

# 海洋 秩序의 變遷과 遠洋漁業

수산청 국제협력 제3담당  
사무관 김 영 규

## 1. 서언

우리 나라의 원양어업은 1957년에 최초로 인도양 참치 어업이 진출하면서 부터 시작되어 1970년대 중반까지 급진적으로 발전하였다. 그러나 1970년대 후반에 들어서는 석유파동의 영향과 함께 1977년부터 미·소를 비롯한 세계 연안국들이 자국의 영역확대와 해양자원 확보라는 명분으로 200해리 관할수역을 본격적으로 선포함으로써 원양공해어장은 급격히 축소되었고 또 연안국의 어업규제가 증가되어 어업생산 활동에 막대한 제약을 받게 되었다.

그러나 1970년대에 우려하던 바와는 달리 십수년이 지난 지금도 원양어업이 버텨나고 있는 것을 보면 아직도 그 가능성을 포기하고 속단하기에는 이르다는 생각이 든다. 그렇다고 낙관하고 방심하는 것은 더더욱 금물이다. 왜냐하면 UN의 공해상 대규모 유자망어업의 전면 중단결의에 따라 1993. 1월부터 조업이 중단되었는가 하면 연안국의 인근공해수역에 대한 관할권 확대경향과 공해어업 규제강화 등 어업환경이 급격히 악화되고 있기 때문이다.

그러므로 우리는 먼저 원양어업을 둘러싸고 있는 환경을 종합적으로 잘 파악하여 적절히 대처하여야 할 것으로 보며, 본고에서

는 먼저 신해양법질서, 즉 전통적인 공해자유시대에서부터 제3차 유엔해양법 협약(United Nations Convention on the Law of the Sea) 채택까지의 흐름과 동협약에 나타나 있는 어업관련 법조문에 대해 살펴보고, 다음 해양법을 둘러싼 최근의 동향분석, 그리고 금후전망의 순으로 살펴보고자 한다.

## 2. 신해양법 질서

어업의 역사는 인류의 역사와 역사적 기점을 거의 같이 하는 것으로 대단히 오래된 것이다. 그러나 이렇게 긴 어업의 역사에도 불구하고 어업에 관한 기술발달이나 어업환경이 급격히 변화하게 된 것은 근세의 일로서, 특히 20세기에 들어와서 어업은 신기술, 어선어구의 개발, 냉동설비의 확충 등으로 눈부신 발달을 이룩하게 되었다.

그 결과 전 세계 수산물 생산이 1948~52년 평균 1,940만톤에서 1958~62년 평균 3,400만톤, 1968~72년 5,750만톤, 1978~82년 7,289만톤, 1990년 현재 9,725만톤으로 급속히 증가해 왔다. 그런데 이러한 어업의 역사도 해양법적인 관점에서 보면 크게 양분할 수가 이다.

첫째는 1970년대 중반 이전까지의 기간으로서, 이 기간은 화란의 국제법학자 Crotius

가 주창한 공해자유원칙에 근거를 두고 좁은 연안국 관할수역, 넓은 공해를 향유하던 시기의 어업특성을 가지며,

둘째는 200해리 관할수역의 등장으로 말미암아 넓은 연안국 관할수역, 좁아진 공해의 이른 바 신해양 시대의 어업 특성을 가진다.

### 가. 공해자유시대

먼저 1970년대 중반이전의 기간에 대하여 살펴보면, 익히 알다시피 Crotius의 공해자유론이 17세기초에 주창되어 줄곧 열강들의 식민이론을 받쳐 온 것이기도 하였거니와, 그 당시는 과학의 미발달로 인하여 해양에서는 수산자원이 무한한 것으로 믿었으며 누구나 '어로의 자유'를 누릴 수 있다고 생각하였다. 이와같은 생각은 '항해의 자유'와 '비행의 자유', '해저 케이블 및 파이프라인 부설의 자유'와 함께 전통적인 공해의 4대 자유를 이루어 왔다.

그러나 1945년 미국 트루만대통령의 대륙붕에 관한 선언(Truman Proclamation)으로 인하여 전통적인 공해의 조업자유는 금이 가기 시작하였다. 트루만선언의 내용은 첫째, 미국에 인접한 대륙붕의 자원은 미국의 재산이며, 둘째, 미국의 영해에 인접한 공해에다 배타적인 어업보존 수역을 설치할 수 있다는 것으로 이것이 파문이 되어, 1947년에 칠레와 페루가 200해리 어업전관수역을, 그리고 1951년 에쿠아돌이 수심 200미터 까지의 대륙붕에 대한 관할권을 선포하였으며, 아시아에서는 1952년 한국이 선두주자로서 소위 이승만대통령의 인접대륙붕에 관한 주관선언으로 한반도 주변수역에 평화선(일명 Lee-Line)을 그어 연안으로 부터 최대 200해리까지 달하는 곳도 있다.

이와같은 인접수역에 대한 관할권 확대 관행들이 잇따르자 1958년에 제1차 UN 해양

법회의(The First United Nations Conference on the Law of the Sea)가 제네바에서 개최되어 4개의 협약이 채택되었다. 첫째는 '영해와 접속수역에 관한 협약'이고, 둘째는 '공해에 관한 협약', 셋째는 '공해어업 및 생물자원 보존에 관한 협약', 그리고 넷째는 대륙붕에 관한 협약'이다.

제1차 해양법협약의 단점으로서 아직 영해의 폭에 대한 합의가 없었다는 것과 대륙붕의 경계는 수심 200m까지로 하되, 기술개발에 따라 해저자원 개발이 가능하면 연안국의 대륙붕 경계가 계속 확장될 수 있다는 점이였다.

이러한 미비점과 어업수역에 관하여 논의하기 위해서 1960년에는 제2차 UN 해양법회의가 개최되었으며, 여기에서 '영해 6마일 + 어업전관수역 6 마일'의 원칙이 제시되었을 뿐 역시 채택되지 않으므로써 제2차 UN 해양법회의에서도 영해의 폭에 대해서는 합의가 이루어지지 못하였다. 그러나, 이 '6+6'의 원칙은 세계적으로 어업전관수역 등 폭을 설정하는 데 있어서 영향을 끼쳤다.

가까운 예로서 1965년 한·일 어업협정에서 12마일의 어업관할수역을 설정한 것도 이와 관련이 있으며, 또한 북해에서 아직도 채택되고 있는 6해리 어업전관수역과 그 외곽 6해리에 대한 역사적인 조업실적을 고려한 직접입어권 인정 예가 이 원칙에서 연유한다고 볼 수 있다.

그러나 2차례에 걸친 UN 해양법 회의의 결과에도 불구하고 여전히 해양에 대한 전통과 신기술을 가진 강대국을 제외하고는 제1차 UN 해양법협약 '대륙붕에 관한 협약'의 내용대로 매우 불리한 입장으로써 강대국들의 대륙붕 확장을 우려하지 아니할 수가 없었다. 이러한 시대적인 상황하에서 1967년 말타의 주UN 대사 Dr. Arvid Pardo가 제22차 UN총회에서 제안연설을 하면서 다음과 같은 관념을 포함한 결의를 할 것을 제의하였다.

첫째, 해저는 “인류의 공동유산(Common Heritage of Mankind)”이며, 평화적 목적 및 인류전체의 이익을 위하여 이용되고 개발되어야 한다. 상업목적에 위한 해저개발에서 얻어진 금전적 이익에 관해서는 후진국의 필요에 우선적 고려가 있어야 한다.

둘째, 현재의 국가 관할권을 넘는 해저의 주권주장은 대륙붕의 범위에 관한 명확한 정의가 생길 때까지는 동결되어야 한다.

셋째, 위원회를 설립하여, 현재의 국가 관할권의 한계를 넘는 심해저에 관한 국제적 성격을 보장하는 제약의 입안 및 심해저에 있어서의 활동이 조약규정에 따라 행해지도록 국제기구의 설립을 검토해야 한다.

이러한 Dr. Pardo의 제안에 입각하여 1967. 12. 18일 UN총회는 35개국으로 구성된 이른바 “해저평화이용 ad hoc 위원회”가 구성이 되고, 1968년에는 심해저평화이용위원회로 발전적으로 개편되어 제3차 UN 해양법회의(1973~82) 개최전까지의 업무를 관장하게 되었다. 제3차 UN 해양법협약은 해양에 대한 세계 최대의 헌법과도 같은 것으로서 전문 320조, 9부속서로 구성되어 있으며, 1982년 12월 10일 채택되어 2년간의 서명기간에 159개국이 서명하였고, 비준서 기탁은 93년 현재 56개국으로서, 60개국이 비준서를 기탁하면 그로부터 1년후에 발효가 되는 것으로 되어 있다.

#### 나. 신해양법 시대

제3차 UN 해양법협약에 나타나 있는 어업관련 조항으로는 몇가지의 기준으로 나누어 이해하는 것이 유익하리라 본다.

첫째, 종별 이용 및 관리방법에 따라서는 제64조 고도회유성 어종, 제65조 해양포유동물, 제66조 소하성어종, 제67조 강하성어종, 그리고 제77조 정착성어종의 구분되어 있다.

(1) 고도의 회유성어종이란 참치류, 새치류, 꽁치, 상어, 고래류 등 모두 17종으로 되어 있으며 연안국의 주권적 권리를 인정하지 않고 연안국과 조업국이 참여하는 국제기구를 통하여 관리하는 것을 원칙으로 한다.

(2) 해양포유동물은 국제기구의 보존, 관리, 연구를 위하여 협조한다.

(3) 소하성어종은 연어, 송어와 같이 모천회귀성 어종으로서 소하기원의 강을 가진 나라가 이 자원에 대한 일차적인 이익과 책임을 가지며, 공해에서는 원칙적으로 조업이 금지된다.

(4) 강하성어종은 뱀장어와 같이 산란하러 바다에 갔다가 강으로 되돌아 오는 어종을 말하며 생애동안 가장 많은 시간을 보내는 연안국이 이 자원의 관리에 책임이 있으며 회유경로에 따라 수역 입역, 탈출을 보장하여야 한다.

그리고 소하성어종과 강하성어종은 모두 경제수역 내에서만 어획이 이루어져야 하며 인접국수역에 걸쳐 서식을 할 경우 협정을 통해 관리하여야 한다.

(5) 대륙붕에 붙어서 일생을 살아가는 정착성어종은 다소 논란의 여지가 있으나 새우류, 조개류 등이 이에 속할 것이며, 대륙붕의 관할권에 귀속되어 연안국이 주권적 권리를 가진다.

둘째, 수역에 따라 내해와 영해, 경제수역, 대륙붕, 공해의 어업으로 구분할 수 있다.

(1) 내해와 영해에 대해서는 절대적인 배타권 즉 주권을 가지므로 특별한 협정이 없는 접근이 불가능하다.

(2) 경제수역에서도 연안국은 천연자원에 대하여 주권적 권리를 가지나, 동수역에서 과거부터 역사적으로 조업을 해온 나라에 대해서는 감축시까지 시한이 주어지며, 또 연안국의 어획능력을 초과하는 여유자원이 있을 경우에는 어획을 허용하도록 되어 있다.

(3) 대륙붕에 대해서는 조금전에 언급된 바와 같이 정착성 어종에 대해 연안국이 주권적인 권리를 가지므로 크게 보아 경제수역의 개념안에 포함된다. 그러나 법적인 지위 (Legal Status)에 있어서는 상이하며, 국제적으로 200해리 경계를 설정하는 데 있어서 경제수역과 대륙붕의 경계가 상이한 예가 있다.

한가지 주의할 점은 대륙붕의 경계가 대륙붕이 연장된 곳에서는 최대 350마일까지 인정되고 있으므로 이 경우 저축을 받는다고 볼 수 있다. 공해에 대해서는 누구에게나 개방되어 있는 것이 원칙이나, 고도회유성 어종과 해양포유동물의 경우 국제기구의 관리에 협조, 소하성어종과 강하성어종에 대해서는 조업금지, 그리고 뒤에서 언급하게 될 경계왕래자원 (Transboundary Species or Straddling Stock)에 대해서는 연안국과의 어업자원 보존을 위한 협력문제 등이 있다.

셋째로 자원보존과 이용에 관하여 연안국과 조업국의 입장이 제61조 생물자원의 보존, 제62조 생물자원의 이용, 제63조 2개국 이상 연안국의 배타적 경제수역내에 동시에 서식하는 어종에 대하여 구분되어 있다.

(1) 먼저 제61조는 연안국에 대하여 자국 경제수역내 생물자원에 대해 허용어획량 (Allowable Catch)을 결정하도록 되어 있으며, 연안국은 최신의 과학적 증거에 입각하여 적절한 보존 및 관리 방법을 취함으로써 남획되지 않도록 하여야 하고 최대지속적생산 (MSY)을 할 수 있도록 자원을 유지, 복원토록 의무를 지우고 있다. 그리고 연안국과 권한있는 국제기구는 소지역이나 지역 또는 전지구적으로 협력하도록 규정하고 있다.

(2) 제62조는 제61조의 목적을 촉진시키도록 하기 위하여 잉여자원 (Surplus) 부분에 대한 입어 협력방안을 구체적으로 열거하고 있다.

(3) 제63조는 양국의 관할수역 또는 관할

수역과 공해간에 동시에 서식하는 어종에 대해 당사국끼리 직접 또는 소지역, 지역기구를 통하여 자원보존에 협력토록 하고 있다.

넷째, 기타 어업과 관련된 지리적 상황으로서 제122조 및 123조의 폐쇄해, 반폐쇄해 (Enclosed or Semi-Enclosed Sea) 등이 관계되어 있다.

### 3. 해양법을 둘러싼 최근의 동향분석

앞에서 살펴 본 UN 해양법 관련조문도 상호관련이 있어서 단순 해석만으로는 적용이 곤란한 경우가 있을 뿐 아니라, 최근 여러 국가들이 파행적인 관행이나, 국제정치적 상황에 따라서 변질되고 있어서 앞으로 신해양법협약의 발효를 앞두고 국제적으로 많은 분쟁과 논란을 불러 일으킬 것으로 보이며 그 대표적인 상황을 분석하면 다음과 같다.

첫째는 고도회유성 어종에 대한 연안국의 관할권 강화이다. 해양법 제64조에서는 참치와 같은 고도의 회유성어종에 대해 연안국의 관할권을 공해에까지 인정하지 않고 있음에도 미국, 일본, 한국 등 중요 참치조업국은 남태평양 도서국에 입어하기 위하여 어업협정을 체결하고 공해어획통계 보고등 의무사항을 수락하고 있는 실정이다.

특히 문제는 남태평양의 조그만 도서국들이 경제적으로 열악하고 국가재정의 상당부분을 입어료로써 충당하고 있을 뿐 아니라 SPC, FFA 등 기구를 중심으로 집단 체제를 갖추고 어선의 지역등록이나 공해상에서의 어획물 전채 금지, 옴서버 승선요구 및 경비부담, 자동위치발신기 설치 등 조건을 까다롭게 요구하고 있어 조업을 상당히 위축시키고 있다.

둘째, 공해어업에 있어서의 국제환경법적인 점목현상이다. 이 문제는 그린피스등 환경주의자들에 의해서 정치적인 문제로 이미 변했기 때문에 논리적으로 설득되지 않는 특

성이 있다. 그 대표적인 것이 1986년부터 실시되고 있는 국제포경위원회의 모라토리움 설정 및 그 기간연장 논의가 그것이다. 또한, 공해유자망어업에 대한 UN의 모라토리움 결의(44/225) 및 실행이다. 특히 미국은 유자망 문제를 통상문제와 결부시켜 '91. 7. 1일 이후에는 모든 수입 참지(제품포함)에 대해서 유자망으로 어획된 것이 아니라는 원산지 증명(Certificate of Origin)과, 남태평양 지역에서 생산된 어류(제품포함)에 대해서도 유자망으로 어획되지 않았다는 원산지 증명을 요구하고 있을 뿐 아니라, 동부 열대태평양에서도 돌고래를 혼획하는 선망어업으로 잡은 황다랭이와 이를 수입하여 재수출하는 국가에 대해서는 수입금지 조치를 '92. 1월 부터 실시한 바 있다.

셋째는 경계 왕래자원에 대한 연안국의 우선적 권리(Preferential Right) 주장이다. 연안국이 200해리 외측 공해수역에 까지 수산자원이 걸쳐서 분포할 경우, 자원 보존에 대한 협력보다는 우선권을 가질려고 하고 있으며 아국과 관련된 해역으로서 대표적인 곳이 북태평양 베링공해(일명 Donut Hole) 수역(Fig. 1)으로서 연안국(미국, 소련)과 조업국(한국, 일본, 폴란드, 중국)은 1988년 7월 알래스카 시트카에서 개최된 제1차 명태자원에 관한 국제 심포지움 이후 수차례의 회의가 개최되어 오고 있으며, '91년부터는 과학자회의의 차원을 넘어서 정치적인 회의가 속개되어 현재 7차 회의까지 진행되고 있고, 최근의 어획량 감소로 인하여 전통적인 자원관리 접근방법인 선과학(先科學) 조사, 후 어업관리의 논리가 적어도 이 수역에서는 설득력을 잃어가고 있다.

특히 이 수역은 공해이되 미국과 소련의 200해리 경계수역으로 둘러 싸여있으며, 베링해 자체가 베링해협과 알류산 열도로 둘러싸여 소위 말하는 반폐쇄해(Semi-Enclosed Sea)를 이루고 있어 조업국은 양 당사국의

자원보존 노력에 초청당사국으로서의 몫 밖에는 인정을 못하겠다는 입장이다.

그 외에도 경계자원과 관련된 곳으로 오호츠크 공해와 남서대서양 포클랜드 주변수역(Fig. 2), 그리고 북서대서양 NAFO 수역(Fig. 3) 등이 있다.

넷째는 연안국의 경제수역자원 독점 현상이다. 해양법 협약상에는 잉여자원이 있을 경우, 외국의 조업을 허용토록 규정되어 있으나, 이의 판단없이 일방적으로 외국어선의 입어기회를 박탈한 경우가 많다. 그러나 여건이 갖추어지지 않은 연안국들은 당초 생각하던 바 대로 어업의 자국화가 용이하지 않음을 깨닫고 원양조업국들에 대해 입어할 기회를 부분적으로 허용하게 되었으며 그러한 상태에서 10수년이 흘렀다. 그러나 거시적으로 볼 때에 자원의 자국화가 계속되고 있고, 자원의 분배에 있어서도 과거보다 연안국에 혜택이 많아진 것으로 평가되고 있으며, 자원의 관리에 있어서도 대체로 성공을 거두어 세계의 수산물 생산량은 연간 1억톤을 올리고 있다.

다섯째는 UN 차원의 신법제 동향이다. 신해양법 발효를 앞두고 그동안 예측하지 못했던 여러가지 공해어업 문제에 대해 '91. 7월 하순에 세계 해양법 학자들을 초치하여 국제법적인 제반 문제들을 논의하였다. 주요 문제는 1982년 UN 해양법 협약의 법적 골격에 대한 문제와 기존 기구체계, 협약제도의 이행상 문제점 즉 주장과 권리의 상충, 공해어업을 위한 1982년 협약의 효율적 이용에 관하여 등 광범위한 분야에 걸친 것이었으며, 이어 '92. 6월에는 브라질 리우에서 지구환경 정상회담이 개최되어 UN차원에서 경계왕래자원과 고도회유성 어종에 대한 국제법적 개념을 재정립하려고 시도한 이래 금년 7월로 동회의가 미뤄졌다.

그외 '92. 5월 멕시코 칸쿤에서 개최되었던 책임있는 어업에 관한 국제회의, '92. 9

월 FAO에서 개최된 공해어업 전문가회의, 그리고 FAO에서 마련 중인 공해어업시행규칙('95년까지 초안 작성), 공해 편의국적선 규제를 위한 국제협약 규정 등 끊임없는 회의가 개최되고 있다.

#### 4. 금후전망

이상에서 검토해 본 바와 같이 어업과 관련된 국제해양법 질서는 1982년 제3차 해양법협약의 채택으로 종전의 해양질서와 궤를 달리하였는데 이제 또 다시 큰 질서 변화에 직면하게 되어 앞을 예측하기가 어렵다.

그러나 현시점에서 예측이 가능한 것은 경제수역내 어업자원의 배타적 관리 및 자국화 촉진, 공해어업에 대한 국제관리강화 및 책임있는 어업관행 정착, 경계왕래자원에 대한 연안국의 권한강화, 환경문제의 관심확대로 인한 어업의 위축 등이다.

그러므로 우리 원양어업의 나아갈 길이란, 먼저 대륙붕상에서 이루어지는 어업, 즉 트롤어업은 대부분 연안국의 200해리 범주에 속하므로 연안국과 실질적인 어업협력을 통하여 존속하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

연안국에 따라서는 아직도 어업의 자국화를 기하기 위해서 자본이나, 기술, 인력, 시장 등이 필요한 경우가 더러 있다. 이러한 틈새를 찾아서 협력관계를 강화해 나가야 할 것이며, 최종적으로는 합작형태의 어업협력

이 될 것이다.

둘째로 공해어업에 대한 대책으로서는 대표적으로 참치와 오징어, 꽂치 등 어종으로서 환경문제와 결부된 북양오징어 유자망 어업이나, 참치어업에 대한 국제기구의 관리동향등 일부를 제외하고는 아직도 조업국의 어업 경쟁력에 따라 산업으로서 존속이 가능하다. 우리 나라의 경우, 오징어는 튼튼한 내수시장을 갖고 있는 점이 장점이고, 횡감참치의 경우는 일본시장에 거의 한정되어 있어 약점으로 작용하고 있다. 따라서 어업특성에 맞춰 경쟁력을 제고시킬 수 있도록 어업외적인 부문에 대해서 투자와 개선 노력이 있어야 할 것이다.

그러나 환경문제와 관련하여 규제대상이 되고 있는 어업들은 선별적으로 목표어종(Target Species)만 어획할 수 있는 선택적 어법기술의 개발이 필요하며, 새로운 공해어업 자원의 개발 및 이용기술개발이 장래의 원양어업에 있어서 큰 과제라 생각된다.

셋째, 경계왕래자원에 대해서는 연안국과의 지속적인 마찰로 인하여 양국간의 분쟁요소로 작용하게 될 것이며, 금년 7월 UN 어족보존회의 결과에 따라 앞으로의 법적 개념이 재정립될 것이나 결국 관련국과의 다른 분야와의 분쟁확대를 피하기 위하여 양보하는 등 긴축이 불가피할 것으로 보여지며, 결국 타수역으로의 철수 또는 업종전환, 합작진출 등 방안을 모색하지 않을 수 없을 것으로 본다.

버리면 쓰레기

모으면 에너지