

# 새 한-일어업협정의 구성과 법적 성격\*

최        종        화\*\*

## Framework and Legal Character of the New Korea-Japan Fisheries Agreement

Jong-Hwa Choi

目        次

I. 서    론	2. 상호입어에 관한 양국의 입법 내용
II. 새 협정의 성립 경위와 주요 내용	IV. 새 협정과 중간수역의 법적 성격
1. 교섭 과정과 협정의 성립 경위	1. 새 협정의 법적 성격과 어업공동위원회
2. 새 협정의 구성과 협정수역	2. 동해 중간수역과 독도
III. 경제수역 상호입어제도	V. 결론 및 제언
1. 전통적 어업실적 인정과 상호입어의 허용	참고문헌

### I. 서    론

한반도 주변의 전형적 반폐쇄해인 동해, 황해, 동중국해의 연안국들이 해역 관할제도를 배타적 경제수역(이하에서는 경제수역이라 칭함) 체제로 전환함으로써 이들 수역에서는 어업에 관한 한 공해가 소멸되었다. 그에 따라 특히 한국-중국-일본 세 나라 사이에 다음과 같은 국제분쟁의 유발 가능성이 고조되고 있다. 즉, 경제수역 경계획정" 문제는 원만한 합의로써 해결되기가 사실상 어려운 상황인데다, 잠재되어 있던 도서 영유권 문제도 주요 현안으로 부상하였다. 그리고 기존의 상호의존적이던 국제 어업관계를 새로운 해양법질서에 조화시키는 문제 또한 어업을 둘러싼 심각한 갈등구조의 원인이 되고 있다.

1996년에 한국과 일본이, 그리고 1998년에 중국이 각각 경제수역 관련 법률을 제정하여 시행함으로써 동북아시아 연안국들은 해역 관할체제를 일단 경제수역 체제로 전환하였으나, 경제수역 경계에

\* 이 논문은 외교통상부 국제법규과의 연구비 지원에 의하여 연구된 것으로, 한일 어업협정 체결에 따른 특별기고 논문임.

\*\* 부경대학교 해양산업정책학부 교수.

1) ICJ는 1969년 「북해 대륙붕 경계획정사건」의 판결을 통하여 "경계획정(delimitation)"이란 이미 어느 국가의 권원이 작용하는 지역 사이에 경계선을 긋는 것이라고 정의하였다.

대한 각국의 주장이 경합하는 중첩수역(overlapping zone)<sup>2)</sup>에 대하여 한-일간에는 이른바 중간수역을, 한-중간에는 잠정조치수역과 과도수역을, 일-중간에는 잠정조치수역을 두는 내용의 쌍무적 어업협정을 각각 체결함으로써 과도기적 체제를 구축하였다. 이것은 장차 각국간 경제수역의 완전한 경계획정과 더불어 최종적 체제로 정착하기 전의 잠정적 조치(interim measures)이며, 이 조치의 국제법적 근거는 유엔 해양법협약 제74조 제3항이다.

국제법상 공해를 협정수역으로 하여 운영해 온 1965년의 한-일어업협정을 경제수역 체제에 부합되는 협정으로 개정된 새 협정의 특징은 기존의 공동규제수역과 공동자원조사수역이 없어지는 대신, 다음과 같은 두 가지 새로운 제도가 신설된 점이다. 먼저 협정의 양 체약국은 영해기선으로부터 일정한 범위의 경제수역을 갖게 되고,<sup>3)</sup> 타방 체약국 경제수역에의 입어문제는 상호주의 원칙에 기초하여 전통적 어업실적을 인정하는 바탕에서 해결해 나가게 된다. 그리고 동해의 중간수역과 제주도 남부의 중간수역은 당해 수역의 법적 성격에 따라 별도의 어업 관리제도가 적용되게 된다.

이 논문에서는 새 한-일어업협정의 구성과 주요 내용, 경제수역에의 상호입어제도, 동해 중간수역의 법적 성격을 중심으로 논의함으로써 장차 협정의 이행에 대비하는 기초 이론을 마련하고자 하였다.

## Ⅱ. 새 협정의 성립 경위와 주요 내용

### 1. 교섭 과정과 협정의 성립 경위

1994년 11월 16일 유엔 해양법협약이 발효되고, 한-일 두 나라는 경제수역 관련 법령을 제정하여 시행함에 따라 두 나라의 어업관계를 포함한 동북 아시아의 해양법질서는 새로운 전기를 맞게 되었다. 이에 따라 1965년의 한-일어업협정을 경제수역 체제에 부합되도록 개정하는 문제, 그리고 양국간에 경제수역의 경계를 획정하는 문제가 민감한 정치적 현안으로 등장하였다.<sup>4)</sup>

1965년의 한-일어업협정 체제가 유지되는 동안 일본은 자국 국민에 대하여 신 해양법질서에 따른 강력한 자원관리형 어업제도를 시행해 온 반면, 일본 근해에서 조업하는 한국국민에 대해서는 일본 국내법인 1977년의 「어업수역에 관한 잠정조치법」<sup>5)</sup>의 적용 유보 규정에 의하여 단속대상에서 배제되어 있었으므로 일본 수산업계와 정치권의 불만은 최고조에 달하였다. 또한 일본과 중국은 1997

2) 지구상에는 이해당사국들이 주장하는 관할해역이 겹쳐지는 이른바 중첩수역이 400여곳 있는데, 그 중에서 1/3 정도만 경계획정에 합의한 상태이다(1988, *Limits in the Seas*, No. 108, *Maritime Boundaries of the World*). 특히, 동북 아시아의 한반도 주변 반폐쇄해 연안국들 사이에 해양경계를 획정해야 하는 곳은 9개소이나, 그 중에서 북한과 러시아 사이에만 완전한 경계획정에 합의하였고, 한국과 일본 사이에는 부분적인 합의를 이룬 상태이며, 그 외의 곳은 합의되지 아니한 상태로 있다 (Lewis M. Alexander, "International Perspective on Maritime Boundary Disputes between Korea, Japan and China", (Paper presented at KMI Seminar, Seoul, October 22~23, 1998).

3) 동해에서는 35해리(영해 12해리를 제외하면 23해리)를 경제수역 폭의 기준으로 하였다.

4) 拙稿, "韓-日漁業協定 改定問題에 관한 基礎研究", 「水産海洋教育研究」, 제9권2호, 1997.

5) 일본의 「漁業水域에 관한 暫定措置法 施行令」 제6조; 이 법은 일본의 「排他的經濟水域에서의 漁業 등에 관한 主權의 權利行使 등에 관한 法律」(1996년, 법률 제76호)의 부칙 제3조에 의하여 폐지되었다.

년 11월에 1975년의 일-중어어협정을 개정하는 새 어업협정에 합의하였는데, 그와 같은 주변상황의 진전들은 그 때까지 교착상태에 있던 한-일어업협정 개정교섭을 더욱 촉진하는 작용을 하였다. 이와 같은 주변 여건의 변화에 따라 한-일 두 나라 정부가 외교교섭을 진행해 온 과정을 정리하면 다음과 같이 두 단계로 구분된다.

1) 제1단계 (1996년 5월~1998년 1월)

한-일어업협정 개정에 관한 외교교섭의 제1단계는 교섭이 시작된 1996년 5월부터 일본이 1965년 한-일어업협정의 종료의사를 한국에 통고한 1998년 1월까지이다. 한-일 양국은 1996년 4월 남아프리카 공화국에서 개최된 외무장관 회담에서 기존 어업협정의 개정을 위한 어업실무자회의를 갖기로 공식 합의하였다. 이에 따라 1996년 5월부터 1997년 11월까지 모두 10회의 어업실무자회의를 개최하였다. 또한 이와 병행하여 1996년 8월부터 1997년 11월까지 3회에 걸쳐 경제수역 경계획정 회담을 개최하였다. 독도문제가 직접 개재되는 경제수역 경계획정에 관한 합의가 불가능한 상황임에도 불구하고, 일본 국내에서의 어업협정 종료 압력이 고조됨에 따라, 1997년 8월에 양국은 경제수역의 경계획정에 앞서 어업협정 개정문제를 우선 논의하기로 합의하였다.

어업협정 개정교섭에 임하는 한국의 기본 입장은 기존의 어업실적이 최대한 반영되어야 하며, 독도의 법적 지위에 하등의 영향도 미치지 않아야 한다는 것이었다. 이에 대해 일본은 자국의 경제수역을 최대한 확보하여 그 수역에서 한국어선의 어업활동을 금지 또는 대폭 축소시킨다는 입장이었다. 이 문제에 대한 수차례의 협의 결과 양국은 자국 연안으로부터 일정 범위까지의 수역을 자국의 경제수역으로 설정하고, 그 수역에 대한 연안국의 배타적 관할권을 인정하는 대신 상호입어를 허용하고, 동해의 경제수역 외측에 중간수역을 설정하자는 방안에 대하여 1997년 10월 동경에서 개최된 제6차 어업실무자회의에서 원칙적으로 합의하였다.

그러나 양측은 세 가지 주요쟁점에 있어서 첨예하게 대립하였는데, 그 첫번째는 양국 경제수역의 범위에 관한 것이었다. 일본은 자국의 어업자원 보호를 위하여 경제수역의 범위를 가급적 넓게 설정하자는 입장인 데 비하여, 한국은 자유로운 어업활동이 최대한 보장될 수 있도록 좁게 하자는 입장이었다. 그에 따라 당초에 한국은 24해리 폭을 주장했던 것을 34해리까지, 일본은 80해리를 주장하다가 35해리까지 의견의 접근을 보게 되었다.

두번째 쟁점사항은 협정수역의 동쪽 한계선 설정에 관한 것으로서, 일본은 1977년의 「어업수역에 관한 잠정조치법」에 의거하여 동해에 설정했던 어업수역의 서쪽 경계인 동경 135도를 동쪽 한계선으로 할 것을 고수하였으나, 한국은 동경 136도를 주장하였다. 일본은 한-일 양국의 경제수역 가상중간선(hypothetical equidistant line)이 동경 135도에 위치하고 있으므로 동경 135도의 동쪽 수역은 전적으로 일본의 경제수역에 속한다는 입장이었다. 그 반면에 한국은 경제수역의 경계가 확정되지 않은 상태에서 이와 같은 일본의 주장은 일방적일 뿐만 아니라, 한국의 200해리 경제수역이 동경 136도 동쪽 수역에까지 미치므로 그것을 동쪽 한계선으로 해야 한다는 것이었다. 이와 같은 쟁점의 근본적인 원인은 어업자원이 풍부한 대화퇴(Yamato Rise ; 면적 10,478km<sup>2</sup>) 어장에 대한 양국의 첨

예한 이해관계 대립 때문이었는데, 일본이 주장하는 동경 135도가 동쪽 한계선이 될 경우 이 어장은 완전히 일본의 경제수역 내에 포함되어 한국어선의 자유로운 어업활동이 봉쇄되는 반면, 한국측 주장대로 동경 136도가 될 경우 중간수역으로 남게 되어 한국어선의 어업활동이 보장될 수 있기 때문이었다.

세번째 쟁점은 새로이 설정되는 양국 경제수역 내에서의 상호 입어권 보장에 관한 사항으로서, 한국은 어업협정 체결 이후 5년간 기존 어업실적의 완전한 보장을 주장한 반면, 일본은 매년 자원 상태를 고려하여 결정하자는 입장을 취함으로써 일본 경제수역 내에서의 한국어선의 어업활동을 대폭 규제하는 데에 그 목적을 두고 있었다.

이와 같이 실무교섭을 통한 협상의 가시적 진전이 없는 상황에서 일본정부는 정치권으로부터 1965년 어업협정의 종료의사를 통고하라는 강한 압력에 직면하자, 1997년 11월 및 12월에 고무라(高村正彦) 당시 외무성 정무차관이 두 차례 방한하여 고위급 타결을 시도하였다. 그러나 중간수역 동쪽 한계선의 범위에 대해 양측의 이견을 좁히지 못함에 따라 일본은 1998년 1월 23일 기존의 1965년 한-일어업협정의 종료의사를 한국에 통고하였다.<sup>6)</sup> 이에 한국은 북해도와 서일본 수역에 대한 조업 자율규제조치의 해제로써 대응하였으나 효과는 미미하였다.

## 2) 제2단계(1998년 2월~1998년 10월)

어업협정 개정 교섭의 제2단계는 협상이 재개된 1998년 2월부터 새 어업협정이 서명된 1998년 11월 28일까지이다. 일본이 1965년 어업협정의 종료의사를 통고한 것은 한국에 대하여 어업협정의 신속한 개정을 촉구하기 위한 전략적 조치였던 것으로 추정된다.

1998년 2월 한국의 새 정부가 출범함에 따라 한-일 양국은 3월의 외교부장관 회담 및 4월의 정상 회담에서 어업협정 개정 교섭을 재개하기로 합의하였다. 이에 따라 우선 민간차원의 교섭이 시작되었으며, 1998년 4월부터 실무회담을 재개하였고, 한국은 7월 1일 자율규제를 재개하여 타협 분위기를 유도하였다. 특히 양국은 1998년 10월 김대중 대통령 방일 전에 어업협정 개정문제를 타결하겠다는 정치적 의지와, 1999년 1월 22일까지는 새 협정이 발효되어야 한다는 시간적 제약 때문에 1998년 9월 중 타결을 적극적으로 추진하였다. 두 차례에 걸친 양국간의 막바지 실무회담과 정치적 타협을 통하여 1998년 9월 25일 양국은 새 어업협정의 주요 쟁점사항에 대하여 극적인 합의에 도달하였다.<sup>7)</sup> 그리고 이 협정은 1998년 11월 28일 양국 외교부장관의 서명으로 성립되었고, 국내 비준절차를 거쳐 1999년 1월 22일 발효됨으로써 두 나라 사이의 어업관계의 공백상태가 생기지 않게 되었다.

이상과 같은 교섭과정과 합의절차를 거쳐 성립된 새 한-일어업협정은 그 체결 형식에 있어서 1969년의 「조약법에 관한 비엔나 협약」<sup>8)</sup>의 관련 규정을 일탈한 바 없으며, 양 체결국의 자유로운 의

6) 일본이 협정 종료의사 통고권을 행사한 것은 어업협정상의 합의규정에 따른 것이므로 그 자체를 국제위법행위로 볼 수는 없다(「조약법에 관한 비엔나 협약」 제56조 관련). 그 뿐만 아니라, 한국이 외국과 체결한 다른 어업협정들도 모두 유사한 규정을 두고 있다.

7) 최종 합의는 한국의 金善吉 해양수산부장관과 金瑋鎬 국회 부의장, 그리고 일본의 나카가와 쇼이치(中川昭一) 농수산상과 사토 고코(佐藤孝行) 자민당 국제어업문제 특별위원회 위원장 사이에 정치적인 타결로써 성립되었다.

사표시와 그 합치로써 이루어진 것이기 때문에 성립과 발효요건에 있어서 하자 없는 조약으로서 유효한 것이다.

## 2. 새 협정의 구성과 협정수역

### 1) 협정의 구성

1998년 11월 28일에 서명되고 1999년 1월 22일 발효된 「대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정」은 17개 조문의 본문과 2개의 부속서, 그리고 합의의사록과 양측 외교부장관 서한 등의 부속문서로 구성된다. 먼저 협정의 전문(前文)에 기술된 기본이념과 목적을 살펴보면, 해양생물자원의 합리적인 보존·관리와 최적이용을 도모하고, 양국간의 전통적 어업분야 협력관계를 유지·발전시키며, 유엔 해양법협약의 기본정신에 입각하여 새로운 어업질서를 확립하는 것으로 요약된다.

이 협정은 한-일 두 나라 경제수역을 협정수역으로 하며(제1조), 호혜의 원칙에 입각하여 자국의 경제수역에서 타방 체약국 국민의 어업활동<sup>9)</sup>을 일정 조건하에서 상호 허용한다(제2조~제6조). 그리고 1974년의 「한-일 양국 인접대륙붕 북부구역 경계획정협정」<sup>10)</sup>에 의하여 기합의되었던 대륙붕 경계선을 동시에 경제수역 경계선으로 함으로써 동해 남부와 대한해협 및 그 남부 수역에서는 해양경제에 합의한 셈이지만(제7조), 동해와 제주도 남부 수역에서는 경제수역 경계획정에 합의하지 못함으로써 쌍방이 주장하는 중첩수역에 대하여 각각 일정한 범위의 이른바 중간수역(中間水域; provisional common fishery zone)<sup>11)</sup>을 두기로 하였다(제9조).

양 체약국은 협정의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 주로 권고적 권능을 갖는 한-일어업공동 위원회를 설치·운영하고(제12조), 협정의 해석 및 적용에 관한 분쟁은 우선 협의로써 해결하며, 더 이상의 절차는 3인으로 구성되는 중재위원회의 결정에 따르도록 하였다(제13조). 이 협정은 발효 후 3년간 효력을 가지며, 어느 일방 체약국의 협정 종료의사를 표시하는 서면 통고가 있는 날로부터 6월 후에 종료하지만, 그러지 않는 한 계속 효력을 유지한다(제16조). 그리고 이 협정의 발효일에 1965년의 한-일어업협정은 효력을 상실한다(제17조).

부속서 I에서는 조속한 경제수역 경계획정을 위하여 쌍방이 성의를 가지고 계속 교섭할 것과, 동해 및 제주도 남부 중간수역에서의 해양생물자원 보존·관리를 위하여 협력하기로 하였다. 부속서 II

8) Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969.

9) “어업활동”이라 함은 어업이나 어업에 관련된 탐색·잡어·어획물의 보관·저장·가공, 어획물 또는 그 제품의 운반, 선박에 필요한 물건의 보급 등에 관련되는 행위를 말한다(「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」 제2조의 제4호).

10) 1974. 1. 30 서명, 1978. 6. 22 발효.

11) 이른바 중간수역은 한-일어업협정 제8조에 의하여 경제수역 어업제도에 관한 규정(제2조~제7조)이 타방 당사국에게 적용되지 아니하는 수역일 뿐이며, 협정상 공식명칭이 아니다. 따라서, 한국은 중간수역이라 칭하는 반면, 일본은 잠정수역으로 칭한다. 여기서 중간수역의 문언적 의미는 지리적·제도적으로 양측 경제수역의 중간이라는 의미이고, 잠정수역이라 함은 양국간의 경제수역 경계가 확정되지 못한 수역이라는 의미일 뿐, 그 이상의 특별한 법적 의미가 함축된 것으로는 해석할 필요가 없다고 본다. 그리고 한국이 굳이 중간수역이라 칭하는 이유는 일-중어업협정 및 한-중어업협정상 잠정조치수역의 법적 성격이 공동관리수역이라는 점을 감안하여, 그 개념을 배제함과 동시에 분명한 차별성을 둬으로써 독도 영유권이 훼손되는 것을 방지하고자 함이다.

<표 1> 1965년 한-일어업협정과 1998년 한-일어업협정의 기본골격 비교

항 목	1965년 협정	1998년 협정
1) 협정의 기본이념	① 공해자유원칙의 존중 ② 어업자원의 MSY 유지 ③ 분쟁예방과 상호협력	① 유엔 해양법협약 정신 존중 ② 자원의 보존·관리·최적이용 ③ 어업질서 확립·협력관계 발전
2) 국제법적 배경	1958년의 제네바 해양법협약	1982년의 유엔 해양법협약
3) 협정수역	공해(공동규제수역/공동자원조사수역)	경제수역 및 중간수역
4) 전관수역 범위	어업수역 (12해리)	영해(12해리) 및 경제수역
5) 어업활동	공동규제수역 공동조업(연 15만톤)	경제수역 상호입어(공해 소멸) 중간수역 자유조업
6) 어업활동 규제근거	어업협정 부속서	경제수역 관련 국내법
7) 관할권 행사방식	선적국주의(기국주의)	연안국주의(중간수역-선적국주의)
8) 어업공동위원회의 권능	권고권	권고권 / 결정권(제주남부 중간수역)
9) 분쟁 해결절차	외교교섭과 중재절차	외교교섭과 중재절차
10) 유효기간	5년⇒일방 종료통고 1년 후 실효	3년⇒일방 종료통고 6월 후 실효
11) 부속문서	① 부속서 ; 공동규제수역 규제조치 ② 직선기선 사용에 관한 교환공문 ③ 제주도 양측수역 관련 교환공문 ④ 어업협력에 관한 교환공문 ⑤ 어선표지에 관한 교환공문 ⑥ 어업협정에 관한 합의의사록 ⑦ 조업안전과 질서유지 왕복서한 ⑧ 조업자율규제 정부간 합의(1980)	① 부속서 I ; 경제획정 교섭 계속, 중간수역의 성격 ② 부속서 II ; 양국 경제수역의 범위, 유보수역 설정 ③ 합의의사록 ; 동중국해 어장의 이용에 관한 협력 ④ 한국측 서한 ; 준범어업이행 약속 ⑤ 일본측 서한 ; 준범어업이행 약속 어획할당량 관련사항

에서는 동해와 제주도 남부의 중간수역을 각각 양 체약국의 경제수역으로 간주하며, 그 수역에서는 자국의 경제수역 관련 법령을 타방 체약국 국민과 어선에게 적용하지 않기로 하였다.

특히 합의의사록에서는 동중국해에서의 원활한 어업질서 유지를 위하여 양 체약국이 긴밀하게 협력하기로 합의한 내용을 규정하였는데, 그 내용 중에는 일-중 잠정조치수역 내에까지 한국의 권원이 미치는 수역에 관한 것도 함축되어 있다. 또한 양측 외교부장관 서한을 통하여 각각 자국의 국민과 어선이 준범어업을 이행하도록 지도할 것을 약속하였으며, 일본측 서한에서는 한국 국민과 어선의 일본 경제수역 내 입어 허용량 할당 내역 즉 전통적 어업실적 인정 문제에 관하여 구체적으로 언급하였다.

## 2) 협정수역의 설정

### (1) 일정 범위의 경제수역 설정

1965년 한-일어업협정에 따르면 양국은 연안으로부터 12해리의 어업수역을 설정할 수 있었으나, 새 어업협정은 경제수역 개념에 적합하도록 일정한 범위로 확장하고 명칭을 배타적 경제수역으로 변경하였다. 물론 동해 남부와 대한해협 및 그 남부 수역과 같이 해양경계에 합의한 수역에서는 경계선 양측이 각국의 경제수역으로 된다.

양국의 경제수역 내에서는 어업에 관하여 연안국의 주권적 권리가 행사되며, 연안국의 경제수역에

관한 법률 또는 외국인의 입어 규제에 관한 법률이 적용된다. 따라서 어업협정의 타방 계약국을 포함하여 외국적 어선이 입어하고자 할 때는 연안국의 허가를 받아야 하고, 어업활동 또한 연안국의 법률에 따라 행해야 하며, 이를 위반한 어업활동에 대하여는 연안국의 단속 관할권이 행사된다.

(2) 동해의 양 계약국 경제수역 외측에 중간수역 설정

한-일 두 나라는 동해에 양국 국민이 자유로이 조업할 수 있는 이른바 중간수역을 설정한다는 원칙에 대하여는 협상 중간단계에서 이미 합의하였으나, 구체적인 범위와 성격에 대하여는 첨예하게 대립하였다. 일본은 1977년 러시아와의 경제수역 경계확정시에 이미 동경 135도를 자국 어업수역의 서쪽 한계선으로 합의하였기 때문에 이를 양보할 수 없으며, 한국의 관할권은 어떠한 이유로도 이곳까지 미칠 수 없다고 주장하였다. 이에 대해 한국은 동경 136도를 동쪽 한계선으로 하여 한국어선이 전통적으로 조업해 온 대화퇴 어장의 전부가 중간수역에 포함되어야 한다고 주장하였는데, 이와 같은 양측의 양보없는 대립은 일본이 1998년 1월 23일 기존의 한-일어업협정의 종료의사를 통고한 주원인이 되었다.

양국은 동쪽 한계선을 원칙적으로 135도 30분으로 하고 울릉도의 동쪽으로부터 35해리인 동경 131도 40분 선을 서쪽 한계선으로 설정함과 동시에 대화퇴 어장에서는 동쪽 한계선을 사선으로 처리하여 실질적으로 대화퇴 어장의 절반 정도는 일본의 경제수역 내에, 나머지 절반 정도는 중간수역에 위치하도록 타협하였다. 이와 같은 동해 중간수역을 설정하게 된 배경은 전적으로 독도 영유권 문제와 더불어 경제수역 경계확정에 관한 합의가 여의치 못하다는 현실 때문이었다. 그리고 이 수역에서는 해양생물자원의 보존·관리를 위하여 “각 계약국은 한-일어업공동위원회의 권고를 존중하여, 이 수역에서의 해양생물자원의 보존 및 어업 종류별 어선의 최고 조업척수를 포함하는 적절한 관리에 필요한 조치를 자국 국민 및 어선에 대하여 취한다”고 함으로써, 어업공동위원회의 권고권을 규정하였는데(부속서 I의 2), 이는 중간수역이 독도 영유권 문제와 경제수역 경계확정에 미칠 수 있는 공동관리 개념을 사전에 배제하기 위한 기술적인 타협의 결과이다.

(3) 제주도 남부에 중간수역 설정

제주도 남부와 큐슈 서부 사이의 해역은 1974년 1월에 체결된 한-일 대륙붕공동개발협정이 적용되는 수역으로서 한국이 주장하는 대륙붕의 자연연장원칙에 따른 경계선과 일본이 주장하는 중간선 사이의 중첩수역을 양국간 공동개발구역으로 설정한 바 있다.<sup>12)</sup> 그러나 대륙붕 공동개발 구역과는 별도로 새 한-일어업협정에는 양국이 각각 자국의 경제수역 외측 경계로서 주장하는 중간선이 중첩되는 해역을 일부 확장하여 이른바 중간수역으로 하였다. 또한 이 중간수역에서는 선적국주의 원칙하에 해양생물자원의 관리를 위하여 “각 계약국은 한-일어업공동위원회의 결정에 따라, 이 수역에서의 해양생물자원의 보존 및 어업 종류별 어선의 최고 조업 척수를 포함하는 적절한 관리에 필요한 조치를 자국 국민 및 어선에 대하여 취한다”고 함으로써 어업공동위원회의 결정권을 규정하였는데(부속서 I의 3), 이는 동해 중간수역에 비하여 어업에 대한 공동관리의 개념을 명확하게 규정한 것이다.

12) 柳炳華, 「東北亞地域과 海洋法」, 眞成社, 1991, p.

### Ⅲ. 경제수역 상호입어제도

#### 1. 전통적 어업실적 인정과 상호입어의 허용

양국의 경제수역이 1965년 협정상의 12해리 어업수역보다 실질적으로 확대됨에 따라, 특히 일본의 연안에서 어업활동을 활발히 전개해 온 한국 수산업계의 충격이 훨씬 큰 것이 사실이다. 해양수산부 자료에 의하면 한국은 일본 근해에서 연평균 약 22만톤, 일본은 한국 근해에서 약 11만 톤의 어획고를 올린 것으로 나타났다. 이에 따라 양국은 각자의 경제수역에서의 타방 체약국 국민에 대한 전통적 어업실적을 인정하여 일정 수준의 상호 입어를 보장하기로 하였다.

그 구체적인 내용으로는 일본의 북해도 경제수역에서 조업해 온 한국의 명태 트롤어업에 대한 어획 할당량은 협정 시행 첫해인 1999년에는 기존 실적의 50%인 1만 5천3백톤으로 제한하고 2000년부터는 어업활동이 금지된다. 대게 어업은 협정 발효일로부터 2년간 기존 어업실적(약 1,000톤으로 추정)의 50%를 인정하여 계속 조업을 보장하며, 3차년도인 2001년부터는 일본 경제수역에서의 어업활동이 금지된다. 또한 명태와 대게를 제외한 나머지 어종은 1999년부터 3년에 걸쳐 한-일 양측의 상호 입어허용량이 동등하게 되도록 연차적으로 감축 조정하기로 함으로써 균형을 유지하는 이른바 등량주의(等量主義)를 채택하였다(일본측 서한). 이것은 기존 어장의 상대적 축소로 인한 양국 어민의 피해와 충격을 최소화 하기 위한 교섭 노력의 결과이다. 그렇지만, 구체적으로 상대방 체약국 국민의 입어를 허용하는 절차에 있어서 대상 어종과 어종 및 매년의 입어 허용량을 결정하는 문제는 쌍방의 이해가 첨예하게 대립되는 중대 사안이 아닐 수 없다.

<표 2>는 1999년 2월 5일 한-일어업협정 실무협상에서 합의된 상호입어 허용 내역을 나타낸

<표 2> 1999년도 한-일 양국 경제수역 상호입어에 관한 기본 합의 내용

한국어선의 일본 경제수역 입어 허용 내역			일본어선의 한국 경제수역 입어 허용 내역		
구 분	어선수(척)	입어허용량(t)	구 분	어선수(척)	입어허용량(t)
계	1,567	149,218	계	1,575	93,773
대형선망어업	205 (35)	70,000	대·중형선망	349 (60)	76,987
오징어채낚기	558	20,735	오징어채낚기	350	4,126
장어통발어업	68	1,500	붕장어통발어업	4	10
골뱅이통발어업	5	250	이서저인망어업	48	7,323
기타통발어업	44	613	근해중형저인망	84	597
대형트롤어업	84	4,897	고정식자망어업	17	200
대형기선저인망	55	2,873	복어연승어업	240	1,408
중형기선저인망	20	4,000	끝낚시어업	396	886
자망어업	50	900	가다랭이채낚기	48	1,196
연승어업	402	1,998	외줄낚시어업	12	20
낚시어업	8	39	만새기어업	15	500외줄
대게저인망어업	30	500	대게통발어업	4	500
북해도트롤어업	6	15,300	복어반두어업	4	11
꽂치붕수망어업	32	25,613	도미양태망어업	3	8
			청새치돌붕어업	1	0.5
			기타 어업	504	3,332

자료) 해양수산부 ; 이 내용은 1차 합의사항으로서 다소의 가변성이 있을 수 있음.



것이다. 이 표에서 일본 경제수역 내의 한국어선 입어 허용 척수와 한국 경제수역 내의 일본어선 입어 허용 척수는 각각 14개 업종에 1,567척과 16개 업종에 1,575척으로서 거의 대등하지만, 타방 체약국으로부터 할당받은 어획허용량은 한국이 일본에 비하여 약 1.5배 많다. 그러나 실제 어가에 있어서는 구체적으로 검토된 바 없으므로 이 문제는 앞으로의 연구과제이다. 그리고 이 합의의 내용은 상호 무상 입어에 관한 것이기 때문에 한도를 초과하는 어획은 입어료를 지불하는 등의 별도 조치에 의해서만 가능하다.

## 2. 상호입어에 관한 양국의 입법 내용

새 협정은 각 체약국이 호혜의 원칙에 입각하여 협정과 국내법령에 따라 자국의 경제수역에 타방 체약국 국민의 입어를 허용하기로 하였다(협정 제2조). 국내법령이란, 한-일 두 나라가 1996년에 제정하여 시행 중인 경제수역 관련 법률로서, 구체적으로 한국의 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」과 일본의 「排他的經濟水域における漁業等に關する主權的權利の行使等に關する法律」을 말한다. 여기서는 두 나라 입법 내용의 요점을 검토하여 어업분야의 미래 지향적인 협력관계 설정 가능성에 관하여 논의하기로 한다.

① 법률의 적용 범위에 있어서 외국과 체결한 어업협정을 이 법에 우선하여 적용한다고 규정함으로써 국제 어업관계에 있어서는 국제법우위의 원칙이 적용됨을 선언하였다(한국법 제3조 제2항, 일본법 시행령 부칙 제2조).

② 경제수역에서 어업활동을 하고자 하는 외국인은 어선 또는 어구마다 어업허가를 받고 입어료를 납부해야 하는데, 특별한 사유가 있으면 감면이 가능하다. 그런데, 여기서 특별한 사유란 상호주의원칙의 적용을 예정한 것으로 해석된다(한국법 제5조 및 제7조, 일본법 제5조 및 제7조).

③ 외국인에 대한 어업허가의 기준을 국가간의 합의, TAC, 그리고 어업 및 어선의 규모로 하고 있는데, 특히 TAC 중에서 외국인에게 입어허용량을 배분하는 기초로서 수산자원의 동향, 내국인의 어획실태, 외국인의 조업상황, 주변 외국수역에서의 내국인 조업상황 등을 종합적으로 고려하도록 함으로써 상호주의원칙의 적용을 분명히 하고 있다(한국법 제6조, 일본법 제6조 및 시행령 제3조).

④ 시험·연구 등을 위한 수산동식물의 포획·채취행위에 대한 승인 및 수수료 납부에 관한 규정을 두고 있다(한국법 제8조, 일본법 제8조).

⑤ 경제수역에서 어획된 어획물 또는 그 제품의 해상전재금지(海上轉載禁止) 및 국내 항구에의 직접양륙금지(直接揚陸禁止)를 규정하고 있다(한국법 제11조, 제12조, 일본법 제4조 제2항).

⑥ 대륙붕의 정착성어종 및 소하성어류의 보존·관리에 관한 규정은 두고 있으나(한국법 제14조 및 제15조, 일본법 제14조 및 제15조), 경계왕래자원이나 고도회유성어종과 같은 유엔 해양법협약상 특수어종의 보존·관리에 관한 법적 근거가 누락되어 있다.

⑦ 두 나라는 공히 법령 위반 선박 또는 선장에 대하여 정선명령·승선·검색·나포 등의 필요한 조치를 취할 수 있고, 특히 나포된 선박과 선원에 대하여는 보석금 부담을 보증하는 서류를 제출하는 조건으로 반환 또는 석방한다는 규정을 두고 있는데, 이것은 유엔 해양법협약 제73조 및 제292조가 의도

<표 3> 한-일 양국 경제수역에서의 외국인 위법행위에 대한 벌칙 내용 비교

항 목	한국 (법 제17~21조)	일본 (법 제18조~21조)
1) 무허가어업, 특정금지구역 위반	벌금 1억원 이하	벌금 1천만엔 이하
2) 어업허가의 제한 또는 조건 위반	"	"
3) 어획물의 불법적 해상전재	"	"
4) 어업활동 중지명령 위반	"	"
5) 정착성어종 어업규제조건 위반	"	"
6) 시험·연구활동 승인조건 위반	벌금 5백만원 이하	벌금 5십만엔 이하
7) 허가사항표지 및 허가증 비치의무 위반	벌금 2백만원 이하	벌금 2십만엔 이하

주) 법률은 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」임.

하는 바의 선원에 대한 체형금지원칙(體刑禁止原則)을 수용한 것이다(한국법 제23조, 일본법 제24조).

⑧ <표 3>은 한-일 두 나라의 경제수역에서 외국인의 위법한 어업활동에 대한 벌칙의 내용을 나타낸 것으로서, 그 수준은 대체로 형평을 유지한 상태이다.

#### Ⅳ. 새 협정과 동해 중간수역의 법적 성격

##### 1. 새 협정의 법적 성격과 어업공동위원회

1998년에 개정된 한-일어업협정의 법적 성격은 협정의 전문 및 본문의 제1조 등에 잘 나타나 있는 바, 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 이 협정은 어디까지나 한국과 일본을 계약국으로 하는 어업에 관한 협정이다. 즉, 한-일 양국 간의 어업에 관한 문제를 조정함으로써 그 법률관계에 관하여 명시적인 합의의 이룬 양자조약(bilateral agreement)이다. 그리고 양 계약국의 상반된 이해관계를 조정하여 합의한 계약적 성질의 어업조약이기 때문에, 어업에 관한 사항 이외의 국제법상 문제는 그 내용에서 배제된다(협정 제15조).

둘째, 이 협정이 적용되는 수역은 양 계약국의 경제수역이므로(협약 제1조), 양 계약국의 경제수역 내에서 행해지는 해양생물자원의 합리적인 보존·관리 및 최적이용에 관하여 합의한 조약이다. 따라서, 양 계약국의 영해와 내수에서는 적용이 없으며, 해역의 성격상 접속수역은 경제수역에 포함된다. 그리고 한-일 양국 사이에는 경제수역 이원의 공해대(公海帶)가 존재하지 않기 때문에 원칙적으로 공해에 대한 적용도 없다.

셋째, 이 협정은 한-일 양국이 유엔 해양법협약 당사국으로서 협약의 이념에 기초하여 양국간의 국제 어업질서를 확립하고, 어업분야 협력관계를 유지·발전시킬 것을 목적으로 하는 조약이기 때문에(협정 전문), 양 계약국 경제수역에의 타방 계약국 국민의 입어를 일정 범위에서 상호 허용하는 상호주의원칙에 기초한 어업협력협정이다. 그리고 양 계약국의 경제수역 내에서는 어업관리 및 범칙행위의 단속 관할권 행사에 있어서 이른바 연안국주의(沿岸國主義)가 적용된다.

넷째, 이 협정은 양 계약국 사이의 경제수역 경계획정이 용이하지 않은 현실을 감안하고, 양 계약국간의 정치·경제·사회적 관계의 특수성을 반영하여 체결한 잠정적 어업협정(provisional

fisheries agreement)이다.<sup>13)</sup> 그리고 쌍방이 각각 자국의 경제수역인 것으로 주장하는 수역이 중첩됨으로써 생겨난 두 곳의 중간수역들은 양 체약국의 주권적 권리가 행사되는 경제수역이기는 하되(부속서 II-2), 자국의 관련 법령을 타방 체약국 국민에게 적용하는 것을 유보하는 수역이다(부속서 I-2-가). 중간수역에서의 어업관리 및 범칙행위의 단속 관할권은 전적으로 선적국이 행사하는 이른바 선적국주의(船籍國主義)가 적용된다.

한편, 한-일 양 체약국 정부가 각각 임명하는 2인씩의 대표로 구성되는 한-일 어업공동위원회(Korea-Japan Joint Fisheries Commission)는 협정 제12조의 규정에 따라 협정의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 설립되는 기능적 국제협의기구로서 독자적인 법인격을 갖지는 않는다. 어업공동위원회는 다음과 같이 제한적인 내용에 대하여 협의·권고권을 갖는다(협정 제12조 제4항).

- ① 타방 체약국 국민에 대한 입어허가 조건(어종·어장·어획량 등)에 관한 사항
- ② 조업질서 유지에 관한 사항
- ③ 해양생물자원의 실태에 관한 사항
- ④ 어업분야 협력에 관한 사항
- ⑤ 동해 중간수역에서의 해양생물자원 보존·관리에 관한 사항
- ⑥ 기타 협정의 시행에 관한 사항.

그리고 제주도 남부 중간수역에서의 해양생물자원 보존·관리에 관하여는 협의·결정권을 갖는다(동조 제5항). 그런데, 양 체약국 동수의 대표로 구성되는 어업공동위원회가 협의를 통하여 공동의 이해관계에 관한 권고안에 합의한다는 것은 그 자체로서 쉬운 일이 아니다. 그것은 1965년 한-일어업협정의 어업공동위원회 운영 경험을 통하여서도 입증된 바 있다.<sup>14)</sup>

그런데, 어업공동위원회의 “권고”는 그 자체가 바로 법적 구속력을 갖는 규제 또는 관리조치로서의 효력을 갖는 것이 아니고, 각 체약국이 그 권고를 수용하여 각각 국내적 조치를 취해야만 비로소 유효한 조치가 되는 것이기 때문에, 어업공동위원회의 권고는 각 체약국에 대하여 직접 법적 구속력을 발하는 것이 아니다. 이것이 공동관리(joint control)의 개념을 함축하는 “결정”과 다른 점이다.

이상에서 논의한 바와 같이 새 한-일어업협정의 법적 성격은 한-일 양 체약국 경제수역과 두 근해 중간수역에서의 국제 어업질서 유지와 상호협력관계에 관하여 합의한 잠정적 양자조약이다. 즉, 타방 체약국 경제수역에서는 상호입어에 관한 규칙 제정과 집행의 연안국주의에 의하여 어업활동이 규율되고, 동해 중간수역에서는 완전한 자유어업이 허용되는 한편, 제주도 남부의 중간수역에서는 공동관리방식에 의한 어업이 행해지지만, 두 중간수역에서의 규칙 제정과 집행은 선적국주의에 의한 다. 이러한 잠정체제는 장차 양 체약국이 경제수역 경계획정에 합의함으로써 해소될 것이다.

13) 유엔 해양법협약 제74조 제3항이 규정하는 바와 같이, “이러한 약정은 최종 경계획정을 침해하지 않는다”. 따라서, 경제수역 경계획정은 잠정협정의 시행에 따라 행해진 당사국의 활동은 고려되지 않기 때문에, 그러한 활동은 그 수역이나 자원에 관하여 어떠한 기득권도 창출하지 못한다. 그러므로, 당사국간의 명시적인 합의로써 달리 규정하지 않는 한, 그것이 최종적인 합의를 구성하는 것으로 볼 수 없다(Rainer Lagoni, “Interim Measures Pending Maritime Delimitation Agreements”, *AJIL*, vol. 78, No. 2, 1984.

14) 柳炳華, 「東北亞地域과 海洋法」, 眞成社, 1991, pp. 334~340.

## 2. 동해 중간수역과 독도

### 1) 동해 중간수역의 법적 성격

새 한-일어업협정상 양 체약국 경제수역 외측경계 바깥의 수역에 대한 공식적인 명칭은 존재하지 않는다. 이 점이 한-중어업협정에서 잠정조치수역 및 과도수역을, 그리고 일-중어업협정에서 잠정조치수역을 협정상에 공식적으로 명기한 것과의 차이이다. 다만, 설명의 편의를 위하여 한국은 중간수역이라 칭하고, 일본은 잠정수역이라 칭할 뿐이다. 중간수역이나 잠정수역이나 공히 이 수역이 지리적으로 양 체약국 경제수역의 중간에 위치하며, 아직 경제수역 경계획정에 합의하지 못하였기 때문에 잠정적인 법체제를 유지하는 수역일 뿐, 그 이상의 어떤 함축된 법적 의미를 지닌 용어는 아니다. 그런데, 동해 중간수역과 제주도 남부의 중간수역과는 법적 성격이 동일하지 않다. 즉, 동해 중간수역에 대하여는 공동관리의 개념을 완전히 배제한 반면에, 제주도 남부 중간수역은 자원관리상 다른 잠정조치수역과 마찬가지로 완전한 공동관리 개념을 적용하는 수역이다. 여기서는 동해 중간수역의 법적 성격을 중심으로 논의하기로 한다.

동해 중간수역에 있어서 양 체약국은 해양생물자원의 보존과 관리를 위하여 자국의 국민과 어선에 대하여 적절한 조치를 취하도록 되어 있다. 이는 어업 규제조치를 정하는 권한 즉, 입법적 관할권 (legislative jurisdiction)을 각자 자국의 국민과 어선에 대하여만 행사할 수 있도록 규정한 것으로서 공동으로 행사하지 않음을 의미한다. 또한, 이 수역에서는 양 체약국이 어업에 관한 자국의 법령을 타방 체약국의 국민과 어선에 대하여 적용하지 않도록 되어 있는데(부속서 I-2-가), 이것은 타방 체약국 국민과 어선의 범칙행위를 자국의 법령에 따라 단속하지 않는 것으로서, 이른바 선적국주의를 적용한다는 의미이다. 따라서, 집행적 관할권(enforcement jurisdiction)도 공동으로 행사하지 않음을 의미한다.

이와 같이 어떤 종류의 국가 관할권도 공동으로 행사하지 아니하고, 각각 자국의 국민과 어선만을 대상으로 관할권을 행사하게 되어 있기 때문에, 이는 바로 공해에서의 선박에 대한 통상적인 관할권 행사방식 즉, 속인적 관할권(屬人的 管轄權)과 동일한 것이다. 따라서, 동해 중간수역의 법적 성격은 공동관리수역(joint control zone)도 아니고, 1965년 협정상의 공동규제수역(joint regulatory zone)도 아니다.

사실 어업협정 개정 교섭과정에서 동해 중간수역의 법적 성격에 관한 문제를 두고 공동관리수역으로 해야 한다는 일본측의 제의가 있었으나, 공동관리의 개념이 독도와 그 영해에 투사되어 독도 영유권에 영향을 미칠 수 있다는 한국측의 강력한 반대로 일본측 제의는 철회되었다. 여기서 공동관리의 개념은 관할권 행사 방식에 있어서의 공동입법, 공동집행을 의미하고, 공동관리의 대상에 따라 해역의 공동관리와 어업 및 자원의 공동관리로 나누어 생각할 수 있으나, 한-일어업협정은 그 문언상 동해 중간수역에 대하여 위의 어느 공동관리 개념도 함축하고 있지 않다.

그러면 왜 이 수역을 공해라 칭하지 않고 중간수역이라 하는가? 경제수역은 연안국이 복합적인 권리를 행사하는 수역이다. 즉, 연안국은 자국의 경제수역에서 생물·비생물자원에 대한 주권적 권리 뿐

만 아니라, 해양환경의 보호·보전, 해양과학조사, 인공섬 등의 설치 및 사용에 대한 관할권을 행사하게 되는데, 어업협정은 이 중에서 생물자원을 보존·관리·개발·이용하는 행위 즉, 어업에 관한 연안국의 주권적 권리 행사만을 대상으로 하는 조약이다. 따라서, 어업에 관한 자국의 법령을 타방 체약국 국민과 어선에 대하여 적용하지 않는다고 규정한 점에 유의해야 한다. 그렇다고 해서 제3국에 대한 관할권 행사를 배제한다는 규정도 없기 때문에 당연히 배제되지 않는다. 그러므로 중간수역의 성격을 완전한 공해로 볼 수는 없고, “공해와 유사한 수역” 즉, “공해적 성격의 어업수역”으로 보는 것이 옳다.

동해 중간수역에서는 양 체약국의 국민이 각각 자국법에 따라 자유로이 어업활동을 할 수 있기 때문에, 양 체약국이 각자 자국의 국민과 어선만을 규제하도록 되어 있어서 어업자원의 보존·관리가 미흡할 수도 있게 된다. 이 문제에 대하여 양 체약국은 상호 협력할 필요성이 있음을 인정하여 어업공동위원회 합의사항을 양 체약국에게 권고하도록 하였다(협정 제12조 4항 및 부속서 I-2-나). 그러나 국제법상 권고는 그 자체로서 법적 구속력을 갖지 않을 뿐만 아니라, 양 체약국이 어업공동위원회의 권고를 존중하여 각자 독자적인 판단으로 자국의 국민과 어선에 대하여 취할 조치를 정하는 것이므로 협정 체약국이 어업공동위원회의 권고에 구속되는 것은 아니다. 이 점에 있어서 제주도 남부의 중간수역에서는 어업관리에 대한 어업공동위원회의 결정권을 인정할 것과 구분된다.

결론적으로 동해 중간수역의 법적 성격은 일반적인 잠정수역과 유보수역으로서의 공해와의 중간적 성격 즉, 공동관리의 개념이 배제된 공해적 성격으로서 어업활동에만 한정되는 잠정적 공동어업수역(provisional common fishery zone)이다.

## 2) 유사한 잠정수역간의 성격 비교

한-중-일 세 나라가 최근에 개정 또는 체결한 일련의 어업협정에 의하여 잠정적으로 설정되는 수역들 중에는 중간수역과 유사한 여러 가지 명칭의 수역이 있다. 이들 중에는 「잠정조치수역」과 「과도수역」처럼 어업협정상 공식적으로 명기된 것도 있고, 한-일어업협정상의 동해와 제주도 남부수역, 그리고 일-중어업협정상의 북위 27도 이남의 동중국해 수역과 같이 협정상 명칭이 부여되지 않은 수역도 있는데, 이들 수역의 공통점과 차이점을 비교해 보면 다음과 같다.

먼저, 공통점으로는 첫째, 양 체약국의 국민과 어선이 함께 어업활동을 할 수 있는 공동어업수역이라는 점이다. 여기서 공동어업수역이란, 양 당사국 국민이 각각 자국법령에 따라 같은 수역에서 함께 어업활동을 한다는 의미일 뿐, 공동관리나 공동규제의 의미를 함축하는 것은 아니다. 둘째, 관할권 행사의 선적국주의를 택하고 있다는 점이다. 다만, 잠정조치수역과 과도수역에서는 공동승선·감시 및 주의환기 등과 같은 선적국주의 원칙의 예외적 요소를 다소 포함하는 점도 있다. 셋째, 어업협정의 타방 체약국 국민에 대하여만 관할권 행사가 유보될 뿐, 이들 수역의 법적 지위는 경제수역이기 때문에 비체약국인 제3국에 대한 각 체약국의 관할권 행사는 가능하다는 점이다.

그러나 해양생물자원의 보존·관리를 위하여 어업활동에 대한 규제조치를 결정하는 방식에 있어서는 다소간 차이가 있다. 즉, 일-중어업협정상의 잠정조치수역과 한-중어업협정상의 잠정조치수역 및 과도수역, 그리고 한-일어업협정상의 제주도 남부 중간수역에서는 어업공동위원회의 “결정

(decision)"에 의하여 규제조치를 취하게 된다.<sup>15)</sup> 규제조치를 어업공동위원회가 결정한다는 것은 양 체약국이 공동으로 입법적 관할권을 행사한다는 의미이며, 어업공동위원회의 결정은 양 체약국에 대하여 법적 구속력을 가진다.

이와는 대조적으로 한-일어업협정상의 동해 중간수역과 일-중어업협정상의 북위 27도 이남의 동중국해에서는 어업활동에 대한 규제조치를 어선의 선적국만이 취하고, 어업공동위원회는 양 체약국에 대하여 "권고(recommendation)" 할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>16)</sup> 물론 양 체약국은 어업공동위원회의 권고를 최대한 존중하여 각각 자국민과 자국어선에 대하여 취할 조치를 독자적으로 결정하고 적용하게 된다. 그런데, 이와 같은 규정에 합의하게 된 배경은 독도와 조어도(센가꾸)의 법적 지위에 대한 영향을 배제하기 위한 각 체약국들의 배려인 것이다. 이 점에 있어서 한-일어업협정상 동해 중간수역과 일-중어업협정상 북위 27도 이남의 동중국해 수역의 법적 성격은 동일하다고 할 수 있다. <표 4>는 두 수역의 동질성을 확인하는 내용을 정리한 것이다.

<표 5>는 한-중-일 세 나라 사이에 각각 체결된 쌍무적 어업협정상 표기된 중첩수역의 명칭과

<표 4> 동해 중간수역과 북위 27도 이남 동중국해 수역의 성격 비교

구 분	동해 중간수역	북위 27도 이남 수역
협정상의 명칭	없음	없음
수역의 법적 지위	경제수역(협정수역)	경제수역(협정수역)
법적용의 원칙	어업에 관한 법령 상호적용 유보	어업에 관한 법령 상호적용 유보
자원 관리방식	어업공동위원회의 권고	어업공동위원회의 권고
수역 내의 도서	독도	조어도(센가꾸), 요나꾸니, 사끼시마 군도
협정상 도서 표기	없음	없음
관련 조항	한-일어업협정 ; 제9조 1항, 제12조 4항, 부속서 I의 제2항	일-중어업협정 ; 제6조 (b), 제11조 2항, 서신교환

<표 5> 한-중-일 세 나라 사이의 각 중첩수역의 명칭과 관리방식 대비

협정명칭	수역의 위치	공식명칭	면적 (km <sup>2</sup> )	어업 관할권 행사주체		법적 성격
				규칙제정권	규칙집행권	
한-일 어업협정	동해 중간수역	없음	95,775	선적국	선적국	공해적 성격
"	제주도 남부 중간수역	없음	26,712	공 동	선적국	공동관리수역
한-중 어업협정	황해 잠정조치수역	잠정조치 수역	83,489	공 동	선적국 (주의환기)	공동관리수역
"	황해 과도수역	과도수역	한 ; 28,926 중 ; 26,367	공 동	선적국 (주의환기+공동입점)	공동관리수역
일-중 어업협정	동중국해 잠정조치수역	잠정조치 수역	176,335	공 동	선적국 (주의환기)	공동관리수역
"	북위 27도 이남 수역	없음		선적국	선적국	공해적 성격

주) 각 수역의 면적은 국립해양조사원이 산정한 것이며, 일-중 잠정조치수역의 면적은 해양수산부 추정치임.

15) 일-중어업협정 제7조 제2항 ; 한-중어업협정 제7조 제2항 및 제8조 제3항 ; 한-일어업 협정 제12조 제5항.

16) 한-일어업협정 제12조 제4항 ; 일-중어업협정 제11조 제2항의 (1).

그들 수역에서의 어업 관리방식 등을 비교한 것이다. 이 표에서 “주의환기”는 범칙어선을 발견한 타방 체약국 단속선이 현장에서 주의를 환기시킬 수 있는 약한 정도의 관할권 행사의 형태이다. 그리고 “공동입검”은 양 체약국 관헌이 어느 일방 체약국의 단속선에 공동승선하여 범칙어선에 대한 정선명령, 승선검색 등의 공동감독·검사를 행하는 단속방식으로서 상당히 강력한 공동관리 방식에 해당된다.

### 3) 동해 중간수역과 독도 영유권 문제와의 관계

영유권에 관한 분쟁이 있는 독도를 양 체약국간에 합의된 중간수역 안에 위치하게 하는 것은 이러한 잠정수역의 합의로써 분쟁도서에 관한 당사국으로서의 지위까지도 합의한 것으로 해석될 수 있으므로, 한국이 독도 영유권에 관하여 일본과 동등한 권원 밖에 갖고 있지 않다는 결과가 되리라는 비판적 견해가 있다.<sup>17)</sup>

그러나 국제조약은 체약국간에 교섭을 통하여 합의된 사항을 기록한 문서이기 때문에, 독도의 영유권에 관하여 어업협정에 무언가 규정하기 위하여는 그 내용을 일본과 교섭해야 하는데, 고유 영토의 영유권을 외교적 교섭의 대상으로 삼을 수는 없는 것이다. 왜냐하면, 독도 영유권에 관한 교섭을 행하는 것은 그 행위 자체가 한국의 영유권이 공고하지 못하다는 점을 인정하고 시작하는 결과로 되기 때문이다. 즉, 어업협정 이전에 독도는 역사적으로나 법적으로 한국의 고유영토로 굳혀진 것이다. 따라서, 어업협정을 통하여 일본으로부터 그 영유권에 대한 동의를 받아야 한국의 영토로 되는 것이 아니다.

만일 독도 영유권이 국제분쟁의 대상이라는 점을 한국이 인정하고 어떤 조약을 통하여 영유권 문제를 분명히 하고자 한다면, 그 사안은 어업협정에 관한 외교교섭이 아닌 영유권 회담을 개최하여 거기서 합의된 사항을 내용으로 하고 영구적 효력을 갖는 영토조약을 체결해야 하는 것이다. 그와 같은 중대한 사안은 유효기간 3년이 경과하면 언제든지 일방 체약국의 의사에 의하여 종료시킬 수 있도록 합의된 어업협정에 규정할 대상이 아니다.

사실 한국의 입장으로서의 한-일어업협정을 통하여 독도의 영유권을 명확히 함으로써 향후 분쟁의 소지를 없애는 것이 바람직하지만, 외교협상은 상대가 있으므로 이를 관철하기에는 한-일 관계상 현실적으로 불가능한 것이 사실이다. 따라서, 양국의 민감한 정치적 현안인 독도문제를 구체적으로 거론하지 않고 현상유지를 택한 것은 불가피한 선택이었다고 할 수 있다.

새 한-일어업협정은 어업에 관한 협정으로서 어업에 관한 사항만을 규정한 양자조약이다. 협정의 제목이 「대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정」일 뿐만 아니라, 어업 이외의 다른 문제에 대하여 간접적인 영향도 미치지 않도록 하기 위하여 “이 협정의 어떠한 조항도 어업문제 외의 국제법상 문제에 관한 각 체약국의 입장을 해하는 것으로 간주되어서는 아니 된다”는 이른바 배제조항까지도 두고 있다(협정 제15조).<sup>18)</sup>

그리고 이와 같은 사실을 확고히 뒷받침하는 국제판례로서 1953년 ICJ는 망끼에·에크레오 섬에 대한 영국과 프랑스간의 영유권분쟁 사건의 판결을 통하여 어업협정상 섬의 위치가 공동어업수역 내

17) 金榮球, “신 한-일어업협정과 독도 영유권 문제에 관한 국제법적 고찰”, 『社會科學研究論叢』, 제6호, 한국해양대학교 사회과학연구소, 1998.

18) 여기서 양국간 국제법상 문제는 독도 영유권 문제와 그에 따른 동해 해양경계 획정문제, 그리고 한-일대륙붕

에 위치하든, 그 바깥에 위치하든 간에 영유권과는 무관하다는 기본원칙을 확립한 바 있다.<sup>19)</sup>

즉, 공동어업수역의 설정에 관한 합의는 그 수역 내의 분쟁도서에 대한 공동영유권까지를 합의한 것으로 보아서는 안된다.

이와 같은 사실을 더욱 확고히 뒷받침해 주는 증거는 1965년의 한-일어업협정 제5조에 의하여 설정되었던 공동자원조사수역 안에 독도가 위치하였고, 협정 제6조에 의하여 설치되었던 한-일어업공동위원회는 공동자원조사수역의 운영에 관한 권고권을 가졌지만(협정 제7조 제1항(a) 및 (b)), 그 협정이 운영되어 온 지난 33년간 독도의 지위에는 하등의 변경도 없었을 뿐만 아니라, 한국의 영유권이 오히려 더욱 공고해졌다는 데에서 찾을 수 있다. 따라서, 단순히 독도가 공동자원조사수역보다도 공동관리의 개념이 더 희석된 중간수역 내에 위치한다고 하여 그 법적 지위가 훼손된다고 주장하는 것은 단지 기우에 지나지 않는다고 본다. 더욱이 한-일어업공동위원회의 권능이 단순한 권고권에 지나지 않는 점은 1965년 협정의 경우와 다를 바 없다.

#### 4) 독도 영해와 접속수역의 지위

새 한-일어업협정은 한-일 양 계약국의 경제수역에 적용되며, 경제수역은 영해의 외측경계 바깥에 설정되는 수역이기 때문에 영해는 어업협정의 대상수역이 아니다.<sup>20)</sup> 그리고 이른바 중간수역은 어업협정이 적용되는 협정수역의 일부에 대하여 설정된 것이고, 독도 영해가 그 중간수역에 의하여 둘러싸여 있다고 해서 그 자체로서 중간수역으로 변질되는 것이 아니기 때문에, 굳이 “독도의 영해는 중간수역에서 제외된다”는 명시적 규정을 어업협정에 둘 필요가 없다. 이와 같이 독도 영해는 어업협정의 적용 대상이 아니기 때문에 어업협정에 의하여 아무런 영향도 받지 않는다. 즉, 독도 영해는 한국의 「영해 및 접속수역법」에 의하여 설정되었고, 앞으로도 이 법률에 따라 한국의 영해주권이 행사될 것이다.

한편, 독도 영해 외측이 중간수역화 됨으로써 그 접속수역에 대한 한국의 관할권이 훼손되거나 일본과의 관할권 충돌이 발생할 개연성에 대하여 우려할 수도 있다. 그러나 접속수역은 영토나 영해에서 연안국의 관세·재정·출입국관리 및 보건·위생에 관한 법규 위반을 방지할 목적으로 영해 외측 경계의 바깥 쪽에 영해기선으로부터 24해리까지의 범위에 설정되는 수역이다. 다시 말하면, 접속수역은 밀수, 탈세, 불법 출입국, 마약 밀거래 등의 제한적 범주의 범죄행위를 단속하기 위하여 설정되는 수역이다. 그리고 접속수역과 관련하여 연안국이 행사하는 이러한 관할권의 내용은 주로 선박의 항해활동과 관계되는 사항들이다.

공동개발구역의 경계선 획정문제의 두 가지로 집약된다. 또한 독도 영유권 문제에 대한 양 당사국의 합숙된 입장은 다음 두 가지의 내용인 것으로 해석된다. 첫째, 한국의 입장은 한국이 현실적이고 실효적으로 독도를 점유·지배하고 있다. 따라서, 영토에 관한 국제분쟁은 존재하지 아니한다. 둘째, 일본의 입장은 독도에 대하여 양국이 영유권을 주장하는 문제가 현실적으로 존재한다는 것이다.

19) “... Even if it be held that these groups lie within this common fishery zone, the Court can not admit that such an agreed common fishery zone in these waters would involve a regime of common user of land territory of the islets and rocks, since the Articles relied on refer to fishery only and not to any kind of user of land territory...” (ICJ, *Minquiers and Ecrehos Case*; Judgement of 17 XI 53, p. 58

21) 유엔 해양법협약 제55조; 한국의 배타적 경제수역법 제2조; 일본의 배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률 제1조.



그런데, 경제수역과 접속수역이 공히 영해의 외측경계 바깥에 설정되기 때문에 한국과 같이 경제수역과 접속수역을 모두 선포한 국가에서는 접속수역과 경제수역은 자연히 중복되게 된다. 그러나 두 수역은 법적 지위가 서로 상이하므로 별개의 수역으로 공존하여도 아무런 법적 충돌문제를 가져 오지 않는다. 유엔 해양법협약 제33조 제1항이 “접속수역에서 관세·재정·출입국관리 또는 위생 관련 법령의 위반 방지에 관하여 필요한 통제를 행사할 수 있다(… the coastal state may exercise the control necessary to ; …)” 라고 규정했기 때문에 여기에 규정된 것 외에 어업에 관한 사항까지도 포함될 수 있다고 보는 것은 지나친 확대해석으로서 성실한 해양법 해석 태도가 아니다. 왜냐하면, 어업관리 문제는 경제수역제도에 의하여 규율되기 때문이다. 그리고 1974년 The Taiyo Maru 사건의 판결에서 미국 법원이 연안국의 접속수역 관할권에 어업관할권까지를 포함했던 것은 그 당시에 접속수역이 공해에 설치된 것이었고, 경제수역제도가 성립되지 않았던 시대적 상황에 기초했기 때문이었다.<sup>21)</sup>

즉, 접속수역과 경제수역이 중복되는 수역에서 연안국은 접속수역에 대한 권리와 경제수역에 대한 권리를 모두 행사하는 것이다. 따라서, 어업협정에 의하여 영해 외측경계 바깥의 일부 수역이 중간수역화 되고, 그 수역에서 어업에 관한 연안국의 법령 적용이 제한받게 된다고 하더라도, 접속수역에 관한 법령은 어업에 관한 법령이 아니므로 어업협정에 의하여 접속수역 관할권은 제약받지 아니한다. 그러므로 어업협정 시행 이후에도 한국은 독도 영해 외측에 설정된 접속수역에 대한 관할권 행사에는 아무런 영향을 받지 아니한다고 해석함이 타당하다.

독도 주변 해역이 종전에는 국제법상 공해의 지위를 확보하고 있었으나, 새 어업협정에 의하여 사실상 공동관리수역인 중간수역 내에 위치하므로 한국의 영유권이 종전보다 약해지고 일본의 주장이 강화될 수 있다는 견해도 있다. 그러나 이에 대하여는 독도가 12해리의 영해를 가지며 울릉도가 독자적인 35해리의 경제수역을 가지므로 독도와 울릉도의 거리가 약 47.4해리임을 고려해 볼 때, 울릉도와 독도 사이에는 사실상 0.4해리의 중간수역만 존재하므로 종전에 비해 일본의 독도에 대한 영유권 주장 근거가 강해졌거나, 일본어선의 독도 영해 침범 가능성이 증대했다고 볼 수는 없다.

결과적으로 개정 어업협정은 독도의 영유권 문제를 근본적으로 해결하지는 못하였지만, 기존의 독도의 지위에 대하여 아무런 부정적인 영향도 주지 않는다고 할 수 있다. 그리고 독도 영유권에 관한 제반 문제는 한-일 양국간에 쟁점화 하지 않는 것이 법적으로나 정치적으로 한국에게 부담을 주지 않는 대책임에 틀림이 없다고 본다.<sup>22)</sup>

## V. 결론 및 제언

국제법상 공해를 협정수역으로 하여 운영해 온 1965년의 한-일어업협정을 경제수역 체제에 부합되는 협정으로 개정한 새 협정의 특징은 기존의 공동규제수역과 공동자원조사수역이 없어지는 대신,

21) Frank Wooldridge, "Contiguous Zone", *Encyclopedia of Public International Law*, Installment 11, Elsevier Science Publishers B.V., 1989, p. 81.

22) 金燦奎, "새 韓日漁業協定과 獨島", 「國際問題」, 1999년 1월호, p. 39.

다음과 같은 두 가지 새로운 제도가 신설된 점이다. 먼저 협정의 양 체약국은 영해기선으로부터 일정한 범위의 경제수역을 갖게 되고, 타방 체약국 경제수역에의 입어문제는 상호주의 원칙에 기초하여 전통적 어업실적을 인정하는 바탕에서 해결해 나가게 된다. 그리고 동해의 중간수역과 제주도 남부의 중간수역은 당해 수역의 법적 성격에 따라 별도의 어업 관리제도가 적용되게 된다.

즉, 공해를 협정수역으로 했던 어업협정은 경제수역 시대에는 그 타당성이 상실되기 때문에 새 한-일어업협정은 과거의 틀이나 개념에서 탈피하여 새로운 시각에서 해석되고 시행되어야 한다. 이 논문의 결론으로서 새 어업협정의 법적 성격, 경제수역 상호입어 허용문제, 동해 중간수역의 법적 성격과 독도 영유권 문제에 관하여 요약하고, 향후의 주요 대책을 제시하고자 한다.

① 새 한-일어업협정의 법적 성격은 한-일 양 체약국 경제수역과 두 군데 중간수역에서의 국제 어업질서 유지와 상호협력관계에 관하여 합의한 잠정적 양자조약이다. 즉, 타방 체약국 경제수역에서는 상호입어에 관한 규칙 제정과 집행의 연안국주의에 의하여 어업활동이 규율되고, 동해 중간수역에서는 완전한 자유어업이 허용되는 한편, 제주도 남부의 중간수역에서는 공동관리방식에 의한 어업이 행해지지만, 두 중간수역에서의 규칙 제정과 집행은 선적국주의에 의한다. 이러한 잠정체제는 장차 양 체약국이 경제수역 경계획정에 합의함으로써 해소될 것이다.

② 경제수역 체제의 정착 초기에 상호입어를 허용하는 것은 체제 전환으로 인한 충격을 완화하기 위한 방편으로서 해양법상 인정된 제도이며, 특히 상호 의존관계가 심한 해역일수록 그 필요성은 더 크다고 할 것이다. 상호입어의 허용 범위도 계속하여 단순 등량주의(等量主義)에 의하는 것보다는, 등가주의(等價主義)도 동시에 도입함으로써 궁극적인 어업이익의 공유 방안을 모색하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 또한, 지금까지 자유어업에 익숙해 있는 두 나라 어업인들로 하여금 새로운 경제수역 어업관리 규범에 조속히 적응하도록 계도하는 것이 필요하다. 그러므로 정부와 수산업협동조합은 그 계통조직을 활용하여 어업인에 대한 준범어업 홍보활동과 더불어 지도·단속활동을 한층 강화해야 할 것이다.

③ 동해 중간수역이 생성된 직접적인 원인은 독도 영유권에 대한 한-일 양국의 주장이 경합되기 때문이다. 비록 한국의 「분쟁 없음」이라는 기존의 일관된 정책이 있기는 하나, 현실적으로 영유권에 대한 불일치가 있음을 부인할 수 없다. 따라서, 새 어업협정은 독도 영유권 자체는 물론이고, 장차 계속될 경제수역 경계획정 교섭과정에도 추호의 악영향을 미치지 않도록 특히 동해 중간수역의 운영에 신중을 기하여야 한다.

④ 협정 시행에 따른 구체적인 분쟁 해결방안이 마련되어야 한다. 타국의 영해를 침범하여 행하는 어업활동은 엄연한 범죄행위이지만, 타국 경제수역 내에서의 어업법령 위반에 대한 처벌제도로써 체형금지원칙(體刑禁止原則)이 해양법협약상 확립되어 있고, 한-일어업협정도 이 정신을 그대로 반영하고 있다. 따라서, 적절한 담보금 총당을 위한 보증기금을 설치·운용함으로써 선의의 경미한 범칙어업을 행한 선원이 용이하게 방면될 수 있는 구체적인 방안을 강구하는 것도 시급한 과제이다.

⑤ 새 어업협정 체제에 의하여 설정된 한-일간의 중간수역에 대하여는 중국이 비체약국이고, 한-중간의 황해 잠정조치수역과 과도수역에 대하여는 일본이 비체약국이며, 일-중간의 동중국해

잠정조치수역에 대하여는 한국이 비체약국 지위에 놓인다. 그러나 이들 수역은 세 나라가 공히 상호 의존성을 갖는 어장으로 개발되어 왔기 때문에 새 협정체제 가동 후에는 상호주의 원칙에 따라 세 나라가 협력하여 해결해야 할 문제가 생기게 되므로 그에 대한 대비가 필요하다.

## 참 고 문 헌

- 김석현, “주요 도서 분쟁사례”, 「국제법평론」, 창간호, 1996.
- 金榮球, “東海에 있어서 韓-日間の EEZ 境界劃定에 關한 海洋法協約 제121조 3항의 解釋과 適用”, 「서울 국제법연구」, 제3권 1호, 1996.
- ———, “신 한일어업협정과 독도 영유권 문제에 관한 국제법적 고찰”, 「社會科學研究 論叢」, 제6호, 한국해양대학교 사회과학연구소, 1998.
- 金燦奎, “排他的 經濟水域의 設定과 獨島”, 「國際問題」, 1996년 5월호.
- ———, “새 韓日漁業協定の 締結을 보고”, 「국제법평론」, 제10호, 1998.
- ———, “새 韓-日漁業協定과 獨島”, 「國際問題」, 1999년 1월호.
- 朴鍾聲, 「海洋法研究」, 檀國大學校出版部, 1978.
- 백진현, “해양경계 획정원칙의 변천과 한반도 주변해역의 경제문제”, 「海洋政策研究」, 제6권 제1호, 1991.
- 柳炳華, 「東北亞地域과 海洋法」, 眞成社, 1991.
- 이창위, “경제수역 실시와 관련된 법적 문제”, 「서울국제법연구」, 제2권 1호, 1995.
- 崔宗和, 「國際海洋法講義」, 太和出版社, 1998.
- ———, “새 漁業協定體制와 責任漁業의 履行”, 「水産經濟研究」, 제5권 1호, 1998.
- ———, “韓-日漁業協定 改定問題에 關한 基礎研究”, 「水産海洋教育研究」, 제9권 2호, 1997.
- Edward D. Brown, *The International Law of the Sea*, vol. I, Dartmouth Publishing Company, 1994.
- Jonathan I. Charney & Lewis M. Alexander, *International Maritime Boundaries*, vols. I · II · III, The American Society of International Law, 1993.
- Lewis M. Alexander, “International Perspective on Maritime Boundary Disputes between Korea, Japan and China”, Paper presented at KMI Seminar, Seoul, Oct. 1998.
- Mark B. Feldman & David Colson, “The Maritime Boundaries of the United States”, *American Journal of International Law*, vol. 75-4, 1981.
- Rainer Lagoni, “Interim Measures Pending Maritime Delimitation Agreements”, *American Journal of International Law*, vol. 78-2, 1984.
- Robin R. Churchill, “Fisheries issues in maritime boundary delimitation”, *Marine Policy*, vol. 17-1, 1993.
- ———, “Maritime Delimitation in the Jan Mayen Area”, *Marine Policy*, vol. 9-1, 1985.
- Rudiger Wolfrum, “Fishery Commissions”, *Encyclopedia of Public International Law*, Installment 11, Elsevier Science Publishers B.V., 1989.
- Sam Bateman, “Sources of Conflicts at Sea in the Context of the Western Pacific : The Deadly Triangle of Economic Growth, Marine Resources and Naval Arms”, *Conflict and Order at Sea*, East and West Studies Series 43, Institute of East and West Studies, Yonsei University, 1998.
- Tsuneo Akaha, “Fishery Relations in Northeast Asia”, *UN Convention on the Law of the Sea and East Asia*, East and West Studies Series 40, Institute of East and West Studies, Yonsei University, 1998.