

신해양질서의 출범

해양에 대한 인간의 이용형태는 물질문명과 과학기술의 발달과 더불어 점점 더 다양해지고 있다. 전통적으로 해양은 인간에게 어업의 장으로서, 해상교통의 장으로서 이용되어 왔으나, 금세기 들어

간단과의 개발을 둘러싸고 발생하였던 인류 공동유산의 논쟁이다. 즉, 이 논쟁은 공해의 해저상에 부존되어 있는 망간단괴는 그 양이 막대할 뿐만 아니라 함유금속이 망간, 니켈, 코발트, 구리 등 희귀전략금속광물로서 이 자원의 개발을 자본과 기술을 보

유엔해양법협약 발효와 우리나라 수산업

법령정비, 인력·장비수급 등 뒤따라야

신규어장개척·어업국과 연대강화도

이 용 희

〈韓國海洋研究所 先任研究員, 法·博〉

혁신적으로 발전된 과학기술은 해양이 미래 자원의 공급처로서 역할 할 것이라는 잠재력을 일깨워 줌으로써 해양은 곧 세계 각국의 각축장으로 부각되었던 것이었다.

그 대표적인 예로서 들 수 있는 것이 수심 5,000m공해상 해저에 부존되어 있는 망

유하고 있는 선진국에게 자유롭게 허용할 경우 현존하는 세계질서가 미래세대에도 지속될 것이며 더 나아가 부익부 빈익빈의 현상만을 가속시킨다는 개도국들의 우려에서 발달된 것이다.

1960년대 말부터 시작된 이 논쟁은 기존의 해양법질서상

확립되어온 공해자유의 원칙을 부분적으로 부인하고 유엔에 의한 개발과 그 이익의 분배라는 통제경제의 원리를 수용한 것으로서 이를 국제법적으로 수용하기 위해서는 기존 해양법질서의 혁신적인 변혁을 초래하였던 것이다. 이러한 측면 이외에도 1960년대를 전후하여 신생 독립된 개도국들은 소수 강대국에 의해 형성되어온 기존 해양법질서를 그들의 이익을 반영한 새로운 형태로 수정하기를 요구하였으며, 강대국들도 1958년 제네바해양법협약 채택이래 변화된 요소를 가미한 새로운 해양법질서의 형성에 동의함으로써 1973년부터 1982년까지 새로운 해양법협약 채택을 위한 제3차 유엔해양법회의가 개최되었던 것이다.

10여년의 장기간동안 신세계 140여 국가의 참여하에 채택된 결과가 본 고에서 살펴보고자하는 소위 “해양의 헌법전(海洋의 憲法典)”이라고 일컫어지는 유엔해양법협약이다. 17개 장 320개 조문 및 9개 부속서와 4개 결의 등 방대한 양으로 구성된 동 협약은 해양관할권의 문제, 기술 이전의 문제, 분쟁해결의 문제 등 해양에 관련된 제반 사항을 일괄적으로 규정하고 있

다. 특히, 동 협약은 12해리 영해범위의 확정, 200해리 배타적 경제수역의 설정, 최대 350해리까지의 대륙붕 한계 인정, 심해저자원개발제도의 도입, 공해어업의 규제적 요소 강화, 국제해양법재판소의 신설 등 기존 해양법질서의 틀을 근본적으로 바꾸는 변혁적인 요소를 담고 있다.

이와 같이 새롭게 탄생된 신해양법질서는 1993년 11월 16일 가이아나가 60번째로 비준서를 유엔사무총장에 기탁함으로써, 그로부터 12개월 경과후인 1994년 11월 16일 공식적으로 발효되어 긴 동면을 깨고 본격적인 출범을 하게 되었다.

이하에서는 동 협약의 서명국으로서 비준을 앞두고 있는 현시점에서 수산업 세계 9위, 원양어업 세계 3위등 선진 수산국으로서의 우리나라가 수산업과 관련하여 관심을 가져야 할 신해양법질서의 내용을 살펴보고 그 대응방향을 약술해 보고자 한다.

200해리 배타적 경제수역제도의 신설

유엔해양법협약의 내용중 수산업과 가장 밀접한 관계를 갖는 것은 협약 제5장(제55

조-제75조)에 규정되어 있는 배타적 경제수역제도이다. 협약에 따르면 모든 연안국은 자국의 영해측정 기점으로부터 최대 200해리(1해리는 1.852km)까지의 해양영역을 배타적 경제수역으로 선포하고 동 수역내에서 수산자원을 포함한 여하한 자원개발과 관련된 탐사, 개발, 보존 및 관리등 모든 활동에 대하여 주권적 권리를 향유하게 되는 것이다. 이 법에도 연안국은 동 수역에 대하여 인공도서 등의 설치, 해양과학조사, 해양환경보호등에 관하여 배타적 관할권을 행사하게 된다.

이와 같은 관리적 측면에 대한 반대 급부적 요소로서 연안국은 수산자원 개발과 관련하여 생물자원의 보존측면과 생물자원의 이용측면에서의 의무를 부담하여야 하는 바 그 내용은 다음과 같다.

먼저 생물자원의 보존측면에서 보면 수역선포국은 동 수역내에 존재하는 생물자원의 증별 허용어획량을 결정하여야 하며, (제61조 제1항) 이용 가능한 최선의 과학적 증거를 고려하여 최대 지속적 생산량 유지를 위한 보존 및 관리조치를 취하여야 한다. (제61조 제2항) 또한 이용 가능한 과학적 정보, 어획량

과 어업활동 통계 및 수산자원의 보존에 관한 자료를 관련 국가 및 국제조직에 공개 및 제공하여야 한다.(제61조 제5항)

생물자원의 이용측면에서 보면 수역 선포국은 배타적 경제수역내에서의 자국의 어획능력을 결정하고, (제62조 제2항) 허용어획량에서 자국의 어획능력을 초과하는 잉여분의 수산자원에 대하여 타국의 입어를 인정하여야 한다.(제62조 제2항) 또한 타국의 입어와 관련하여 국내적으로 법령을 마련하여야 하는바, 그 내용으로서는 입어료를 포함한 허가제도, 어획할 당량의 결정절차, 어획방법, 어업에 관한 정보의 제출, 어획물의 양륙 훈련 및 기술이전 등 입어 외국어선의 의무에 관한 사항등을 포함하여야 한다.(제62조 제4항)

배타적 경제수역 선포에 관한 국제동향을 살펴보면 1994년 현재까지 전세계 150개 연안국중 11개국이 200해리 영해, 92개국이 배타적 경제수역, 16개국이 배타적 어업수역을 선포하고 있다.

우리 나라의 주변상황을 살펴보면, 북한과 러시아가 1977년 배타적 경제수역을 선포한 바 있고, 일본은 1977년

200해리선포와 관련하여 선포후 이를 실효적으로 관리할 수 있는 인력 및 장비의 수급방안이 설정되어야 하고 수산업과 관련된 법령의 정비가 요구된다.

법령정비의 방안으로는 기존 어업자원보호법의 개정 또는 배타적 경제수역법의 제정, 외국의 입어허용에 관한 구체적 사항을 명기하기 위한 수산업법의 개정등에 대한 사항이 검토되어야 한다.

한편, 공해어업의 규제에 대한 국제적 움직임에 대응하기 위해서는 신규어장의 개발과 관련 어업국과의 연대 강화가 더욱 이루어져야 하며, 또한 수산업에 관한 국제적 움직임을 지속적으로 분석하고 국제협약의 체결시 우리 나라의 이익이 적극적으로 반영될 수 있도록 이를 뒷받침할 수 있는 전문인력의 양성이 요구된다.

배타적 어업수역을 선포한 바 있다.

다만, 일본의 경우에는 한 일간에 체결된 한일어업협정과 동 수역의 적용에 따른 상충을 피하기 위하여 우리나라에 대한 동 수역의 적용을 보류하고 있는 실정이지만, 일본 내부에서는 일본 어민들을 중심으로 동 수역의 우리나라에 대한 확대 적용 주장이 꾸준히 제기되고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 북서태평양 국가중 배타적 경제수역을 선포하고 있지 않는 것은 중국과 우리 나라뿐이다. 그

러나 중국의 경우에도 내부적으로 배타적 경제수역 선포에 따르는 법제정안 준비 등 필요한 조치를 완료한 상태에서 해양관할권에 대한 점진적인 정비정책에 따라 그 선포시기를 조정하는 것으로 알려지고 있다. 실질적으로 중국의 1992년 2월 25일 “중화인민공화국 영해 및 접속수역에 관한 법”을 제정하여 1958년 9월 4일자의 “영해선언”을 대체한 바 있다.

이와 같은 내용의 배타적 경제수역제도가 인정됨으로써, 해양은 “넓은 연안해역 좁은 공해의 시대”를 맞이하

게 되었고, 그 결과 원양어업이 국내 수산업에 큰 비중을 차지하는 우리 나라로서는 알래스카, 캄차카 연안 등 주요 원양어장의 상실 및 다국 입어조건의 강화라는 큰 타격을 받게 되었으며, 국내적으로는 주변해역의 수산자원에 대한 국가 관할권의 정비 내지는 강화라는 과제를 부여받게 되었다.

공해어업자의 제한

유엔해양법협약의 내용중 수산업과 관련하여 살펴보아야 할 또 하나의 사항은 공해어업자유의 원칙에 대한 제한적 요소의 강화이다.

전통적으로 공해어업의 자유는 항행의 자유, 상공비행의 자유, 해저전선 및 도관부설의 자유, 인공도서 및 기타 시설 건설의 자유, 해양과학조사의 자유와 더불어 공해에 대하여 각국이 향유할 수 있는 권리의 하나로 인정되어 오고 있다.

그러나 공해생물자원에 대한 어업의 자유는 무제한적으로 허용되는 것이 아니고, 공해 생물자원의 지속적인 이용을 보장할 수 있는 수준에서 이루어져야 한다는 제한이 전제되고 있다.

이러한 맥락하에 유엔해양법협약은 공해에 관한 제7장 제2절에서 공해 생물자원의 관리 및 보전에 관한 조치를 전국민에게 취하도록 하고 있으며, 동 조치에 관하여 타국과 협력하도록 하고 있다.(제117조)

또한 모든 국가로 하여금 공해 생물자원의 보존을 위한 국제적인 조치의 수립을 위하여 협상을 개시할 것을 요구 하고 있으며, 특히 관련지역 국가간에 지역 어업조직의 설립을 추진할 것을 규정하고 있다.(제118조)

이 밖에도 공해 생물자원의 보존을 위하여 일반적으로 권고된 국제적인 최저기준을 고려하여 최대 지속적 생산량을 실현시킬 수 있는 수준으로 허용어획량을 결정하고 동 수준을 유지·회복할 수 있도록 이용 가능한 과학적 자료를 바탕으로 필요한 조치를 취하도록 하고 있다.(제119조 제1항)

이와 같은 공해어업의 규제 제도는 실질적으로 다음과 같은 두 가지 방향으로 현실화 되어오고 있다. 그 첫째가 연안국의 자원 보호 명목에 의한 규제로서 자국의 배타적 경제수역의 어종으로서 주변의 공해대와 동시에 서식하는

양립성 어종과 고도로 회유하는 원양 회유성 어종에 대해서 협약 제64조를 근거로 하여 연안국이 일방적 조치를 취하여 관련 조업국으로 하여금 이를 수용토록 강제하는 형태를 띄고 있다. 그 실례로서 캐나다의 북대서양수산기구 설정, 뉴펀들랜드 어장의 타국 입어규제, 베링공해 명태 어업자원에 대한 조업규제 등을 들 수 있다.

둘째는 공해 어족자원의 보존이라는 환경적 차원에서의 규제로서 특정 어종에 대한 조업을 금지하거나, 성어 이외의 치어까지를 어획하고자 하는 어종이외의 어종을 부수적으로 어획하는 등의 어법을 제한하는 형태를 띄고 있다. 그 대표적인 사례로서는 북태평양에서의 유자망어업 금지에 관한 유엔 결의와 미국의 멕시코 참치에 대한 수입 금지조치등을 들 수 있다.

이 밖에도 1992년 리우환경회의에서 채택된 “21세기 실천강령 제17장 제3절 “공해에서의 해양생물자원의 지속적 이용과 보전”의 후속 조치로서 1993년 7월부터 유엔 공해어업회의가 개최되고 있는 바, 동 회의에서는 양립성 어종과 원양 회유성 어종의 보존과 관리를 위해 협력기구의

설치, 협력방법과 의무규정, 협력의무 이행을 위한 강제조치를 내용으로 토의가 진행되고 있는 바, 동 회의의 결과가 향후 우리 나라의 공해어업에 지대한 영향을 미칠 것으로 생각된다.

신해양질서에 대한 우리나라 수산업의 대응방향

기존의 해양질서에 많은 변혁을 가져 왔으며, 우리 나라의 수산업에 적지 않은 영향을 미치고 있는 유엔해양법협약의 비준에 앞서 우리는 다음 몇 가지 사항에 대하여 주목하고 이에 대한 효과적인 대응을 하여야 한다고 생각된다.

먼저, 배타적 경제수역의 선포에 관한 사항이다. 우리나라는 1953년이래 평화선과 동일한 어업자원 보호수역을 선포하고 이를 주변국에 대하여 주장하여 왔으나, 일본과는 한일어업협정에 의하여 그 효력이 배제되고 있고 중국과는 불법어로의 문제가 끊임없이 제기되고 있는 실정이다. 또한 주변해역의 어업자원에 대한 남획과 환경파괴등으로 인하여 어족자원이 고갈되어 가는 시점이므로 이에 대한 관리가 시급한 현안으로 대두

되고 있다.

따라서 이들 문제를 해결하기 위해서는 기존의 어업자원 보호수역을 고수하는 입장에서 탈피하여 보다 확실한 연안국의 통제를 허용하는 배타적 경제수역의 선포를 적극적으로 검토하여야 할 것으로 생각된다. 다만, 선포와 관련하여 선행되어야 할 사항으로는 주변국과의 경계확정에 대비한 준비가 필요하며 주변해양에 부존하고 있는 자원에 대한 조사가 시행되어야 하고 관련 국내법의 정비가 검토되어야 한다.

즉, 배타적 경제수역은 최대 200해리까지 선포할 수 있으나 우리 나라는 주변국인 중국 및 일본과의 해안거리가 400해리에 미치지 못하므로 유엔해양법협약 제74조에 근거하여 주변국과 경계확정에 관한 협상을 진행하여야 한다. 따라서, 이와 관련된 제반 국제법적 문제점 및 관련국의 입장에 대한 연구를 수행하여 우리 나라의 협상 전략을 수립하여야 한다.

또한, 우리 나라가 배타적 경제수역을 선포하는 경우 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라는 최대 지속적 생산량, 허용어획량, 우리 나라의 어획능력, 잉여량, 외국의 입어허

용 등에 관한 결정을 하여야 하는 바, 이러한 결정을 객관적으로 수행할 수 있는 과학적인 자료의 수집이 이루어져야 한다. 따라서, 기존의 자료를 수집하여 데이터베이스화하고, 부족한 자료의 수집을 위한 조사를 중장기적 계획 하에 적극적으로 추진하는 것이 긴요한 사항이다.

이 밖에도 선포와 관련하여 선포후 이를 실효적으로 관리할 수 있는 인력 및 장비의 수급방안이 설정되어야 하고 수산업과 관련된 법령의 정비가 요구된다. 법령정비의 방안으로는 기존 어업자원보호법의 개정 또는 배타적 경제수역법의 제정, 외국의 입어허용에 관한 구체적 사항을 명기하기 위한 수산업법의 개정등에 대한 사항이 검토되어야 한다.

한편, 공해어업의 규제에 대한 국제적 움직임에 대응하기 위해서는 신규어장의 개발과 관련 어업국과의 연대 강화가 더욱 이루어져야 하며, 또한 수산업에 관한 국제적 움직임을 지속적으로 분석하고 국제협약의 체결시 우리나라의 이익이 적극적으로 반영될 수 있도록 이를 뒷받침할 수 있는 전문인력의 양성이 요구된다고 할 것이다. 