의 자원관리 방식에서 차차 구속력을 가지는 TAC 산정과 어구규제·휴어

기·휴어구 지정 등의 형태로 발전시키는 것이 필요하다.¹¹⁸⁾

의사의 결정은 대단히 중요한 의미를 갖는데, 구속력을 가질 수도 있고, 권고 또는 단순한 자문형태일 수도 있다. 국제수산기구의 의사결정은 국제관계에서 볼 때 간단한 과정이 아니다. 첫째, 기구가 그 회원에 관계된 중대한 의사결정을 내릴 수 있는가, 만일 그렇게 할 수 있다면 그러한 기구적 결정이 전원일치 또는 다수결로 이루어지는가 하는 것이다. 또한 분쟁은 어떻게 해결해야 하며, 결정된 내용은 회원국에게 구속력을 가지는가의 문제도 있다.

대부분의 국제수산기구는 의사 결정권을 행사하는데, 여기서 결정이란 공식적 의사결정 기관에서 절차규칙에 따라 행한다. 그리고 예정된 총체적 활동에 관한 문제를 처리한다. 그러나 중동대서양수산위원회(CECAF), 중서대서양수산위원회(WECAFC) 등은 지역어업 협력과 관련한 결정을 내리지 않는다. 그것은 이들 기구가 정규적인 의사결정 절차에 관한 규정을 두고 있지 않다는 의미이다.

의사결정을 하는 국제수산기구 중에서 태평양넙치위원회(IPHC), 남극해양생물보존위원회(CCAMLR), 남방참다랑어보존위원회(CCSTB), 전미열대참치위원회(IATTC), 북태평양 소하성어류위원회(NPAFC), 중서부태평양 수산위원회(WCPFC)는 전원일치제를 채택하고 있다. 의사결정에 있어서 중요한 측면은 그것이 회원국에게 구속력을 갖는지의 여부이다. CCAMLR, CCSBT, IPHC, 인도양 참치위원회(IOTC), 대서양참치 보존위원회(ICCAT), 북서대서양 수산기구(NAFO), 북동대서양 수산위원회(NEAFC), WCPFC는 구속력이 있는 결정을 내릴 수 있는 권한이 있지만, 그 외는 권고적 결정·권고·성명 등만 내릴 수 있다.

다수의 국제수산기구들은 회원국 간의 의사결정에 관한 분쟁해결 절차를 마련하고 있는데, 그러한 분쟁해결 절차는 다수결로 의사를 결정하는 기구에서 주로 채택하고 있다. 가장 일반적인 의사결정에 관한 분쟁해결방식은 어떤 결

118) 신영태 외, 「우리나라 주변수역에 있어서 어업자원 공동관리 방안」, 해양수산부, 2001, pp.77-78.

정에 관하여 특정 기간 내에 이의를 제기하는 국가는 그 결정에 비가속적인 유보제도를 두고 있는 것이다.¹¹⁹⁾

다자간의 국제수산기구와 관련하여 유엔해양법협약은 “모든 국가로 하여금 수산자원의 최적이용 목표 즉, MSY를 달성할 수 있도록 노력해야 하며, 그러한 의무를 이행하고 목표를 달성할 수 있도록 국제수산기구를 통하여 협력할 의무도 부담한다”라고 규정하고 있다.¹²⁰⁾ 그러나 동북아해역에서의 지역수산기구의 설립은 이루어지지 못하고 한·중·일 3국이 양자 간 어업협정에 의해서 수산자원을 관리하고 있으므로 다자간의 국제수산기구의 설립 필요성을 주장하는 학자들이 많이 있다. 만일 다자간 국제수산기구가 설립되면 현행 3개의 어업협정체제와의 관계는 어떻게 될 것인가에 대해서 분석할 필요가 있다.

첫째, 다자간 국제수산기구로서 지역수산기구의 설립에 따르는 재원조달의 문제이다. 다수의 경계왕래자원의 보존관리를 위해서 많은 예산을 투입해야 한다. 3국이 협력할 경우 순이익이 증대된다는 이론적 연구결과가 있지만 현실적으로 한·중·일 3국은 양자협정이 체결되어 있는 상황에서 많은 예산을 투입할 만큼 새로운 다자간의 국제수산기구를 만들어야 하는 절박한 상황으로 인식하지 않고 있다.

둘째, 협정체제의 중복성 우려가 있다. 현행 어업협정에서는 비록 양자간의 EEZ에서의 수산자원 관리와 상호입어의 문제 등을 논의하고 있지만 제3자의 입장에 있는 국가의 문제, 예를 들어 한·일 어업협정에 있어서 한국의 대 일본에 대한 문제는 한국이 중국과의 협의 하에 중·일 어업협정을 통해서 문제를 해결하고 있으므로 비록 복잡한 과정을 거쳐 문제를 해결하고 있지만, 해결의 접근은 가능하다. 그리고 지역수산기구가 설립되어 보존관리 해역을 설정할 경우 양자 어업협정에 의한 해역과의 중복관계가 우려되며, 해역의 중첩관계로 인하여 수산자원의 보존관리가 더 어려워질 수 있다.

119) 최종화, 앞의 책, 2005, pp.326-327.

120) 유엔해양법협약 제61조 1항 및 2항, 동 제62조 2항.

셋째, 지역수산기구가 설립되어 경계왕래자원을 보존관리할 경우 현행 한·중·일 양자 어업협정에서 다루고 있는 대상어종과 중복될 수 있으므로 동일 어종에 대해서 다자간과 양자 간의 협의체에서 논의되는 모순을 가질 수 있다.

넷째, 경계왕래자원에 대한 지역수산기구의 보존관리 목적이 제대로 달성되기 위해서는 기구의 결정이 기속력을 가져야 한다. 대상 어종의 TAC를 전제로 하는 기속력은 한·중·일 3국의 국내 어업상황 등을 고려해 볼 때 지역수산기구의 설립을 어렵게 할 수 있다.

2. 양자 간 어업협정의 보완을 통한 다자간 체제의 도입

양자 간의 어업협정을 바탕으로 하는 다자간의 국제수산기구의 형태를 생각해 볼 수 있다. 한·중·일 3국 간에는 3개의 어업공동위원회가 운영되고 있다. 한·일어업협정에 의한 어업공동위원회에서 중국은 제3국의 위치에 있으며, 한·중어업협정에 있어서 일본은 제3국의 위치에 있다. 마찬가지로 중·일어업협정에 있어서 한국이 제3국의 위치이다. 동북아해역에 있어서 한·중·일 3국은 관련 연안국이며 경계왕래자원에 대한 보존관리를 양자 어업협정의 틀에서 협의하고 조정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 연안국으로서 당사국들이 동시에 협의를 하는 것은 당연한 이치이다. 그러나 이렇게 된 것은 양자 간 어업협정을 체결하는 과정에서 나타난 부득이한 결과라 할 수 있을 것이다.

그동안 한·중·일 3국 간의 다자간 수산고위급회담(2005년)에서도 동북아해역에서의 경계왕래자원의 보존관리를 위한 협력의 당위성을 인정하면서도 그 이후 단 한 차례도 후속 협의가 없었다는 것은 어업공동위원회가 3개로 나뉘어 진행된 결과라고 볼 수 있다. 3개의 어업공동위원회는 별도로 운영되고 있지만, 1개의 다자간 어업공동위원회로 통합하여 운영할 경우 지역협력기구로서의 역할이 가능할 것이다. 물론 어업공동위원회 실무회의는 양자 간 협의를 진행하더라도 최소한 1년에 한번 정도로 다자간 어업공동위원회가 개최되

어 다자간의 문제와 경계왕래자원 보존관리 조치를 위한 논의가 이루어질 수 있다.

이를 위해서는 3개의 어업협정 부속서인 합의의사록을 통해서 제3국의 지위에 대한 보장의 문제를 통합시키면 가능할 것이다. 한·일, 중·일 경우 합의의사록에 의해 제3국에 대한 입장을 나타내고 있으나, 한·중은 합의의사록이 없다. 따라서 한·일 합의의사록 수준으로 제정되어야 하고, 중·일 합의의사록도 한·일의 수준으로 조정할 경우 가능하다.

한·일 어업협정의 관계 조항과 관련한 합의의사록 제4조에 의하면 “양국 정부는 이 협정 및 양국이 각각 제3국과 체결하였거나, 체결할 어업협정에 기초하여 동중국해에 있어서 원활한 어업질서를 유지하기 위한 구체적인 방안을 협정 제12조에 의거하여 설치되는 한·일 어업공동위원회 및 제3국과의 어업협정에 의거하여 설치되는 유사한 공동위원회를 통하여 협의할 의향을 가진다”고 하고 있다.

그리고 중·일어업협정 관련 합의의사록 제2항에 의하면 “양 정부는 양국의 전통적이고 협력적인 어업관계를 감안하여 협정 실시 및 제3국과의 어업관계 구축시에 쌍방이 협정 제7조 제1항에 규정하는 수역의 북측 경계선 이북의 동중국해 일부수역에 있어서 현재의 어업활동을 존중하고, 타방국의 전통적 조업 및 해당 수역의 자원상황을 배려하여 해당 타방국의 해당수역에서 어업이익이 부당하게 손상되는 일이 없도록 하는 의향을 표명하였다”.

한·일 양국과 중·일 양국이 양자 어업협정의 틀에서 합의의사록 형식으로 제3국에 대한 입장을 표명한바 있으나, 한·중 양국은 이와 같은 내용의 합의의사록은 없다. 따라서 중·일어업협정의 틀에서 발생하는 한·일간의 문제는 한·중 어업협상을 통해서 해결할 수밖에 없는 한계를 가지고 있으며, 양자 어업협정의 한계이기도 하다. 다자간의 어업협력의 틀을 갖추기 위해서 이러한 제3국에 대한 입장을 동등하게 대우할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

제2절 협력체의 조직 및 기능

1. 어업공동위원회

어업공동위원회의 주된 기능은 연구 및 규제와 관련하여 양국 간 협력의 목표와 방법을 결정하는 일이다. 가령 바렌츠해에서의 경계왕래자원에 대한 TAC 관리가 설정되는 어종은 대구·북대서양대구·열빙어 등이다. 대구와 북대서양대구(Haddock)의 TAC 관리는 50 : 50의 비율로 양국에 배분되며, 열빙어의 쿼터는 노르웨이가 60, 러시아가 40의 비율로 배분된다.

그리고 양국은 자국의 쿼터를 배타적인 생물자원에 대한 상대국의 쿼터와 교환할 수 있다. 가령, 러시아는 전통적으로 자국의 대구 쿼터 일부를 노르웨이의 연어·청어 및 그린란드 큰넙치 쿼터와 교환하여 왔다. 나름대로 쿼터제도에 합리적인 탄력성을 부여하는 조치라 할 수 있다. 어업공동위원회에서의 협의 후 양국은 제3국과 추가적인 쿼터의 일부를 파루제도에 주었으며, 노르웨이는 자국의 쿼터 일부를 북해에서의 EU 쿼터와 교환하여 왔다. 이 역시 앞서와 마찬가지로 자원관리를 하면서도 쿼터제도에 탄력성을 부여해 주는 조치라고 할 수 있다.

따라서 한·중·일 3국의 다자간 협력시 현재의 3개 어업공동위원회도 1개의 어업공동위원회로 통합시켜 나가야 하고 이렇게 함으로써 경계왕래자원에 대한 TAC 제도에 대해서 논의가 이루어질 수 있게 된다. 어업공동위원회의 통합은 하부의 상설 부서의 통합으로 이어질 수 있다. 현행 어업공동위원회의 하부에는 3개의 해양생물자원 전문가 소위원회와 3개의 지도단속 실무회의가 있다. 3개의 어업공동위원회가 통합되면 그 하부의 조직과 기능, 그리고 MSY를 실현시키기 위한 기본적인 체제가 정립되는 것이다. 한·중·일 3국은 당장 TAC의 균형적인 실시는 어렵더라도 중국 측에 대한 배려를 통해서 일부

어종에 대해서 시범적으로 접근이 가능 할 것이다.

2. 상설평의회

바렌츠해 상설평의회는 주된 기능은 어업관리 및 법집행 관행에 관한 사항을 논의하는 것이다. 그 중 가장 중요한 기능은 노르웨이와 러시아의 수산당국자들이 긴급을 요하거나 핵심적인 이슈에 관하여 논의할 필요가 발생할 경우 일반적인 교신으로 불가능한 것에 심도 있는 논의를 가능케 하는 것이다.

가령 러시아는 여러 차례 노르웨이 법규의 해석과 노르웨이 해안 경비대의 법집행 관행에 관한 명확한 설명을 들었으며, 또한 양국의 법규나 관리기구 및 절차에 관한 최근 정보는 평의회 회의 토의안에 상정되기도 한다.

상설평의회는 두 번째 기능은 감독관과 옵서버 등의 인력 및 각종 자료의 교환을 수행하는 것이다. 1995년 이래 러시아의 'Murmanrybvod'와 노르웨이의 해안 경비대의 감독관 중 1명씩은 매년 상대국의 단속선에 승선하여 5일간 활동을 같이 하여 왔다. 아울러 러시아의 'Murmanrybvod', PINRO와 노르웨이의 어장 감시기구의 인력이 교환 승선하여 어장의 개폐에 참가하여 왔다.

마지막으로 상설평의회는 공동위원회에서 위임한 보다 포괄적인 사안을 해결하기도 한다. 대표적인 사례로 어장의 개폐를 위한 공동절차의 수립을 들 수 있다. 어장의 개폐조치 자체는 양국 모두 활발히 이용하는 관리조치였으나, 그 적용방법에는 상당한 차이가 있었다.¹²¹⁾ 바렌츠해의 조직과 기능의 흐름은 <그림 5-1>과 같다.

한·중·일 3국의 어업공동위원회의 통합과 그 하부에 해양생물자원 전문가 소위원회 및 지도단속실무회의를 통합할 경우 바렌츠해의 상설평의회와 유사하게 된다. 다만 민간인의 참여에서 다소 차이가 있다. 비록 해양생물자원 전문가소위원회와 지도단속실무회의는 독자적으로 조직화되어 있고, 기능도 독

121) 정명생 외, 앞의 보고서.

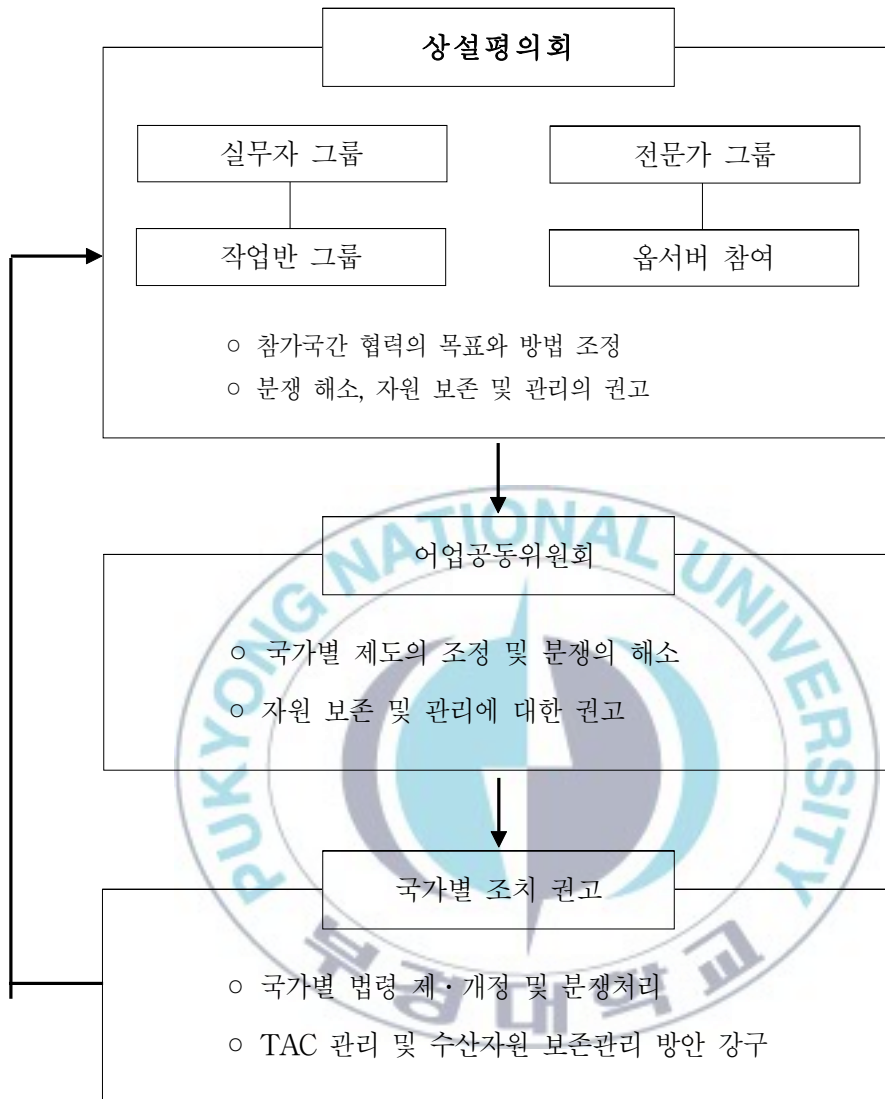
자적이다. 그러나 어업공동위원회에서는 관련 전문가들이 함께 참석하여 관련 문제들을 논의하고 있다. 따라서 상설평의회에서 종합적으로 토의하고 협의하는 것을 현행 어업공동위원회가 대체하고 있다고 볼 수 있는 것이다.

한·중·일 3국간에는 수산단체 협의회가 있으며, 한·중·일 3국 통합수산단체협의회로 발전해 왔다. 따라서 자연스럽게 통합수산단체협의회가 해양생물자원 전문가소위원회 및 지도단속실무회의에 참여할 경우 효과가 높아질 수 있다. 일본은 과거에 민간 수산단체를 어업공동위원회에 참여시키는 방안을 한국 측에 제시한바 있어 가능할 것으로 판단된다.

한·중·일 3국이 한 예로 <그림 5-1>과 같은 유사한 형태로 조직과 기능을 정립하고 어업공동위원회의 하부에 상설평의회를 두게 되면 수산자원 보존 관리 뿐만 아니라, 국제수산기구 등의 다양한 협력도 가능할 것이다.

상설평의회는 어업공동위원회를 지원하는 기구로서 먼저 해양생물자원 전문가로부터 대상 경제왕래자원의 변동에 대한 정보를 제공받고, 참여 민간단체로부터 어업에 관한 실태와 문제점을 보고받은 후에 참가국간 협력의 목표와 방법을 조정하고, 분쟁 해소 및 수산자원 보존관리에 대한 권고를 어업공동위원회에 하도록 하는 것이다.

이렇게 되면 어업공동위원회의 국장급 실무회의를 대신하게 되는데, 어업공동위원회와 상설평의회가 서로의 역할을 분명하게 구분할 수 있게 되는 장점이 있다. 어업공동위원회의 국장급 실무회의는 어업공동위원회의를 위한 실무회의에 불과하지만, 이러한 기능을 상설평의회와 같은 형식으로 전환한다면 어업공동위원회의 업무뿐만 아니라, 한·중·일 3국간의 다자간의 문제와 3국간의 제도 조정 등 다양한 형태의 협의도 가능할 것이다.



<그림 5-1> 바렌츠해 어업협력체 조직

제3절 경계왕래자원의 보존관리해역 설정

1. 외국의 사례

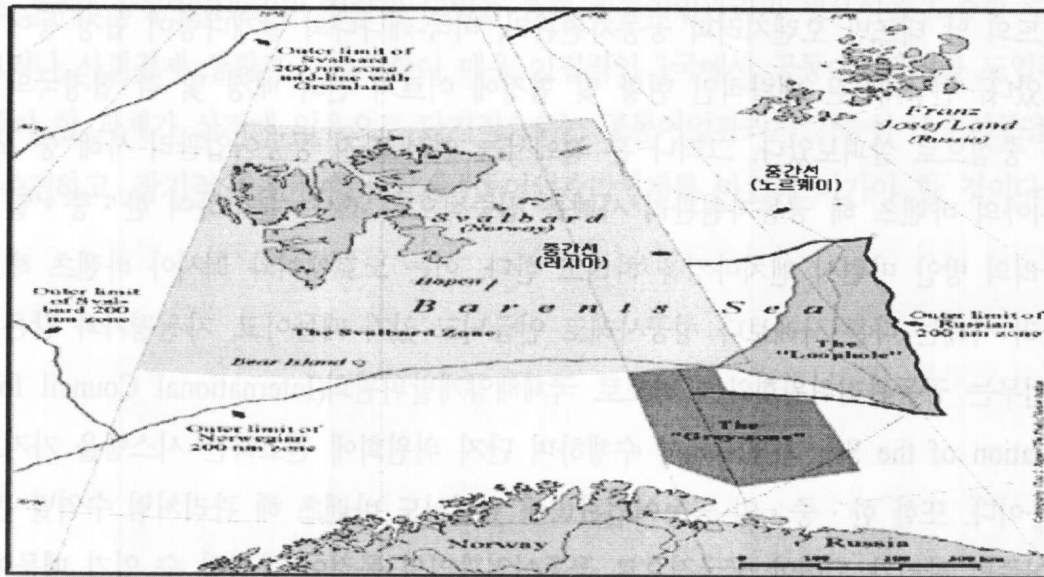
바렌츠해는 러시아와 노르웨이의 중간에 위치한 수역으로서 수산자원이 매우 풍부하고 석유매장량도 대단히 많아, 섬 영유권 분쟁으로 해양경계가 완전하게 확정되어 있지 않은 수역이다. 바렌츠해 어업협력은 바렌츠해 인근 해역에서의 어업활동을 위한 것으로 1975년 4월 바렌츠해 경계왕래자원에 관한 협력협정이 체결되었으며, 1959년 북동대서양어업조약에 포함되는 지역이 협정의 지리적 범위에 포함되었다.¹²²⁾ 양국은 해양경계가 확정된 해역을 중심으로 잠정 공동어업수역을 설정하였다. 협정의 적용수역은 <그림 5-2>에서 보는바와 같이 67,500km²로 확정되는데, 여기에는 분쟁소지가 있는 EEZ 뿐만 아니라 양국의 명백한 EEZ 일부도 포함된다.¹²³⁾

또한 해양경계 분쟁과 관련한 사례에 대하여 미국과 캐나다 간의 메인만 사건과 그린란드와 덴마크간의 안마엔 사건을 고찰하고자 한다. 메인만 사건의 경우, 캐나다는 대륙붕의 천연가스 자원을 분쟁의 중요한 이슈로 파악하여 단일 경제선의 설정에 있어서 대륙붕의 경계확정이 중시되어야 한다고 주장하였다.

이에 대하여 미국의 주된 관심은 경계왕래자원에 있었기 때문에 주요 어장을 경제선이 분할하는 결과가 되어서는 안 된다고 주장하였다. 캐나다는 천연가스 개발에 대한 광구의 허가가 이미 부여되었다는 실적을 강조했고, 미국은 어업실적이나 어업조사나 보존조치의 실적을 강조하였다. 이에 대하여 국제사

122) 북동대서양 수산업조약이 적용되는 지역적 범위는 북위 36도, 서쪽 경도 42도와 동쪽 경도 51도 사이에 속하는 대서양과 북극해를 포함한다. 그러나 해당지역 내에서 Korshage에서 Spodsbierg, Gilbjerg Head에서 Kullen에 이르는 지역에서 남동쪽으로 뻗어있는 발틱해와 Belt, 위도 36도 선과 경도 5도 36분 선이 지나가는 점의 지중해는 제외하였다.

123) 조정희 외, 앞의 보고서, 2005, pp.59-64.



자료 : Olav Schram Stokke, Management of Shared Fish Stocks in the Barents Sea, 2002.

<그림 5-2> 바렌츠해 어업협정 수역도

법재판소는 지리적 요인을 거의 유일한 관련 사정으로 하는 경계획정선을 긋고, 그것이 형평스러운 결과를 실현하는지 확인하기 위하여 경제·사회적 요인을 검토함으로써 결과적으로 경계획정선을 수정할 필요성을 인정하지 않았다.¹²⁴⁾

한편, 안마옌 사건도 대륙붕과 EEZ의 어업에 관한 문제가 병존하는 사건이었다. 일방 당사국인 덴마크가 단일 경계선을 설정할 것을 주장하였는데, 타방 당사국인 노르웨이는 대륙붕과 EEZ에 대하여 결과적으로 경계선이 일치할 수는 있지만, 기본적으로 양자의 경계획정은 별개라는 점을 강력히 주장한 점이다. 국제사법재판소는 결국 실질적 EEZ의 경계 획정선에 부합하는 형태로 양자에 대한 단일 경계선을 설정하였다. 그런데, 재판소는 이러한 결론을 도출하는 데 있어서 대륙붕협약을 적용시키면서 관습국제법도 고려한다고 밝혔다.

124) 이창위, “동중국해 해양 경계획정 문제에 대한 고찰”, 『서울법학』, 법문화연구소 제5권 제1호, 2001, pp. 50-51.

즉, 중간선 원칙과 형평의 원칙에 실질적인 차이는 없다고 하였다.¹²⁵⁾

해양경계 분쟁과 관련한 사례 중 미국과 캐나다 간의 메인만 사건과 그린란드와 덴마크 간의 안마엔 사건을 통하여 볼 때 해양경계를 획정하는 데 있어서 고려될 수 있는 형평의 원칙과 중간선의 원칙, 경계왕래자원의 상황, 국가간의 경제적 상황 등이 쟁점사항으로 대두될 수 있음을 고찰할 수 있다.

2. 경계왕래자원 보존관리해역의 지정

한·중·일 3국간의 경계획정이 되지 않은 상태에서 어업에 관한 잠정 경계협정이 체결된 상태이지만, 앞으로 해양경계와 관련된 분쟁이 없다고 볼 수 없으므로 형평(equity) 및 중간선 원칙과 경계왕래자원의 상황은 향후 경계획정에 대단히 중요한 의미를 갖는다. 해양경계 획정에 관한 분쟁을 해결함에 있어서 유엔해양법협약은 어업·해양환경의 보존, 해양과학 조사의 특수성 등을 고려하여 특별중재재판에 의하여야 한다는 것을 강조하고 있다. 형평과 중간선 원칙과 관련하여 한·중·일 3국의 입장을 살펴볼 필요가 있다.

먼저 중국의 해양경계 획정에 대한 기본입장은 1996년 전인대 상무위원회에서 비준된 “전인대 상무위원회의 유엔해양법협약 비준에 관한 결정”과 1998년 6월 공포된 “중국 배타적 경제수역 및 대륙붕법”을 통해 법제화되었다. 후자의 관련 규정에 의하면 중국은 “200해리 EEZ와 대륙붕에 관한 주권적 권리 및 관할권을 향유함”을 천명하고 있으며, 동시에 해양 경계획정에 있어서 국제법에 기초한 형평의 원칙에 따라 획정한다는 것을 강조하고 있다.

그러나 중국의 해양경계 획정에 대한 원칙적인 입장은 유엔해양법협약이 채택되기 전 제3차 해양법회의 과정에서도 찾아볼 수 있는데, 대체로 “형평의 원칙”에 근거하여 협상을 통하여 해결하되, 경우에 따라서는 “중간선 혹은 등거리선이 중요한 방법”이 될 수 있음을 주장하고 있다. 단, 중간선은 부합하는

125) 이창위, 앞의 논문, 1999. pp.173.

상황에서 적용되는 것으로 양자를 동일시 할 수 없으며, 또한 해양경계 획정에서는 모든 관련 요소 또는 특수한 조건을 고려하여야 한다는 것으로 입장을 정리할 수 있다.¹²⁶⁾

일본의 경우는 1996년에 “EEZ 및 대륙붕에 관한 법률”을 제정하여 양 제도의 관계와 해양경계 획정에 대한 입장을 밝히고 있다. 일본의 EEZ 및 대륙붕법은 제1조 제1항에서 유엔해양법협약에 따라 EEZ을 설정하고, 제2조에서 대륙붕은 일정한 해역의 해저 및 그 지하로 하고 있다. 이에 의하면 EEZ는 협약 제1조 제1항에 의해 설정되는 것이지만, 대륙붕은 기존의 권리를 제2조에서 확인한 것이 된다. 즉, 국제법적으로 대륙붕에 대한 권리는 연안국이 원초적으로 사실상의 권리(*ab initio and ipso facto*)를 갖는 데 비해, EEZ는 구체적인 설정에 의해 연안국이 그러한 권리를 주장할 수 있다는 것을 확인한 것이다. 그리고 동일한 법률에서 EEZ의 일정범위를 먼저 정한 뒤 그러한 해역의 해저 및 하층토를 대륙붕에 포함시킨 것은, 결과적으로 200해리의 범위 내에서 EEZ의 대륙붕에 대한 우선적 지위를 강조한 것이 된다.

또한 일본은 동 법에서 해양경계 획정과 관련하여, 대륙붕과 EEZ에 공통적으로 중간선 원칙을 강조하고 있는데, 해양경계 획정에 관한 조항을 따로 두지 않고, EEZ 및 대륙붕에 대한 권원을 규정하면서, 동시에 중간선까지를 그러한 권원이 미치는 범위로 하고 있는 점이 주목된다. 즉 일본은 다른 나라와 EEZ나 대륙붕의 범위가 중복될 경우 중간선을 경계선으로 한다는 것과 같은 통상적인 별도의 경계획정 규정을 두지 않았다. 그 대신 EEZ 및 대륙붕에 대한 선포 조항 속에 중간선까지의 해역이 일본의 EEZ 및 대륙붕이 된다는 내용을 괄호로 묶어서 기술하고 있는 것이다.

이는 해당 수역에서의 권리가 외국과 경합될 경우, 합의에 의해 경계선을 정할 수 있지만, 중간선 원칙을 우선적으로 적용해야 한다는 입장을 강조한

126) 양희철 외, “통킹만 경계획정을 통해서 본 중국의 해양 경계획정 정책 및 우리나라 대응 방안에 관한 연구”, 『Ocean and Polar Research』, Vol. 29(3), 한국해양연구원, 2007, p.249.

것이라고 할 수 있다. 또한 유엔해양법협약 제74조 제1항에서 “형평에 도달하기 위한 합의”라는 원칙적인 기준만을 제시하고 그 합의가 이루어질 때까지의 중간적이고 임시적인 조치로서 제3항의 내용을 두게 된 것이다. 여기서 중간적이고 임시적인 조치는 제74조 제3항의 잠정적인 약정이나 조치만을 의미하는 것이 아니고, 최종적인 합의에의 도달을 위태롭게 하거나 방해하지 않는 노력을 포함하는 개념이다.¹²⁷⁾

이러한 유엔해양법협약의 원칙, 분쟁해결의 원칙, 중국 및 일본의 입장을 고려하여 볼 때 한·중·일 3국이 공동으로 어업협력을 하기 전이라 하더라도 제주남부 중간수역 주변 해역의 일정한 범위에 대해서 경계왕래자원에 대한 한국 주도의 자원관리체제를 수립하여 관리해 나가면서 중국과 일본의 협력을 촉구하는 형식을 취하는 것이 장래의 분쟁 예방이나 국제적 여건변화 등을 고려해 볼 때 유리할 것이다.

한·중·일 3국간의 어업협정은 3개의 양자협정으로서 협정 당사국간의 중간수역은 당사국에 대해서는 어업에 관한 한 공해적 성격을 갖는다. 그러나 한·일 어업협정에 있어서 중국과 한·중 어업협정에 있어서 일본, 그리고 중·일 어업협정에 있어서 한국은 제3국의 지위에 놓인다. 다만 제주남부 주변수역은 한·중·일 3국의 EEZ를 회유범위로 하고 있는 경계왕래자원의 자원지대라 할 수 있다.

3국에 걸쳐 있는 해역을 공해어장으로 규정할 수는 없으나, 양자 협정상 겹쳐져 있는 부분에 대해서는 잠재적 공해수역으로 볼 수도 있는 것이다. 이렇게 양자간 또는 다자간의 중첩해역에서 경계왕래자원이 고갈되어 자원을 보존 관리할 필요가 있는 해역을 관련 정부당국간 협의에 의해 규정한다면 그 해역은 “경계왕래자원 보존관리해역”이 되는 것이다. 경계왕래자원의 보존관리에 관한 유엔해양법협약에서도 국가 간 협력의무에 관하여 동일해역에서 어업에 참여하는 국가들은 상호 협력하도록 하고 있다.¹²⁸⁾

127) 이창위, 앞의 논문., 2001, pp.50-51.

그 예로서, 노르웨이·러시아 바렌츠해의 경계왕래자원 관리 외에 아르헨티나와 우루과이 양국의 ‘플레이트강 협정’, 호주와 파푸아뉴기니의 ‘토레스해협 협정’,¹²⁹⁾ 미국과 러시아 간의 베링해협정 등을 들 수 있다.

보존관리 해역은 지도상으로 명문화되어 있는 해역 또는 해구를 표시하는 것이 아니라, 생물자원의 회유범위를 가상하여 설정하는 것으로서 동중국해에서 한·중·일 3자 간 ‘경계왕래자원 보존관리 가능해역’을 설정할 수 있는 대상수역은 하나의 예로서 <그림 5-3>에 나타낸바와 같이 한·중 간 현행조업질서유지수역을 중심으로 하되, 장기적으로는 한·일 간 제주남부 중간수역 및 중·일간 잠정수역 상당 부분을 포함시킬 수 있다. 그리고 그 하단선은 북위 29도로 하는 것이 바람직하다. 현재 한국과 중국은 29도 40분까지를 현행조업유지수역으로 합의하였기 때문에 협상의 여지는 충분히 있다고 본다. 이 주변해역은 2중, 3중으로 중첩되어 있는 관계로 국가관할권의 일방적인 행사가 어려운 해역이므로 이러한 해역을 활용하는 것은 의미가 있다.¹³⁰⁾

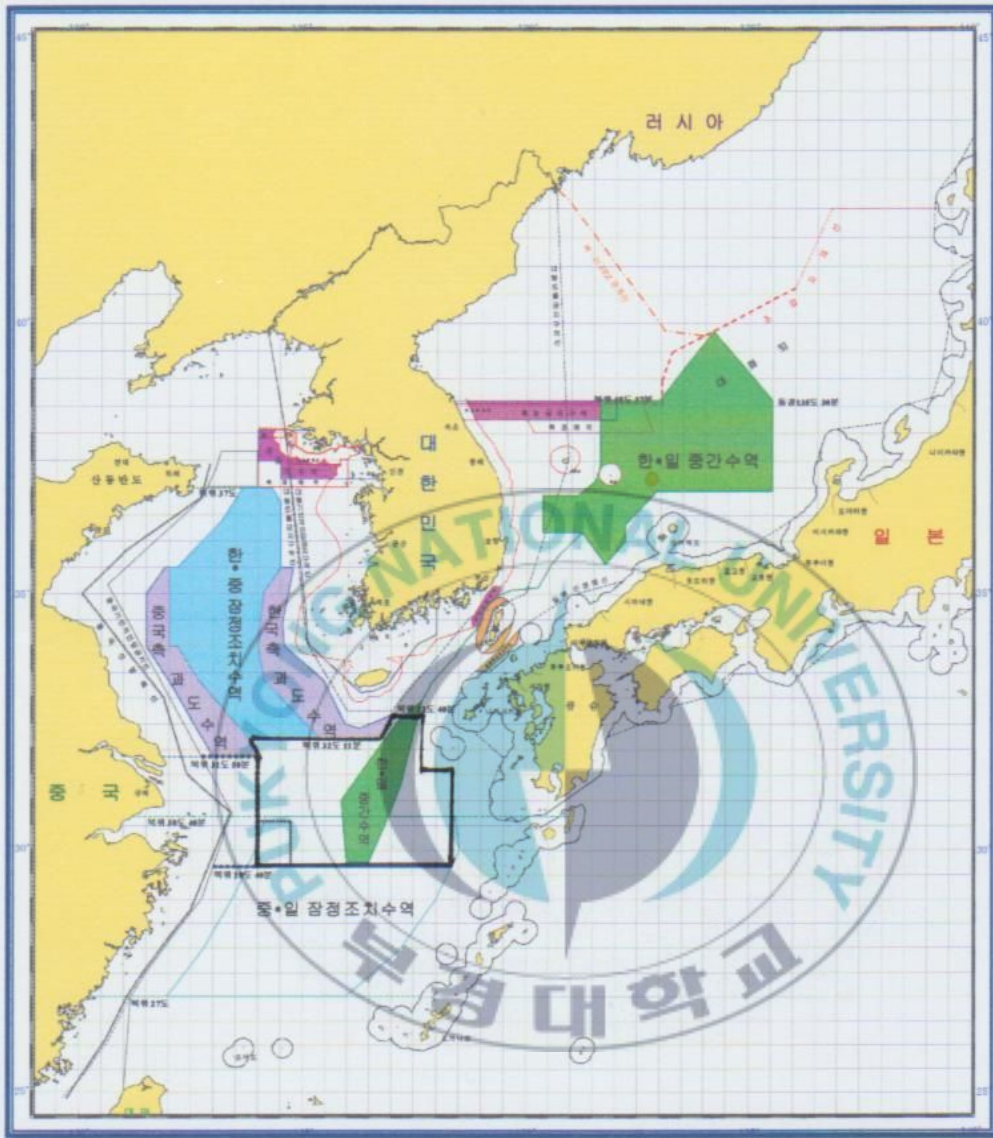
한·중·일 3국 간의 “보존관리 가능해역”을 설정할 경우 대상수역의 한계를 29도로 하는 방안은 한국의 최남단인 마라도에서의 200해리 권원이 29도 43분까지 미친다는 점을 고려한 것이고, 여기서부터 남쪽으로 약 40해리를 더 내려가서 해역의 남단 한계선을 설정한 것이다. <그림 5-3>에서 보는바와 같이 “보존관리 가능해역”의 범위를 설정함에 있어서 그 한계가 3국의 200해리 이내에 있어야 하는 것은 아니다. 특히 동중국해를 보면, 일본의 200해리 권원은 서쪽으로 현행조업유지수역의 일부에만 미치며, 중국의 200해리 권원은 동쪽으로 한·일간 200해리 제주남부 중간수역의 일부에만 미친다. 따라서 우리의 EEZ 권원이 남쪽으로 200해리를 넘는 부분까지 “경계왕래자원 보존관리 가능해역”을 설정하는 것은 무리가 없을 것으로 사료된다.¹³¹⁾

128) 최중화, 앞의 책, 2005, p.280.

129) Ellen Hey, *The Regime of the Exploitation of Transboundary Marine Fisheries Resources*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, pp.147-153.

130) 박재영, “동북아 신 어업협정체제 하에서의 어업협력방안에 관한 연구”, 부경대학교 박사학위 논문, 2003, pp.107-108.

한·중·일 어업협정 수역도



[그림 5-3] 경계왕래자원 보존관리 가능 해역

131) 심호진, “한·중·일 다자간 어업협력체 구성방안 연구”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제39권 제2호, 2008, p.23.

제4절 경계왕래자원 보존관리 정책 및 운영

1. 보존관리 정책

MSY 실현을 위해서 유엔해양법협약을 바탕으로 한·중·일 3국간에 협의로서 받아들일 수 있는 부분에 대해서 검토해 본다면 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 어선감척사업, 휴어제 도입 등의 어획노력량을 제한하는 제도이다. 한국의 어선 감척은 1980년대 과잉어획에 의한 수산자원의 감소에 따라 1994년부터 어선의 감척을 실시하였으나, 그 규모는 미미한 것이어서 크게 진전을 보지 못하다가, 1999년 이후 중국과 일본과의 현행 어업협정 체결 후 근해어업을 중심으로 대규모 감척사업이 추진되었다.

중국은 1980년대 중반부터 어업자수·어선 척수가 대폭 증가한 반면, 경제적 가치가 높은 어종의 감소, 생산성의 하락 등으로 인해 2002년부터 감척을 실시한바가 있다. 2002년 업종 전환에 투입된 2억 2천만 위안 중 감척에만 2억 위안이 투입되었다. 2002년까지 전국적으로 감척이 이루어진 어선은 3,012척, 업종전환 어업인은 1만 7,979명이었다.

일본의 경우도 어선세력이 1970년대 전까지는 꾸준히 증가해 왔는데, 1980년대 중반까지는 정체상태에서 자동화·대형화가 지속되었다. 그러나 1980년대 후반 들어서 어선어업의 경영이 악화되면서 어선 척수가 감소하기 시작했다. 1990년대 중반에는 포화상태인 어선세력을 축소하기 위해 정부차원의 감척사업이 실시되기도 하였다. 그러나 그 이후 다시 증가세를 보였다. 이렇게 자원의 수준에 비해서 과도하게 많은 어선세력은 적정하게 조정할 필요가 있다. 따라서 동북아해역의 수산자원 증강을 위해서는 한·중·일 3국이 공동으로 협의하여 어선세력을 조정할 필요가 있다.

휴어구에 있어서는 한국의 경우 저인망어업의 조업금지선이 설정되어 있다.

그러나 수산자원의 보호를 위해 휴어를 법으로 규정하고 있지는 않다. 대형선망에서 2006년부터 자율적 휴어를 실시하고 있다. 고등어를 주 어획대상으로 하고 있는 선망에서 이렇게 휴어를 실시하고 있는 것은 생물자원의 보존을 위한 자율적 조치이며, 아울러 가격의 안정에도 도움이 될 것으로 보여 진다. 특히 한·일 어업협상 과정에서 한국의 고등어 휴어시기에 한국의 EEZ에서 일본의 선망도 휴어를 실시하기로 2006년 12월에 합의를 한바 2007년에는 동시에 휴어를 실시하고 있다.¹³²⁾

중국의 수산자원 관리제도 중에서 휴어구제도는 1979년부터 동중국해에서 기선저인망에 대해 실시하였다. 1980년대 중반부터 어업자와 어선 척수가 대폭 증가한 반면, 경제적 가치가 높은 어종의 감소에 따른 생산성의 하락 등으로 인해 본격적인 하계휴어제도가 1995년부터 실시되었다. 동중국해와 황해(북위 27~35도)에서는 7월부터 8월의 2개월 동안 저인망과 장망이, 그리고 북위 35도 이북의 황·발해에서는 2개월 동안 저인망에 대한 휴어제도가 시행되었다.

그리고 1998년에는 하계휴어제도가 한층 강화되었는데, 북위 26~35도에서는 새우저인망을 제외한 모든 저인망과 장망에 대해 6월 16일부터 9월 15일까지 3개월로 연장되었고, 북위 35도 이북의 황·발해에서는 장망이 추가되었으며, 북위 26도 이남의 동중국해에도 2개월(6~7월)의 휴어기가 설정되었다. 1999년에는 북위 35도 이북의 휴어기간이 2개월 15일로 연장되었고, 남중국해에도 자망과 낚시 이외의 모든 어업에 대해 2개월의 휴어를 처음 실시함으로써 중국 전체 해역에서 하계휴어제도가 정착되었다. 이와 같이 한·중·일 3국이 동시에 휴어제도를 실시함으로써 그 효과를 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

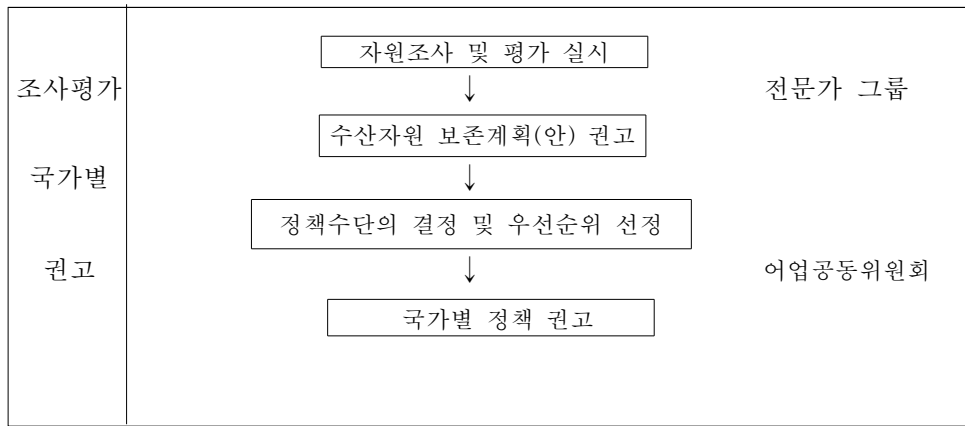
둘째, 한·중·일 3국의 TAC 관리제도의 전면적 실시이다. 일본의 경우는 TAC 관리제도를 1996년에 도입하여 1997년부터 7개 어종에 대하여 실시하고

132) 농림수산식품부 내부자료.

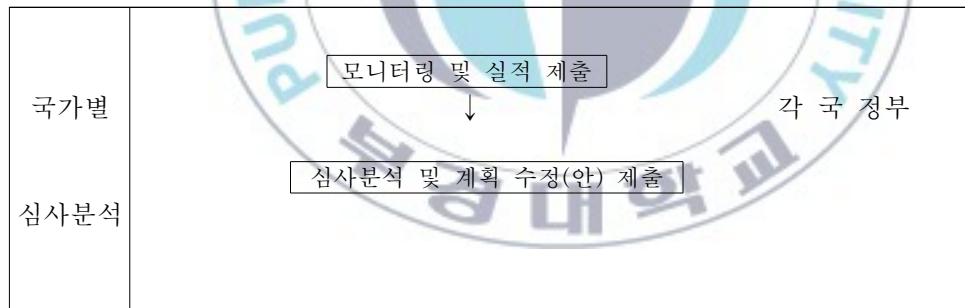
있으며, 한국도 1999년부터 10개 어종에 대해서 실시하고 있고, 중국도 2000년 10월 31일 어업법을 개정하여 TAC 관리제도의 시행에 관한 법적 근거를 마련하였다. 또한 한국과 일본의 TAC 관리 대상 어종들은 자국의 정착성 어종들과 경계왕래자원인 전갱이, 정어리, 고등어, 오징어 등이며, 중국의 경우도 조만간 TAC 관리제도를 본격적으로 실시할 것으로 알려져 있다.

중국의 어업법은 “국가가 어획량이 수산자원 증가량보다 낮아야 한다는 원칙”을 근거로 자원의 총어획가능량을 정하는 TAC 관리제도를 시행한다고 명확하게 규정하고 있다. 따라서 TAC 관리제도 시행에 따른 회유 및 경계왕래 자원의 관리문제는 3국 모두에 중요한 관심사항으로 되어 있고, 수산자원 공동관리에 대한 필요성은 더욱 증대될 것으로 전망된다. 그리고 공동관리의 대상어종은 첫째, 어획의 풍흉차가 심한 어종, 둘째, 전체 수산업에 미치는 영향이 큰 어종, 셋째, 한·중·일 3국의 공통 어획어종으로서 3국의 국민식생활에 영향을 줄 수 있는 어종, 넷째, 수산자원 회복대상 및 TAC 관리 대상어종 등을 고려해 볼 수 있다.

수산자원 보존관리 정책을 실시하는 데 있어서 한·중·일 3국은 그 개념도를 이해하고 개념도에 따라 동시에 실시하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이것은 3국의 정책 입안에서 결정과 실행에 이르기까지 일련의 정책들을 하나의 흐름으로 보며, 한·중·일 3국이 함께 추진하는 것으로서 첫째, 전문가그룹은 수산자원에 대한 조사 및 평가를 실시하고, 조사·연구된 결과를 분석하여 자원을 추정하고, 국가별로 어획가능량에 대해서 어업공동위원회에 권고를 하는 것이다. 둘째, 어업공동위원회가 권고를 받으면 그 권고에 대해서 선택할 수 있는 정책들을 분석하고, 분석된 자료를 근거로 정책의 우선순위를 정하고 각 국가별로 권고를 하게 된다. 3국의 경우 협력관리에 접근할 수 있는 고려사항으로 여러 가지의 경우를 고려해 볼 수 있으며, 한 예로서 <그림 5-4>과 같이 생각해 볼 수 있다.



(신) 평의회)



kkkk,, 수산 [그림 5-4] 경계왕래자원 보존관리 개념도

자원 보존관리제도 개념도 < < < 그림 V-3 <그림 V-1> 한·중·일
3국간 어업협력체 직(안) > 한·중·일 수산자원 보존관리개념도 <그림
VIII-3 > 한·중·일 수산자원 보존관리제도 개념도 <그림 VIII-3 >
한·중·일 수산자원 보존관리제 kjjjjj 도 개념도

<

그림

<그림3> 한·중수산자원 회복제도 개

2. 보존관리제도의 운영

가. 과학적인 파라메타 추정

유엔해양법협약에서 어업관리를 위해 채택할 수 있는 수단으로서 가장 중요시하고 있는 것이 TAC 관리제도이다. TAC 관리제도를 설정하기 위해서는 지속적인 수산 자원량 수준을 기준으로 하고 있는데, 가장 많이 사용하고 있는 것이 MSY이다. 그리고 이것을 파악하기 위해서는 여러 가지 파라메타가 추정되어야 한다.

특정 경제왕래자원에 대해 사망계수, 성장률, 어획계수, 자원량에 대한 파라메타를 추정하고, 이들을 기초로 하여 MSY에 접근하고자 하는 관리 목표수준을 추정할 필요가 있다. 현재 한·중·일 3국은 자국 내 자료를 이용하여 각각의 파라메타를 추정하여 어업관리에 활용하고 있다. 따라서 한·중·일 3국은 정확한 파라메타를 위해서 자원의 조사 및 통계의 교환과 정보의 교류가 있어야 하고, 이를 바탕으로 공동의 노력 하에 합리적인 수준의 어업관리 목표를 설정하여 공동의 자원관리에 접근할 수 있어야 한다.

나. 어업 관리의 투명성과 상이한 기준의 조정

한·중·일 3국의 어업 관리와 관련하여 우선적으로 고려되어야 할 것은 어업관리에 대한 투명성 제고이다. 한 국가가 합리적인 관리제도를 확립하여 시행하더라도 다른 나라가 이를 수용하지 않으면 상호협력과 공동의 노력은 효과를 발휘하기가 어려워질 것이다.

따라서 각국은 행정이나 통계에 투명성을 제고하도록 해야 할 것이며, 특히 어업에 있어서 행정처분에 의하여 어업허가가 부여되기 때문에 많은 사람들이 공감하는 모니터링을 위해서는 어업 관리에 대한 투명성의 확보가 중요하다.

모니터링이 투명하게 이루어지지 않으면 자원 관리제도가 실효성을 잃게 된다.

한편, 어업관리 방법은 각국의 정책방향에 따라서 다소 차이가 있을 수 있지만, 적용되는 기준이 상이할 경우 3국간 수산자원 공동관리 방안을 도출하기가 어렵다. 따라서 가능하면 사전에 어업관리를 위한 기준을 3국간에 통일할 필요가 있다. 이때 기준으로서 중요한 것이 체장 제한, 망목 제한, 금어기 및 금어구 등을 들 수 있다. 특히 이 중에서 체장 제한이나 망목 제한은 절대적 수치로 비교가 가능하기 때문에 이에 대한 상이한 기준을 우선적으로 조정해야 한다.

다. 어구·어법의 표준화

한·중·일 3국간에는 각각 국내적으로 다양한 수산자원 관리방안이 제도화되어 있다. 그 실행의 엄격성에 대해서는 상호 비교할 수 없으나, 확실한 것은 매우 복잡한 구조를 가지고 있다는 것이다. 따라서 이와 같은 상태에서는 수산자원 관리에 대한 투명성 확보나 공정한 관리를 이루기는 힘들다.

공정한 관리를 위해서는 각국별로 상이한 어획노력 수준을 하나의 틀로서 통일시킬 필요가 있다. 이는 흔히 어획노력 수준을 표준화하는 개념으로 이해하지만, 분석을 위한 엄밀한 어획노력 수준의 표준화보다는 어느 정도 어구어법의 분류에 대한 표준화라도 이루어져야 한다. 각국별로 다르게 허가되는 어업의 명칭과 내용도 통일해야 하며, 어선 건조의 기준도 통일시킬 필요가 있다. 그 밖에 망목의 크기, 어구의 크기, 어선의 장비 등과 같은 세부적인 규제는 점진적으로 표준화해 나가는 것이 바람직할 것이다.

제VI장 결 론

이 논문의 연구목적은 해양법상 전형적인 반폐쇄해인 동북아해역에서 한·중·일 3국간에 체결된 양자간 어업협정에 의해 설정된 다양한 성격의 중첩수역에서 수산자원을 효과적으로 보존관리하기 위해 다자간 협력체제로서의 지역수산기구 설립 타당성을 모색하는 것이다.

동북아해역에서 적절한 수산자원 보존관리를 위하여 연안국들의 협력이 절실히 필요하며, 수산자원의 보존관리를 위한 연안국들의 협력은 수산자원의 MSY를 실현하는 것이다. 동북아해역에서 한·중·일 3국의 어업협력이 필요한 이유는 2000년대 초반부터 현행의 양자협정 체제에 의하여 수산자원을 관리하고 있으나, 이른바 경계왕래자원의 보존관리체제로서는 그 실효성을 기대할 수 없었다. 특히 제주남부의 동중국해는 현행조업유지수역(white zone)과 중간수역, 잠정조치수역 등 grey zone들과 중첩되어 있으므로 현행의 어업협정 체제에 의한 자원 관리가 용이하지 않은 곳이다.

즉, 동북아해역은 다음과 같은 특징 때문에 양자 간의 어업협정에 의한 수산자원관리는 한계에 봉착할 수 밖에 없다. 첫째, 전형적인 반폐쇄해로서 공해가 존재하지 않는다. 둘째, 각 연안국의 산업화로 인하여 해양오염이 가속되고 있다. 셋째, 한·중·일 3국 국민의 생선 선호 식문화로 인한 수산물의 수요는 지속적으로 증가하고 있다. 넷째, 한·중·일 3국은 선진 어업국들로서 어업기술이 고도화 되어 있고, 수산자원의 양에 비하여 과도한 어선세력을 유지하고 있다. 다섯째, EEZ 내의 수산자원 보존관리에 관한 1차적인 책임은 당해 연안국에게 있고, 그러한 법적 기반 위에 성립된 양자 간의 어업협정에 의하여 현재의 국제어업 질서는 유지되고 있다.

그러나 유엔해양법협약 제63조 1항이 규정하는 이른바 경계왕래자원에 대한

합리적인 보존관리체제가 존재하지 않음으로 인하여 수산자원의 고갈이 가속되거나 그 회복의 상태가 미미한 실정이다. 따라서 경계왕래자원을 대상으로 자원관리의 방향을 모색해야만 하는 것이다.

경계왕래자원은 2개 또는 그 이상의 연안국 EEZ 사이를 회유하는 수산자원이다. 따라서 현행조업유지수역을 중심으로 한·중·일 3국이 참여하는 국제협력체의 설립이 필요한 것이다. 경계왕래자원에 대한 보존관리는 한 연안국의 노력만으로는 해결할 수 없기 때문에 관련 연안국들은 적절한 보존관리 조치를 통하여 EEZ 내 경계왕래자원의 유지가 위태롭게 되지 않도록 보장하여야 한다. 이를 위해서 소지역적·지역적·세계적 차원에서 협력해야 하며, 동북아해역에서의 한·중·일 3국간에도 이러한 차원에서 경계왕래자원에 대한 지역적 협력이 필요한 것이다.

현재 세계적으로 경계왕래자원 보존관리에 관한 협약은 20개가 효력 발생 중에 있고, 보존관리에 성공한 국제협력 사례들은 많지만, 그 중에서도 바렌츠해에서의 성공사례는 동북아해역에 적용할 수 있는 좋은 연구대상이다.

바렌츠해에서의 다자간 협력은 1970년대 노르웨이와 러시아 간 어업관리를 위해서 양자 간의 협력으로 시작되었으며, 그 이후 Loophole 해역을 중심으로 아이슬란드가 참여하는 다자간 협력체제로 발전하였다. 이 해역에서 북대서양 대구·그린란드 넙치 등은 경제적인 관점에서 가장 중요한 자원으로 꼽힌다.

바렌츠해에서의 협력은 어업공동위원회와 그 하부에 상설평의회가 중심이 되어 이끌어가고 있으며, TAC 관리체도를 운영하고 있다. 동북아해역에서 바렌츠해의 다자간 협력사례를 적용하기 위해서는 협의체의 형태, 조직과 기능, 대상어종과 업종, 대상해역, 주요정책 등에 대해서 적용 가능성 검토가 필요하다.

협의체의 형태는 한·중·일 3국간의 지역수산기구를 설립하는 방법과 현행 양자 어업협정을 보완하는 방법으로 검토해 볼 수 있는데, 지역수산기구를 설립하는 방법의 장단점을 분석해보면 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 지역수산기구의 설립에 따르는 자원조달의 문제가 있으며, 다수의 경계왕래자원의 보존관리를 위해서 많은 예산을 투입해야 한다.

둘째, 협정체제의 중복성 우려가 있다. 그리고 지역수산기구가 설립되어 보존관리 해역을 설정할 경우 양자 어업협정에 의한 해역과의 중첩관계가 우려되며, 해역의 중첩관계로 인하여 수산자원의 보존관리가 더 어려워질 수도 있다.

셋째, 지역수산기구가 설립되어 경계왕래자원을 보존관리할 경우, 현행 한·중·일 양자 어업협정에서 다루고 있는 대상어종과 중복될 수 있으므로 동일어종에 대해서 다자 간과 양자 간의 협의체에서 중복 논의되는 모순을 가질 수 있다.

넷째, 경계왕래자원에 대한 지역수산기구의 보존관리 목적이 제대로 달성되기 위해서는 기구의 결정은 기속력을 가져야 한다. 대상 어종의 TAC 관리를 전제로 하는 기속력은 한·중·일 3국의 국내 어업상황 등을 고려해 볼 때 지역수산기구의 설립을 어렵게 할 수 있다.

그리고 현행 양자 어업협정을 보완하는 방법은 한·중·일 3국간 3개의 어업협정 부속문서인 합의의사록을 통해서 제3국 지위에 대한 보장의 문제를 통일시키는 것이 필요하다. 한·일, 중·일의 경우 합의의사록에 의해 제3국에 대한 입장을 나타내고 있으나, 한·중어업협정에는 합의의사록이 없다. 따라서 한·중어업협정은 한·일 합의의사록 수준으로 보완하고, 중·일 합의의사록도 한·일어업협정의 수준으로 조정한다면 가능하다.

조직과 기능에 있어서는 양자 어업협정체제가 보완될 수 있다면 어업공동위원회도 통합이 가능하며, 그 하부의 해양생물자원 전문가소위원회와 지도단속 실무회의도 통합하여 한·중·일 3국이 공동으로 운영할 수 있을 것이다. 대상해역에 대해서는 한·중 간 현행조업유지수역을 중심으로 하되, 장기적으로는 한·일간 남부중간수역 및 중·일간 잠정수역 상당 부분을 포함시킬 수 있을 것이다.

그리고 그 하단선은 북위 29도로 하는 것이 바람직하다. 현재 한국과 중국은 29도 40분까지를 현행조업유지수역으로 합의하였기 때문에 협상의 여지는 충분히 있다고 본다. 이 주변해역은 2중, 3중으로 중첩되어 있는 관계로 국가관할권의 일방적인 행사가 어려운 해역이므로 이러한 해역을 활용하는 것은 의미가 있다.

그리고 대상어종 선택에 있어서는 첫째, 어획의 풍흉차가 심한 어종, 둘째, 전체 산업에 미치는 영향이 큰 어종, 셋째, 한·중·일 3국의 공통 어획어종으로서 3국의 국민식생활에 영향을 줄 수 있는 어종, 넷째, 수산자원회복 대상 및 TAC 관리 대상어종 등으로 고려해 볼 수 있다.

보존관리 정책의 적용가능성에 대해서는 MSY 실현을 위한 어획량 통제(TAC 관리)와 어획노력량 감축(어선 감척, 휴어제 도입 등)의 방법이 가능할 것이다.

결론적으로 동북아해역에서 경계왕래자원을 효과적으로 보존관리하기 위하여 현재 한·중·일 3국간에 체결되어 있는 양자 간 어업협정체제를 보완해서 한·중·일 3국이 점진적으로 접근을 시도하는 것이 필요하다.

이를 실현시키기 위해서는 한·중·일 3국의 노력이 필요하며, 각국의 의지가 중요하다. 일본도 이와 같은 노력이 필요하다는 것에 공감하고 있다. 그리고 중국의 참여를 유도하기 위하여 다각적인 인센티브를 부여하는 것도 필요할 것이다.

한·중·일 3국간 어업협력 증진을 위한 공동선언의 재확인도 필요하다. 한·중, 한·일, 중·일 어업협력 회의시 2003년 10월 7일 인도네시아 발리에서 서명한 한·중·일 3국 협력 추진에 관한 공동성명을 재확인을 하고, 한국의 주도하에 보다 발전된 수산자원의 지속가능한 이용과 보존을 위한 협의를 시작하는 것이다.

〈참고문헌〉

1. 국내문헌

〈 단행본 〉

- 김찬규 · 이영준, 「국제법개설」, 법문사, 1995.
- 박희권 저, 박찬호 역, 「해양법과 동북아시아 협력을 위한 제언」, 국제해양법학회, 2001.
- 유병화, 「국제법」, 법문사, 2000.
- 이상고, 「해양생물경제학」, 부경대학교 출판부, 2007.
- 최종화, 「현대 한·일 어업관계사」, 세종출판사, 2000.
- ———, 「현대국제해양법」, 도서출판 두남, 2000, 2005, 2008.

〈 논 문 〉

- 김대영 · 片岡千賀之, “중국 해면어업의 구조변화와 어업정책의 전환에 관한 고찰”, 「해양정책연구」, 한국해양수산개발원, 제19권 제1호, 2004.
- 김선표 외, 「잡정수역의 법적 성격과 중간수역 운용문제 연구」, 한국해양수산개발원 기본연구과제, 1999.
- 박기갑, “공해상 어로의 자유는 더 이상 존재하지 않는가”, 「법학연구」, 부산대학교 법학연구소, 제48권 1-1호, 2003.
- 박영병, “한·중 어업협정이후 한·중 수산업변화에 관한 연구”, 「수산경영논집」, 한국수산경영학회, 제38권 제1호, 2007.

- 박재영·최종화, “한·중 어업협정의 평가 및 향후 과제”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제31권 제2호, 2000.
- 박재영, 「동북아 신 어업협정체제 하에서의 어업협력방안에 관한 연구」, 부경대학교 박사학위 논문, 2003.
- 백봉흠·김영구·이석룡, “반폐쇄해 내에서 어업과 생물자원 보존에 관한 연안국 협력”, 『국제법학회논총』, 국제법학회, 제43권 제1호, 1998.
- 신영태 외, 「우리나라 주변수역에 있어서 어업자원 공동관리 방안」, 해양수산부, 2001.
- 심호진, “한·중·일 다자간 어업협력체 구성방안 연구”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제39권 제2호, 2008.
- 양희철 외, “통킹만 경계획정을 통해서 본 중국의 해양 경계획정 정책 및 우리나라 대응방안에 관한 연구”, 한국해양연구원, 『Ocean and Polar Research』, Vol. 29(3), 2007.
- 이광남, “한·중·일간어업자원관리 문제와 전망”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제33권 제1호, 2002.
- 이상고, “신해양질서의 어업관리체제와 TAC 관리제도 도입에 관한 연구”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제30권 제1호, 1999.
- 이상면, “신 한·일 어업협정상 중간수역 문제”, 『국제법학회논총』, 국제법학회, 제43권 제2호, 1998.
- 이석용, “국제법상 공해의 자유”, 『국제법평론』, 국제법학회, 통권 제14호, 2000.
- 이창위, “동북아지역의 새로운 어업질서에 관한 연구”, 『서울법학』, 법문화연구소, 제3집, 1999.
- , “동중국해 해양 경계획정 문제에 대한 고찰”, 『서울법학』, 법문화연구소, 제5권 제1호, 2001.
- 이한기·배재식·백충현, “새로운 해양법 질서와 한국 어업에 관한 법적 대책”, 『국제법학회논총』, 국제법학회, 제23권 제1호·제2호, 1978.

- 정갑용, “한·중 어업협정의 법적 평가”, 『해양수산』, 한국해양수산개발원, 통권 제171호, 1998.
- 정필수·이홍동·류정곤, 「지속가능한 개발을 위한 동북아 해양정책 비교연구」, 한국해양수산개발원, 2002.
- 정명생 외, 「한·중·일 공동어업관리방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2005.
- 정해웅, “EEZ 체제와 한·일 어업협정”, 『서울국제법연구』, 서울국제법연구원, 제6권 제1호, 1999.
- 조정희 외, 「한·중·일 공동어업관리방안 연구 II」, 한국해양수산개발원, 2005.
- 최낙정, 「한·일, 한·중간 어업협정과 EEZ의 경계획정에 관한 연구」, 한국해양대학교 박사학위논문, 1999.
- 최정운·최종화, “동북아지역 국제어업 협력체제의 구축과 운영방향”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제30권 제2호, 1999.
- 최종화, “새 한·일 어업협정의 구성과 법적성격”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제29집 제2호, 1998.
- ———, “한·중 어업협정에 관한 연구”, 해양수산부, 2002.
- ———, “한·중 어업협정 시행의 효과분석”, 『해사법연구』, 한국해사법학회, 제21권 제1호, 2009.
- 홍현표 외, “한·중·일 수산업의 실태분석 및 수산정책방향에 관한 연구”, 한국해양수산개발원, 2007.
- 小野 征一郎, “日本の 漁業管理”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제30권 제1호, 1999.
- 片岡 千賀之, “Japan’s New Ocean Regime and It’s Fisheries Management”, 『수산경영논집』, 한국수산경영학회, 제33권 제1호, 2002.
- 坂元茂樹, “新韓日漁業協定の 意味”, 『서울국제법연구』, 서울국제법연구원, 제6권 제1호, 1999.

2. 외국문헌

< 단행본 >

- Alastair Couper(ed.), *The Time Atlas and Encyclopedia of the Sea*, Time Books, 1990.
- Anastasia Strati ·Maria Gavouneli and Nikolas Skourtos, *Unresolved Issues and challenges to the Law of the Sea*, Martinis Nijhoff Publishers, 2006
- Barbara Kwiatkowska, *The 200mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea*, Martinis Nijhoff Publishers, 1989.
- D. Freestone ·R. Barnes ·D. M. Ong, *The Law of the Sea*, Oxford University Press, 2006.
- Ellen Hey, *The Regime of the Exploration of Transboundary Marine Fisheries Resources*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- Mark J. Valencia, "The Yellow Sea : Transnational Marine Resource Management Issues", *Marine Policy*, October 1988.
- , *A Maritime Regime for North-East Asia*, Oxford University Press, 1996.
- D. P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, Vol. I & II, Clarendon Press, 1982.
- Robert. Jennings ·A. Watts, *Oppenheim's International Law*, 9th ED., Longman Group LTD., 1992.
- Robin R. Churchill ·Alan V. Lowe, *The Law of the Sea*, Manchester University Press, 1983, 1999.
- William T. Burke, *International law of the Sea*, Lupus Publications LTD., 1997.
- 深町公信, "日韓漁業關係", 「現代海洋法」, 2003.

< 논문 >

- Edward D. Brown, "The International Law of the Sea", *Ocean Development & International Law*, Vol. 1, 1994,
- Kang Joon Suk, "Analysis on the development trends of capture fisheries in North-East Asia and the policy and management implications for regional co-operation", *Ocean & Coastal Management Science Direct*, 2005.
- Lewis M. Alexander, "Regionalism and the Law of the Sea : The case of semi-enclosed sea," *Ocean Development and International Law*, Vol. 2-2, 1974.
- Lawrence Juda, "The 1995 United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks : A Critique", *Ocean Development and International Law*, vol. 28, 1997.
- L. M. Alexander, R. D. Hodgson, "The Impact of the 200 Mile Economic Zone on the Law of the Sea", *San Diego Law Review*, Vol. 12, 1975.
- Nozaki, Kasemsupaya and Tsubota, "Mean Residence Time of the Shelf Water in the East China and the Yellow Sea Determined by ^{228}Ra Measurement", *Geophysical Reserch Letters*, No.16.
- Oxman, "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea : The Seventh Session", *American Journal of International Law*, Vol. 73, 1978.
- Rainer Lagoni, "Interim Measures Pending Maritime Delimitation Agreement", *American Journal of International Law*, Vol. 78. 1984.
- Robin R. Churchill, "Fisheries Issues in Maritime boundary delimitation", *Marine Policy*, Vol. 17-1, 1993.
- , "The Barents Sea Loophole Agreement : A Coastal State Solution to a Straddling Stock Problem", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 14 No. 4, 1999.
- Tsuyoshi Kawasaki, "The 200-Mile Regime and the Management of Transboundary and High Sea Stocks", *Ocean Management*, Vol. 9, 1984.

・William T. Burke, "Ocean Development and International Law", *The Journal of Marine Affairs*, Volume 2. 1974.

・杉山晋輔, "新日韓漁業協定締結の 意義", 「ジェリスト」, No. 1151, 1999.

