

韓·中 漁業協定과 '이어도' 주변수역의 법적 문제

김 부 찬*

목 차

- | | |
|-------------------------------------|---------------------|
| I. 서론 | 2. 한·중 어업협정의 주요 내용 |
| II. 배타적 경제수역제도와 한·중 어업협정 | IV. 이어도 주변수역의 법적 지위 |
| 1. 배타적경제수역제도의 의의 및 한·중간
경계획정의 문제 | 1. 이어도의 위치 및 성격 |
| III. 한·중 어업협정의 특징 및 주요 내용 | 2. 이어도의 중요성 및 활용 계획 |
| 1. 한·중 어업협정의 특징 | 3. 이어도의 주변수역의 법적 지위 |
| | V. 결 론 |

I. 서론

'유엔 海洋法協約'(UN Convention on the Law of the Sea)은 1982년 4월에 체결되었으며, 1994년 11월 16일부터 발효되고 있다. 유엔 해양법 협약(이하, '해양법 협약'으로 칭함)의 채택을 전후로 해양법질서는 많은 변화의 조짐을 보이고 있으며, 이러한 변화는 한반도를 중심으로 한 東北亞海域¹⁾에 대해서도 많은 영향을 미치고 있다. 해양법 협약은 연안국으로 하여금 基線(baseline)으로부터 최대 12해리 領海 및 200해리 排他的經濟水域(exclusive economic zone: EEZ)을 설정할 수 있도록 하는 동시에 大陸棚을 최대 350해리 이원에 이르기까지 설정할 수 있도록 함으로써 연안국의 해양 관할권을 질적 양적으로 확대할 수 있도록 제도적으로 보장하고 있다. 또한 해양법협약은 人類共同遺產(common heritage of mankind) 개념에 입각하여 深海底(deep sea-bed)에 대한 국제적 관리체제를 마련하고 해양분쟁의 강제적 해결제도를 두는 등 새로운 해양질서를 확립하고 있다.

이러한 신해양질서의 태동은 연안국들로 하여금 해양자원 확보를 위하여 보다 넓은 범위의 관

* 법정대학 법학과 교수(국제법), 동아시아연구소 소장.

1) 한반도로부터 싱가포르에 이르는 아시아 대륙의 동안과 일본열도에서 시작하여 琉球列島(Ryukyu Islands), 대만, 필리핀 그리고 인도네시아의 보르네오, 수마트라 등의 섬에까지 연결되는 선에 의하여 둘러싸여진 바다를 중국해(the China Sea)라고 부르며, 이를 대만해협을 경계로 남북으로 나누어 북쪽을 보통 동중국해(the East China Sea), 남쪽을 남중국해(the South China Sea)라고 부른다. 그리고 동중국해를 흔히 동북아해역(the Northeast Asia Seas)으로 부른다. 동중국해 또는 동북아해역은 여러 半閉鎖海들(semi-enclosed seas)을 포함하고 있는데, 이에는 한반도 남단과 양자강을 연결한 선을 기준으로 할 때 그 북쪽의 한반도와 중국 동안 사이에 있는 황해(the Yellow Sea 또는 West Sea 서해), 남쪽의 대만과 한반도 사이에 있는 狹義의 동중국해, 한반도와 일본 사이의 동해(the East Sea, the Sea of Japan: 일본해), 그리고 러시아의 사할린 동부와 캄차카 반도 사이에 있는 호호츠크해(the Sea of Okhotsk) 등이 포함되고 있다.

할 수역에 있어서 강력한 관할권 및 통제를 실시할 수 있도록 허용함으로써 지금까지의 自由海洋의 시대로부터 다시금 海洋分割의 시대로 돌입하고 있음을 보여주고 있다. 이에 따라 세계의 각국들은 다투어 배타적 경제수역을 선포하고 있으며,²⁾ 보다 대륙붕의 범위를 확장하기 위하여 애쓰고 있는 실정이다. 동북아 해역 국가들도 예외는 아니어서 앞다투어 배타적 경제수역을 선포해 왔으며,³⁾ 이에 따라 동북아 해역의 해양질서도 상당한 변화가 초래되고 있는 실정이다.

그 동안 동북아 해역에 있어서 한·일간 그리고 중·일간에는 대륙붕협정이나 어업협정이 체결되고 있었으나, 한·중간에는 대륙붕협정은 물론 어업협정의 부재로 인한 無協定狀態가 계속되어 왔다.⁴⁾ 그러나 특히 한국 연안에서 중국 어선의 영해 침범 및 무분별한 남획이 이루어지고 이로 인하여 漁業紛爭이 발생하는 등 무협정 상태로 인한 문제점이 계속 지적되어 왔다.⁵⁾ 이 때문에 한국은 중국 어선의 영해 침범 및 무분별한 조업을 방지하고 상호간 어획량 불균형을 시정하며 어족 자원에 대한 공동관리를 통한 보존·관리의 효율성 제고를 위하여 중국과의 어업협정을 서둘러 왔던 것이다.

1988년 12월 제1차 民間漁業會談의 개최를 시발점으로 하여 한·중간에 어업회담이 개최되기 시작하였으며, 1989년 12월 제3차 민간어업회담에서 '漁船海上事故處理에 관한 合意書'를 채택함으로써 양국간 어업 협상이 진전되는 계기가 마련되었다. 한국이 1992년 8월 한·중 수교를 계기로 중국측에 정부간 어업협정 체결을 위한 회담의 개최를 제안함으로써 1993년 12월부터 한·중 양국의 정부간 어업협정 체결을 위한 실무회담이 시작되었다. 특히 1994년 11월 16일부터 해양법 협약이 발효되고, 1996년 한국과 중국이 모두 유엔해양법협약을 批准함으로써 회담이 본격적으로 추진되었다.⁶⁾ 19 차례 회담이 개최된 끝에 지난 해(1998년) 11월 11일에 한·중 양국은 協定文에 假署名함으로써 주요 내용에 대한 타결을 보았다.⁷⁾ 그러나 처음부터 배타적 경제수역의 범위를 축소할 것을 주장해 왔던 중국으로서는 무협정 상태가 오히려 이득이 된다는 생각에서 협정의 발효를 위한 교섭에 성의를 보이지 않고 있는 상태이다.

- 2) 현재까지 200해리 배타적 경제수역을 선포하거나 200해리 漁業水域 등 유사한 관할 수역을 선포한 국가의 수는 120여에 이르고 있다. 이에 대해서는 權文相·李溶熙·朴星昱, 『韓·中·日 EEZ 漁業管理體制 및 새로운 漁業協定에 관한 考察』, 『국제법학회논총』, 제44권 제1호, 1999, p.2 참조.
- 3) 우리 나라와 일본은 1996년에, 그리고 중국은 1998년에 각각 배타적 경제수역을 선포·시행하고 있다.
- 4) 한·일간에는 1965년부터 이미 어업협정이 발효되어 왔으며, 일·중간에는 1975년에 정부간 어업협정이 체결된 바 있다. 동북아해역 국가간의 해양경계획정의 어려움에 대해서는 Hanns J. Buchholz, *Law of the Sea Zones in the Pacific Ocean*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987, pp.57-71 참조.
- 5) 중국어선의 한국 관할 수역 침범 및 나포현황 (단위: 척)

* ()안은 나포 건수임

구 분	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98
영해내 불법조업	226 (15)	90 (17)	337 (17)	473 (45)	1,063 (45)	254 (39)	153 (31)
어업자원보호수역 및 특정금지구역	300	1,212	2,366	6,902	3,102	1,437	1,438
계	526	1,302	2,703	7,375	4,165	1,691	1,591

출처: 외교통상부·해양수산부, 『한중어업협정해설』, 1999, p.6 참조.

- 6) 한국은 1996년 1월 29일에, 중국은 1996년 6월 7일에 각각 해양법협약을 批准하였다.
- 7) 외교통상부·해양수산부, 전거서, pp.29-34 참조.

한·중 어업협정이 발효된다면 장기간 계속되어 온 한·중간 무협정 상태가 종결되고, 나아가서 한·중·일 3국간의 共同協議體制 구축이 가능하게 된다는 긍정적인 측면이 많이 강조되고 있는 것도 사실이다. 한·일 어업협정이 獨島領有權 및 독도가 포함되고 있는 中間水域의 법적 지위 문제와 관련하여 많은 논란을 야기하고 있는 것과는 달리 한·중 어업협정의 운영상 문제가 될 만한 부분은 없다고 하는 주장도 일리가 있다.⁸⁾ 그러나 한·중 어업협정은 특히 제주도와 관련하여 이해관계가 많은 이어도 주변수역의 법적 지위에 관한 논란을 야기하고 있으며, 이 수역을 우리 나라의 배타적 어업수역이나 과도수역으로 포함시키지 못한 데 대하여 많은 비판이 제기되고 있는 실정이다.⁹⁾ 따라서 본고에서는 신해양질서의 형성에 따른 한·중 어업협정의 배경, 내용 및 그 특징에 대하여 설명하고, 이어도 주변수역의 법적 지위 문제에 대하여 검토하고자 한다.

II. 배타적 경제수역제도와 한·중 어업협정

1. 排他的經濟水域制度的 의의 및 한·중간 境界劃定の 문제

1) 排他的經濟水域制度的 의의

排他的經濟水域制度가 해양법협약에 규정됨에 따라서, 이는 새로운 해양법질서에 있어서 가장 중요한 제도 가운데 하나로 자리잡게 되었다. 배타적 경제수역이란 영해와 접속하는 일정 범위 내에서, 그 水中, 海底 및 地下에 있는 모든 천연자원의 탐사·개발·보존·오염방지 및 과학적 조사 등에 관하여 연안국이 배타적으로 권리를 행사하는 수역을 말한다.¹⁰⁾ 그러나 일반적으로 모든 국가는 연안국이나 내륙국이거나 관계없이 배타적 경제수역 내에서 航行·上空飛行 및 海底電線과 管線敷設의 자유와 이 자유와 관련되어 선박, 항공기, 해저전선 및 관선의 운용에 부수되는 해양 이용의 자유를 보유할 수 있도록 함으로써 公海로서의 성격도 유지되고 있다.¹¹⁾

해양법협약은 배타적 경제수역을 領海와 公海의 성격을 아울러 가지고 있는 '특별한 법제도'(sui generis legal system)로 규정하고,¹²⁾ 公海에 관한 諸規定(제88-115조)은 배타적 경제수역의 諸規定

8) 이창위, "東北亞地域의 새 漁業協定體制와 中間水域에 대한 고찰," 『국제법학회논총』, 제44권 제1호, 1999, p.257.

9) 중앙일보, 1999년 3월 10일; 한겨레신문, 1999년 3월 23일 참조.

10) 배타적 경제수역 내에서 연안국은 ① 상부수역, 해저 및 그 지하에 있는 천연자원(생물, 무생물)의 탐사, 개발, 보존 및 관리에 관한 주권적 권리, ② 해수, 해류 및 해풍을 이용한 에너지 생산 등 수역의 경제적 개발과 탐사에 관한 주권적 권리, ③ 인공도서 및 기타 구조물의 설치와 이용에 관한 관할권, ④ 해양과학조사에 관한 관할권, 그리고 ⑤ 해양환경의 보호와 보전에 관한 관할권 등을 갖게 된다. 해양법협약 제 56조 참조.

11) 동 협약 제58조 1항.

12) 해양법협약 제55조. 따라서 배타적 경제수역은 '특별한 성격의 독립적 기능수역'(separate functional zone of a sui generis character) 또는 '多機能水域'(multi-functional zone)으로 인식되고 있다. 이에 대해서는 R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, Manchester: Manchester University Press, 1983, p.130; Barbara Kwiatkowska, *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea*.

과 저촉되지 않는 범위에서 적용된다고 규정하고 있다. 배타적 경제수역은 종래의 保存水域, 漁業水域, 大陸棚 외에 해양 과학조사 및 오염방지 등에 관한 연안국의 관할권을 한층 더 강화하고 단일화한 해양 관할수역이라고 할 수 있다. 종래에는 영해 또는 漁業專管水域에 한하여 연안국의 배타적 어업권이 인정되고 있었으나 이제는 배타적 경제수역 제도에 의해서 최대 200해리 범위에서 연안국의 어업권이 배타적으로 행사될 수 있게 된 것이다.

해양법협약에 의하면 배타적 경제수역에 대한 연안국의 관할권 주장 및 행사는 大陸棚과는 달리 명시적인 宣言에 의하여 이루어져야 하며,¹³⁾ 그 설정 여부는 연안국의 선택에 달려 있다.¹⁴⁾ 對向國 또는 隣接國間的 배타적 경제수역 경계획정은 형평한 해결에 도달하기 위하여 國際司法裁判所規程 제38조에 규정된 국제법을 기초로 합의에 의하여 성립되어야 한다. 경계획정에 관한 최종 합의에 이르는 동안 관계국은 상호 이해 및 협력의 정신으로 과도기 동안 합의의 성립을 위태롭게 하거나 방해하지 아니 하면서 실제적 성격의 暫定協定(provisional arrangement)을 체결하도록 노력하여야 한다. 그리고 이러한 잠정협정은 최종적 경계획정을 방해하지 아니 한다. 만일 관계국간에 유효한 협정이 있는 경우 배타적 경제수역의 경계획정에 관련된 문제는 당해 협정의 규정에 따라 결정된다.¹⁵⁾ 배타적 경제수역의 外側限界線 및 인접국 또는 대항국간의 境界劃定線은 공인된 海圖上에 표시하고 적절하게 공시하여야 하며, 그 寫本을 유엔 사무총장에게 기탁하여야 한다.¹⁶⁾

2) 한·중간 해양경계획정 문제와 어업협정

최근 배타적 경제수역제도에 입각하여 새로운 어업질서를 확립하려는 시도가 한·중 양국간에 이루어지고 있다. 한·중 양국은 黃海 및 東中國海를 사이에 두고 있는 對向國 관계에 있으며 그 최대 거리가 280해리에 불과하여 서로 배타적 경제수역을 선포하는 경우, 領海基線의 설정과 境界劃定方法을 둘러싸고 많은 논란이 발생하리라고 예측되어 왔다. 중국은 1992년 2월 25일 제7차 전국인민대표대회 상무위원회 제24차 회의에서 '領海 및 接續水域에 관한 법'을 채택하였다. 동법 제2조에 의하면, 중국의 영해는 육지영토와 內水(internal waters)에 인접한 일정한 수역이라고 하면서, 육지영토는 본토 및 그 연안도서, 대만 및 釣魚島를 포함하는 그 부속도서, 澎湖列島(Penhu Islands), 東沙群島(Dongsha Islands), 西沙群島(Xisha Islands), 中沙群島(Zhongsha Islands), 南沙群島(Nansha or Spratly Islands)와 중국에 속하는 그 밖의 일체 도서를 포함하는 것으로 규정하고 있다.¹⁷⁾ 중국은 오래 전부터 영해의 범위를 기선으로부터 12해리로 하고 직선기선을 적용한다

Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989, p.4 참조.

13) 大陸棚에 대한 연안국의 管轄權 및 主權的 權利는 대륙붕에 대한 권리가 '陸地領土의 自然的 延長'에 기초하여 인정되고 있으며 연안국의 명시적 선언이나 실효적·관념적 占有가 없더라도 他國에 의하여 그 권리가 인정되진다는 점에서 연안국의 '固有한 權利'이며, 연안국의 명시적인 동의 없이는 타국이 임의로 개발하거나 활동할 수 없다는 의미에서 '排他性'을 가지고 있다. 해양법 협약 제77조 2항.

14) David Attard, *The Exclusive Economic Zone in International Law*, Oxford: Clarendon Press, 1987, pp.54-61, 221.

15) 해양법협약 제74조 1, 3, 4항 참조.

16) 동 협약 제75조.

17) 이는 1970년 이래 중·일간에 영유권 분쟁의 대상이었던 釣魚島를 대만의 부속도서로서 대만과 더불어 중국의 영토라고 명기함으로써 양국간의 영유권 분쟁을 재발시키고, 나아가서 남중국해에 있는 동사군도, 서사군도, 중사군도, 그리고 남사군도를 중국의 도서라고 선언함으로써 대만, 필리핀, 말레이시아, 베트남,

고 규정하면서도 직선기선을 구체적으로 명시하는 것을 피해 오다가 1996년 5월 15일 본토 연안 및 서사군도 주변에 있어서 영해 기선을 구체적으로 설정하기에 이르렀다. 이에 따르면 중국은 본토 연안에 48개의 直線基線을 설정하고 서사군도에 28개의 직선기선을 설정하고 있다. 基線은 영해뿐만 아니라 접속수역과 배타적 경제수역 등 모든 해양 관할수역의 범위를 설정하고 隣接國 및 對向國間的 관계에 있어서 경계를 설정하는 데 기초가 되는 것이어서,¹⁸⁾ 중국의 직선기선은 한국은 물론 일본 등 주변국의 관심을 집중시키고 있는 문제이다. 중국이 선포한 직선기선은 그 기준이 되는 기점간의 거리 및 해안으로부터의 거리에 있어서 해양법상 허용될 수 있는 정도를 초과한 것들이 많이 포함되고 있다는 비난이 제기되고 있는 실정이다. 특히 중국이 직선기선 설정을 위하여 기점으로 삼고 있는 童島(Tung tao)는 양자강 입구로부터 69해리나 떨어져 있을 뿐만 아니라 이를 기점으로 삼아 직선기선을 그을 경우 해안선의 일반적 방향과 현저하게 어긋나게 된다는 이유에서 그 타당성이 의문시되어 온 것이기도 하다.¹⁹⁾

이와 같이 한·중 양국간의 배타적 경제수역 경계획정 문제는 그 기준이 되어야 할 基線의 설정을 둘러싸고 異見이 있는 것이 사실이고 또한 우리 나라가 중국과의 관계에서 '中間線(median line)의 원칙'을 주장해 온 반면, 중국은 전통적으로 주변국과의 해양경계 획정과 관련하여 '陸地領土의 自然的 延長(natural prolongation of land territory)의 원칙'²⁰⁾과 '衡平의 원칙'(equitable principle)²¹⁾을 주장해 왔었기 때문에 경계획정에 관한 최종적인 합의를 이끌어내는 것은 처음부터 무리였다고 할 수 있다.²²⁾ 그리고 중국으로서는 12해리 영해를 제외하고 가능한 한 황해를 한·중 양국이 공동으로 조업할 수 있는 수역으로 설정하는 것이 보다 유리하다고 보고 있기 때문에 황해의 전 수역을 양국의 배타적 경제수역으로 분할하는 것에 대하여 부정적인 태도를 가지고 있었던 것이 사실이다.²³⁾

따라서 한·중 양국은 어업협정을 위한 협상과정에서 배타적 경제수역의 경계를 최종적으로 획정하는 것을 유보하고 중간에 양국의 공동관리하에 속하는 暫定措置水域과 過渡水域을 설정하기로 하는 한편 그 劃線도 基線이 아니라 연안으로부터의 中間線을 기준으로 점차 잠정조치수역을 확장하는 방법을 택하였던 것이다.

브루나이, 인도네시아 등 남중국해(South China Sea) 연안국들과의 영유권 분쟁을 촉발시킨 바 있다.

- 18) 해양법협약은 기선을 通常基線(제5조)와 直線基線(제7조)으로 나누고 있다. 통상기선은 공인된 大縮尺海圖上에 기재된 해안의 低潮線을 기준으로 하며, 직선기선은 해안선의 굴곡이 현저한 지역 또는 해안에 근접하여 일련의 도서가 있는 경우, 그리고 하천이나 항구가 있는 경우 설정할 수 있도록 되어 있다.
- 19) 金榮球, "韓中間의 해양경계획정을 위한 법적 기준의 고찰," 『국제법학회논총』, 제42권 제1호, 1997, pp.35-74 참조.
- 20) 상계논문, pp.37-38; 柳炳華, 『東北亞地域과 海洋法』, 진성사, 1991, pp.231-237 참조.
- 21) 중국이 주장하고 있는 '형평의 원칙'은 주변국과의 해양경계획정시 자국의 국토(대륙)면적과 해안선의 길이 등을 고려하여야 한다는 것으로서 중간선을 넘는 범위까지 관할수역을 확보하고자 주장하는 것이다.
- 22) Boo Chan Kim, "The System for Dispute Settlement in the Law of the Sea and Korean Perspective," *Korean Yearbook of International Law*, Vol. 2, 1998, pp.46-48.
- 23) 외교통상부·해양수산부, 전제서, pp.1-7; Rosean Bassler, "International Disputes Over Control of the Oceans," *Georgetown International Environmental Law*, Vol.7, 1995, p.861.

Ⅲ. 한·중 어업협정의 특징 및 주요 내용

1. 한·중 어업협정의 특징

한·중 어업협정은 한·중 양국이 양국에 속한 배타적 경제수역의 전체에 대하여 경계 획정에 합의할 때까지 적용할 잠정적인 어업체제이다. 일반적으로 해양의 경계를 확정적으로 정하는 데는 장기간의 협상을 필요로 하기 때문에, 우선 시급한 조업질서 구축과 어족자원 보존문제를 해결하기 위하여 '暫定措置的 性格의 漁業協定(일종의 *modus vivendi*)을 체결하기로 한 것이다.²⁴⁾ 그리고 한·중 어업협정은 특별히 양국간의 漁業問題만을 다루는 협정으로서 대륙붕 개발 등 다른 문제에 영향을 미치지 않으며 최종적으로 확정될 배타적 경제수역의 경계에도 영향을 미치지 않는다.²⁵⁾

한·중 어업협정은 이미 발효된 한·일 어업협정과는 다른 특성을 가지고 있다. 양 협정 모두 당사국간의 배타적 경제수역의 경계가 확정될 때까지 잠정적으로 체결된 어업협정이라는 점에서는 공통점을 가지고 있으나 다음과 같이 차이점을 가지고 있다: 첫째, 한·중 어업협정에서 도입된 '過渡水域'이 한·일 어업협정에는 없다. 둘째, 한·일 어업협정에서 한국이 일본으로부터 인정받은 전통적 조업실적이 한·중 어업협정에서는 중국측에 인정되지 않았다. 셋째, 漁業共同委員會의 역할 차이로서, 한·일 어업협정의 경우 東海의 中間水域 관리 방안에 대하여 한·일 양국에 '勸告' 하는 역할에 그치는 반면, 한·중 어업협정의 경우에는 暫定措置水域 및 過渡水域에서의 어업자원 보존조치를 '決定'할 수 있게 하였다. 넷째, 한·중 어업협상에서 양국은 배타적 경제수역 측정의 기준이 되는 領海基線에 대하여 상호 타국의 基線을 인정할 수 없다는 입장이었기 때문에, 일률적으로 기선 또는 연안으로부터의 거리를 기준으로 排他的漁業水域이나 過渡水域을 확정할 수가 없었다. 따라서 한·중 양국은 한·일 어업협정과는 달리 협정의 대상 수역인 黃海의 면적을 반분한 假想的 線을 기준으로 양국 공히 대등하게 暫定措置水域을 확대하는 방식으로 협상을 진행하였으며, 그 결과 잠정조치수역은 協定案과 같이 복잡한 다각형의 모습을 띠게 되었다. 마지막으로, 한·일 어업협정에는 緊急避難에 관한 규정이 없으나 한·중 어업협정안에는 포함되고 있다.

2. 한·중 어업협정의 주요 내용

1) 對象水域 및 管理方式

연안국이 어업에 대한 主權의 權利를 행사하도록 되어 있는 해양법협약의 배타적 경제수역 제도를 도입하고 협정의 적용 대상 수역은 양국의 배타적 경제수역 전체로 하였다. 따라서 이 협정은 우리 나라와 중국 사이에 배타적 경제수역이 서로 겹치는 황해와 동중국해 일부 수역뿐만 아니라 동해와 동중국해의 다른 일부 수역, 그리고 남중국해에 있는 중국의 배타적 경제수역에 대해서도

24) 金燦奎·盧明濤·李昌偉, "韓日漁業協定 및 閩中漁業協定 체결 이후 東北亞의 漁業秩序 운영방안," 『국제법학회논총』, 제44권 제1호, 1999, pp.82-85 참조.

25) 해양법협약 제71조 3항 참조.

적용된다. 단, 양국간 배타적 경제수역의 경계를 확정하지 않고 한·중 양국 수역 중간에 暫定措置水域과 過渡水域을 설정하여 동 수역에서는 배타적 경제수역 제도의 적용을 일정 기간 유보하는 暫定漁業協定體制를 수립하고 있는 것이다.

(1) 排他的漁業水域

연안국이 어로 활동과 어족자원 보호에 대한 배타적인 권리를 보유하는 수역으로서, 외국 어선의 조업은 연안국이 부여하는 조건(操業方式, 漁獲量, 어획 가능한 魚種 등)에 따라 허가를 받아야만 조업이 가능하다.²⁶⁾ 배타적 어업수역은 해양법협약상 배타적 경제수역을 어업 문제에 한정하여 적용한다는 의미를 담고 있는 개념이다. 한·중 어업협정안에 따르면, 이 수역에서는 각 연안국이 위반 어선에 대한 團束 및 裁判管轄權을 행사한다. 한·중 양국의 排他的漁業水域의 폭은 좁은 곳은 40해리 넓은 곳은 90해리 가까이 될 정도로 편차가 심하기 때문에 일률적으로 몇 해리라 말하기가 곤란하다. 다만, 양국 공히 영해기선을 기준으로 할 경우, 4년 후 과도수역을 포함한 배타적 어업수역의 폭은 평균 60해리 내외로서 상호 대등하게 확정되었다고 말할 수도 있다. 이 때문에 정부는 중·일 어업협정이나 한·일 어업협정에 비해 排他的漁業水域의 폭을 넓게 확보했다고 주장하고 있다.²⁷⁾

한·중 어업협정에서는 해양법협약상 배타적 어업권이 인정되어지는 배타적 어업수역 외에 배타적 어업제도의 실시가 유보되는 暫定措置水域, 過渡水域, 그리고 現行漁業活動維持水域 등도 규정되고 있다.

(2) 暫定措置水域

한·중 양국이 각각 자국어선에 대한 조업 허가를 실시하며 자국어선에 대하여만 국내법 적용 및 관할권을 행사하는 旗國(船籍國)主義가 적용된다. 단, 魚族資源의 보호를 위해서 한·중 어업공동위원회의 결정에 따라 어선척수 제한 등 자원관리를 하게 된다. 이 수역에서는 양국 정부가 공동으로 해양생물자원 보존조치를 실시하며, 공동위원회의 결정 사항을 위반하는 상대국 어선을 발견하는 경우 주의를 환기하고 旗國에 통보하며, 旗國은 필요한 조치를 취한 후 그 결과를 상대국에 통보한다.²⁸⁾

잠정조치수역은 한·중 양국이 최종적으로 배타적 경제수역의 경계를 확정할 때까지 일정기간 배타적 경제수역제도의 적용을 유보하는 수역으로서, 한·중 양국의 어선이 비교적 자유롭게 조업할 수 있는 수역이다. 한·중 양국은 동 수역에서 자국 어선에 대해서만 團束權 및 裁判管轄權을 행사할 수 있으며, 한·중 漁業共同委員會의 '決定'에 따라 어업자원 보존을 위하여 조업 척수 제한 등의 조치를 시행하기로 되어 있다. 한·일 어업협정의 대상인 東海水域에 속하고 있는 中間水域에서 해양생물자원의 보존과 관리를 위하여 어업공동위원회의 '勸告'를 따르도록 하고 있는 것과는 달리 黃海水域에서는 공동위원회의 결정에 따르는 운영체제를 채택하였는데, 이러한 잠정조치수역은 '잠정적 성격의 共同漁業水域'이라고 할 수 있을 것이다.²⁹⁾ 경계획정 협상과 관련하여 가까

26) 한·중 어업협정안 제1조 참조.

27) 외교통상부·해양수산부, 전게서, p.20 참조.

28) 한·중 어업협정안 제7조.

은 시일 내에 양국이 타협안을 도출하기가 쉽지 않은 것을 예상한다면 결국 황해에서는 잠정조치 수역 체제로 어업질서를 유지해 가되 공동위원회의 결정을 충분히 이용하여 중국 어선의 濫獲을 방지하도록 해야 할 것이다. 이러한 의미에서 暫定措置水域과 過渡水域에서 공동위원회의 조치를 위반한 선박에 대해 상대국 어선인 경우도 주의·환기를 할 수 있게 한 것은 중국어선에 대한 효과적인 단속을 위한 긍정적인 조치로 평가된다.

(3) 過渡水域

잠정조치수역의 범위와 관련하여 한·중 양국간 의견이 접근되지 않은 수역에 20-30해리 범위에서 과도수역이 설정되고 있다. 과도수역은 배타적 어업수역을 넓게 확보하려는 우리측 입장과 보다 좁게 하려는 중국측 입장을 절충한 결과로서, 일정 기간 양국 어선이 공동조업후 각자의 배타적 어업수역으로 포함되어지는 수역으로서, '限時的 性格의 共同漁業水域'이라고 할 수 있다.³⁰⁾ 과도수역은 일정기간(協定發效後 4년) 후 각 연안국의 배타적 어업수역으로 귀속된다. 과도수역 내에서는 잠정조치수역에서보다 연안국의 자원관리 방식이 강화된다. 이 수역은 4년이라는 존속 기간이 미리 정해져 있을 뿐만 아니라, 양적 관리조치, 주의환기 조치와 함께 공동 승선 등 공동 감독 및 검사 조치도 취할 수 있게 되어 있어서 가장 엄격한 공동관리 수역의 성격을 갖는다고 할 수 있다. 과도수역에서는 漁業共同委員會의 결정에 따라 양국 정부가 해양생물자원을 보존·관리하도록 하고, 상대국 과도수역에서의 조업이 상호 균형을 이룰 수 있도록 점진적으로 어업활동을 調整·減縮하도록 되어 있다. 이 수역에서는 어업공동위원회가 결정한 조업조건을 준수하는지 확인하기 위하여 양국 관계관이 공동 승선하여 檢索權을 행사하며 상대측 과도수역에 출어하는 어선

29) 동북아 해역 각 증첩 수역의 비교 및 법적 성격

협정명칭	수역의 위치	공식명칭	면적(km ²)	관할권 행사주체		법적 성격
				입법권	단속권	
한일어업협정	동해중간 수역	없음	95,775	기국	기국	공해적 성격의 잠정어업수역
한일어업협정	제주도남부 중간수역	없음	26,712	공동	기국	잠정적 성격의 공동어업수역
한중어업협정	서해잠정 조치수역	잠정조치 수역	83,489	공동	기국(주의환기)	잠정적 성격의 공동어업수역
한중어업협정	서해과도 수역	과도수역	한: 28,926 중: 26,367	공동	기국(주의환기+ 공동입검)	한시적 성격의 공동어업수역
중일어업협정	동중국해잠정 조치수역	잠정조치 수역	176,335	공동	기국(주의환기)	잠정적 성격의 공동어업수역
중일어업협정	북위27도 이남수역	없음		기국	기국	공해적 성격의 잠정어업수역

출처: 이창위, 전계논문, p.260; 외교통상부·해양수산부, 전계서, p.18 참조.

그러나 한·일 어업협정상 동해의 중간수역에 대하여 정부는 특히 독도의 영유권이 훼손되지 않도록 하기 위하여 '공동관리수역'이 아닌 '공해적 성격'의 수역으로 규정하였다고 설명하고 있으나, 이에 대하여 일본은 이 수역을 '잠정수역' 또는 '공동관리수역'으로 부르면서 독도에 대한 한국의 영유권 주장에 대하여 훼손을 시도할 가능성이 매우 크다고 하는 비판적 입장도 있다. 이에 대해서는 李相冕, "新韓日漁業協定上 中間水域 問題," 『국제법학회논총』, 제43권 제2호, 1998, pp.143-164 참조.

30) 상계서 및 이창위, 전계논문 참조.

명부를 교환하도록 되어 있다.³¹⁾

(4) 現行漁業活動維持水域

한·중 어업협정상 그 관리 방식이 명시되지 않은 水域으로서 협정 대상 수역의 북방 한계, 즉 北緯 37도의 以北水域, 그리고 한국측 남방 한계, 즉 北緯 32도 11분 및 중국측 남방 한계, 즉 北緯 31도 58분의 以南水域에 있어서는 양국간 별도의 합의가 없는 한 현행 어업활동이 유지된다. 현행 어업활동을 규율하는 법질서와 관련하여 한·중 양국은 “북위 37도 이북 수역 및 북위 31도 58분 이남 중국측 연안수역”에서는 沿岸國이 현재 시행하고 있는 어업에 관한 법령을 상호 준수하기로 하였다. 따라서 중국측의 소위 모택동 라인(華東機船底引網禁止線)과 休漁區 및 保護區 등 操業制限區域을 한국 어선이 존중하고, 우리 나라 황해 북부의 操業制限區域을 중국 어선이 존중하도록 하고 있는 것이다.³²⁾

3) 韓·中 漁業共同委員會의 設置

협정의 원만한 이행을 위하여 한·중 양국은 한·중 어업공동위원회를 설치하기로 하였다. 어업공동위원회는 양국에서 각각 선정되는 1인의 대표 및 약간명의 위원으로 구성되며, 1년에 한 차례씩 양국에서 교대로 개최된다. 어업공동위원회는 협정의 이행과 관련한 전반적인 사항을 논의하며, 특히 양국의 배타적 어업수역에서의 어획할당량, 조업조건 및 절차를 협의하고 잠정조치수역 및 과도수역에서의 해양생물자원 보존조치에 관하여 決定權을 갖는다.³³⁾

4) 救助 및 緊急避難

한·일 어업협정과는 달리 한·중 어업협정에는 선박의 緊急避難에 관한 규정을 두고 있다. 이는 지금까지 중국의 어선들이 과도하게 한국 연안에 避港해 왔던 것을 고려하여,³⁴⁾ 일정한 조건하에 상대방 어선들의 피항을 허용하면서도 過剩避港을 억제하려는 의도로 보여진다. 협정안에 의하면 한·중 양국은 자국 연안에서 해난을 당한 상대국 어선에 대하여 가능한 한 구조 및 보호를 제공하기로 되어 있다. 특히 악천후 등 긴급사태를 만난 어선은 상대국 관계당국에 통보한 후 항구 등에 피난할 수 있다. 그러나 이 경우 피난 어선은 상대국의 關係法令과 指示를 준수해야 한다.

31) 한·중 어업협정안 제8조 참조.

32) 동 협정안 제2, 3조 및 부속서 I 참조.

33) 동 협정안 제13조.

34) 중국어선의 우리 나라 해역 긴급피난 현황 (단위: 척)

년 도	'94	'95	'96	'97	'98.10말
척 수	6,528	12,070	16,954	18,745	9,601

* 피난 해역은 주로 제주도의 화순항과 한림항, 서해의 흑산도와 백령도, 그리고 어청도 등지이며 우리 어선의 중국항 피난은 보고된 바 없다.

출처 : http://momaf.pado.co.kr/doc/news/kj/china_참고자료.htm

5) 發效 및 終了

협정은 한·중 양국이 자국 국내법상의 절차를 완료한 후 이를 통보하는 公翰을 교환하는 날부터 발효되며, 유효기간은 발효 후 5년이다. 협정은 최초 5년의 有效期間이 경과한 후, 일방이 종료 통보를 하면, 그로부터 1년 후 효력이 상실된다.

IV. 이어도 주변수역의 법적 지위

1. 이어도의 위치 및 성격

이어도는 동중국해 중앙, 즉 북위 32도 07분 32초, 동경 125도 10분 58초에 위치하고 있으며, 한국의 馬羅島로부터 서남방으로 152km, 일본의 鳥島(Tori shima)로부터 서쪽으로 276km, 그리고 중국의 童島(Tung tao)로부터 북동쪽으로 245km 떨어진 해역에 위치하고 있는 最淺水深 4.6m의 수중 暗礁(reef)이다. 이어도는 1952년에 선포된 한국의 平和線의 내측에 있으며, 1970년에 제정된 우리나라의 '海底鑛物資源開發法'상 제4鑛區에 속한다.³⁵⁾ 그리고 이는 1996년 8월에 제정된 '排他的經濟水域法' 제 2조 1항에 의한 한국의 배타적 경제수역에 속한다. 다만, 배타적 경제수역법에는 그 범위가 명시적으로 설정되지 않았기 때문에 주변국과 한국간의 假想境界線을 기준으로 할 때 한국의 배타적 경제수역에 속한다고 주장될 따름이다.

이어島는 海洋法上 섬(island)이 아니라 水中暗礁(reef)일 뿐이다.³⁶⁾ 이어도는 國際海圖에는 Socotra Rock으로 표기되어 있으며,³⁷⁾ 흔히 이어도 또는 波浪島 등 섬(島嶼)으로 지칭되고 있으나, 이를 섬이나 岩石(rock)³⁸⁾으로 부르는 것은 잘못이며, 따라서 이어도를 영토로 보아 영해, 배타적 경제수역, 대륙붕 등 해양 관할수역의 확장을 위한 근거로 삼으려는 시도는 아무런 법적 근거가 없는 것이다. 또한 이어도에 인공구조물을 설치하여 해양과학기지로 활용하는 경우에도 해양법상 인공구조물에 대해서는 島嶼로서의 자격을 인정하지 않고 있기 때문에 이를 근거로 한 어떠한 해양관할권도 주장될 수 없다고 본다.³⁹⁾

35) 심재설·박광순·이동영, "이어도 해양과학기지 건설방안 분석," 『해양정책연구』, 제11권 제2호, 1996, pp.406-408 참조.

36) 해양법협약상 섬, 즉 島嶼는 항상 수면 위에 솟아 있는 물로 둘러싸인 자연적으로 형성된 陸地地域을 의미한다. 해양법협약 제12조 1항.

37) 이어도는 1900년 영국 상선인 소코트라(Socotra) 호가 일본에서 중국 상해로 항해하다가 이 암초에 의해 배에 손상을 입은 것을 계기로 그 선박의 이름을 따서 소코트라암(Socotra Rock)으로 海圖에 표기함으로써 국제적인 명칭으로 자리잡게 되었다고 한다. 이에 대해서는 송원오, "Socotra Rock에 관한 소고," 『대한토목학회지』, 제32권 3호, 1984, p.78참조.

38) 규모가 작고 사람이 거주하지 않는 섬을 흔히 암석이라고 한다. 國際水路局의 정의에 의하면 면적이 1km 미만의 섬이 암석(rock)으로 규정되고 있으며, 美國務省의 R. D. Hodgson에 의하면 면적이 약 0.00259km² (0.001 sq. mile) 미만의 섬이 암석(rock)으로 규정되고 있다. 權文相, "波浪島와 海洋構造物의 法的地位에 관한 考察," 『해양연구』, 제13권 2호, 1991, p.49 참조.

39) 해양법협약 제60조 8항. 干出地(low-tide elevation)에 설치된 등대 또는 유사 시설은 直線基線을 위한 基

2. 이어도의 중요성 및 활용 계획

1) 중요성

이어도는 전설과 문학을 통한 상징적 의미에서 제주도민의 彼岸의 섬이자 영원한 理想郷으로 그려지고 있으며 波浪島라고 불려지기도 한다. 이어도는 북상하는 코로시오 해류와 남하하는 황해의 한류, 그리고 중국 대륙의 연안수가 서로 접촉하고 합류함으로써 콩치, 조기, 멸치, 도미, 북어 등 魚種이 풍부하게 서식하는, 동중국해의 주요 어장을 이루고 있다.⁴⁰⁾ 또한 이어도 해상은 주요 태풍의 길목에 위치하고 있어서 해양환경의 변화를 비롯한 해양과학조사 및 기상관측을 위한 주요 거점으로 활용할 수 있는 동시에, 해난구조기지 및 어업지원기지의 설치 장소로서도 적합하다고 보고 있다. 마지막으로 이어도 주변수역은 군함의 통과 항로 및 주요 군사활동을 위한 수역에 해당되는 등 군사적 중요성도 크게 인정되고 있다.⁴¹⁾

2) 이어도의 실제확인 및 활용계획

이어도의 실체는 이미 일제시대부터 확인되고 있었다. 1938년 일본에 의해 나가사키(長崎)-제주도-花鳥山島-上海를 연결하는 920km에 달하는 해저 케이블 부설계획이 수립되었는데 이 중 제주도 와 화조산도의 거리가 454km에 이르는 장거리 구간이기 때문에 그 중간에 위치한 이어도에 인공섬을 건설하여 중계기지로 활용한다는 방안이 마련된 바 있다. 우리 나라의 경우에는 한국전쟁 중인 1951년에 한국산악회와 해군이 공동으로 이어도 탐사에 나서서 바닷물 밑에 있는 바위를 확인하고 '대한민국영토 이어도'라고 새긴 銅版을 수면 아래 암초에 가라앉힌 것이 이어도의 실체를 최초로 확인한 예라고 한다. 그리고 1987년에 당시 海運港灣廳에서 이어도 燈浮標를 설치함으로써 이어도의 존재를 국제적으로 공표한 바 있으며,⁴²⁾ 한·중 어업협정안에서 이어도 주변수역이 소홀히 취급되고 있음이 알려진 후, 제주도에서도 이어도에 水中標石을 세운 바 있다.⁴³⁾ 현재 정부에서는 이어도에 종합해양과학기지를 건설하여 다양한 용도로 활용할 계획을 수립하고 이를 추진하고 있는 것으로 알려져 있다.⁴⁴⁾

點(base point)으로서의 법적 지위가 인정되며, 해양구조물이 항만 시설과 불가분의 일부를 이루는 경우에는 별개의 해양구조물이 아닌 해안의 구성 부분이 되어 해양 경계획정에 영향을 미치게 된다. 따라서 수중 暗礁인 이어도에 해양구조물이 설치되더라도 해양경계획정을 위한 기점으로 활용될 수는 없다. 상계 논문, pp.49-53 참조.

40) 盧洪吉, "Socotra 暗礁 周邊海域의 水産學의 特性," 『해양정책연구』, 제6권 2호, 1991, pp.475-492 참조.

41) 심재철·박광순·이동영, 전계논문, pp.408-413 참조.

42) 상계 논문, pp.406-411 참조.

43) 이 표석에는 "제주도의 이상향/ 이어도는 제주땅/ 1999. 5. 31./ 제주도지사 우근민"이라고 새겨져 있다고 한다. 중앙일보, 1999년 5월 30일 참조.

44) 정부는 1997년 5월 22일 이어도에 해양관측시설과 임시 거주시설을 갖춘 타워형 기지를 2000년 7월까지 건설기로 했다고 밝힌 바 있다. 한국경제, 1997년 5월 22일 참조.

이어도 해양과학기지가 완공될 경우 그 역할 및 용도로서 제시되고 있는 것은 다음과 같다: ① 종합해상·기상관측소의 역할, ② 인공위성에 의한 원격탐사예의 활용, ③ 지구환경변화 연구에 대한 자료 제공, ④ 항해의 안전을 위한 등대와 구난기지의 역할, ⑤ 어업자료의 제공 등 어업전진기지로서의 역할. 심재

해양법협약에 의하면 대륙붕, 배타적 경제수역 또는 公海上에 조성되는 人工島嶼이나 人工施設 내지 構造物 등은 島嶼의 지위를 가지지 못한다고 되어 있다. 따라서 자체의 영해를 가지지도 못하고, 배타적 경제수역 또는 대륙붕 설정의 근거가 되거나 그 경계획정에 영향을 미칠 수 없도록 되어 있다. 다만 沿岸國은 필요한 경우 航行과 人工도서, 시설 및 구조물의 안전을 보장하기 위하여 적절한 조치를 취할 수 있는 적당한 安全區域(safety zone)을 그 주위에 설치할 수 있도록 하고 있다. 따라서 이어도 주변수역에 인위적으로 人工島를 조성하거나 施設物을 설치하여 海洋科學基地로 활용하는 경우에 이를 근거로 영해나 배타적 경제수역 등 관할 수역을 설정할 수는 없지만, 그 주위에 이러한 구조물의 보호를 위한 安全區域을 설정할 수는 있을 것이다.⁴⁵⁾

3. 이어도 주변수역의 법적 지위

1) 한·중의 國內法과 이어도 주변수역의 관할권

사실 우리 나라는 중국과의 관계에서 적용 가능한 관할 수역을 이미 선포하고 있다. 이는 1952년에 선포한 '隣接海洋에 대한 主權宣言' 즉 平和線이다. 우리 나라는 1953년 '漁業資源保護法'(법률 제299호)을 제정하여 이 평화선 내의 수역을 '어업자원보호수역'으로 지정한 바도 있다. 지금까지 평화선 선언이나 어업자원보호수역이 공식적으로 폐기되지는 않았기 때문에 법적으로는 여전히 그 효력이 계속되고 있다고 볼 수도 있다. 다만 그 동안 일본과의 관계에 있어서는 한·일 어업협정이 적용되고 있기 때문에 그 효력이 정지되고 있다고 보아야 하지만, 중국에 대해서는 이를 적용할 수도 있는 것이다. 그러나 우리 나라 정부는 누구에 대해서도 평화선 선포에 기초한 규제를 실시하지 않아 왔을 뿐만 아니라, 중·일 어업협정상 중국의 第1底引網保護區 및 旋網保護區가 平和線과 중복되고 있어도 이에 대하여 이의를 제기했다는 공식적인 기록은 발견되지 않고 있다.⁴⁶⁾

우리 나라는 오히려 중국과의 어업분쟁을 우려하여 '韓國漁船出漁 自主規制區域'을 설정하여 중국이 1950년에 국내법적 조치로 설정한 모택동 라인(軍事警戒水域, 軍事航行水域, 軍事作戰水域을 포함하는 華東機船底引網漁業禁止區域)으로부터 60해리 以西의 범위까지 우리 어선의 조업을 금지시키는 등의 조치를 취함으로써 중국의 조치에 대해서는 규범성을 인정하는 반면에 자국의 平和線이나 漁業資源保護水域에 대해서는 사실상 그 효력을 부정해 왔던 것이다.

최근에 와서 우리 나라는 해양법협약상 배타적 경제수역에 대한 관할권을 행사하기 위하여 1996년 8월 8일 법률 제5151호로 '排他的經濟水域法'을 제정하고 1996년 9월 10일부터 시행해 오고 있다. 이 법에서 배타적 경제수역의 범위는 基線으로부터 200해리의 선까지 이르는 수역 중 우리 나라의 영해를 제외한 수역으로 하며, 우리 나라와 대항하거나 인접하고 있는 국가간의 배타적 경제수역의 경계는 국제법을 기초로 관계국과의 합의에 따라 확정하도록 하고 있다.⁴⁷⁾ 그리고 외국 또는 외국

설·박광순·이동영, 전계논문, pp.413-418 참조. 그리고 이어도 해양과학기지 건설에 관해서는 권문상, 전계논문, pp.47-56; 이동영·심재설, "파랑도 해양과학기지 구축에 관한 고찰," 『해양정책연구』, 제6권 2호, 1991, pp.391-406 참조.

45) 해양법협약 제60조 참조.

46) 김영구, 전계논문, p.39.

인의 경우 배타적 경제수역 내에서 권리를 행사하거나 의무를 이행하는 경우, 대한민국의 권리와 의무를 적절히 고려하고 대한민국의 국내법령을 준수할 것을 요구하고 있다.⁴⁸⁾ 또한 이와 관련하여 1996년 8월 8일 법률 제5152호로 '排他的經濟水域에서의 外國人漁業 등에 대한 主權的權利的 행사에 관한 법률'을 제정하고 같은 날 법률 제5153호로 개정하여 1997년 8월 7일부터 시행하고 있다.

이는 해양법협약의 관계 규정에 의하여 우리 나라의 배타적 경제수역에서 행하여지는 외국인의 어업활동에 관한 우리 나라의 주권적 권리의 행사 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 해양 생물자원의 적정한 보존·관리 및 이용에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 이 법에 의하면 외국인이 우리 나라의 배타적 경제수역에서 활동하는 경우에 적용하며 이 법에서 규정하는 사항에 관하여 외국과의 협정에서 따로 정하는 것이 있는 때에는 당해 협정이 정하는 바에 따르도록 규정하고 있다.⁴⁹⁾ 이 법은 어업자원의 보호 또는 어업조정을 위하여 '特定禁止區域'에서 어업활동을 금지할 수 있는 근거를 두고 있으며 외국인이 우리 나라의 배타적 경제수역에서 어업활동을 하고자 할 때는 해양수산부 장관의 허가를 받도록 하고 있다.⁵⁰⁾

이어도는 제주도(마라도)로부터 약 82해리에 위치함으로써 一應 우리의 배타적 경제수역의 범위 내에 있다고 할 수 있으나, 중국으로부터도 200해리 이내인 약 135해리에 위치하고 있어서 중국의 배타적 경제수역 관할권이 이어도 주변수역에까지 미친다고 할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 우리 정부는 중국과의 假想의 중간선을 기준으로 할 때, 이어도가 중국보다 우리 나라 쪽에 더 가깝게 위치하고 있으므로 경계확정 이전에라도 等距離原則에 의하면 그 주변수역은 우리의 배타적 경제수역에 속하게 된다고 보고 있으며,⁵¹⁾ 아울러 이어도와 그 주변의 해저도 우리 나라의 대륙붕 내지 배타적 경제수역의 해저에 속하고 있다고 주장한다.

해양법협약은 육지 영토의 자연적 연장인 大陸端의 外延(the outer edge of the continental margin)까지를 국제법상 대륙붕의 외측 한계로 인정하고 있는데, 이어도는 우리 영토의 자연적 연장에 해당될 뿐만 아니라 영해기선으로부터 200해리 이내에 위치하고 있기 때문에 海底地形에 상관없이 연안국의 대륙붕으로 인정하고 있는 해양법협약의 규정에 의해서도 우리의 대륙붕에 속한다고 볼 수 있다는 것이다. 우리 나라는 이미 1970년에 '海底鑛物資源開發法'을 제정하여 大陸棚鑛區를 설정한 바 있고, 이어도는 제4광구에 포함되고 있는 것이 사실이다.

그러나 이러한 사정은 중국의 경우에도 마찬가지여서 이어도 및 그 주변수역에 대한 중국의 입장이 주목되고 있다. 중국의 경우도 1998년 6월 26일 '排他的經濟水域 및 大陸棚法'을 제정하여 중국의 배타적 경제수역과 대륙붕에 대한 중국의 主權的權利와 管轄權을 보장하고 국가 해양에 대한 권익을 보호하고자 시도하고 있다. 이 법은 중국의 배타적 경제수역의 범위를 200해리로 하고 대륙붕은 중국 육지영토의 전부가 중국 領海以遠으로 자연적으로 연장되어 大陸端의 外연까지 뻗어나간 海底區域의 海底와 그 지하로 하며, 만일 대륙단의 外연이 200해리에 미치지 못할 경우에는 200해리까지 확장하도록 규정하고 있다. 이에 따르면 이어도 및 그 주변수역은 거리상 중국의

47) 배타적 경제수역법 제2조 2항.

48) 동 법 제4조 2항.

49) 배타적 경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 제3조 1, 2항.

50) 동 법 제5조.

51) 외교통상부·해양수산부, 전게서, p.23 참조.

관할권에 속한다고 볼 수도 있게 된다.⁵²⁾ 한편 이 법에 의하면 국제기구, 외국의 조직이나 개인이 중국의 배타적 경제수역 내에서 어업활동을 하고자 할 경우에는 중국의 주무기관의 허가를 받아야 하고 동 기관은 생물자원의 과도한 개발을 방지하기 위하여 필요한 보호 및 관리조치를 취할 수 있도록 하고 있다.⁵³⁾

해양법협약상 公海라 함은 “어느 한 나라의 배타적 경제수역, 영해, 내수, 또는 群島水域에 속하지 않는 바다를 말한다.”⁵⁴⁾ 즉, 공해란 어느 나라의 排他的管轄權도 미치지 않고, 세계 모든 나라가 공동으로 자유롭게 이용할 수 있는 바다를 말한다. 따라서 우리 나라의 ‘海底鑛物資源開發法’과 ‘排他的經濟水域法’, 그리고 중국의 ‘排他的經濟水域 및 大陸棚法’에 의하면 이어도 주변 수역은 현재 우리 나라와 중국의 배타적 경제수역 내지 대륙붕에 속하고 있으며, 그 법적 지위상 모든 국가(특히 한·중을 제외한 제3국)가 자유롭게 이용할 수 있는 公海는 아니라고 본다.

2) 한·중 어업협정과 이어도 주변수역의 법적 지위

이미 살펴본 바와 같이, 한·중 어업협정안에서는 이어도 주변수역에 대해서 명확한 경계를 확정하지 않은 채 각각의 한국의 ‘過渡水域’과 ‘暫定措置水域’의 이남에 위치시키고 있다. 한·중 어업협정안에서는 이른 바 그 관리방식이 명시되지 않고 있는 수역에서는 현행의 어업활동이 유지되도록 규정함으로써, 이어도 주변수역에서는 한·중 양국이 계속하여 현행과 같이 자유롭게 조업할 수 있다는 해석이 일반적으로 받아들여지고 있다. 그러나 이어도 주변수역을 포함한 現行漁業活動維持水域은 한·중 양국관계에 있어서만 현행의 어업활동이 유지되어지는 수역으로서 양국을 제외한 제3국에 대해서는 각자의 해양관할권이 적용되어지므로 한·중 양국을 제외한 제3국의 어선은 이 수역에서 관할권을 갖는 연안국의 事前許可 없이 조업을 할 수 없다고 보고 있다.⁵⁵⁾ 우리 정부는 이어도 주변수역이 우리 나라의 배타적 경제수역에 해당되지만 중국과의 관계에서만 서로 단속을 자제하기로 합의한 수역이기 때문에 일본을 포함한 제3국의 어선은 우리 나라의 허가 없이는 입의로 조업할 수 없다는 입장을 견지하고 있다.⁵⁶⁾

한편 정부는 어업협정안에서 한·중 양국이 서로 상대방의 현행 어업질서를 상호 존중하기로 하면서 중국에 대해서 우리의 황해 북부의 조업제한 구역에 대해서만 조업제한을 요구하고 이어도 주변수역에 대해서는 아무런 조업 제한도 요구하지 않았다. 따라서 한·중 양국은 “북위 37도 이북 수역 및 북위 31도 58분 이남 중국측 연안수역”에서는 沿岸國이 현재 시행하고 있는 어업에 관한 법령을 상호 준수하기로 합의했던 것이다. 그러나 한·중 양국이 상호 존중하도록 되어 있는 현행 어업질서에 굳이 황해 북부의 조업제한 구역만을 포함한 것은 문제라고 보여진다. 우리 나라가 이미 선포한 平和線宣言이나 排他的經濟水域法에 의하면 그 외의 수역에 있어서 중국 어선의

52) 특히 중국은 중간선의 원칙보다는 육지영토의 자연적 연장의 원칙이나 형평의 원칙을 내세우고 있기 때문에 이어도 및 그 주변수역이 확정적으로 우리 나라의 관할수역에 포함된다고 주장하는 데 많은 어려움이 예상된다고 본다.

53) 중국 배타적 경제수역 및 대륙붕법 제5조.

54) 해양법협약 제86조.

55) 외교통상부·해양수산부, 전거서, pp.23-24 참조.

56) 외교통상부, 『파랑도(이어도)와 韓中漁業協定』, 1999, p.6 참조.

조업을 제한할 수 있는 근거를 발견할 수도 있다고 보여지기 때문이다.

어쨌든 한·중 어업협정안에 양국의 배타적 어업수역 및 과도수역, 그리고 잠정조치수역을 제외하고는 상대방의 단속을 받지 않고 자유롭게 어로 활동을 할 수 있도록 개방되고 있기 때문에 이어도 주변 어장의 어족자원 관리 및 어업권에 대한 우리 나라의 관할권의 약화를 초래하게 될 것은 분명한 사실이다. 특히 한·중 어업협정이 발효됨으로써 한국 연안의 어장을 상실하게 될 중국 어선들이 이어도 주변 수역에서 집중적으로 조업을 시도할 것으로 예상되고 있기 때문에, 최소한 이어도 주변 수역을 우리 나라의 과도수역으로도 규정하지 못했던 데 대한 비판이 고조되고 있는 것이다.

이에 대하여 정부는 한·중 어업협정상 과도수역이 제주도로부터 약 70해리에 이르는 지점까지 미치고 있는데 이어를 우리의 과도수역에 포함시키기 위해서는 이보다 15해리 정도를 더 확장해야 하며, 이처럼 우리의 과도수역을 확장하려고 시도할 경우 중국측도 그 만큼 우리 쪽으로 자신의 관할수역을 확장하려고 할 것이기 때문에 합의 도출에 어려움이 있었을 것이라고 해명하고 있다. 그리고 제주도(이어도) 주변 과도수역의 폭을 넓히면 이에 상응하는 정도로 중국측 과도수역의 폭도 넓혀야 하는데 그렇게 되면 양국 어선이 자유롭게 조업할 수 있는 어장이 그 만큼 축소되었을 것이라고 해명하고 있다.⁵⁷⁾ 그리고 정부는 이어도 및 주변 수역이 배타적경제수역법상 우리 나라의 관할권 내에 속하고 또한 그 海底는 우리의 大陸棚에 속하기 때문에, 그리고 한·중 어업협정이 오로지 어업 문제에 국한하여 규정하고 있는 것이기 때문에 한·중 어업협정의 규정에도 불구하고 중국과의 협의 없이 이 수역에 海洋構造物을 설치하는 것은 우리 나라의 권리라고 주장하고 있다.⁵⁸⁾

그러나 우리 어선들이 중국 연안에서 어획하는 양보다 중국 어선들이 우리 나라 연안에서 어획하고 있는 양이 훨씬 많기 때문에, 한·중 양국의 어업협상에서 우리 어선이 배타적으로 조업할 수 있는 수역을 가능한 한 확대하는 데 목표를 두고 있던 우리 정부가 양국 어선들이 자유롭게 조업할 수 있는 어장이 축소될 것을 우려해서 이어도 주변수역을 우리의 과도수역으로 포함시키지 않았다는 주장은 이해가 가지 않는다. 어쨌든 한·중 어업협정에서 이어도 주변수역을, 현재 또는 장래에 있어서 한국의 관할권이 배타적으로 인정되어지는 수역(배타적 어업수역 및 과도수역)에 포함시키는 데 동의하지 않았던 중국이 이어도 개발을 위한 한국의 일방적 조치들을 그대로 두고만 볼지는 의문이라고 하지 않을 수 없다.

V. 결 론

앞에서 살펴본 바와 같이 이어도 주변수역은 한·중 양국의 국내법상 각각의 배타적 경제수역 및 대륙붕 수역에 포함될 수 있는 지리적 조건을 가지고 있다. 그러나 이어도 주변수역은 한·중 어업협정에 의하면 '잠정조치수역' 및 한국측 '과도수역'의 이남에 위치하고 있다. 그리고 이 수역에서는 한·중 양국이 현행과 같이 어업활동을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이 때문에 궁극적으로 양국간에 배타적 경제수역의 경계가 획정되는 경우 이어도 주변수역이 우리 나라의 배타적 경

57) 외교통상부·해양수산부, 전게서, pp.24-25; 외교통상부, 전게서, pp.5-6 참조.

58) 외교통상부, 전게서, pp.3-4; 해양법협약 제60조 및 제80조 참조.

제수역으로 포함될 가능성이 많다고 하더라도 어업협정안에 의하면 중국 어선도 자유롭게 출입하면서 조업을 할 수 있도록 개방되고 있는 수역임에 틀림없다.

그리고 중국은 어업 문제뿐만 아니라 대륙붕 개발문제에도 상당한 관심을 가지고 있기 때문에 이어도가 우리 나라의 배타적 경제수역 또는 대륙붕 수역에 속함을 근거로 해양과학기지 설치 등의 방법으로 이어도를 개발하고자 시도하는 경우 이의를 제기할 가능성도 크다고 본다. 이어도의 중요성을 중국도 인식하고 있음을 감안한다면 한·중 어업협정안에서 이어도 주변 수역을 우리의 배타적 어업수역이나 과도수역에 포함시키지 못한 것은 매우 유감스러운 일이라고 하지 않을 수 없다. 우리의 입장에서 주도면밀한 대책을 강구함으로써 중국과의 실무협상을 통하여 보다 유리한 결과를 도출하는 한편 특히 이어도 주변수역에 대한 관할권을 확보할 수 있도록 노력하지 않으면 안 되는 것이다.

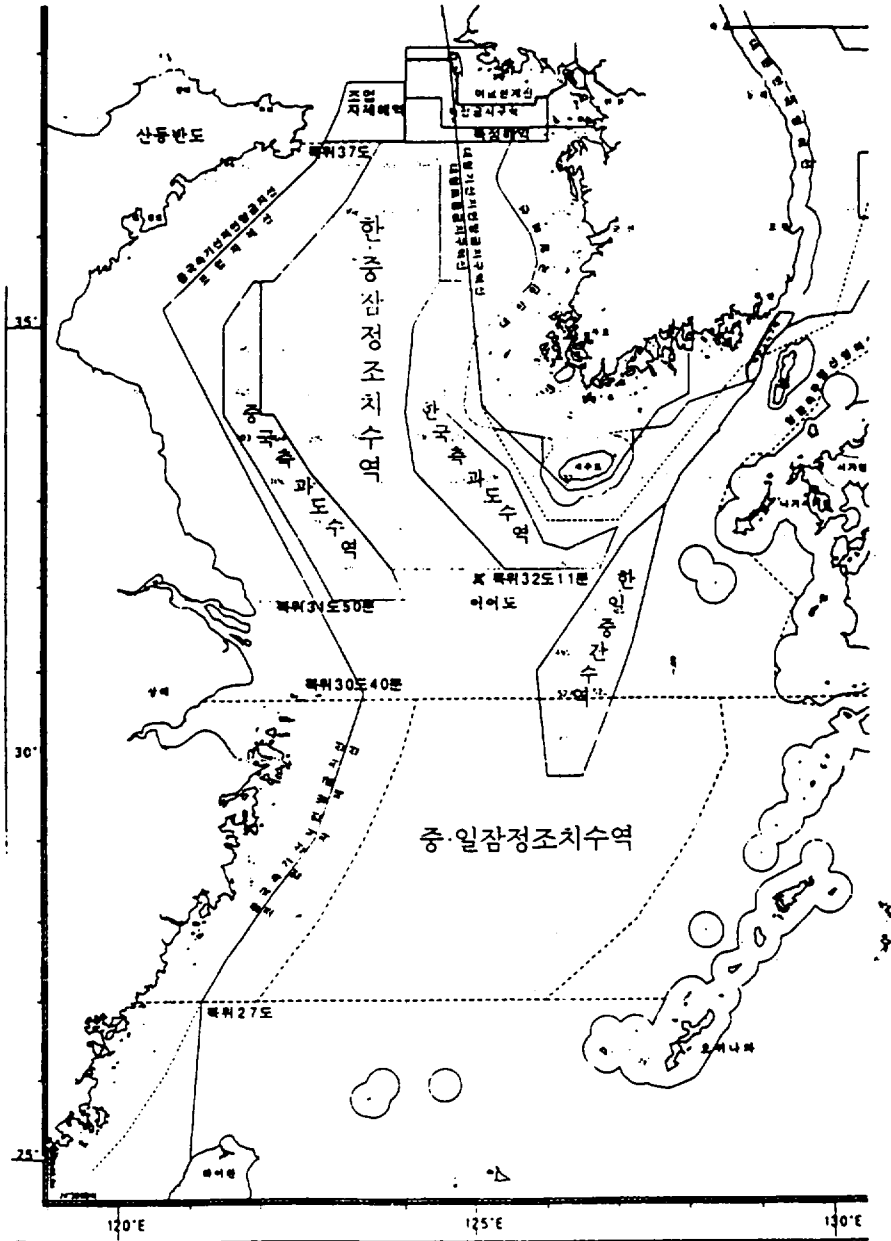
최근 중국은 양자강 하구 부근 해역에서의 한국 어선의 操業禁止를 요구하면서,⁵⁹⁾ 한·중 어업협정의 발효를 위한 실무협상에 소극적인 태도로 임하고 있다. 이는 어업협정이 발효되지 않고 무협정 상태가 계속되더라도 그 결과가 자국에 보다 유리하다는 것을 염두에 두고 있기 때문으로 보여진다. 그러나 무협정 상태는 오히려 한국 측에 유리한 결과를 가져올 수 있는 代案이라고 생각된다. 과거 한·일간의 어업협상 과정에서 알 수 있듯이, 일본은 기존의 한·일 어업협정을 파기함으로써 자국의 배타적 경제수역법을 적용하게 될 경우 자신의 排他的漁業權이 보다 넓게 확보될 수 있다는 근거에서 어업협정의 일방적 파기를 감행했었던 것이다. 만일 한·중 어업협정이 발효되지 못하는 경우 우리의 排他的經濟水域法을 실효적으로 시행함으로써 중국과의 사이에서 假想의 中間線에 이르는 범위에 대하여 배타적 경제수역 관할권을 행사할 것을 선언할 필요가 있다. 사실 우리 나라는 배타적 경제수역법의 시행을 통하여 한·중 어업협정안에 비하여 훨씬 넓은 범위에서 배타적 어업권을 행사할 수 있게 될 것이며, 이로써 중국에 대하여 한·중 어업협정의 발효를 위한 실무협상에 보다 적극적으로 임하도록 압력을 가할 수 있게 될 것이다.

장기적인 관점에서 보면 무협정상태를 유지하는 것보다 어업협정체제를 기초로 상호간 어업질서를 안정적으로 발전시키는 것이 한·중 양국에 유익하다는 것을 누구도 부인하지는 못할 것이다. 한·중 어업협정안에도 규정되고 있듯이 현행어업질서가 유지되도록 하고 있는 수역에 있어서 별도의 합의가 있으면 그에 따르도록 되어 있으므로, 가능한 한 이어도 주변수역에 대한 관할권 문제를 협상의 議題로 채택하고 관할수역을 재조정함으로써 이를 최소한 우리 나라의 과도수역으로 포함시킬 수 있도록 노력할 필요가 있다고 본다. 다만 이러한 시도는 한·중 어업협정안의 기본 골격을 수정하는 것이기 때문에 그 성사에 많은 어려움이 예상된다.

중국이 우리 정부로 하여금 양자강 하구 부근에서 한국 어선의 操業中斷을 보장할 것을 요구하는 데 대하여, 우리도 중국으로 하여금 이어도 주변수역에 있어서 중국 어선의 조업중단 또는 감축을 요구하는 것도 相互主義(reciprocity)에 입각한 보다 적극적인 대응방안으로 보여진다. 또한 이와 관련하여 한·중 양국이 과거 한·일 양국이 각각 北海道 주변수역과 제주도 주변수역에서 자국민의 어로활동을 自律規制하기로 합의했던 것과 같은 방법을 양자강 하구와 이어도 주변수역에 적용하는 것도 가능하지 않을까 생각된다.

59) 중앙일보, 1999년 6월 3일 참조

<첨부지도>



<한·중 어업협정수역도>