

韓中間 어업 협력 문제에 관한 국제법적 고찰

金 榮 球*

Fisheries Cooperation between South Korea and China : A Legal Appraisal and Suggestions

Young Koo Kim

Abstract

The Yellow Sea and East China Sea are the most contaminated and over-exploited semi-enclosed seas in the world.

Upon the entering into force of 1982 Law of the Sea Convention and full operation of all the relevant treaty systems of the Convention, South Korea and China, the two important fishing States among the four riparian nations of this South-East China Seas have faced a difficult but promising chance to cooperate each other managing the years-old pending arrangement of ocean development in this part of the oceans.

These two important actors of this ocean plus Japan are among the few States in the world which have not been able to declare their 200 miles jurisdictions of EEZ, yet. This zone-locked patch of the ocean is presenting the coastal States notorious home-works of boundary delimitation. Early this year, South Korea and Japan have already been suffered from one round of jabbing each other in insisting the ownership of Tok-do, the far-flung rock-islets in the Eastern Sea(the Sea of Japan).

On May 15 this year, China has announced its intention of promulgating the 200 miles EEZ jurisdiction along its coast. In this announcement, China has revealed the 77 reference points of its straight base lines which happen to encircle the entire coast line from the tip of Santung peninsula up-until to the Hainan Island.

This paper checks the validity of these straight base lines and appraises the implications of the China's procrastinated publicization in view of the pending fisheries cooperations between South Korea and China.

* 人文社會科學大學 法學科 副教授 法學博士(國際法)

1. 序 論

中國은 黃海를 가운데 두고 마주보고 있는 韓國의 중요한 인접국이다. 한국은 일본과는 일찍(1952년)부터 어업 협력 문제를 협의하고 한일 어업협정을 체결(1965년)하였으나 1990년대 초 까지 中國과는 아무런 접촉이나 협의를 가진 바가 없다. 일본과의 사이에 있는 東海의 면적이 100만 km² 인데 비해 中國과의 사이에 있는 황해의 면적은 그 절반도 안되는 40만 km² 라는 점을 상기해 보면 한국과 中國이 어업을 비롯한 海洋利用 문제에 관해서 이처럼 아무런 협의나 협정이 없이 지금까지 지내올 수 있었다는 것이 이상할 정도이다. 물론 中國은 이념을 달리하는 공산국가로서 한국전쟁 때는 한국과 교전국의 관계에 있었고 최근 까지도 공식적으로 한국을 승인하지 아니한 非修交國이었다는 점이 그 주된 원인이라고 할 수 있다. 그러나 한국과 중국 간의 지리적 인접성은 필연적으로 상호의 접촉을 가져오게 하였으며 따라서 한국과 中國은 修交 以前에도 공식적인 접촉만이 없었을 뿐이지 사실상 黃海와 東 中國海에서 많은 문제로 이미 접촉을 갖고 있었다.

韓國과 中國 간의 해양 협력관계의 문제는 1982년 海洋法協約의 발효로 새로운 국면에 접어들게 되었다.

제3차 유엔 해양법 회의라는 대규모의 입법회의에서 1973년부터 장기간에 걸친 협상과 절충의 결과로 1982년에 성립된 「海洋法協約」은 심해저 자원 개발 제도와 관련하여 중요 선진 공업국들이 끝내 그 협약 내용을 수용치 않았기 때문에 성립된지 10년이 더 넘도록 발효되지 못하고 있었다. 따라서 이 협약은 포괄적 해양법 규범으로서의 기본적인 기능마저도 해낼 수 없을 지도 모른다는 위구심 속에서 국가간의 논의와 혼돈의 대상으로 남아 있었던 것이다. 그러나 그 발효 요건인 60개국의 비준이 완성되어가던 1994년 여름, 그 동안 유엔 사무총장이 주도해서 진행되어 오던 비공식 협상이 때 마추어 이루어져서, 이른 바 「협약 제 11장의 履行에 관한 協定」이 성립되었다. 이 履行 協約으로선진 공업국들이 「海洋法協約」의 내용을 수용함에 장애로 되었던 중요 문제들이 해결됨에 따라서 1994년 11월 16일에 발효하게 된 이 「海洋法協約」은 실효성과 보편성을 모두 갖추게 되었고, 따라서 국가 간의 해양 활동에 있어서의 명실 공히 기본적 憲章(Magna Charter)으로서의 자격을 갖게 되었다. 특히 1996년에 와서는 그 비준국 수가 100개국이 넘게되었고¹⁾ 「海洋法協約」체제도 결국 본격적으로 稼動하게 되었다.

「海洋法協約」체제의 본격적인 稼動은 韓國을 비롯한 동아시아 중요 국가들로 하여금 이 협약에 서둘러 비준하지 않을 수 없게 하였으며²⁾ 특히 이 東아시아에서는 그 동안 잠재되 왔던

1) 1996년 9월 30일 현재, Palau 가 107번째로 비준서를 기탁하였다.

Status of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982. updated and reviewed on 1 October 1996.

2) 이들 관련 국가들의 「海洋法協約」에의 비준 현황은 다음과 같다.

China	7 June	1996.
Japan	20 June	1996.
Republic of Korea	29 January	1996.

Status of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982.

해양 관할권 분쟁을 표면화 시키고 있다. 해양법협약의 규범 체계가 본격적으로 발효하여 여러 나라가 이 협약에 비준하게 될 때, 특히 韓國을 비롯해서 한반도를 중심으로 한 韓-中-日 3개국 간에는 그 동안 잠재되어 있던 海洋 管轄 분쟁이 현실적인 문제로 떠오르리라고 하는 것은 일찍 부터 예상되어 오고 있었다.³⁾

그러나 이 예상은 불운하게도 너무나 정확하게 적중하고 있다. 한국과 일본은 해양법협약의 비준을 계기로 그 동안 유예해 놓았던 경제수역을 선포하는 문제를 실행해야 하는 때를 맞게 되었는데, 특히 일본은 한국과의 중첩된 경제수역의 경계를 정함에 있어서 獨島(일본 식으로는 竹島)가 자국의 영토라고 하는 전제하에 기선을 획선하겠다는 입장을 천명하고 나온 것이다. 즉 일본은 지난 봄에, 200해리 경제수역 범위의 획정에 獨島를 起點으로 삼겠다는 의사를 표명함으로써 獨島 영유권 문제를 韓日 간에 다시 제기하였다.⁴⁾

또 다른 한편, 黃海

제 3차 유엔 해양법 회의라는 대규모의 입법회의에서 1973년 부터 장기간에 걸친 협상과 절충의 결과로 1982년에 성립된 「海洋法協約」은 심해저 자원 개발 제도와 관련하여 중요 선진공업국들이 끝내 그 협약내에 있어서 중국과의 경계문제도 중국이 200해리 관할수역을 설정, 선포할 방침을 정하고 있으므로⁵⁾ 역시 당면의 과제로 제기되어 있다. 중국은 한국과 함께 200해리 관할수역을 실시하지 못하고 있던 몇 안되는 나라 중의 하나이나 이제 「海洋法協約」 체계가 본격적으로 稼動함과 더불어 경제수역제도를 채택, 실시하지 않으면 안되는 시점에 와 있다.

그런데 중국과의 경계문제에 관해서는 일본과의 문제와 못지않게 경제획정의 기준과 그 적용 원칙 등에 관해서 한국과 심각한 異見 및 충돌이 예상되고 있다. 중국은 1992년 「영해 및 접속수역법」에서 해양관할 범위의 확대주의를 표방하고 있다.⁶⁾ 그리고 중국은 종래와 같은 태

updated and reviewed on 1 November 1996.

3) 拙著, 「現代海洋法論」, (서울:아세아 社, 1988), p.25.; pp.316-37.; p.443.

4) 「조선일보」 1996년 1월 5일자, 「중앙일보」 1996년 1월 7일자, 「한겨레신문」 1996년 1월 31일자.

5) 「유엔 해양법협약」의 비준에 관한 중국 전국 인민대표대회 상무위원회 결정문 제 8기 전국 인민 대표대회 상무위원회는 제 19차 회의에서 「국제연합 해양법 협약」을 비준하기로 결정하고 아래 내용의 성명을 발표함.

1. 「해양법 협약」의 규정에 따라 중화인민공화국은 200해리 배타적 경제수역과 대륙붕의 주권과 관할권을 향유한다.
2. 중화인민공화국은 대항국 또는 인접국과 협상을 통하여 국제법의 기초위에서 공평의 원칙에 의거하여 각자의 해양관할권 경계선을 확정할 예정이다.
3. 중화인민공화국은 1992년 2월 25일 반포된 「중화인민공화국 영해와 접속수역법」 제2조에서 열거한 각 군도와 도서의 주권을 다시 한번 밝힌다.
4. 중화인민공화국은 「해양법 협약」의 영해 내의 무해통항과 관련된 규정 즉 연안국은 관련 법률규정에 의거, 외국 군함이 영해를 통과할 때에는 반듯이 사전에 해당국의 허가를 얻거나 해당국에 통지해야 함을 요구할 수 있는 권리를 방해하지 않는다는 것을 다시 밝힌다.

1996년 5월 15일 新華社 通信.

6) 1992년 중국 「영해 및 접속수역법」 제 2조

The People's Republic of China Law on Territorial Waters

Approved at the 24th plenary session of the Standing Committee of the 7th National People's Congress, Promulgated by the Chairman of the People's Republic of China No.55.

도로 이 새로운 領海法에서 그 영해를 “직선기선 방식”으로 확정함을 규정해 놓았으나⁷⁾ 최근 까지도 그 직선기선을 公示하지 않은채로 있었다.

한국과 중국이 對向하고 있는 黃海와 東中國海는 하나의 통일된 해면으로서 그 면적은 각기 40만 및 75만 2천 평방km 인 좁은 바다이고, 對向한 沿岸의 어디에서도 상호의 거리가 400 해리에 이르는 곳은 한 군데도 없다. 이는 특히 200해리 경제수역의 범위 획정에 있어서 필연적으로 한국과 중국 간에는 경계획정의 합의가 요구되게 되어 있다는 것을 의미하며 따라서 이는 한국과 중국 간의 관할수역 범위를 起算할 기준이 될 領海 기선의 문제가 중요시 되게 된 이유이다.

특별히 중국은 1958년 영해를 선포할 당초 부터 領海 범위를 直線基線 방식으로 획정할 것임을 강조해 놓고 있으면서도⁸⁾ 지난 1996년 5월 15일 이전까지는 그 구체적인 直線基線을 公示한 바가 없었으므로 양자강 입구의 섬들, 특히 그 河口에서 69해리나 돌출해 있는 童島에서 중국의 관할 범위를 起算할 수 있겠는가 하는 문제는 韓中 간의 경계획정에 있어 중요한 잠재적 논점이 되어 왔다.⁹⁾ 드디어 지난 5월 중국이 그 직선기선을 公示함에 있어 종래 우려해 오던 문제의 암초들을 모두 그 직선기선의 기점으로 公표하였기 때문에¹⁰⁾ 이제 한국과 중국은 그 경계획정의 기준을 정함에 있어서 심각한 異見과 충돌을 피할 수 없게 되었다.

결국 韓國과 中國 간의 해양협력관계는 EEZ 라는 새로운 관할수역제도의 실시와 함께, 그 발전 방향에 있어 새로운 轉機를 맞고 있다. 이미 1995년 3월 부터 한국과 중국은 어업협정 체결문제 등을 집중 협의하기 위하여 계속적으로 접촉을 갖는 것으로 알려져 있다. 이 협의에서 韓國 측은 해양법 규범에 따른 일정 범위의 배타적 관할수역을 설정할 것을 요구한데 대하여 中國 측은 어업에 관한 한 연안국의 관할 수역을 12해리 영해 까지로만 하고 그 영해 밖의 수역에서는 양국의 공동 조업이 가능하도록 일종의 「협정수역」을 설정할 것을 강하게 주장하였다고 한다.¹¹⁾

본 연구에서는 이 지역에 있어서의 어업자원의 개발 상태와 해양환경문제를 검토하고, 黃海와 東中國海의 漁業管轄 제도를 개관한 후, 海洋法상 排他的 經濟水域이라는 새로운 관할수역 제도의 정착과 함께 당연히 재조정 되어야 할 韓中 간의 어업협력관계의 발전 방향을 제시해 보려고 한다.

7) 1992년 중국 「영해 및 접속수역법」 제 3조. Ibid.

8) 중공의 「中國 領海에 관한 宣言」(1958년 9월 4일)
Peking Review Vol.I, No.28. September 9. 1958., p.21.

9) 拙稿, 「한국 領海法 개정 試案의 연구」외무부 연구 용역(1993년 12월 1일), pp.53-56.
Jeanette Greenfield, China's Practice in the Law of the Sea, (Oxford: Clarendon Press, 1992).

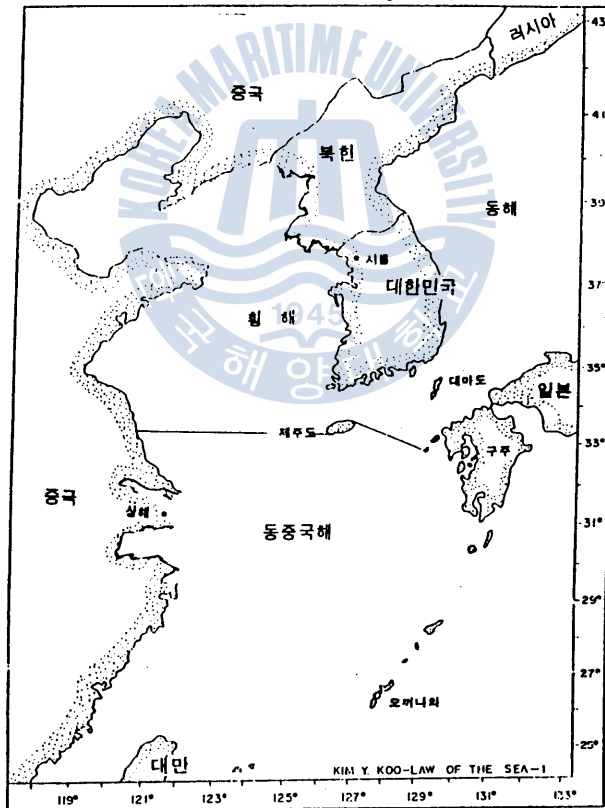
10) Declaration of the Government of the People's Republic of China
On the Baseline of the Territorial Sea of the People's Republic of China (15 May 1996)
Limits in the Seas No.117. Straight Baseline Claim: China. Annex I

11) 이명수, “한-중-일 새로운 어업질서 형성의 문제점과 대책.” 「수산계」, 제11권 2호(1995년 4-5월 호) p.75.

2. 黃海와 東中國海의 漁業環境 概觀

2.1 地理的 構造

중국과 한반도 간에 형성되어 있는 黃海와 東中國海는 사실상 하나로 연결된 半閉鎖海 海域이지만 관습상 黃海는 제주도 남단과 양자강 입구를 연결하는 선 (대략 북위 33° 17' 經道線)과 제주도 남단에서 일본의 후쿠에 섬을 연결하는 가상선을 그 경계로 보고 있다.¹²⁾ 東中國海는 이 黃海와 연결하고 있는 남쪽 반폐쇄해로서 琉球列島를 동쪽 경계로 필리핀海와 접하고 琉球列島의 남단 Yonagami섬과 Taiwan섬의 북단을 연결한 선을 남쪽 경계로 본다. 黃海와 東中國海의 면적은 각기 40만 km² 및 752,000 km² 이다. (지도-1 참조)



〈지도-1〉 韓半島 周邊 海域의 地理的 構造

12) International Hydrographic Bureau, Limits of Oceans and Seas, Special Publication No.23, 3rd ed. 1953 Monte Carlo, p.31. 拙著, 「現代海洋法論」, (서울:아세아社, 1988), p.427. (지도 7-16) 참조.

黃海와 東中國海 안에서의 海流 이동을 보면 暖流인 黑潮가 반시계 방향으로 순환하나 海水의 교류는 전반적으로 미약하다.¹³⁾ 黃海의 평균수심은 44m 이며, 東中國海는 340m 로서 양호한 어장 형성을 위한 지리적인 조건은 잘 구비되어 있다.

2.2 魚族 資源의 潛在量

黃海와 東中國海에서 수획되는 어종은 참조기, 부세, 갈치, 돔, 고등어, 전갱이, 새우, 게, 오징어류 등 100여종이 된다.

黃海에 있어서 魚族 資源의 潛在量은 매 km² 당 매년 10 metric ton으로 추정된다.¹⁴⁾ 그러므로 黃海의 면적을 40만 km² 로 보았을 때 總 潛在 魚族量은 400만 톤이 되는 셈이다.

2.3 黃海와 東中國海의 環境保存 狀態

中國 대륙과 韓半島 및 유구열도로 둘러 싸여 半閉鎖海로 되어 있는 이 해역은 연안국가들의 정치적 경제적 여건으로 그 海洋環境 保存 狀態는 매우 우려스럽다고 보아야 할 것이다. 沿岸지역에서는 극심하게 汚染된 상태이나 黃海와 東中國海의 중앙 부분에서는 아직도 생물자원의 관리가 가능한 정도라고 한다.¹⁵⁾

1987년 발표된 자료에 의하면, 黃海 서부 연안지역에서는 매년 1억 톤의 생활 하수와 5억 3천만 톤의 산업폐수가 바다로 유출되고 있고¹⁶⁾ 그 동부 연안지역에서는 이 보다 조금더 많은 양이 유입되고 있다.¹⁷⁾ 이들 매년 유입되는 陸上汚染源으로 인해서 黃海와 東中國海는 수은, 카드뮴, 납, 구리 등 중금속으로 심하게 汚染되어 있다.

이 해역에서는 또 각종 기름유출사고가 빈발하고 있다. 사고의 원인은 선박사고가 75%, 육상기인 유류유출이 9%, 해상시설물사고가 1% 그리고 원인 미상이 5% 등으로 되어 있다.¹⁸⁾

黃海와 東中國海의 연안국들은 이 수역에서의 環境 毀損의 심각성을 인식하고는 있지만 아직 정치적 경제적 및 문화적인 이유로 연안국들 상호간에 海洋環境 保存을 위한 적절한 보존체제는 이루어 지지않고 있으며 따라서 심각한 환경의 毀損過程은 진행되는 대로 방치되고 있는 형편이다.

13) Young-Ho, Seung and Yong-Chul, Park, "Yellow Sea's Physical and Environmental Quality," International Conference on the Regime of the Yellow Sea: Issues and Policy Options for Cooperation in the Changing Environment. Seoul Plaza Hotel, June 19-20, 1989. .pp.8-9..

14) Seung and Park, op.cit.,p.14.
J.H. Ryther, "Photosynthesis and Fish Production in the Sea," *Science*, 166(1969), pp.72-76.

15) Ibid.

16) M.J. Valencia, "Transnational Ocean Resource Management Issues and Options for Cooperation: A Summary Report," International Conference on the Yellow Sea, East-West Center, Honolulu June 23rd. 1987, p.165.

17) Seung and Park, op.cit.,p.21.

18) National Maritime Police, "A Study on Oil Spill and Sea Water Quality in the Coastal Area of Korea," Experimental and Research Report 1 (1985), p.429.

2.4 黃海와 東中國海의 魚族資源 開發 現況

이 반폐쇄해의 연안국은 한국, 중국, 일본, 북한 및 대만 들로 구성되어 있는데 한국, 중국, 일본은 아시아에서는 물론이고 세계적으로 가장 왕성하게 어업을 발전시켜온 수산대국들이다. 중국은 1989년 이래 계속 세계 수산물 생산량 제1위로서 1993년에는 1760만톤을 기록하고 있다. 일본은 1989년 까지 세계 어류생산량 제1위였으며 1993년도에는 세계 제3위로 812만톤을 기록하고 있다. 그리고 韓國은 1960년대에는 어획량 46만톤으로 세계 제 19위이던 것이 급속 신장하여 1986년에는 360만톤으로 세계 제7위를 기록하였으며 1993년 현재, 어획량 265만톤으로서 세계 제10위의 자리를 유지하고 있다.

〈표-1〉 주요국별 수산물 생산 추이¹⁹⁾

(단위:1000 톤)

국 별	1990	1991	1992	1993
세계총생산	97,432	97,402	98,785	101,418
중 국	12,095	13,135	15,007	17,568
페 루	6,875	6,949	6,871	8,451
일 본	10,354	9,301	8,502	8,128
칠 레	5,195	6,003	6,502	6,038
미 국	5,868	5,486	5,558	5,939
러시아 연방	...	7,047	5,611	4,461
인 도	3,794	4,044	4,232	4,324
태 국	2,786	2,968	3,240	3,348
한 국	2,848	2,521	2,696	2,649
노르웨이	1,745	2,168	2,547	2,562
필 리 핀	2,210	2,316	2,272	2,264
북 한	(1,753)	(1,743)	(1,778)	(1,780)
아이슬랜드	1,508	1,050	1,577	1,718
덴 마 크	1,518	1,793	1,996	1,534

자료: FAO, *Yearbook of Fisheries Statistics*, 1993.

黃海와 東中國海에서 한국, 중국, 일본의 어획량을 어장별 분포로 분석해 보면 다음 표와 같다.

19) 한국 수산회, 1995년 「수산년감」 (1996년 4월), p.213.

〈표-2〉 韓半島 周邊水域의 漁場別 國家別 漁獲量 分布 -1993년

구 분	계	황 해	동중국해	동 해
총어획량	787	156	485	146
한 국	152(20%)	13%	23%	14%
중 국	395(50%)	85%	54%	-
일 본	240(30%)	2%	23%	86%

자료:수산청 국제협력과

(단위:만톤)

이들 3국의 연근해어업 생산량 중에 黃海와 東中國海에서 어획하는 비율은 대체로 韓國이 80%, 中國 70%, 그리고 일본이 15%로 보고 있다.²⁰⁾ 그러므로 黃海와 東中國海 漁場이 이들 3국의 전체 수산 생산에서 점하는 중요성은 다시 강조할 필요가 없다. 총허용어획량 (Total Allowable Catch: TAC)을 東海에서 170~230 만톤, 黃海와 東中國海에서 300~450 만톤으로 잡았을 때²¹⁾, 東海에서의 실제 어획량(146만톤)은 아직 TAC를 초과하지 않으나, 黃海와 東中國海의 실제 어획량 (156+485=641만톤)은 TAC의 2배를 육박하고 있어서 이 지역에서의 過剩漁獲 (overfishing)이 얼마나 심각하게 진행되고 있다는 것은 쉽게 알 수 있다.

특히 黃海와 東中國海에서, 중국과 한국의 어로 활동이 1970년대 이후 계속적으로 신장되어 왔다.

먼저 중국의 경우를 보면, 중국은 1949년 중국공산당 정권이 수립될 당시 전체 어획량은 44.8만톤에 불과하였으나 이제 그 어획량은 1760만톤(세계 제 1위)으로 약 40배의 확대를 보이고 있다. 그러나 지금도 중국의 해면어로활동의 범위는 연근해 수역을 크게 벗어나지 못하고 있고 그 해면어업 생산량의 70% 이상을 이 黃海와 東中國海에서만 어획하고 있는 것으로 보아야 한다.²²⁾ 또 중국의 어업생산 動向을 내용면에서 분석해 보면, 총어획량의 규모가 급속도로 확대되고 있음에도 불구하고 적당 어획량과 마력당 어획량은 오히려 감소를 보이고 있다. (표-3 참조)

이러한 현상은 중국의 어업이 어선단의 규모는 계속적으로 확대되어 왔으나 漁船의 성능이나 어로 기술의 개선은 전혀 이루어지지 않은 상태에 머무르고 있는 것을 의미한다. 특히 최근에 와서 어선의 설비를 개선함으로써 생산효율의 극대화를 도모하고 있으나 투자 재원의 부족으로 어선의 개량사업은 별진전을 보이지 못하고 있으며 어족자원의 보호, 보존이나 해양환경

20) 이병기, 최중화, "黃海와 東中國海 漁場의 水産資源 保存 管理에 관한 海洋法 問題," 「수산해양교육연구」, 제 6권 1호, (1994년 6월) p.78.

21) 박차수, "우리나라 근해 어업자원의 동향과 주변 수역의 자원 관리," 「수산계」, (1995년 8/9월호), p.43.

22) 安國全, "韓-日-中共 간 漁業關係에 관한 研究- 黃海와 東中國海의 어업자원관리를 중심으로-", 국방대학원 碩士學位論文 (1988) pp.5-7. 한국수산기술연구원, 「수산연구」, 제7호 (1993년) "중국의 수산현황" (중국 수산청장 余大奴氏 강연 요지), p.62.

경 보존을 위한 투자나 교육은 거의 이루어 지지 않고 있다고 보아야 한다.²³⁾

〈표-3〉 中國 海面漁業 單位生産量의 動向²⁴⁾

단위 생산종류	1982	1983	1984
1척당 어획량	3.88	3.21	2.95
1G/T당 어획량	1.88	1.75	-
1H/P당어획량	0.79	0.74	0.74

중국은 2000년에 어획고 2000만톤을 목표로 하고 있으므로 특히 이 黃海와 東中國海 漁場에서의 중국의 過剩漁獲은 당분간 계속될 것으로 예상된다.

다음 韓國의 경우를 보기로 한다.

黃海와 東中國海 어장에서 한국은 특히 1970년대 말까지 52%에서 37%에 이르는 어획량의 급신장을 보였다. 그리고 1980년대 말까지도 중국에 버금가는 어획량 증가율을 유지하고 있다.²⁵⁾ (표-4 참조)

〈표-4〉 黃海와 東中國海의 國別 漁獲量 變動

(단위: 1,000 톤,%)

년 도	계		한 국 1945		중 국		일 본	
	어획량	증가율	어획량	증가율	어획량	증기율	어획량...	증가율
68~69	2,912	-	512	-	1,400	-	1,000	
70~74	4,118	41	780	52	1,951	39	1,387	39
75~79	4,906	19	1,071	37	2,295	18	1,540	-2
80~84	4,820	-1	1,235	15	2,082	-9	1,503	-2
85~88	5,211	8	1,377	11	2,359	13	1,475	-2

한국의 어획 능력 신장은 중국의 그것과는 구별되는 특성을 발견할 수 있다. 즉 한국은 어선단 세력의 확장은 물론, 꾸준히 연안어업의 어장을 확대해 왔으며 이와 병행하여 어로 기술

23) 한국수산기술연구원, 「수산연구」, 제7호 (1993년) “중국의 수산현황”(중국 수산청장 余大奴氏 강연 요지), pp.63-65.

24) 日本 海外漁業協力財團, 「中華人民共和國の 水産業」, (1988), pp.31-32.

25) 김용문, “黃海와 東中國海 어업자원 관리 전망.” 「수산계」, 제 8권 5호, (1992년 9/10월호) p.22.

을 발전시키고 어선의 설비와 어구 장비를 개선하여 한국 어선의 톤당 마력당 어획 능력은 획기적으로 개선되어 왔다.²⁶⁾ (표-5 참조)

〈표-5〉 韓國漁船 單位努力當 生産性 推移

단 위 노 력	1970	1975	1980	1985	'85/'75
어선 척당 톤수	4.9	6.0	9.0	8.6	143
어선톤당 마력수	2.6	3.1	4.1	5.1	168
어선 톤당 어획량	3.0	4.9	3.6	3.4	69

그러나 이미 1980년대 이후 부터 한국의 어선 톤당 어획량도 점차 감소 추세를 나타내고 있는 것은 이 지역의 環境汚染과 魚資源 고갈에 그 원인을 찾을 수 밖에 없다.

3. 黃海와 東中國海의 漁業 管轄制度

3.1 漁業管轄 制度의 成立經過와 그 內容

黃海와 東中國海 수역에서의 현재와 같은 漁業管轄制度는 위에서 概觀한 바와 같이 현행의 海洋法 規範 체계에 맞지도 않으려니와 이 지역의 漁業資源을 보존 관리하고 海洋環境을 보호 하는 데에 전혀 적합하지 않다. 이제 排他的 經濟水域 제도가 이 지역에서 도입, 실시됨을契機로 重要 沿岸國 간의 漁業管轄 制度를 개선하고 효율적인 협력關係를 발전시키기 위한 올바른 접근방법을 도출해 내기 위해서는 우선 지금 까지 이들 重要 沿岸國 상호 간의 漁業管轄 制度가 성립되어온 경과와 그 구체적인 내용들을 검토하는 것이 필요하다고 본다.

3.1.1 韓-日 간의 關係

1970년대에 들어오자 韓國의 漁業은 괄목할 만한 신장세를 보였다. 이는 한국 정부와 민간 업체들이 일치 단결해서 漁撈 裝備의 개선, 新기술의 도입, 수산전문 기술인력의 적극적인 양성 등 강력한 지원과 투자를 계속했기 때문이다. 한국은 결국 1986년에는 어획고 360만 톤으로 세계 제 7위의 자리에 까지 올라서게 되었다. 이러한 어획고의 신장에는 원양어업과 양식어업에 대한 투자와 노력도 중요한 요소로 작용하고 있지만 역시 연근해어업의 중요성은 변하지 않아서 전체 어획고의 50%를 차지하고 있었다. (표-6 참조)

26) 李義秀, 「韓國 水産業의 現況과 展望」, (1987), p.27.

〈표-6〉 韓國 海面漁業의 部門別 漁獲高)

(단위: 만 톤, %)

년 도	1970	1975	1980	1985	1986	1988
계	93.5	212.6	237.1	305.0	360.3	320.1
연근해 어업	72.6(78)	120.9(57)	137.2(58)	149.5(49)	172.6(48)	151.2(47)
원 양 어업	9.0(10)	56.6(27)	45.8(19)	76.7(25)	93.0(26)	88.7(28)
양 식 어업	11.9(12)	35.1(16)	54.1(23)	78.8(26)	94.7(26)	77.4(25)

자료: 농림수산부, 농림수산통계년보, 1975~1989.

1986년도 연근해 어업 어획고(172.6만톤) 중에서 黃海와 東中國海에서의 어획 실적은 153.7만톤으로 전체 연근해어업 어획고의 89%를 차지하고 있었다. 그러므로 한국의 어업에 있어서 이 黃海와 東中國海의 어획 비중이 얼마나 큰가하는 것은 더 강조할 필요가 없다. 한국은 연근해어업의 어장확대를 위해서도 계속해서 개발 노력을 경주하여 1980년대에는 확대된 연근해 어장 면적은 85만 km² 에 달하게 되었다.²⁷⁾

1977년 초 부터 200해리 排他的 經濟水域 制度가 해양법상의 새로운 관할 수역제도로 정착되게 되자, 미국, 소련, 일본 등은 200해리 어업보존수역을 설정하여 시행하게 되었다. (표-7 참조)

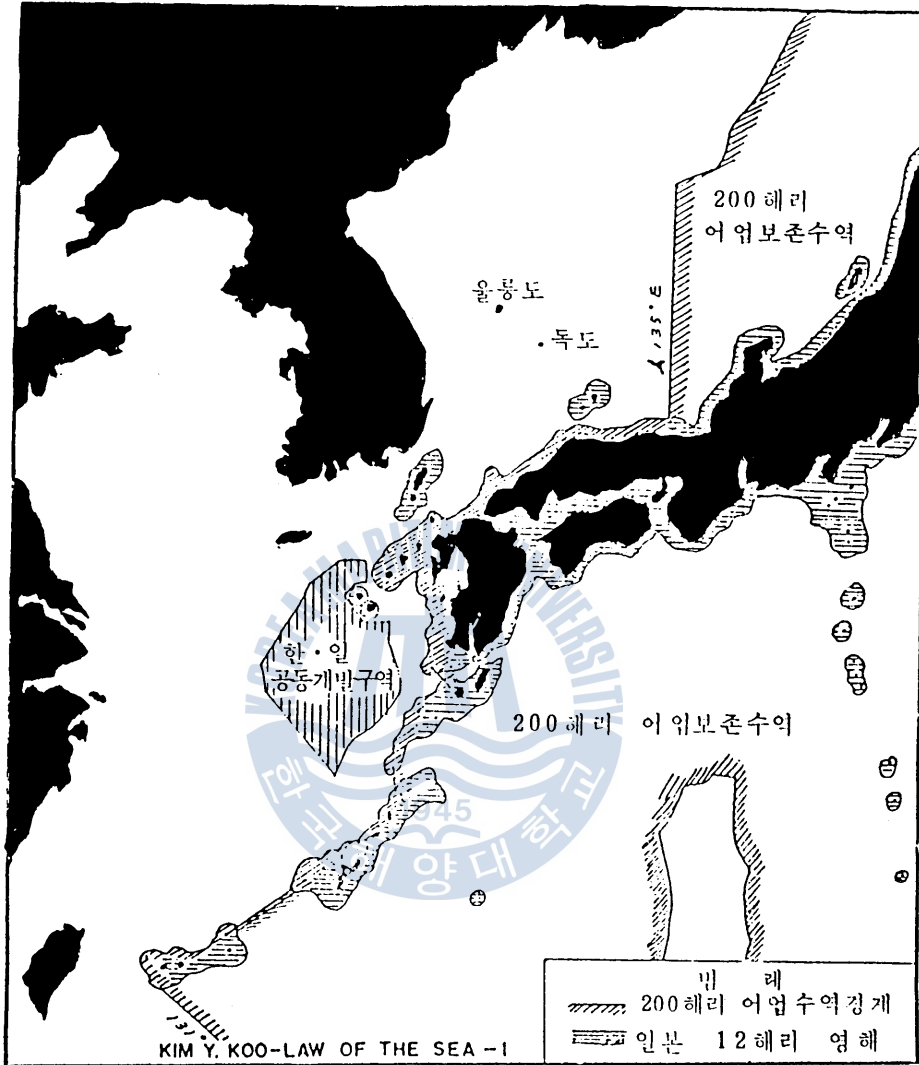
〈표-7〉 韓半島 周邊 國家의 200해리 管轄水域 宣布 現況)

국 가	관 할 수 역	시 행 일 자	면적 (평방해리)
미 국	어 업 보 존 수 역	1977.3.1.	3,107,000
소 련	어 업 보 존 규 제 수 역	1977.3.1.	1,309,500
일 본	어 업 보 존 수 역	1977.7.1.	1,126,000
북 한	배 타 적 경 제 수 역	1977.8.1.	520,700

자료: 拙著, 「現代海洋法論」, pp.314-15.

특히 일본은 200해리 어업보존수역을 설정 실시함에 있어서 한국 및 중국과의 영유권 분쟁이 있는 지역의 관할경계선 획정의 難題를 회피하기 위해서 그들의 200해리 어업보존수역의 적용을 한국과 중국에 對向한 지역에서 보류하고 있다. 즉 어업수역에 관한 잠정조치법으로 東海에서는 東經 135° 以西 지역 및 東中國海에서는 Yonakunijima 에서 남쪽으로 131° 로 획선된 그 以西 지역에 200해리 관할권 시행을 보류하였다.²⁸⁾ (지도-2 참조)

27) 朴奎石, 「유엔 海洋法協約과 관련된 漁業問題」 (1989), p.23.



〈지도-2〉 日本國 漁業水域에 關한 暫定配置法 施行令 第1條에 의한 日本保存水域의 暫定的 限界

쏘련의 200해리 어업보존규제수역의 선포로, 베링해와 캄차카 근해에서 조업하던 한국 원양 트롤어선단은 이 쏘련 근해에서 철수하게 되었다. 이 중에서 다수의 어선이 북해도 근해로

28) 「어업수역에 관한 잠정조치법」 및 「동 시행령」 제 1조 및 2조.
(1977년 11월 29일자 정령 제 313호)

Enforcement Order of 17 June 1977 of Law No.31 of 2 May 1977 On Provisional Measures Relating to the Fishing Zone. Article 1 and 2.

Office of Special Rep. of Sec. Gen. for LOS, *Law of the Sea: National Legislation on EEZ and EFZ*. (New York:U.N., 1986), pp.159-66.

이동하여 일본 트롤어업금지구역까지 진출, 조업하는 사태가 발생하였다. 일본은 한국 측에게 이 북해도 수역에서 한국 트롤어선의 조업을 자제해 줄것을 요청해 왔다. 1979년 3월 부터 1980년 10월에 걸친 협의에서, 한국은 일본 어선이 제주도 주변수역에 진출하여 고가 어종 (복어, 고등어, 전갱이)을 어획하고 있는 문제와 상호 조정하는 선에서 북해도 근해의 한국 트롤 어선 출어 척수를 17척으로 제한하는 대신, 제주도 근해에 출어하는 일본의 底引網 漁船 수를 106척으로 감축하고 同時 최고출어척수를 66척으로 제한하기로 하였다. 이 합의는 3년의 유효기간이 1983년 10월말에 완료되었으나 그후 계속 수정, 갱신되어 현재 까지 유지되고 있다.

3.1.2 中-日 간의 關係

1952년 MacArther Line이 철폐되자 일본 어선들은 2차대전 이전 부터 그들의 독무대이었던 黃海와 東中國海 어장에 다시 진출하여 조업하게 되었다. 그러나 새롭게 수립된 중국 공산정권은 1950년대 부터 연근해의 어장에 대한 그들의 관할을 확보키 위한 노력을 강화하여 1950년 12월 16일 黃海와 東中國海 연안에 트롤어업금지구역을 설정하였으며 이 지역에서 조업하는 일본 어선을 규제하고 나포하기 시작하였다.²⁹⁾ 당시 日本은 自由中國(臺灣 政府)과만 외교관계를 유지하고 있었으나 黃海와 東中國海 漁場에서의 操業을 확보하기 위해서 民間 차원의 協議를 中共³⁰⁾ 당국과 개시하였다. 1954년 10월 부터 시작된 이 협의는 1955년 4월에 타결되어 민간어업협정을 성립시켰다. 즉 일본은 한국전쟁이 종료된 직후(1955년)에 벌써 민간어업협정을 中國과 체결하여 황해어장에서 일본어선의 활동기반을 확보하였다. 이 민간어업협정은 4차례에 걸쳐서 연장, 발효되었으며 1972년 日-中國 국교정상화를 계기로 공식적 협약을 위한 협의회가 진행되어 1975년 8월 15일에 日-中 漁業協定이 체결되었다.(지도-3 참조)

전문과 본문 8개조, 1개 부속서와 2개의 교환공문으로 구성된 이 협정은 1975년 12월 22일에 발효하여 1978년에 제1차 3년기간이 만료하였으며 1979년 1월 16일 이후 수정협정이 발효되어 있다. 이 협정은 당사국 일방의 통고후 3개월이 되면 폐기된다. 日-中 漁業協定の 적용수역은 華東漁業禁止線(“모택동 Line”)³¹⁾의 以東 및 북위 27° 以北 수역이다. 이 협정

29) 1950년 12월 부터 日-中 民間漁業協定이 성립된 1955년 까지 중국은 일본 어선 158척을 나포하고, 어부 1,909명을 구금하였다. 이병기, 최종화 (1994), op.cit., p.84.

30) 중국의 명칭 사용에 관해서는 1991년 한국과 외교관계 수립 이전의 중국은 그 당시의 관행을 쫓아서 “中共”으로 호칭한다.

31) 華洞機船底引網 漁業禁止線:

① 1950년 12월 16일 선포됨.

(화동군사위원회의 29개 참조점으로 구성됨.)

② 1954년 5개 참조점으로 간소화.

a. 북위 37° 20' N 동경 123° 03' E

b. 북위 36° 48' 10" N 동경 123° 4' 30" E

c. 북위 35° 1' N 동경 120° 38' E

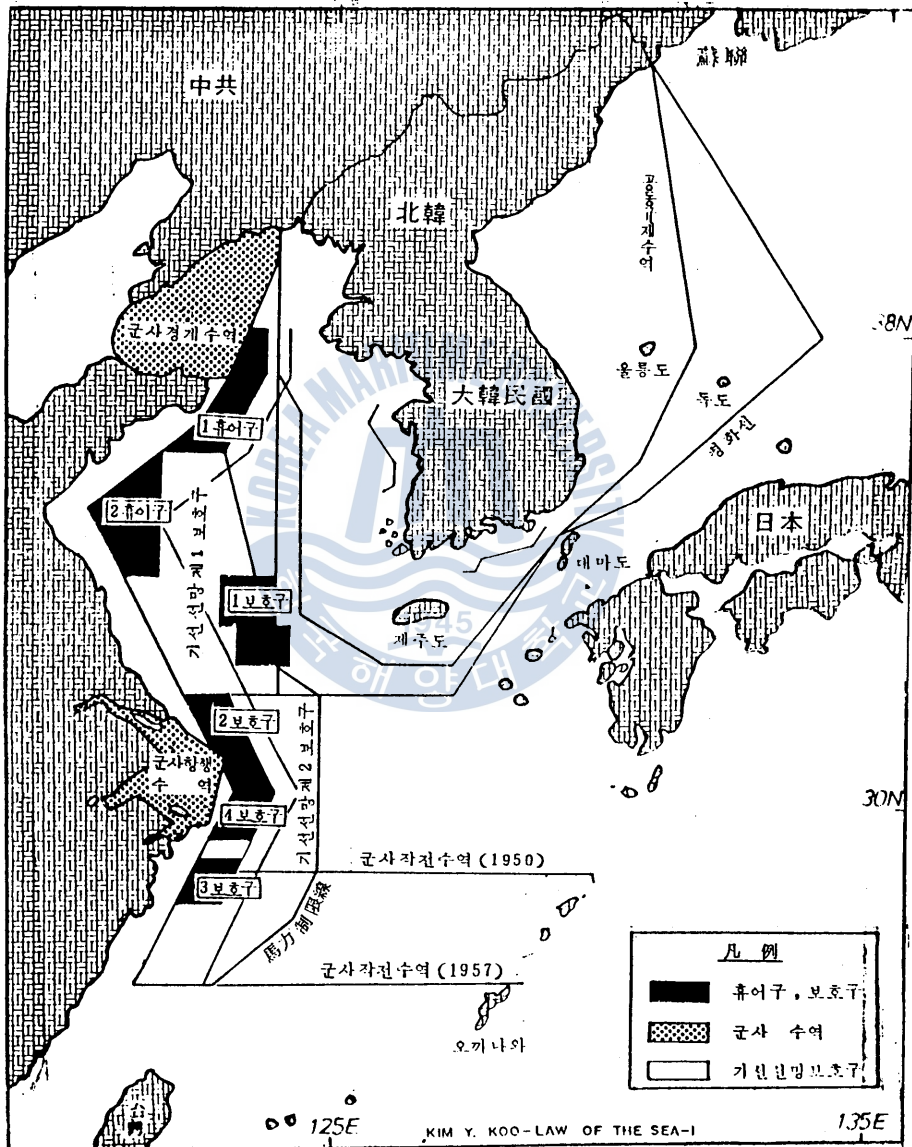
d. 북위 30° 44' N 동경 123° 25' E

e. 북위 29° 00' N 동경 122° 45' E

③ 1957년 8월 18일 중공 국무원, “화동기선저인망 어업금지에 관한 보충규제” 발표.--2개 참조점 추가.

f. 북위 27° 30' N 동경 121° 30' E

에 있어서도 협정수역 내의 어선 단속은 旗國主義 원칙에 의하도록 정하고 있다.(3조) 특히 그 부속서에서는 중국의 領海 基線으로 부터 100 내지 150 해리에 이르는 수역에 2개의 底引網 休漁區와 3개의 底引網 保護區 및 旋網 保護區 그리고 600마력 초과 機船底引網漁船 操業 禁止區域을 설정하고 있다.



〈지도-3〉 1975년 日 中共 漁業協定圖

g. 북위 27° 00'N 동경 121° 10'E

韓-日漁業協定과 이 협정의 중요한 점만을 비교하여 보면, 한일 어업협정에서는 각 당사국의 연안 12해리를 전관수역이라고 하여 상대방의 어로를 전면 금지하고 있다. 전통적으로 3해리의 영해를 고수해 오던 일본으로서는 12해리의 어업수역을 인정한 셈이 되는 것이나 한국은 물론이고 일본 자신도 영해를 12해리로 하고 있으며 일반적으로 영해의 범위가 12해리로 확정된 지금의 해양법상 의미로 볼 때 전관수역의 규정은 무의미하다. 이와 대조적으로 日-中漁業協定에서 일본어선의 조업을 전면 금지하고 있는 “모택동 Line”은 中國의 12해리 영해범위와는 상관없이 이 보다 외해 쪽으로 확장된 中國의 일방적인 어업전관수역이다. 日-中漁業協定の 당사국이 아닌 한국은 이 “모택동 Line”以東 수역에서 어로를 금지당할 조약상 의무는 전혀 없다.

中國의 군사수역에 관하여 보면, 中國의 발해만과 양자강 입구의 군사수역은 「日-中漁業協定」과 관련해서 일본에 의해 사실상 존중되어 오고 있다.³²⁾ 「日-中漁業協定」의 부속 교환공문에 의하면 中國측은 군사경계수역내에서 일본어선의 조업금지는 물론이고 그 입역행위조차도 금지함을 강조하고 있다.³³⁾ 1975년 「일-중공어업협정」의 제1 보호구역의 일부분은 1952년 한국의 「인접해양에 관한 주권선언」에서 획정된 한국의 어업자원보호수역안에 들어와 있다. (지도-3 참조)

3.1.3 韓-中 간의 關係

3.1.3.1 韓國 漁船의 中國 水域 出漁 自主 規制

黃海와 東中國海의 어장은 韓國에 있어서 중요한 수역이나, 특히 중국과는 한국전쟁시에는 교전관계에 있었고, 그 이후 냉전의 전 기간동안 정치적 군사적으로 잠재적 敵對 關係에 있었다고 볼수 있었으므로 韓國과 中國 간에 漁業 協力を 위한 어떤 협약이나 협상은 전혀 이루어지지 않았다. 冷戰 後期에 이르러 韓國은 소위 “北方外交”를 표방하여 北韓에 대해서 조차 전진적인 자세로 대화를 시도하는 과정에서 북한에 대한 中國 當局의 긍정적인 영향력을 기대해서 여러모로 중국과의 對話와 協力關係를 試圖, 摸索하였으나 中國의 태도는 韓國을 인정하는 것 조차도 거부하는 냉담한 것이었다.

32) 중공: 군사경고수역-발해만 해역: 50해리 이상. (설정일자 미상)

북경 39° 45' N 동경 124° 09' 12" N

북경 37° 20' N 동경 122° 03' N

허가에 의한 출입.

군사항해수역-양자강 입구: 50해리 이상.

북경 31° 00' N 동경 123° 00' N

북경 30° 55' N 동경 123° 00' N

북경 30° 00' N 동경 123° 00' N

북경 29° 30' N 동경 122° 30' N

북경 29° 30' N 동경 122° 00' N

- 출입금지.

33) * 「일-중공어업협정 제1조 1항에 관한 중국측 公翰」, 중공 대사 陳楚가 일본 외무대신 宮澤喜一에게, 1975.8.15.

* 「일-중공어업협정 제1조 1 및 2항에 관한 일본측 公翰」, 일본 외무대신 宮澤喜一이 중공 대사 陳楚에게, 1975.8.15.

日本 水産廳 海洋漁業部 國際課, 「일-중공어업협정 개요」, (1979년 3월), pp. 17-18.

따라서 어업관계에 있어서도 韓國측은 일방적으로 中國측 수역에서의 漁撈 操業을 자제하는 쪽으로 노력하는 것으로 일관해 왔다. 1975년 日-中漁業協定の 성립을 계기로 해서 중국이 그 인접 수역에서의 타국 어선의 漁撈를 강하게 규제할 때 한국 어선을 나포하는 사례가 몇건 있었으나 모두 귀환 조치되었다. 한국은 어업 문제 등에 관하여 중국과 협의의 의사를 여러 번 밝혔으나 중국 측은 한국을 대화의 상대로 조차 인정하지 않았으므로 한국 정부는 일방적인 자제조치를 취하게 되었다. 즉 1975년 1월 한국 수산청은 訓令으로 「수산업에 관한 허가 사무취급규정」을 제정하고 日-中漁業協定線 (모택동 line)에서 經度 30분 以東 쪽에 「韓國漁船 出漁 自主規制區域線」을 설정하였다. 이 선은 1976년 7월 「東中國海 안전조업을 위한 지도 지침」과 동 8월 「黃海와 東中國海 출어선에 대한 규제사항 고시」 등에서 다시 강조되었다. 1979년 1월 日-中漁業協定이 개정되어 보호구가 신설 확장됨에 따라서 한국 외무부의 권고로 한국 수산청은 다시 한국어선 출어자주규제구역선을 종래의 위치에서 다시 經度 20분 以東으로 옮겨서 한국 어선의 어장은 그 만큼 축소되게 되었다.

물론 당시는 韓國과 中國 간에는 외교관계 조차도 성립되어 있지 않은 상태이었으나 한국은 소극적으로 출어규제선만을 정해 놓을 것이 아니라 우선 민간협정 형식으로라도 中國과 어업 수역에 관한 협의를 통해 黃海와 東中國海 중요 어장들에서의 한국의 전통적 어로권을 확보해 둘 필요가 있으며 이러한 노력은 한국이 황해에서 EEZ를 선포하고 그 생물 비생물 자원에 관한 주권적 권한을 행사하기 위한 필수적인 사전 작업이 되고, EEZ 경계획정 협의를 위한 中國과의 대화의 창구를 마련하는 계기도 될 것이라는 견해들이 대두되었다.³⁴⁾

1980년대에 와서 한국의 어장확대에 대한 필요성이 강조되고 연근해 수산자원의 고갈로 어업경영 수지가 극도로 악화됨에 따라 1985년 10월 한국 수산청은 告示, 「연근해 어선의 안전 조업을 위한 규제사항」을 시달하여 종래의 조업 규제선을 經度 10분 서쪽으로 이동시켰다. 그리고 다시 1989년 4월에는 이를 日-中漁業協定상의 보호구와 휴어구의 외곽선과 일치토록 조정하였으며 1992년 6월에 와서는 이 자주규제선을 日-中漁業協定線과 일치시켰다.

3.1.3.2. 中國 漁船의 韓國水域 侵犯

中國이 모택동 死後에 점진적으로 市場經濟 체제를 도입함에 따라 1970년대 말 부터 水産 生産에도 획기적인 변화가 오기 시작하였다. 즉 중국 수산청장 余大奴의 표현에 의하면, 중국 정부는 市場 경제로 이행하는 데 두개의 정책을 추진하였다. 즉 첫째 노동자는 일한 만큼의 보수를 받게하였으며, 둘째 정부는 “국가와 개인의 모순을 처리하였는 바”, 어획물을 누가 어떻게 처리 하였는가를 명확히 알수 있게하고 가격 자유화를 실시하여 어획물을 어부가 자유로이 판매할 수 있게 하였다.³⁵⁾

이러한 中國내의 변화는 중국 어선의 근해 어업 조업 형태를 변화시켜 1970년대 말 부터 중국어선은 자국 연안 어장에서만 조업하는 것이 아니라 韓國측 수역을 대거 침범하게 되었다. 1979년 3월 7일 부터 3월 18일 까지의 기간 중 거의 매일 중국의 대형 기선 저인망 어선이 100여척 씩 한국 남해안에 접근하여 소리도와 거제도 사이의 수역에서 조업하는 사건이

34) 拙著, 「現代海洋法論」, p.328.

35) 中國 水産廳長 講演要旨, p.64.

발생 하였다. 이들은 주간에는 한국의 영해 내측으로 침범하여 조업하는 경우가 빈번하였다. 이 사건을 시작으로 중국 어선의 한국 측 수역 침범은 현재 까지 계속되고 있다. (표-8 참조)

〈표-8〉 中國 漁船의 韓國 水域 侵犯 現況

(단위: 척수)

구분 (년도)	1990	1991	1992	1993	1994	1995
영 해 침 범	70	250	226	90	337	470
평화선 침범	289	862	768	969	2,369	7,349
나 포 건 수	-	-	15	17	17	43
총 계	359	1,112	994	1,059	2,706	7,819

자료: 수산청 지도과.

韓國 領海와 그 인접 수역을 침범하는 中國 어선에 대하여 한국 측의 조치는 대단히 관대한 것으로서 영해법에 의한 나포를 실시하거나 사법기관에 소추하여 상당한 벌금을 부과한 예는 거의 없고 해양경찰 및 해군 함정에 의한 감시와 축출 조치만을 실시하였다. 오히려 중국 연안으로 부터 멀리 나와서 조업하는 낙후된 이들 어선들에게 음료수와 약품 등을 지원하는 등 우호적인 태도를 견지하였으므로 이들 중국 어선들은 荒天이 아닌 경우에도 韓國 領海내로 緊急避難하는 경우가 빈발하였다. (표-9 참조)

〈표-9〉 中國 漁船의 韓國 領海로의 緊急避難 現況

년 도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
척 수	785	1562	1703	2381	2026	3258	2295	3651

자료: 海洋警察隊

韓國이 黃海와 東中國海 수역에서 中國과 日本 간의 쌍무적인 兩者條約에 불과한 日-中漁業協定の 境界線을 기준으로 操業自主規制線을 설정하고, 어로를 자제한 것은 중국과의 정치적 관계 개선을 희망하는 정치적인 배려에서 기인된 것으로 판단되며 한국측 수역을 대거 침범하는 중국의 어선들에 대한 관대하고 우호적인 조치들도 역시 같은 원인이 작용하고 있다고 생각된다.

3.1.3.3 韓國과 中國 간의 漁業 協力關係의 發展

韓國과 中國은 1992년 9월 24일 정식으로 외교관계를 맺게 되었다. 그러므로 앞으로 양국

간의 관계는 黃海와 東中國海에서의 중요한 인접국으로서 상호 주권을 존중하고 우호 선린의 정신에 따라 어업 문제 뿐만이 아니라 海洋利用 전반에 걸쳐 협력을 이루어 나가야 할 것이다.

양국 간에 정식 修交가 이루어지기 이전인 1989년 12월 한국 수산업 협동조합 중앙회와 중국의 東海漁業協會 간에 「어선 해상사고 처리에 관한 합의서」가 체결되어 1990년 7월 부터 시행되고 있고, 민간 차원의 入漁合作과 養殖漁業 분야의 협력도 활발히 이루어지고 있다고 한다.³⁶⁾ 이러한 것들은 앞으로 양국 간의 협력관계 발전의 좋은 조짐으로 보아도 될 것이다.

3.2 評價

이 黃海와 東中國海 지역에서 이 처럼 海洋環境의 毀損이 無防備的으로 진행되고 魚族 資源의 過剩 漁獲이 자행되고 있는 원인으로는 무엇 보다도 이 지역에서 魚資源의 保存 管理를 위한 효율적인 어업 관할제도가 성립되어 있지 않다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 관련 연안국 상호간에 효율적인 어업 협력 구조가 지금 까지 성립되지 못한 이유를 생각해 본다면, 무엇 보다도 이 반폐쇄해 연안국들은 한국과 북한, 중국과 대만 등 과 같이 정치적 체제와 이념으로 대립 적대관계에 있어 왔고, 중국과 한국은 1992년 9월 24일 공식적 외교관계가 수립되기 이전 까지는 어떤 문제를 가지고도 대화나 협상 조차도 이루어질 수 없는 관계에 있어 왔다는 점들이 지적될 수 있다.

이러한 국제관계 구조 속에서 黃海와 東中國海 연안국가들은 지금 까지 이 반폐쇄해의 어업 자원을 관리하고 해양환경을 보존하기 위한 통일적인 협력체계를 갖지 못하였으며, 단지 일본 어선의 한국과 중국 연안에서의 어로를 허용하고 규제하기 위한 일본-중국, 한국-일본 간의 쌍무적인 어업협약 만이 있을 뿐이다. 그러나 이들 개별 어업협약은 그 자체가 성립된지 이미 오래되고, 본래 쌍무적인 합의에 불과하였으므로 그 목적과 기능이 제한적인 것인 만큼 이 지역의 변화된 환경을 규제하기에 적합하지 않다.

특히 黃海와 東中國海 지역에서 중국과 일본 간에 성립되어 있는 日-中漁業協定은 당연히 韓國에 대해서는 법적 기속력이 없다. 이 협약상의 보호구의 일부가 한국의 어업자원보존수역의 일부를 잠식하고 있으나 韓國은 이를 인정하 바가 없다. 또 이 협약에서 日本은 黃海와 東中國海 수역에서의 漁撈를 보장 받기 위해 중국 측에게 양보하는 입장에서 “모택동 line” (정식 명칭은 華東機船底引網 漁業 禁止線)과 軍事警戒水域, 軍事航行水域 및 軍事作戰水域 등을 인정하고 있다. 물론 韓國은 중국 측의 이러한 禁止線이나 軍事水域를 인정하 일도 없으며 앞으로 海洋法 상의 어떤 기준으로 보아도 이러한 것들을 인정할 수 없을 것이다. 반면에 한국의 1952년 「平和線 宣言」이나 그 이후에 설정된 「어업자원보호수역」을 중국 측이 존중한 사례는 발견되지 않는다.

한국과 일본 간에 성립되어 있는 韓日漁業協定의 중요한 내용이 되어 있는 12해리 漁業專管水域는 한국과 일본 양측이 모두 벌써 1978년 이후 12해리 領海를 설정하고 있는 만큼 실질적으로 무의미하다.

위 두개의 쌍무적 협약 모두가 채택하고 있는 협약 준수를 확보키위한 단속방법으로서의 이

36) 이병기, 최종화 (1994), op.cit., p.84.

른 바 “旗國主義”는 이 黃海와 東中國海 수역에서 排他的 經濟水域이 설정, 실시되면 당연히 沿岸國의 專屬的인 권한에 의한 規制 체제로 대치되어야 할 것이다.

4. 韓國과 中國 간의 漁業 協力 關係의 發展을 위한 관련 事項의 檢討

4.1 排他的 經濟水域의 設定

중국과의 어업관계 재정립에 있어서도 결국은 배타적 경제수역의 설정, 실시가 핵심적인 논의의 주제가 될 전망이다. 이 중에서 경계획정의 문제가 EEZ 선포에 있어서 가장 중요한 고려사항이 될 것이다. 특히 중국은 이미 다른 곳에서 (Senkaku Isl. 및 Spratly Isl. 등) 영유권 분쟁을 치르고 있는 만큼 중간선의 확선에 전제가 될 直線基線의 획정에 관한 韓國과의 예상되는 마찰에 있어서도 결코 용이한 상대는 아니다. 중국은 이른 바 “計算된 模糊性”(calculated ambiguity)을 견지할 것으로 예상된다. 한국은 이에 대처하여 海洋法 상의 모든 합리적 근거를 적용하여 중국 측 주장의 違法성과 不適法을 지적하고 반면으로 兩國 간의 漁業 協定을 타결하여 黃海와 東中國海에서의 生物 資源 保存과 開發을 도모해야 할 것이다.

4.1.1 排他的 經濟水域의 境界劃定 問題

中國은 일찍부터 200해리 EEZ의 열렬한 옹호자요 지지자였으나³⁷⁾ 한국 주변국가 중에 최근 (1996년 5월 15일) 까지도 200해리 EEZ를 아직 선포하지 않은 유일한 국가이었다. 앞서 지적했다시피 황해는 면적이 약 40만km² 밖에 안되는 半閉鎖海이므로 중국과 한국이 200해리를 선포하는 경우에 그 경계획정이 문제된다.

4.1.1.1 境界劃定の 基準-中間線 原則

1973년 심해저위원회(Sea-Bed-Committee)에 中國이 제출한 작업문서³⁸⁾에서는 대륙붕과 경제수역의 경계획정에 관해 언급하면서 “경계는 평등한 기초위에 당사국간의 협의에 의해” 결정되어야 한다고 주장하고 있다. 그러나 中國은 “육지의 자연연장설”등을 근거로 黃海 大陸棚 전체가 中國에 귀속된다고 믿고 있으며 그렇기 때문에 이 해역에서 중간선원칙등을 적용하여 200해리 경제수역의 경계를 확정하는 것조차 회피하고 있다.³⁹⁾ 中國 학자인 Paul C. Yuan의 주장에 의하면, 전반적으로 해양경계획정에 있어서 中國이 수긍할 수 있는 기준이란,

37) Peking Review, No.10, (1972) U.N.Doc.A/9021(1973); UN Doc.A/AC 138/SC.111/L.42(1973)

38) U.N.Doc A/9021(1973) pp.71-74.

39) Paul C.Yuan, "The New Convention on the Law of the Sea from the Chinese Perspective," J.M.Van Dyke ed., Consensus & Confrontation: The US & the LOS Convention (Honolulu:LSI, 1984), pp.201-2. foot note.46.

① 육지의 자연연장 개념의 적용, ② 관계국간의 협의에 의한 결정, ③ 이러한 협의는 “형평의 원칙”에 따라 진행될 것 등이다.⁴⁰⁾ 200해리 EEZ의 경계에 있어서 ① 항은 적용의 여지가 없을 것이므로 中國은 형평의 원칙에 입각한 관계국 간의 협의에 의한 경계획정을 지지하는 것으로 보아야 한다. 그리고 형평의 원칙을 적용하는 과정에서 적절한 여건이라면 중간선 원칙의 적용을 완전히 배격하지는 않을 것이다.⁴¹⁾ 黃海와 東中國海에서 한국과 中國이 200해리 EEZ의 경계획정을 위해 정상적인 협의를 개시하기 위한 정치적 여건은 이제 성립되어 있다고 본다. 즉 한국은 200해리 EEZ를 중간선 원칙에 의해 설정하고 中國과 그 境界를 협의의 를 하여야 한다

4.1.1.2 直線基線의 問題

等距離線에 의하여 경계획정을 하는 경우에는 필연적으로 基線을 어느 것으로 하는가의 문제가 대두된다. 한국은 이미 1970년 1월 1일 해저광물 개발구역을 1970년 5월 「해저광물자원개발법」 施行令(대통령령 제5020호)으로 명시하였다.(지도-4 참조) 이 때 중국 측으로 면한 1광구 내지 4광구의 외면은 한국 측이 일방적으로 획정한 중국대륙과의 等距離線이었던 것이다. 이 等距離線의 획정에 기준이 된 것은 한국의 「領海法」과 그 시행령에서 명시한 直線基線이었다.

중국과의 境界 協의에서 基線의 문제가 검토될 경우 한국의 直線基線이 얼마나 설득력이 있는가를 음미해 두는 것이 필요하다고 생각된다. 어떤 경우에는 한국의 直線基線 획정을 비판적으로 보는 견해도 없지 아니하다.⁴²⁾ 그러나 直線基線은 육지의 일반적인 방향에서 일탈하지 않고, 그 直線基線으로 포괄된 수역이 내수로 성립될 수 있을 만큼 육지와 밀접한 관련을 유지하고 있는가 그리고 협약 제7조가 각 항의 일반적 요건을 구비하였는가를 검토하여 보면 그 적법성을 판단할 수 있다. 한국 남서해안의 直線基線은 이러한 관점에서 대체로 해양법의 기준에 따르고 있다고 판단된다.

오히려 문제는 中國 쪽의 基線에 있다고 생각된다. 中國은 1958년 9월 4일에 12해리의 영해를 선포하였다.⁴³⁾ 그들은 이 선언에서, “중국본토와 그 연안도서를 따라 확정되는 중국의 영해는 본토 연안의 제점과 연안도서의 최외곽 지점을 연결하는 직선을 그 基線으로 한다.” 고 밝히고 있다⁴⁴⁾ 중국은 1983년 9월 2일 제 6차 인민 대표자 대회에서 「海上交通安全法」을 채택하였으며 이 법은 1984년 1월 1일 발효되었다. 이 법은 1954년의 領海宣言과 유사하게 閉鎖的인 領海 立法이었다.

중국은 1992년 2월 25일 「領海 및 接續水域法」을 公布 施行하였다. 이 법은 領海制度에 관한 중국의 기본적인 태도에 있어서, 1958년의 領海宣言 및 1983년의 海上交通安全法 등과 본질적으로 변화된 바가 없는 극도로 폐쇄적인 내용을 가지고 있다. 이 법은 모두 17개 條文

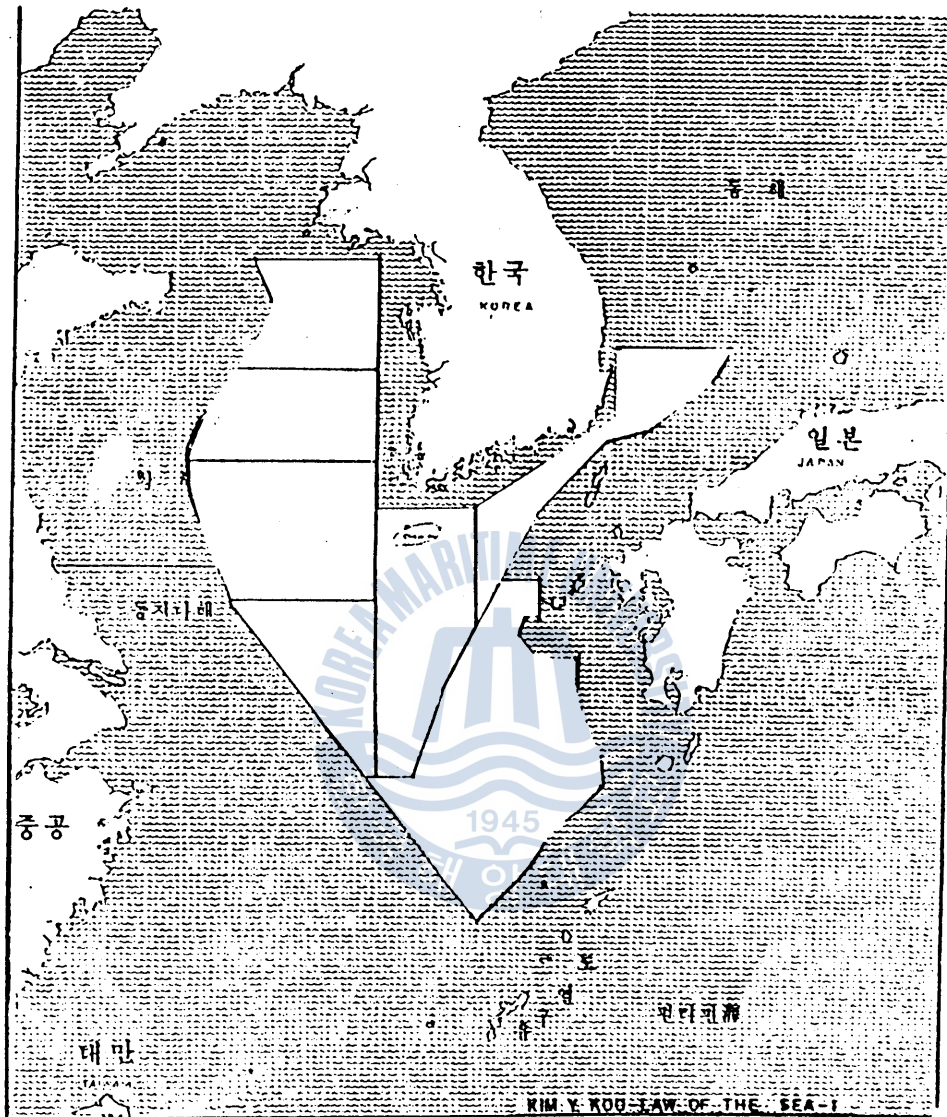
40) Paul Yuan, op.cit.

41) Ibid, p.203.

42) Choon-Ho Park, op.cit., p.142.

43) PRC, Peking Review Sept.9, 1958, 28, p.21. and Peking Review Sept. 16, 1958, 29, pp.11-13.

44) Ibid.



〈지도-4〉 韓國의 海底鑛物資源 開發 區域

으로 되어 있다. 그 내용을 개관하면, 領海의 基線으로서 直線基線을 채용하고 있고 領海의 幅은 12해리로 명시하고 있다.(제3조) 외국 非軍用船舶에 대한 無害通航은 이를 인정하나 외국 軍艦의 領海 進入에는 事前許可를 요구하고 있는 점(제6조), 南東中國海의 島嶼들과 臺灣에 대한 領有權을 규정한 점(제2조) 등은 앞서의 立法과 일관된 태도라고 할 수 있다.

중국은 1992년 「영해 및 接續水域法」에서 從來의 태도와 똑 같이 領海 基線은 直線基線 方式으로 확정된다고 하고 이 모든 直線基線을 중국 정부가 公表한다고 규정하고 있으나(제15

조) 그 直線基線은 1996년 까지 4년 이상을 公示하지 않은 채로 지내왔다. 또 중국 정부는 이 법에 의하여 관련 규정을 제정한다.(제16조) 고 규정하고 있으나 그 그러한 관련 법령의 내용은 알려진 바가 없다. 그리하여 학자에 따라서는 中國은 그 연안 전체에 대하여 直線基線을 채택하고 있는 것으로 보는 견해가 나오고 있다.⁴⁵⁾

中國의 동해안은 한국의 남서해안에 비하여 단조로운 편이므로 通常基線을 채택함이 적당하고, 다만 砂洲와 암초가 산재한 산둥반도 남단과 양자강 하구의 일부지역에서는 直線基線을 채택할 수 있다고 생각된다. 중국 측의 견해로는 Anglo-Norwegian Fisheries case에서의 ICJ의 判決 趣旨로 보거나 중국 대륙의 海岸線 形狀으로 볼때 中國 海岸에 대한 전면적인 直線基線의 채택은 정당화 될수 있다는 견해인 것으로 보인다.⁴⁶⁾ 그러나 만일 中國의 일부 학자들이 해석하는 것처럼 연안전체에 걸쳐서 直線基線을 채택하고 있다면 이는 해양법의 일반적 규범에 반하는 조치로 볼 수 밖에 없다.(제7조 1항) 美 國務省에서 작성한 「북동아시아의 해양관할수역도」를 보면 중국연안에서 通常基線과 直線基線을 혼용하고 있다. 이것은 극히 당연한 것이라고 생각된다.

中國은 楊子江 入口에 위치한 童島(Tung-tao; Barren Island)를 直線基線의 기준점으로 사용하고 있다. 이 童島는 중국 본토로부터 69해리나 떨어진 바다에 위치한 海拔 150fts의 바위섬이다.

이 섬을 直線基線의 基点으로 하는 경우 直線基線이 陸地의 일반적 방향과 동떨어지게 된다는 批判에 대하여 ⁴⁷⁾ Jeanette Greenfield는 이러한 批判은 단순히 距離에만 근거를 둔 것으로서 이 한가지 기준 만으로는 일반적 방향이나 근접성의 요건을 판단함에 충분치 않다고 지적하고 있다. Jeanette는 이 섬과 隣近의 다른 섬과의 관계 및 中國 本土 沿岸과의 밀접한 관련성으로 볼때 이 섬을 直線基線의 기준점으로 결정할 수 있는 當爲性이 충분히 있다고 하고 ⁴⁸⁾ 또 이 섬과 중국 본토와의 “밀접한 연관성”을 주장하고 있다. 그러나 이 섬의 내측 수역을 內水化 할 만큼 특수한 경제적 이익의 중요성이 장기의 관행으로 명백히 증명될 수는 없다고 볼때 (유엔 海洋法協約 제7조 5항) 이러한 주장도 유지될 수 없는 立論이라 아니할 수 없다. 오히려 그녀가 작성한 지도(지도-5 참조)에서 중국 東岸의 直線基線을 정함에 있어서는 Group 1과 Group 2의 섬들 만을 연결하여 劃線 함이 온당하며 Group 3에 속한 섬들(童島를 포함하여)은 直線基線의 기준점에서 당연히 제외해야 할 것이다.(표-11 참조)

위의 美 國務省이 작성한 假想圖에서는 이를 直線基線의 기점으로 사용하고 있다. 그러나 이는 하나의 假想圖에 불과하고 이 지도에서 명시하고 있는 바와 같이⁴⁹⁾ 이는 美國의 공식적

45) Taop Cheng, "Communist China and Law of the Sea," 63 AJIL (1969) 59. ; 金燦奎, "我國의 200해리 水域設定과 관련된 問題點 및 對策" 『國際問題研究論叢』(서울:국제문제조사연구소, 1980), p.232

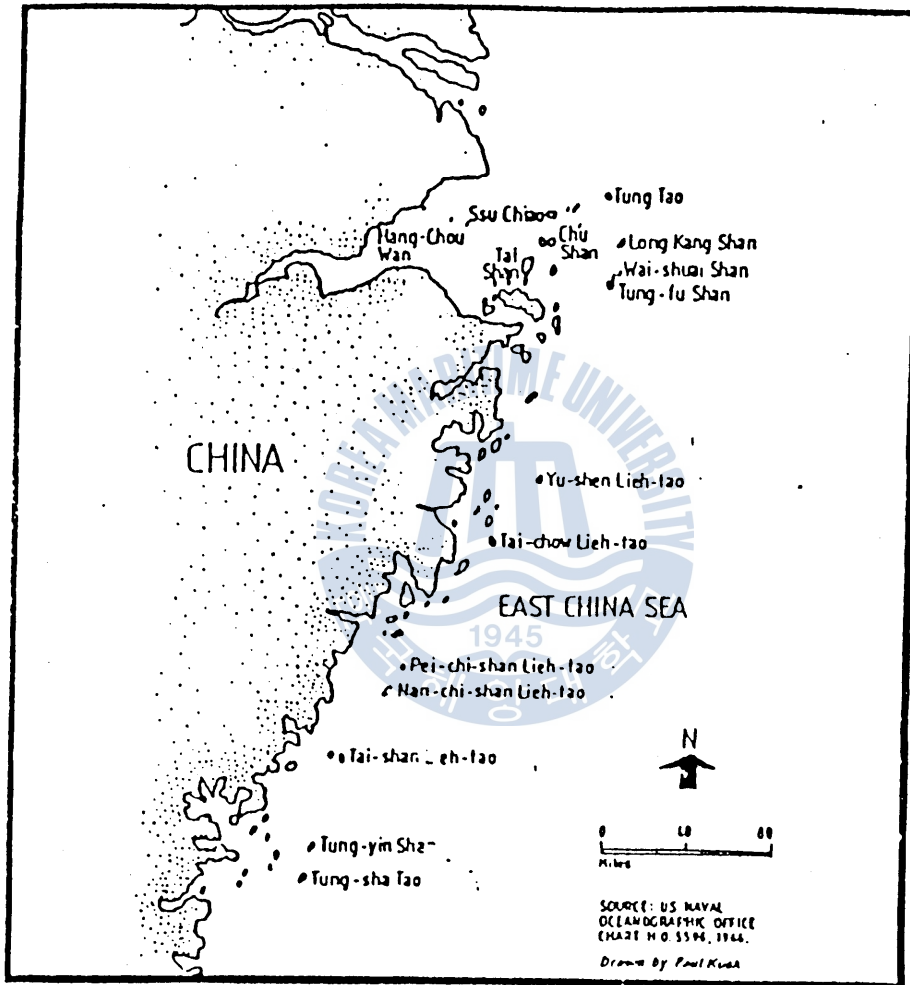
46) Jeanette Greenfield, op. cit., pp. 68-69.

47) D.R.Allen and P.H.Michell, 51 Oregon Law Review(1972) 797:: L.B.Terr, 7 Cornell Law Journal(1973) 50. cited in Jeanette Greenfield, op. cit., p.69.

48) Ibid.

49) 미 국무성이 작성한 지도 Potential Maritime Zone of North East Asia에는 This map is intended only to depict hypothetical maritime zones as calculated by the Office of the Geographer, U.S.Dept of States. These Lines do not necessarily reflect U.S.Government position or necessarily those of states involved. 라는 설명이 붙어 있다. 즉, 이 지도가 동도를 기점으로 사용한 것은 어떤 주장의 근거나 자료가 될 수 없다.

견해도 아니고 관련 국가의 경계 획정에 하등의 근거도 될 수 없다. 미국 측 海圖 상에는 1944년부터 이 섬이 표시되었다고 하며 1975년 中國 地質省이 작성한 「中國海區 及其 隣接 地質圖」에는 이 섬을 단순히 “海礁”로 표시하고 있다고 한다.⁵⁰⁾



〈지도-5〉 楊子江 入口 直線基線과 島嶼

50) 박춘호·유병화, 「해양법」 (서울:민음사, 1986), p.287.

〈표-11〉 楊子江 入口 島嶼

Island	Distance from shore(Miles)	Approximate Length of Possible Connecting Baselines(Miles)
Group-1		
Yu-shen Lieh-tao	26	18.14
Tai-chaw Lieh-tao	16	12.12
Peichishan Lieh-tao	22	12.8
Nanchishan Lietao	20	12.8
Tai-shan Lieh-tao	16	29.24
Tungyin Shan	24	14.18
Tungsha Tao	26	22.14
Group-2		
SSu Chiao	30	9.6.2
Ch'u Shan	31	6.1
Tai Shan	20	1.1
Group-3		
Tung Tao	69	20.18
Long-kang Shan	54	20.16
Wai-shuai Shan	45	16.4
Tung-fu Shan	38	18.5
Measurements determined from hypothetical baselines which follow the general direction of the coastlines. More than two directions are given where more than one possible baseline configuration exists.		

Source: Jeanette Greenfield, China's Practice in the LOS.(1992),p.66.

韓國은 1970년 「해저광물자원 개발구역」의 설정을 위해 中國과의 等距離線으로 1-4광구의 외선을 그을 때도 이 섬을 直線基線의 기점으로 사용치 않았고 1969년 Gulf회사와 제4광구 탐사개발계약 체결때도 이를 중국 측 관할기점으로 사용치 아니하였다.⁵¹⁾ 특별히 童島가 中國의 EEZ를 위한 基線의 기점이 될 수 없다는 이유로 협약 제121조 3항을 원용, 이 섬이 사람의 거주와 독자적 경제생활이 불가능하다는 것을 지적하는 주장도 있다.⁵²⁾ 童島를 기점으로 사용하면, 그 直線基線은 연안의 일반적 방향에서 확연히 이탈되며 더구나 연안에서 69해리나 떨어진 이 섬을 기점으로 하면 그 直線基線 내측수역은 내수로 포괄시키기에 적절한 긴밀한 연관성을 육지영토와 유지하기 곤란할 것은 짐작키 어렵지 아니하다.

중국과의 200해리 EEZ의 경계는 중간선원칙에 의한 경계선으로 하되 중국과의 협의로 구체적인 획선을 결정토록 해야 하며 이러한 협의과정에서는 위에서 고찰한 요소들이 200해리 EEZ범위를 위한 양국의 直線基線을 정함에 있어 참작되어야만 한다.

51) Ibid

52) 박종성, "백령도 및 서해5도의 관할수역에 관한 연구", 「단국대논문」 제13집, (1979), p.192

4.1.2 境界劃定の 暫定的 措置

이상 고찰한 바 대로 韓國과 中國이 對向國으로서 黃海와 東中國海에서 排他的 經濟水域을 선포할 경우에 그 경계를 획정키 위해서는 경계획정의 기준이나 基線의 確定과 같은 기초적인 문제로 부터 양국 간에 상당한 입장의 차이가 예견되어 그 타결이 매우 어려울 것으로 예상된다. 이 처럼 관계국 간에 합의가 이루어 지지 않을 경우에는 境界劃定에 관한 잠정적 조치를 강구할 필요가 생긴다. 왜냐하면 이 지역에 있어서 어업 협력이나 해양 환경의 보호를 위해서는 인접 연안국에 의한 조속한 자원의 관리와 환경 규제가 실시되어야 하기 때문이다.

排他的 經濟水域의 境界劃定에 관한 協約 제 74조 3항에 의하면,

제 1항에 규정된 합의가 이루어 지지 않는 동안, 관련 국가는 理解와 상호 협력의 정신으로 실질적인 暫定協定을 체결할 수 있도록 모든 노력을 다 하며, 과도적인 기간 동안 최종 합의에 이르는 것을 돕거나 방해하지 아니한다. 위태이러한 暫定 約定은 최종적인 경계획정에 영향을 미치지 아니한다.

라고 규정하고 있다.

이 조항은 관련 당사국에게 두 가지의 의무를 규정하고 있다.

그 첫째는 境界 合意가 이루어 지지 않는 동안 실질적인 暫定協定을 체결할 수 있도록 모든 노력을 다할 의무이다.

여기에서 境界劃定에 관한 合意가 “이루어 지지 않는 동안”(pending agreement) 이란 동조 2항에서 규정하고 있는 “상당한 기간 내에 合意에 이르 지 못할 경우”와는 구별된다. “상당한 기간”(within a reasonable period of time)이란, 경계획정의 協議에 실패하여 協約 제 15장에 규정된 司法的 節次를 개시해야 하는 시기를 정하는 기준으로서 이는 74조 2항, 83조 2항, 그리고 제 298조 1항 (a) i호 등에서 동일하게 규정하고 있는 요건적인 기준이다. 결국 協商에 의한 合意에 실패했다고 판단할 만큼 “상당한 기간”이 경과 되었는가 의 여부에 관한 견해 차이에 대해서는 先決的 抗辯이 있을 때에 따로 조정위원회를 선임하여 이를 판단토록 하게 될 것이다⁵³⁾

그러나 74조 3항의 잠정조치의 始期에 관한 이 조항은 동 2항의 시간적 요건과는 구별된다. 즉 합의가 이루어지기 이전에는 언제든지, 빠르면 빠를수록 모든 관련 당사국은 “실질적인 暫定措置”를 강구하도록 “모든 노력”을 다할 의무를 지는 것이다. 어떤 것이 “실질적인 暫定措置”(provisional arrangements of a practical nature)가 될 것인지에 관해서도 물론 異見이 있을 수 있다. 이 잠정적 조치도 결국 合意되어야 하며 무엇이 “실질적인” 과도적 조치인가는 관련된 모든 사항을 참작하여 구체적으로 판단될 것이다. “모든 노력”을 다 하였는가 의 여부 또한 실제로는 일종의 선언적 의미에 불과한 모호한 규정이라는 비판이 가능할 것이다.

두 번째는 이 과도적인 기간 동안 최종적인 합의에 이르는 것을 “위태롭게 하거나” “방해하

53) Satya N.Nandan and Shabati Rosanne, UN Convention on LOS, 1982: A Commentary Vol. II, Center for Oceans Law and Policy (Martinus Nijhoff, 1993), pp.813-15.

지 않을” 의무이다.

최종의 합의를 위태롭게 하거나 방해해서는 안되는 이 의무로 인하여 분쟁지역에 있어서 관련 당사국의 모든 행위가 금지되는 것으로 해석해서는 안될 것이다. 즉 자원의 개발이나 환경의 규제 조치가 경계획정에 관한 최종적인 결정에 유해한 의미를 갖지 않는 한 모든 행위는 허용되는 것으로 보아야 한다.⁵⁴⁾

이 暫定的 約定은 最終的 境界劃定에 어떠한 나쁜 영향을 줄 수 없다.(3항 末尾) 일반적으로 실제적인 잠정조치가 문제의 궁극적인 해결 이전에 시급히 필요한 경우는 많으며 그러한 경우에 그 잠정조치가 관련 당사국의 궁극적인 권리나 법적인 지위를 저해하는 것이어서는 안 된다고 함은 일찍 부터 국제법상의 일반적 원칙으로 받아드려지고 있다.(유엔 헌장 제 40조)

이 暫定的 措置도 결국은 관련 당사국 간에 합의되어야 하는 것인 만큼 아무리 빠르게 실질적인 과도적 조치를 강구기 위해서 모든 노력을 “다”한다고 해도 이 잠정적 조치 마저 遷延되어 사태를 악화시킬 수 있는 개연성은 남는다. 제 3차 유엔 해양법회의에서 경계획정 문제를 논의하는 과정에서 이러한 개연성과 그에 대한 대비적인 입법이 고려되지 않은 것은 아니지만 결국 현재와 같은 조문의 표현으로 낙착된 것이다. 즉 1975년 최초로 나타난 비공식단일교섭 초안(Informal Single Negotiating Text: ISNT)에서는 “합의가 이루어 지지 않는 동안, 어떤 관련 당사국도 등거리선 또는 중간선을 넘어 排他的 經濟水域의 범위를 확장할 수 없다.”고 규정하고 있다.(제 2부 61조) 그리고 1977년 제 6회기에 Spain은 위의 ISNT 61조를 부연하여,

제2항에 따른 합의나 판결 [분쟁 해결절차에 의거한]이 이루어 지지 않는 동안, 분쟁 당사국은 상호 자제하는 잠정적인 합의가 따로 없는 한 중간선이나 등거리선 넘어로 그들의 관할권을 행사할 수 없다.

라는 수정안을 제기하고 있다. 경계획정 기준에 있어서 등거리선 원칙에 동조하는 다른 19 개국가들 (NG-7/2)⁵⁵⁾도 잠정적 조치로 등거리선을 채택하는 유사한 제안들을 하고 있다.⁵⁶⁾ 그러나 경계획정 기준에 있어서 형평의 원칙을 동조하는 다른 30개 국가들(NG-7/10)⁵⁷⁾은, 경계획정의 합의나 判決이 이루어 지지않는 동안 관련 당사국들은 제 1항의 규정에 따라 잠정적 조치를 강구하여야 한다.

라는 수정안을 제기하고 있다. 유의할 만한 일로는 위의 등거리 원칙 동조국(NG-7/2) 20 개국 중에는 日本이 포함되어 있으나 형평의 원칙 동조국(NG-7/10) 30개국 중에는 中國이 포함되어 있지 않다.

최근 각국의 입법례를 보면 이 잠정조치에 관한 합의가 이루어 지지 않을 때 일방적인 조치

54) Ibid.

55) 拙著, 「現代海洋法論」, pp.363-4.

56) NG-7/2 (20 April, 1978) Informal Suggestions Relating to Paragraphs 1,2 and 3of Article 74 and 83. ICNT.

57) 拙著, op.cit.,p.364.

로 등거리 및 중간선을 경계기준으로 한다고 명시하는 예가 많다.⁵⁸⁾ 1996년 월 일 공포, 발효된 韓國의 「排他的 經濟水域法」에서도 이러한 일방적인 등거리 기준을 제시하고 있다.(동제 5조) Namibia나 Poland와 같은 경우에는 등거리 기준 조차도 명시하지 아니하고 일방적으로 排他的 經濟水域의 외측 경계를 설정한다고 규정하는 예도 있고⁵⁹⁾, Sweden의 경우는 중간선 원칙에 의한 排他的 經濟水域의 외측 경계의 좌표를 각령으로 추후 고시하고 있다.⁶⁰⁾

특히 200해리의 排他的 經濟水域 처럼 거의 언제나인접국과의 경계가 중첩되는 경우에는, 중첩되는 일이 없는 3 해리 정도의 領海를 선포하는 경우와 달라서 연안국이 그 관할 구역의 범위를 이 처럼 일방적으로 확정하는 일은 문제가 될 수 있다. 그러나 생각컨대 중첩이 없는 領海와 같은 경우에도 연안국의 일방적인 領海의 선포가 적법성이나 유효성을 갖는 여부는 연안국의 일방적인 의지에 딸린 것은 아니며 언제나 타국에 대한 유효성은 결국 국제법에 따라 판단되는 것이므로⁶¹⁾ 잠정적 조치에 관한 합의가 있기 이전의 일방적인 선포 그 자체가 문제 되는 것은 아니며 실제로 결국 국제법에 따라 그 내용의 적법성 등이 판단되어야 한다고 본다.

4.2 地域漁業機構의 設立

排他的 經濟水域이란 인위적으로 설정되는 연안국의 管轄水域에 불과하다. 黃海와 東中國海에 서식하는 어족자원의 보존과 합리적인 개발관리를 위하여는 이러한 관할수역 접근방법(zonal approach)만으로는 부족하고, 魚種 별로 산란장과 회유범위에 따라 어획의 시기와 어획방법 등을 조정하는 어종별 접근방법(species approach)이 병행되어야 한다. 이는 黃海와 東中國海와 같은 좁은 반폐쇄해에서 인접한 대항국 간에 공동의 어자원을 관리하기 위해서는 합리적인 공동관리 방안을 마련해야 한다는 면에서 특히 강조되어야 한다.

協約에는 특히 境界往來魚種(the straddling stocks)과 境界內外分布魚種(transboundary species)에 관하여 관련 국가들이 地域漁業機構를 만들어 共同管理 努力을 경주하도록 규정하고 있다. (제63조) 黃海와 東中國海에서도 韓國, 中國 및 日本은 어족자원의 합리적인 보존 조치를 강구하고 어업 협력체제를 확립시키기 위해서 이 지역의 특성에 맞는 地域漁業機構를 만드는 문제를 고려하여야 한다.

58) Belize: Maritime Area Act(Jan.24, 1992)

Sweden: Act on Sweden's Economic Zone; promulgated on 3 December 1992.

Netherlands: Act on July 6,1993.

59) Namibia: Territorial Sea and Exclusive Economic Zone Act (June 30, 1990) Para.5. Delimitation

Pending the conclusion of such an agreement, or if no such agreement can be reached, the extent of the territorial seas or exclusive economic zone of Namibia (as the case may be) may be determined or altered by Namibia as it deems fit.

Poland: Article 16. Para.2.

If such international treaties do not exist, the Council of Ministers may, by means of an ordinance, define the boundary of the exclusive economic zone

60) Ordinance on Sweden's Exclusive Economic Zone issued on 3 December 1992. (1993년 1월 1일 발효)

61) Anglo-Norwegian Fisheries Case [1951] ICJ. Rep.116, p.132.: 拙著. op.cit.,p.43.

4.3 24해리 專管水域 制度

中國과 韓國 간에 200해리 排他的 經濟水域의 경계획정이 도저히 이루어 지기 어려운 점을 고려하여 양국이 채택하고 있는 24해리 接續水域 制度를 擴大 운영하여 이를 24해리 어업 전 관수역으로 정하고 나머지 수역을 공동관리 수역으로 하는 방안을 제기하는 견해가 있다.⁶²⁾ 특히 이러한 방안은 排他的 經濟水域의 설정을 회피하려는 中國 측에게 상당히 설득력이 있는 방안이 될 것이나, 이는 공동관리 수역에 대한 법적 지위의 문제와 접속수역의 본래 海洋法상의 제도적 기능과의 괴리 등 더 많은 숙제를 갖어올 뿐이라는 점에서 바람직 하지 못한 방안 이라고 생각된다.

5. 中國 측의 최근 動向과 그 對應 戰略

5.1 中國 측의 최근 動向

유엔 해양법 협약 체제의 가동으로 불이 붙은 해양 이용의 경쟁은 그 동안 잠재해 있던 해양 관할 분쟁을 표면화 하게 하였다. 특히 광물 자원(석유 및 천연 가스)의 부존 가능성이 뒤늦게 확인된 일부 먼 바다 지역의 불모(不毛)의 섬들(Paracel 群島, Spratly 群島)에 관한 영유권 분쟁이 서서히 표면화 되는 것은 이 때문이다. 1995년 2월 중국은 공공연히 군사력을 사용하여 Spratly 群島의 일부인 암도(岩島)(Mischief Reef)를 점거하였다. 대륙붕 개발과 해양 관할 경계 문제 등으로 중국과 잠재적 분쟁 요인을 갖고 있는 한국으로서는 중국의 최근 동태를 주시해야만 할 것이다.

중국은 1995년 봄 武力에 의한 岩島의 점거 이전에도 그들의 "역사적 권리"를 주장하기 위해 무력을 사용한 前歷을 갖고 있다. 즉 지난 1974년 월남으로 부터 Paracel 群島를 탈취하였으며 1988년에는 공산 월맹으로 부터 Spratly 群島의 일부를 점거할 때는 월맹군 70여명의 사상자를 낸 바 있다. 그러나 어느 경우에도 중국은 "타국의 영역"을 침공한 것이 아니라 불법적으로 점거된 중국의 영역을 회복한 것으로 주장하고 있다. 그리고 중국은 언제나 해양 자원의 공동개발을 주창하므로써 결코 군사력으로 모든 것을 해결한다는 자세를 취하지도 않는다. 미국이나 일본의 시각에서는 아직 중국의 해군력은 군사적 위협으로 인식되고 있지 않다.

그러나 현재에도 중국의 군사력은 월남이나 필리핀 보다는 월등하게 우세하다. 이 동남아 지역에서 중국의 공개적인 군사 행동이 아세안(ASEAN)을 결속시켜 중국에 공동적으로 대항하는 사태를 방지하기 위해 극히 조심스러운 외교적 노력을 병행하고 있기는 하지만 이 지역에서 이미 가장 영향력 있는 국가로 군림하는데 있어 이 우세한 중국의 군사력 특히 해군력이 중요한 역할을 하고 있음을 부인하는 사람은 아무도 없다.

62) 이병기, 최중화, op.cit.,p.87.

중국은 들어내 놓고 군사적 우세를 과시하는 어리석음을 결코 범하지 않으려고 노력한다. 그들의 군사적 행동이 이 지역에 대한 미국의 정치적 압력을 강화시키고 일본의 중국에 대한 경제적 협력을 박탈해 갈 수도 있다는 점을 너무나 잘 알기 때문이다. 문제된 Paracel과 Spratly 群島에 관한 영유권 분쟁에 있어서도 중국은 그 동안 평화적인 해결 방법을 모색하는 관련국들 간의 협상에 대하여 긍정적인 태도를 견지하는 것으로 오해되고 있을 정도로 신중하고 모호한 태도를 견지하였다. 그리하여 인도네시아는 이 지역의 영유권 분쟁 해결을 위하여 이른 바 “도나츠 방식”(The Doughnut Formula)이라는 중재안(仲裁案)을 제시한 바 있다. 이 안에 의하면 이 지역의 연안국인 필리핀, 월남, 말레이시아 및 부루나이 등이 그 연안 200해리의 경제수역을 관할하고 그 한 가운데 남아 있는 Paracel과 Spratly 群島 및 그 인접 해역은 공동개발을 하자는 것이다. 그러나 중국은 이러한 인도네시아 안(案)을 무시하고 Paracel과 Spratly 群島는 물론이고 이를 둘러싼 南中國海의 거의 전 영역을 중국의 역사적 영역권으로 주장하였다. 최근에는 중국이 주장하는 이 “역사적 영역”에는 인도네시아의 중요한 천연 가스 유정(油井)인 Natuna Gas Field도 포함되고 있다는 것이 확인되었다.

지금 까지 인도네시아는 南中國海의 직접적인 연안국이 아니라는 전제 아래 중재자(仲裁者)로 자처하고 “도나츠 방식”과 같은 중재안을 내놓는 등 중립적 입장을 취해 왔던 것이지만 이제 더 이상 중립으로 남아 있을 수 없게 된 것이다. Natuna유정은 매장량 45조(兆) 입방 피트(ft³)인 세계 최대의 천연 가스 유정이며 인도네시아의 석유회사(Pertamina)와 미국의 엑손회사(Exxon) 사이에 350억 불의 개발 계약이 체결되어 한국, 일본, 대만 등 천연 가스 수요국들과 공급계약이 추진 중에 있었다. 그런데 이 유정은 인도네시아의 영토인 Natuna 섬(島)으로 부터 200해리 안쪽 즉 경제수역 범위내에 위치 하고 있다. 유명한 해양법 학자이며 외교관이기도한 인도네시아의 Hashim Djalal大使는 이 문제로 여러 번 북경을 방문하여 해양법상의 원칙을 기준으로 협상을 시도하였으나 중국은 법적인 논쟁을 완강히 거부하였다고 한다. 의도적으로 법적인 논쟁을 회피하는 중국의 이 “의도된 모호성”(intended ambiguity)은 무력적 우세를 부각시키려는 중국의 유명한 전략으로 관련 국가들을 이미 괴롭히고 있다. 중국은 또 南中國海 영유권 문제에 관한 한 다자간 협상(多者間 協商)을 회피하고 반드시 양자(兩者) 협상을 고집하므로써 아세안(ASEAN) 국가들의 공동 대처를 막으려고 한다. 중국은 공동 개발이라는 명분을 내걸고 양자협상 형태로 분쟁에 관련된 연안국들을 개별 접촉하므로써 중국의 영유권을 기정 사실화 하고, 아울러 그 군사적 우위가 가장 효과적으로 협상 대상국에게 심리적 압박을 작용하도록 도모하고 있는 것이다.

중국의 일관된 “계산된 모호성”(計算된 模糊性;calculated ambiguity)에도 불구하고 그들은 모든 분쟁과 외교적 관계에 있어서 일급 군사강대국(一級 軍事 強大國)으로서의 영향력을 보유하려는 목표를 추구하고 있다는 것을 구태여 감추려하지 않는다. 1994년 10월에 황해에서 발생한 미국 항모 Kitty Hawk와 중국 핵 잠수함의 조우 사건은 이 지역에서 이미 중국의 군사력이 미국의 군사적 영향력에 도전할 수 있는 정도에 까지 와 있음을 입증하는 것이다. 그런데 한편으로 미국은 중국과의 군사적 관계를 소위 건설적 접촉(建設的 接觸;Constructive engagement)을 긴밀히 하는 쪽으로 노력하고, 소련과 맺었던 것과 같은 「해상에서의 무력충돌을 방지하는 협약」(Incident at Sea Agreement)을 체결하는 문제를 추진하고 있는 것으로

알려지고 있다.

중국은 지난 5월 11일 오전에 중국 연안 근처에서 조업하던 韓國 機船底引網 漁船 두척 (208 영동호, 21신진호)을 나포하였다. 이들이 한국 어선을 나포한 이유는 중국 기선 저인망 어업금지선(모택동 Line)을 침범했다는 것이라고는 하나 실제로 이들 한국 어선은 나포시에 모택동Line에서 10 마일 이상이나 서측으로 떨어진 공해상에 있었다고 한다. 현재 韓國 측의 出漁自主規制線이 설사 이 모택동Line 까지라고 하더라도 이는 한국 측이 스스로 지키는 “자주적인” 조업 규제선인 이상 이를 침범하였다고 중국 측이 한국 어선을 나포할 수는 없는 것이므로 중국의 한국 어선 나포는 어느 모로 보나 불법적인 조치이다.

일부 수산청 분석가들의 견해에 의하면 지난 5월초에 (2~3일) 서울에서 열린 韓中 어업실무자회의에서 韓國 측이 중국 어선들의 한국 측 수역 침범을 엄중 항의 한데에 불만을 품고 돌아가 중국 측 수역의 조업단속을 강화한 결과라고 보고 있다.⁶³⁾

또한 中國은 지난 5월 15일 제 8회 전국 인민대표자 대회에서 1982년 海洋法 協約을批准키로 동의하고, 그 상무위원회 명의로 해양법에 관한 4개 사항의 성명을 발표하였다.

더 말할 필요도 없이 이로서 中國은 200 해리 排他的 經濟水域을 선포 시행하겠다는 분명한 의지가 밝혀진 셈이며 이는 韓國 외무장관이 지난 2월 20일 200 해리 排他的 經濟水域을 선포 시행하겠다는 政策 意志를 밝힌 것과 對比된다. 즉 앞으로 국내법 형식으로 排他的 經濟水域 制度의 시행에 관한 구체적인 조치가 따르게 될 것이다.

특히 韓國과의 관계에서 黃海와 東中國海의 어족자원 개발과 관리에 명확한 관할 범위를 확정시키는 것을 회피해온 중국으로서는 200 해리 排他的 經濟水域을 선포 시행한다는 입장을 밝히는 것조차도 쉽지 않은 일일 것이었으므로 韓國으로서는 일단 환영해야 할 일임에 틀림없다.

중국은 그 경계의 획정에 있어서는 「공평의 원칙」에 따라 관련국가와 협의로서 정하겠다고 하는 것은 앞서 분석한 대로, 中間線 原則의 우선적 지위를否認해온 경계문제에 관한 중국의 일관된 입장을 확인한 의미가 있다.

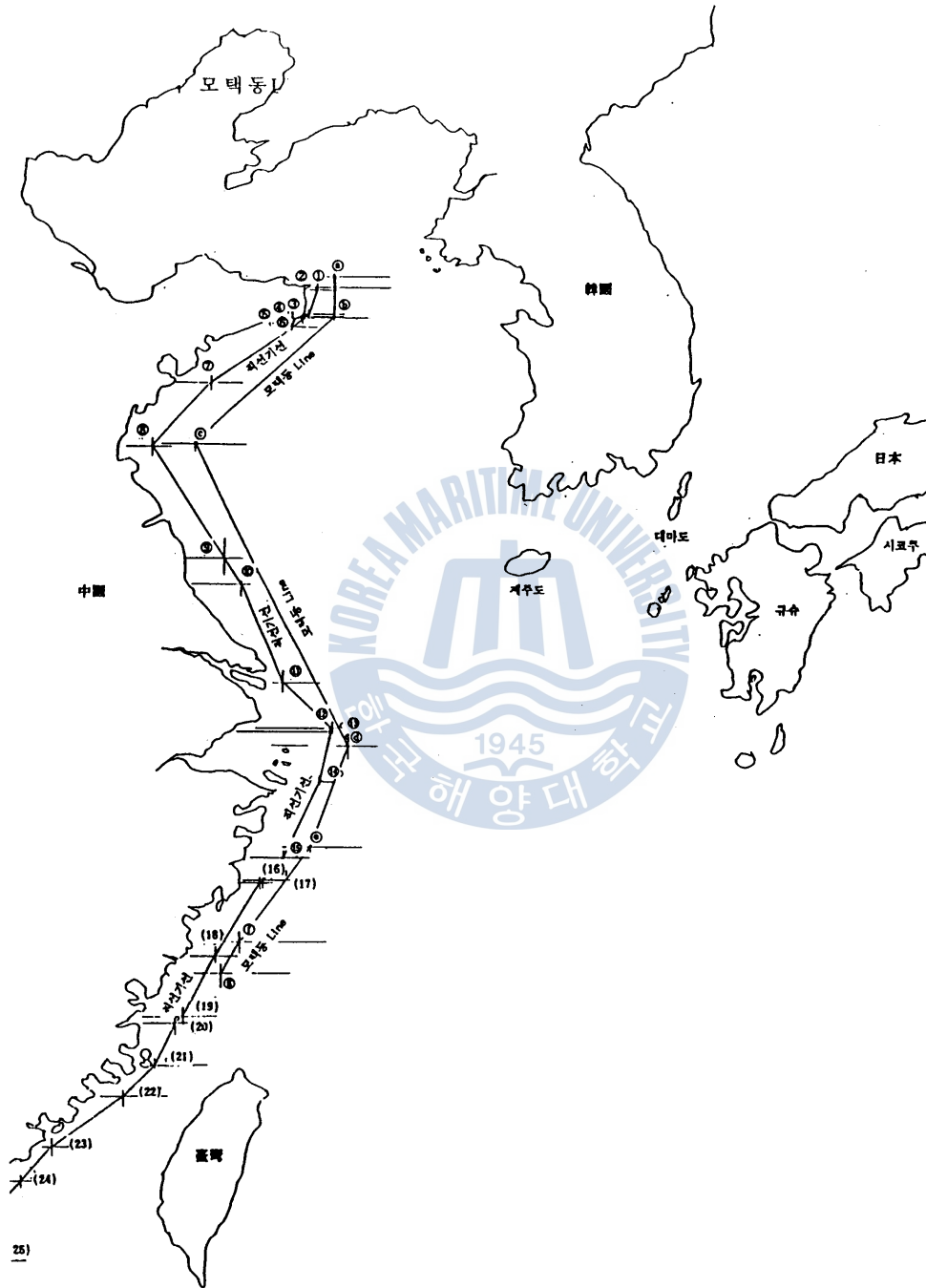
中國 정부는 이날(5월 15일자) 또 하나의 중요한 성명을 발표하였다. 즉, 中國 大陸沿岸과 群島 주변의 領海 基線을 선포한 것이다. 원래 1992년 중국의 「영해와 접속수역에 관한 법」 제 3조에서는 중국의 영해 기선은 “직선기선 방법에 의하여 확정”된다고 정하고 그 제 15조에서 “중국의 領海 基線은 중국 정부가 公表한다”고 정했던 것이므로 중국의 영해 기선의 공표는 실로 4년 이상이 걸린 셈이다. 특히 이번 중국 정부의 영해 기선 발표는 곧 이어 對向國인 韓國 및 日本과 벌어질 排他的 經濟水域의 경계획정 협의에서 관할권 범위의 중요한 기준이 되므로 관련국의 관심을 집중시킬 것이다.

5.2 中國의 領海 直線基線에 대한 分析과 評價

領海 基線에 관한 中國 政府의 聲明은, 中國 大陸沿岸에 대한 49개의 基点과 西沙群島 주변의 28개 基点으로 구성된다. 특히 韓半島와 對向 하고 있는 부분에 대하여 종래의 모택동

63) 「부산일보」 5월 15일자.

Line과 이 새로운 직선 지선들을 기점해서 비교해 보면 (지도-6)과 같이 된다.



〈지도-6〉 中國의 모택동Line과 새로운 領海 直線 基線

우선 중국 대륙 연안의 전 해안에 걸쳐서 직선기선으로 領海 기선을 확정하고 있다는 점이 특징이다. 이 것은 앞서 지적한 대로⁶⁴⁾ 해양법의 원칙(협약 제7조)상 맞지 않는다는 비판이 가능할 것이다. 다만 이번의 직선기선의 公示로 종래 모택동Line은 「日-中漁業協定」 이외에서는 이제 전혀 아무 의미를 갖지 않는 선으로 낙착된 것이다.

특히 기점 6번에서 기점 11번에 이르는 구간의 중국 대륙 연안은 비교적 단순한 지형으로 구성되고 있고 연안의 島嶼도 많지 않다. 이러한 지형에서 중국은 실제 연안 저조선으로 부터 30 내지 45 해리나 떨어진 직선기선을 획선하고 있는 것이다. 그리고 이 부분에 있어서 직선기선의 기점으로 선택되고 있는 “최외각의 島嶼”는 중국 정부의 聲明에는 6번 Sushandao, 7번 Chaoliandao, 8번 Dashandao 등 섬(dao:島)으로 표기되어 있으나 일반적으로 지도에는 잘 표시되어 있지도 않는 미미한 암초 또는 干出地에 불과한 것으로 판단된다.

특히 12번 기점 “海礁” (Haejiao)는 앞서 논술한 바 있는⁶⁵⁾ 童島 (Tungdao: Barren Island)이다. 이 섬이 직선 기선의 기점이 되어서는 안된다는 것은,

- (1) 기선의 방향이 육지의 일반적인 방향과 일치하지 않는다는 것.
- (2) 기선의 획선으로 형성되는 내수의 성격이 내수제도의 본점에 알맞을 만큼 육지와 밀접한 연관성을 갖지 못하다는 것

등으로 요약 될 수 있다.

더구나 이 섬의 외측으로 600m 지점에 있는 東南礁가 13번 기점으로 지정되어 있다. 실제로 이 암초들은 연안 저조선에서 69.6 해리나 떨어져 있는 것이며 海圖상에도 잘 표기되어 있지 않는 암초이다. 따라서 해양법 협약 제 7조 1항의 내용을 아무리 확대 해석한다고 해도 기점 12, 13은 허용될 수 없는 것이라고 아니할 수 없다.

5.3 對應 戰略

排他的 經濟水域은 본래 漁業 資源의 管理라는 국면에만 국한된 제도는 아니며 해양환경 보전과 해양과학 조사 등 다양한 해양 활동에 연관된 제도이다. 따라서 韓國과 中國은 비단 漁業 協力이라는 측면 이외에도 黃海와 東中國海의 海洋資源을 관리 개발하고 그 주권적 관할권을 행사하기 위해서는 조속히 排他的 經濟水域을 선포하여야 한다.

특히 어업협력 관계의 측면에서 볼때도 분명한 관할 범위를 설정하고 해당 연안국의 전속적인 책임하에 이른 바 沿岸國 主義 原則을 適用해서 어로 지도와 어장 관리를 하는 것이 지금과 같이 황폐화된 黃海와 東中國海를 재생시키는 데에 적절한 방식이 될 것이다.

- (1) 排他的 經濟水域 制度의 실시를 위한 잠정조치를 강구할 것이며 합의된 잠정조치가 타결 될 때 까지 일방적으로 중간선에 의한 관할수역 범위를 정해 놓아야 할 것이다. 이렇게

64) Supra Note 47. 및 그 본문 참조.

65) Supra Note 46. 및 그 본문 참조.

- 함으로서 排他的 經濟水域의 경계획정을 위한 중국과의 협상에 있어서 韓國은 서둘지 말아야 할 것이다.
- (2) 排他的 經濟水域의 경계획정의 기준이 될 領海 基線의 획정에 대하여 韓國은 中國으로 하여금 海洋法 원칙에 충실하도록 강력히 요구하여야 한다.
- (3) 적절한 地域漁業機構를 발족시켜 어족자원의 합리적인 공동관리 공동 보호를 위한 노력을 기울린다면 韓國과 中國 양국의 漁業 發展에 새로운 轉機가 마련되는 것도 어려운 일은 아닐 것이다.

參 考 文 獻

- 拙著, 「現代海洋法論」, 서울: 아세아社, 1988.
- 박춘호, 유병화, 「해양법」, 서울: 민음사, 1986.
- 韓國水産會, 「水産年鑑」, 1995, 1996.
- 日本海外漁業協力財團, 「中華人民共和國の水産業」 1988.
- 日本水産廳, 海洋産業部 國際課 「일-중공 어업 개요」 (1979년 3월)
- 김용문, “黃海와 東中國海 어업자원 관리 전망,” 「수산계」, 제 8권 5호, (1992년 9/10월호).
- 박종성, “백령도 및 서해5도의 관할수역에 관한 연구,” 「단국대논문」 제13집. (1979).
- 박차수, “우리나라 근해 어업자원의 동향과 주변 수역의 자원 관리,” 「수산계」, (1995년 8/9월호).
- 安國全, “韓-日-中共 간 漁業關係에 관한 研究- 黃海와 東中國海의 어업자원관리를 중심으로-”, 국방대학원 碩士學位論文 (1988).
- 이병기, 최종화, “黃海와 東中國海 漁場의 水産資源 保存 管理에 관한 海洋法 問題,” 「수산해양교육연구」, 제 6권 1호, (1994년 6월).
- 한국수산기술연구원, 「수산연구」, 제7호 (1993년) “중국의 수산현황”(중국 수산청장 余大奴氏 강연 요지).
- Burke, William T. *The New International Law of Fisheries, UNCLOS 1982 and Beyond*. Clarendon Press, Oxford. 1994.
- Dahmani Mohamed. *The Fisheries Regime of the Exclusive Economic Zone*. Martinus Nijhoff Publishers. 1987.
- Greenfield Jeanette *China's Practice in the Law of the Sea* Clarendon Press, Oxford. 1992.
- Jagota, S.P. *Maritime Boundary* Martinus Nijhoff Publishers. 1985.
- Nandan, Satya N. and Rosanne, Shabati. *UN Convention on LOS. 1982: A Commentary* Vol. II, Center for Oceans Law and Policy (Martinus Nijhoff, 1993).
- Park, C.H. *East Asia and the Law of the Sea* Seoul National University Press. 1983.
- Johnson, Ralph W. “The Japan-United States Salmon Conflict,” 43 *Washington Law Review* (1967) 43.
- Ryther, J.H. “Photosynthesis and Fish Production in the Sea,” *Science*, 166(1969).
- Seung, Young-Ho and Park, Yong-Chul, “Yellow Sea's Physical and Environmental Quality,” International Conference on the Regime of the Yellow Sea: Issues and Policy Options for Cooperation in the Changing Environment. Seoul Plaza Hotel, June 19-20. 1989.
- Valencia, M.J. “Transnational Ocean Resource Management Issues and Options for Cooperation: A

Summary Report," International Conference on the Yellow Sea, East-West Center, Honolulu June 23rd. 1987, p.165.

Yuan,Paul C. "The New Convention on the Law of the Sea from the Chinese Perspective," J.M.Van Dyke ed., *Consensus & Confrontation:The US & the LOS Convention* (Honolulu:LSI, 1984).

Office of Special Rep. of Sec. Gen. for LOS, *Law of the Sea: National Legislation on EEZ and EFZ*. (New York:U.N., 1986)

International Hydrographic Bureau, *Limits of Oceans and Seas*, Special Publication No.23, 3rd ed. 1953 Monte Carlo.

Law of the Sea Bulletin, No.20~29. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs.

