

法學碩士 學位論文

海洋紛爭事例에 관한 法的研究

A Legal Study on the Cases of Marine Dispute

指導教授 崔 洪 培

2004年 2月

韓國海洋大學校 大學院

海 事 法 學 科

金 永 虎

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	1
제2절 연구의 범위	10
제2장 해양관련 국제규범에 대한 일반적 개관	10
제1절 국제해양환경의 변화와 전망	10
제2절 해양법질서의 발전과정	12
제3절 해양관련 국제협약의 분류 및 개요	14
I. 분류	14
II. 개요	15
제4절 유엔해양법상 분쟁해결제도	23
I. 국제분쟁 해결제도의 개요	23
II. 해양법회의에서의 합의	24
제3장 해양영유권을 둘러싼 분쟁사례	26
제1절 조어도에 대한 영유권 분쟁	26
I. 사실개요	26
II. 쟁점사항	27
III. 소결	28
제2절 북방영토에 대한 영유권 분쟁	29
I. 사실개요	29
II. 쟁점사항	33
III. 소결	37
제3절 독도에 대한 영유권 분쟁	37
I. 사실개요	37
II. 쟁점사항	38
III. 소결	39
제4장 해양경계획정을 둘러싼 분쟁사례	41

제1절 조어도의 법률적 지위에 대한 분쟁	41
I. 사건의 개요	41
II. 이론적 배경 및 근거	41
III. 소결	44
제2절 리비아-몰타대륙붕 경계확정분쟁	45
I. 사건의 개요	45
II. 쟁점사항	45
III. ICJ 판결요지	47
IV. 소결	47
제3절 한·중·일 EEZ에 관한 경계확정분쟁	48
I. 사건의 개요	48
II. 쟁점사항	48
III. 소결	51

제5장 수산자원을 둘러싼 분쟁사례

제1절 한국과 일본과의 어업분쟁	52
I. 개요	52
II. 협상의 진행	52
III. 한·일 어업협정의 주요내용	53
제2절 한국과 중국과의 어업분쟁	55
I. 개요	55
II. 한·중 어업협정의 협상과 발효	56
III. 한·중 어업협정의 주요 내용	57
제3절 한국과 러시아와의 어업분쟁	57
I. 개요	57
II. 냉동운반선 ‘아도니스호’ 사건	58
III. 북양트롤선 강제예인 사건	59
제4절 공해상의 어업분쟁	60
I. 개요	60
II. 베링공해상의 조업역사와 관련문제점	61
III. 소결	64

제6장 결론	66
참고문헌	79
ABSTRACT	81

<요약본>

海洋紛爭事例에 관한 法的研究 (A Legal Study on the Cases of Marine Dispute)

석사과정 해사법학과 김 영 호
지도교수 최 홍 배

예전부터 해양은 교통 및 통상의 요로이며, 수산 및 광물자원의 보고로서 이용되어 왔고, 다른 한편으로는 각국의 정치, 경제 및 군사상의 권익과 결부되어 국가간의 경쟁과 대립 장소가 되어 많은 국제분쟁을 야기하기도 하였다. 특히 20세기 후반부터 산업발달에 따른 유류 및 유해폐기물 등의 운송으로 인한 해난사고가 발생하면서 해양환경오염을 방지하기 위한 국제적인 규제가 필요하게 되었다. 또한 인공섬, 해양구조물의 건설, 천연가스, 망간 등과 같은 해저광물자원의 개발 및 수산생물자원의 이용으로 인한 생물자원을 보호하기 위한 국제적인 새로운 규범이 필요하게 되었다.

WTO의 자유교역질서라는 대원칙이 도입됨에 따라, 각국은 해양수산통상 분야에 있어 자국의 시장을 개방하지 않을 수 없게 되어, 수산물 관세 및 비관세장벽 철폐와 해운서비스 시장개방 및 해운물류를 더욱 촉진하기 위한 국제적인 규범의 생성과 정비가 필요하게 되었다.

이에 따라 선진해양국은 새로운 해양의 이용과 지배를 둘러싼 국제질서를 형성함에 있어 치밀한 법 정책을 강구하였으며, 해양관련 국제협약의 내용을 확정함에 있어 자국의 국익을 최대한으로 반영시키기 위해 자국의 해양 정책과 해양산업, 경제구조에 지대한 영향을 미칠 수 있는 분야를 사전에 철저히 분석한뒤 관련 국내법을 먼저 제정하고 이를 적용하는 국내조치를 단행하였다.

이와 같이 국제해양환경 자체가 과거에 생각할 수 없을 정도로 복잡다기해지고, 해양국익을 둘러싸고 각국의 이해관계가 점차 첨예화됨으로써 그에 따른 마찰 내지 분쟁 역시 증가하게 되었다.

하지만, 각국의 해양관련 산업발달 정도에 많은 차이가 있기 때문에 국제규범을 통일적으로 실현시키는 데에는 아직 많은 장애가 있다.

또한, 국제사회는 절대적이고 독립적인 주권국가로 형성되어 있기 때문에, 국제규범을 국내적으로 실시함에 있어 각국 마다 차이가 있을 뿐아니라 해양관련 국제협약에 가입하고 있는 국가와 가입하지 않은 국가간에 문제가 발생할 경우 국제협약을 원칙적으로 적용할 수 없다는 한계가 있다.

본 연구는 해양관련 규범을 전체적인 구도로서 잘 이해하고 파악할 필요가 있으며, 해양과 관련된 분쟁사례를 철저히 분석하여 판례에서 나타나거나 이해관계국이 관련사건에서 주장하는 내용을 사전에 철저히 분석하고, 주요이슈가 되고있는 해양관련 분쟁사례를 고찰하고 이론적 근거를 실험해보므로써 철저한 대응논리를 개발하고자 하는 것이다.

끝으로 연구자가 그동안 해양수산부 출입기자로서 언론에 종사한 경험을 살려, 언론시각에서 보는 해양수산관련 분쟁사례에 대한 보도기사를 서술하고 국가이익과 해양수산의 발전을 위한 언론의 역할 및 대응방안을 결론으로 맺고자 한다.

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

예전부터 해양은 한편으로는 “교통 및 통상의 요로이며, 수산 및 광물자원의 보고로서 이용”되어 왔고, 다른 한편으로는 각국의 정치, 경제 및 군사상의 권익과 결부되어 국가간의 경쟁과 대립 장소가 되어 많은 국제분쟁을 야기하기도 하였다. 이와 같은 해양의 이용 및 개발과 그 규제에 관한 각국의 국제법상의 권리, 의무는 오랜 세월에 걸친 국제관계의 역사 속에서 형성·정착되어 왔고, 또한 새로운 해양질서 유지를 위한 변혁을 거치는 것을 반복하는 복잡한 과정 속에 전개되어 왔다.

18세기부터 20세기 중반까지는 해양의 이용과 자원의 배분방법에 대한 국제질서를 해양을 이분적 구성법으로 나누어 이해하였다. 즉, 연안국의 주권과 국내법이 적용되는 “좁은 영해”와 통항¹⁾선박의 기국이 전속관할권을 갖는 “넓은 공해”로 구분하여 해양질서를 유지하여 왔다.

그러나 20세기 후반부터 전통적인 항행 및 어업의 자유원칙을 유지하면서도, 산업발달에 따른 유류탱크선에 의한 유류유출과 유해폐기물 등의 운송으로 인한 해난사고가 발생하게 되어, 해사안전이 더욱 강조되고, 이로 인한 해양환경오염을 방지하기 위한 국제적인 규제가 필요하게 되었다. 또한, 인공섬·해양구조물의 건설, 천연가스·망간 등과 같은 해저광물자원의 개발 및 수산생물자원의 이용으로 인한 생물자원을 보호하기 위한 국제적인 새로운 규범이 필요하게 되었다.

WTO의 자유교역질서라는 대원칙이 도입됨에 따라, 각국은 해양수산통상 분야에 있어 자국의 시장을 개방하지 않을 수 없게 되어, 수산물 관세 및 비관세장벽 철폐와 해운서비스 시장개방 및 해운물류를 더욱 촉진하기 위한 국제적인 규범이 필요하게 되었다.

이상과 같이 해양분야에 있어 복잡다기한 새로운 현상 및 문제를 해결하기 위해 국제규범을 생성하거나 수정, 변경해야 할 필요성이 제기됨에 따라 UN, OECD, IMO, FAO, WTO 등과 같은 주요 국제기구들은 기존의 해양관련 국제협약을 수정 내지 개정하기 위해 각국의 관련 법정정책제도를 검토할 필요성과 새로운 현상에 대한 해양질서유지를 위한 국제해양협약의 생성과 정비에 대한 필요성이 나타나게 되었다.

특히, 해양과학기술의 급속한 발전과 신생독립국의 등장으로 인해 해양의 이용과 규제

1) 국제법상 선박이 연안국의 평화·질서 또는 안전을 해치는 일 없이 그 영해를 통항할 수 있는 권리. 무해항행권이라고도 한다. 영해는 국가영역의 일부이기 때문에 국가가 배타적으로 권한을 행사할 수 있으나, 영해는 공해와 접속하는 해상교통의 통로이므로 공동이익을 위하여 항행의 자유를 확보할 필요가 있기 때문에 이 런 제도가 인정되었다. 선박은 통행할 수 있을 뿐이고, 불가항력이나 해난 등 불가피한 경우 이외에는 영해 내에서 정선과 투묘, 어업이나 연안운수 등 행위를 할 수 없다. 잠수함은 부상하여 통행하지 않으면 안된다. 연안국은 영해의 무해통항을 방해해서는 안되며, 영해 내에서의 항행상의 위협에 관하여 알고 있는 것은 적절히 공시할 의무가 있다. 동시에 유해한 통항을 방지하기 위하여 필요한 조치를 취할 권리를 가지며, 그 영해 내의 특정구역에 있어서 외국선박의 무해통항을 일시적으로 정지할 수도 있다. 한편 무해통항권을 행사하는 외국선박은 연안국의 법령, 특히 운수 및 항행에 관한 법령에 따라야 한다. 군함이 타국 영해 내의 무해통항권을 가지는가의 여부에 관해서는 논쟁의 여지가 있다. 일반적으로는 인정하고 있지 않으나, 공해와 공해를 연결하는 해협으로서 국제통항에 불가결한 지역에 있어서는 무해통항권이 인정되고 있다. 한국은 정전상태의 북한에 대해서는 무해통항권을 인정하지 않고 있다. 李丙朝·李仲範 공저, ‘國際法新講’, 일조각, 2000, p.440-448.

형태에 대한 국가간의 대립은 점차적으로 더욱 격화되었다. 이와 같이 국제해양질서를 둘러싼 해양환경이 복잡해짐에 따라 해양문제와 관련된 국제적인 분쟁이 증가하게 되자, 기존의 해양질서에 대한 근본적인 수정이 필요하게 되었다.

이에 따라 선진해양국은 새로운 해양의 이용과 지배를 둘러싼 국제질서를 형성함에 있어 치밀한 법 정책을 강구하였으며, 해양관련 국제협약의 내용을 확정함에 있어 자국의 국익을 최대한으로 반영시키기 위해, 자국의 해양 정책과 해양산업, 경제구조에 지대한 영향을 미칠 수 있는 분야를 사전에 철저히 분석하였다.

이를 바탕으로 하여, 한편으로는 관련 해양산업분야에 있어 아직 국제규범이 형성되어 있지 않은 경우에는 먼저 그에 해당하는 관련 국내법을 제정하고, 이를 적용·집행하는 국내조치를 단행하였다. 이러한 국내조치를 타국과의 관계에서 직접적으로 적용하거나 또는 국제협약 내용에 이를 포함시킴으로써 자국의 해양정책 및 법제도를 국제적으로 공인화시키고자 하였다.

다른 한편으로는, 이미 해당 분야에 기존의 국제협약이 형성되어 있는 경우에는, 관련 국제협약을 분석하여 자국권익에 유리한 규범이 있으면, 이를 신속하게 국내법으로 수용하였다. 그러나 아직 국내의 현실여건을 고려할 때 국제규범을 도입하는 것이 시기상조라고 할 수 있는 경우에는 관련 조항의 적용을 제외시키기 위한 유보를 선언함으로써 그 피해를 최소화하였다.

이와 같이 세계 주요 선진국은 한편으로는 해양관련 국제협약에 자국권익이 최대한으로 반영될 수 있도록 자국의 법정책을 활용하면서, 다른 한편으로는 이를 국내적으로 정착시키기 위한 여건을 정비하여 변화하는 국제질서에 능동적으로 대처하기 위해 양자의 상호관련성을 철저하게 분석 대응하는 법정책을 시행하였다.

이와 같이 국제해양환경 자체가 과거에 생각할 수 없을 정도로 복잡다기해지고, 해양국익을 둘러싸고 각국의 이해관계가 점차 첨예화됨으로써 그에 따른 마찰 내지 분쟁 역시 증가하게 되었다. 이러한 요인들이 해양관련 국제법(협약)을 더욱 생성, 발전시켰으며, 앞으로도 이러한 현상은 기본적으로 변화하지 않을 것이다.

한편, 각국의 해양관련 산업발달에 있어 그 정도에 많은 차이가 있기 때문에, 국제규범을 실현시키는 데에는 아직 많은 장애가 있다. 이러한 각국의 여건을 반영하면서 국제공동체의 번영을 추구하기 위해, 국제규범은 국내법과는 달리 soft law성격을 갖고 있으며, 선진국과 개발도상국에 대한 적용에 그 차이를 두고 있는 등 국제규범의 이중성을 갖고 있어, 국제규범을 통일적으로 실현시키는 데는 아직 많은 장애가 있는 것이 사실이다.

또한, 국제사회는 절대적이고 독립적인 주권국가로 형성되어 있기 때문에, 국제규범을 국내적으로 실시함에 있어 각국 마다 차이가 있기 마련이다. 뿐만 아니라, 해양관련 국제협약에 가입하고 있는 국가도 있고, 가입하지 않은 국가도 있어, 이러한 국가간에 문제가 발생할 경우, 가입하지 않은 국가에 대해 국제협약을 원칙적으로 적용할 수 없다는 한계가 있다.

그리고 어떤 사건에 대해 관련 국제규범이 모호하거나 또는 해당 국제규범이 있어, 이를 적용할 수 있다고 하더라도, 국제협약과 국내법의 규범내용이 서로 상이할 경우, 그 적용순위를 둘러싸고 마찰이 발생하기도 한다. 국제법과 국내법과의 충돌이 있을 경우, 어느 규범이 상위에 있는가에 대한 이론적 논쟁과 더불어 현실적인 적용에 문제가 발생하기도 한다.

우리나라가 국제사회의 한 구성원으로서 살아가기 위해서는 확립된 국제해양협약²⁾을 성실히 준수하고, 향후 국제해양법 질서형성에도 적극적으로 참여하여 국익을 반영하여야 하고, 나아가서 관련 국내여건의 개선을 위한 국내법제를 철저히 정비할 필요가 있다.

본 연구는 해양관련 규범을 전체적인 구도로서 잘 이해하고 파악할 필요가 있으며, 해양과 관련된 분쟁사례를 철저히 분석하여 판례에서 나타나거나, 이해관계국이 관련사건에서 주장하는 내용을 사전에 철저히 분석하고, 이론적 근거를 살펴봄으로써 철저한 대응논리를 개발하고자 하는 것이다.

2) 1609년 그로티우스가 자유해론에서 해양의 자유를 제창하고 1635년에 쉘든이 폐쇄해론을 통하여 해양의 자유에 대한 제한을 주장한 이래 바다의 이용에 관해서는 이 둘을 시대에 따라 적절히 조화시켜 가며 오랫동안 관습법이 적용되어오다가 1930년 국제 연맹이후 성문법으로의 전환을 필요로해 여러번의 국제회의가 있었으나 제대로 이루어지지 않았다.

1958년 제네바에서의 해양법회의를 통해 1)영해 및 접속수역, 2)공해, 3)공해상의 어업 및 생물자원의 보존, 4)대륙붕에 관한 네 개 조약을 채택하게 되는데 영해의 폭에 관한 이야기는 이루어지지 못한다. 1960년대 이후 해양자원의 이용과 배분을 둘러싼 국가간의 대립은 해양기술의 급격한 발전과 더불어 점점 심화되어 갔다.

그 후 몇차례의 조정 끝에 1982년 영해 및 접속수역, 국제해협, 군도국가, 배타적 경제수역, 대륙붕, 공해, 섬, 폐쇄해, 내륙국가, 국제심해저, 해양환경의 보호, 해양과학조사, 해양기술의 발전 및 이전, 분쟁해결 등을 내용으로 하는 '유엔해양법협약'이 채택되게 된다. 이 새로운 해양법은 각국간의 분쟁을 평화적으로 해결할 것을 의무화하고 있는데 그 방법은 두 가지로 나뉘어져 있다. 한 가지는 구속력이 없는 조정의 절차를 거치는 것. 두 번째는 구속력이 있는 국제해양법법원, 국제사법법원, 중재법원을 통한 것으로 규정되어 있다. 유병화, '국제법 II', 법문사, 2000, p.35.

제2절 연구의 범위

해양수산과 관련된 분쟁예방 및 그 효율적인 해결을 위하여 해양수산 관련 국제규범에 대한 규범에 대해 총론적인 검토를 하고자 한다. 즉, 해양수산 관련 국제협약의 규범내용 즉, 해양질서 유지를 위해 ‘어떤 분야에, 어떤 목적에서 어떤 내용을 담고 있는가?’에 대해 살펴보고자 한다. 왜냐하면, 해양수산관련 국내정책을 효율적으로 시행 및 집행하기 위해서는 해당정책이 국제규범에 정합성이 있는지, 국제관행에 합당한 것인지를 사전에 검토하여야만 하기 때문이다. 이는 나중에 국제적인 마찰내지 분쟁을 사전 방지하기 위해서도 반드시 필요한 조치라고 생각한다.

본 연구는 제2장에서 해양수산 관련 국제규범을 고찰하고자 한다. 다만, 연구제목에서도 알 수 있듯이 연구의 주요목적이 분쟁사례에 관한 연구이기 때문에 서론적 의미에서의 총론적 내용으로 그 범위를 설정하고자 한다.

다음으로 국제적으로 많은 해양분쟁이 발생하고 있다. 예컨대, 한일어업협정과 독도영유권 분쟁, 서해 5도에서 북한경비정 NLL 침범과 북한선박의 영해통항 문제 및 WTO수산보조금 철폐에 따른 구조조정 문제 등이 발생할 때, 이러한 분쟁을 해결하기 위해 관련된 주요 분쟁사례를 검토하고자 한다. 즉, 해양수산 관련 국제협약 내지 국제관습법의 적용에 대한 문제로서 국제사법법원(ICJ) 등 국제법원의 태도가 어떠한 입장을 취하였는가 또는 그러한 사건을 해결함에 있어, 이론적 근거 및 배경에 대해 살펴보고자 한다. 제3장부터 제5장까지는 섬을 둘러싼 영유권 분쟁, 해양관할권에 관한 분쟁, 수산자원에 관한 분쟁 등을 중심으로 고찰하고자 한다. 왜냐하면, 해양관련 국제규범과 관련된 모든 사례를 분석한다는 것 자체가 물리적으로 한계가 있어, 주요 이슈가 되고 있는 리딩케이스를 중심으로 그 범위를 한계지어 고찰하고자 한다.

끝으로, 연구자가 그동안 해양수산부 출입기자로서 언론에 종사한 경험을 살려, 언론시각에서 보는 해양수산관련 분쟁사례에 대한 보도기사를 서술하고 해양수산의 발전을 위한 언론의 역할 및 대응방안을 결론으로 맺고자 한다.

제2장 해양관련 국제규범에 대한 일반적 개관

제1절 국제해양환경의 변화와 전망

21세기는 지식의 정보화 및 세계화와 더불어 해양의 시대가 열릴 것으로 예측되고 있다. 인류의 역사가 시작된 이래 지난 20세기 동안 그 생존을 위한 경제활동은 대부분 육상에서 이루어져 왔지만 육상의 활발한 활동을 뒷받침해온 것은 해양이었다. 또한, 해양은 인류에게 생존을 위한 자원 탐사 및 개발의 마지막 터전이다. 그러나 세계교역을 위한 물동량 70% 이상이 해양을 통해 이루어지고 있지만, 인류가 소비하는 식량이나 자원이라는 측면에서는 살펴보면 매우 근소한 부분만이 해양에서 생산되고 있을 뿐만 아니라, 해양으로부터의 에너지자원 개발 역시 아직은 학술적 실험단계에 머물고 있다.³⁾

3) 해양수산부, ‘21세기 지식기반대비 해양전문인력의 양성방안’, 2002, p.3.

이러한 상황에서 세계 각국은 21세기 경제발전의 새로운 주도영역으로서 해양을 주목하고 그에 따른 해양국익을 실현하기 위해 해양관할권을 둘러싸고 각축을 벌이고 있다. 예를 들면, 200해리 배타적 경제수역제도(EEZ)가 정착되어 감에 따라 해양수산자원의 개발을 둘러싼 각국가간의 마찰이 점차 심화되고 있으며, 공해상의 해양수산자원의 개발을 선점하기 위한 국제경쟁도 점차 가속화되고 있다. 세계 각국이 이처럼 인류의 마지막 프론티어이자 무한한 자원의 보고인 해양으로 눈을 돌리고 있는 것은 해양의 중요성이 현실로 다가오고 있기 때문이라고 할 수 있다.

한편 2050년에는 세계 인구가 90억이 넘어설 것이라는 예상이 나오고 있다. 이처럼 폭발적인 인구가 육지에서 거주지를 확보한다면 녹지공간의 훼손으로 인해 인류의 생존 그 자체가 위협받을 수 있을 것이다. 그렇다면 인구의 상당한 부분이 이제 바다 속에서 살아갈 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다. 이와 관련하여 미국의 존 스피이스박사는 2050년에는 세계인구의 절반이상이 바다 속에 거주할 것이라는 전망을 내놓은 바 있다.

이러한 전망이 그다지 신빙성 있게 보이지는 않지만, 인류의 거주공간을 바다 속에서 찾을 수밖에 없다는 관점은 평가할 만 하다고 생각된다. 전문가들의 진단에 따르면 지금부터 약50년 후에는 중동의 석유가 거의 고갈될 것이고 한다. 이에 따라 세계 각국은 해저에서 석유를 생산하는 것을 계속해서 증가시켜가고 있다 또한 새로운 대체에너지 자원으로 해양에너지가 개발되고 있으며, 조력발전, 파력발전 및 온도차 발전 등이 상용화되고 있다.⁴⁾

해양환경의 중요성에 대한 이러한 인식의 변화는 해양을 대상으로 하는 국제협력과 협상의 필요성을 증가시킴으로서 새로운 해양질서를 형성하려는 노력으로 나타나게 되었다. 그 결과가 1990년대 이후 유엔해양법협약의 발효, 리우환경회의의 의제 21 채택⁵⁾, 국제해사기구(IMO)의 해양오염 규제강화 등과 같은 국제적인 규범의 창출로 나타났다고 할 수 있다.

21세기 해양환경의 변화

4) 김진현·홍승용 공편, “해양21세기”, 나남출판, 1998, p626-7

5) 1972년 6월 스톡홀름에서 개최된 “유엔인간환경회의(the United Nations Conference on the Human Environment : UNCHE)” 개최 20주년을 기념하고 지구환경을 위한 “환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(Environmentally Sound and Sustainable Development)을 범세계적으로 추구하고자 제44차 유엔총회의 결의에 따라 92년 6월 3일부터 14일까지 브라질 리우데자네이루에서 국가정상급 및 행정수반급을 포함하여 178개국 정부대표 8,000명, 민간단체 6,000명, 언론인 7,000여명이 참석한 금세기 최대의 국제환경회의인 유엔환경개발회의(the United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) 에서 지구환경보호의 기본원칙인 “리우선언”과 21세기를 향한 세부실천계획인 “Agenda 21”을 확정, 채택함으로써 “리우체제”라는 새로운 지구환경질서의 실천토대를 마련한 것과 각국 정상이 직접 참석하여 환경문제를 논의함으로써 환경문제를 지구 최대의 현안으로 부각시킨 큰 성과였다.

부문별	20세기	21세기
해양이용	해양자유이용	해양분할주권
해양환경	사후적 대응체제	사전적·예방적 관리체제
수산업	잡는어업 중심	관리형(기르는)어업 중심
해운산업	대형동맹선사중심	핵심대선사 중심
항만산업	H/W중심의 양적성장	S/W중심의 질적 성장
해양과학기술	과급효과가 적고 폐쇄적 기술	전후방효과가 크고 종합적기술
해양조사	조사선 중심의 1차원적조사	인공위성이용 3차원적조사
자원개발	육상중심	해양중심
생활기반	육지도시중심	해양도시출현
생활양식	마이카	마이요트

자료: 해양개발기본계획

이러한 새로운 해양질서의 확립은 국제해양환경이 더욱 경쟁적으로 변화되어가고 있음을 말해주는 것이기도 하다. 이는 원양업의 경우 양자 및 다자조약 체제에 따른 입어쿼타 중심에서 합작형태로 그 중심을 전환하고 있는 것이나, 또한 국제해운선사들의 글로벌 경영 및 항만간 화물유치경쟁이 치열해지고 있는 사실에서도 잘 알 수 있다. 또한 첨단과학기술의 응용을 통해 새로운 해양산업의 창출도 가속화되고 있는 추세이다.

선진국들은 해양과학기술에 대한 보호주의적 자세를 강화하고 있어, 해양과학 기술력을 확보하기 위해 각국간의 경쟁도 치열해지고 있다. 이러한 경쟁과 더불어 해양자원의 무분별한 개발에 따른 부작용을 사전에 방지하고 지속가능한 개발을 달성하기 위한 국제적인 노력도 함께 이루어지고 있다.

이러한 변화와 발전에 적응하기 위하여 우리나라는 21세기 해양수산비전을 「청색혁명을 통한 해양부국의 실현」에 두고 있다. 이 비전아래 ① 생명력이 넘치는 해양국토 창조 ② 지식기반을 갖춘 해양산업의 창출 ③ 지속가능한 해양자원 개발이라는 세 가지 목표를 설정하고 있다. 그 구체적인 내용을 고찰하면 ①은 전국연안의 개발, 연수수질 개선, 글로벌 해양기지 확장이고, ②는 전통해양산업의 지식기반산업화, 해양과학기술의 향상, 해양지식산업의 창출이며, ③은 양식업 확대, 심해저 광물자원개발, 해양생명공학을 이용한 신물질 개발, 무공해해양에너지 자원개발 등이다.

제2절 해양법질서의 발전과정

옛날부터 해양은 사람들의 생활터전임과 동시에 이를 위협하는 적이라는 이중적 측면을 갖고 있었다. 해양에 관한 질서를 유지하기 위한 해양법의 형성과정을 살펴보면, 해사관계의 관행인 사실인 관습이 커다란 역할을 했으며, 이러한 관행을 기초로 국제관습이 형성되고 이것이 점차 국제조약으로 발전하게 되었다.

고대 로마공화정 말기부터 제정초기에 걸쳐 로마인과 외국인 사이의 섭외거래관계를 규율하기 위해 새롭게 “만민법”이 제정되었으나, 해양에 대해서는 만민공유로 생각하여 해양의 사적소유와 분할을 금지하였다. 로마제국은 강대한 군사력을 배경으로 해양의 지배와 소유권을 독점함과 동시에 해양의 이용에 대해 자국의 국내법상 규제를 외국인과 외국선박에 강제하였다.

그런데 로마제국이 멸망한 이후, 중세 유럽에서 로마교황은 해양에 대해 만민공유의 개념과 유럽봉건제의 법리를 이용하여 해양 그 자체의 영유권을 자신의 손에 움켜쥐고서, 도시국가 및 영주가 분할 영유하는 것을 금지하였다. 단지, 교황에게 충성을 표명한 영주 및 연안국에 대해서는 ‘근해’에서의 항행안전 및 기타 해양의 상호질서를 보장한다는 명목 하에서 경찰권과 재판권을 주었다. 그러나 이와 같은 지배는 해양 그 자체의 영유권과는 별도로 해양법 질서를 유지하기 위한 특별관할권 내지 공적책임을 다하기 위한 지배권적 성격을 가지고 있었다.

나아가 17세기 전반에 전개된 학설상의 ‘해양논쟁’은 해역구분에 관한 근대 해양법 성립을 촉진시키는 중요한 계기가 되었다. 1609년 네덜란드의 그로티우스는 ‘해양은 그 자연적 성질에 의해 유동적인 요소로 구성되어 있어, 그 한계를 책정할 수 없고, 특정국가 내지 사인의 점유가 불가능하여 만민공유에 속한다. 또한 해양은 교통수단이고 해양자원의 재생산성과 고갈성이 없다는 취지의 해양자유론을 주창하였다. 이에 반해 영국의 셸튼은 ‘사실상의 지배가 미치는 한 해양의 영유는 법적으로 가능하며, 해양자체도 범위를 확정할 수 있고 어업자원은 한정되어 있다는 취지의 폐쇄해론을 주창하였다.

17세기 이후 중상주의와 자유통상주의가 확산됨으로써 공해자유의 원칙이 확립되었다. 연안국의 평화와 안전을 위해 착탄거리 3해리까지 좁은 영해를 인정함과 동시에 그 외측으로의 넓은 공해에서 선진해양국들의 자유경쟁을 용인하여 상호 정치적, 경제적 군사적 이익을 조정하였다.

이와 같은 영해와 공해의 이분적 구분은 원래 어업자원의 배분을 둘러싼 분쟁으로 발생하였다. 하지만 상업자본주의 발전, 해외식민지의 획득과 무역의 자유경쟁 확보를 비롯해 해양을 재패하기 위한 군사적인 균형유지, 통상의 자유보장 등이 중심됨으로써 해양에 대한 국가권력의 지배범위 즉 주권을 행사할 수 있는 지의 여부문제로 변질되어 해양의 이용을 둘러싼 국가의 일반적 권익과 결부되었다.

19세기 전반까지 인류의 해양에 대한 전통적인 생각은 해양은 무한한 공간으로 모든 국가가 자유로이 이용하고 활동할 수 있다는 이른바 ‘해양자유’의 사상으로서 그로티우스의 법이론⁶⁾에 근거를 둔 국제관습법에 기원을 둔 법규가 지배적이었다. 다만, 18세기 후반부터 평시, 전시에 발생하는 해사문제에 관한 각종의 개별조약이 작성되었으며, 그 적용대상은 특정해역 및 사항을 규정하는 것에 한정되었지만, 이들 개별적인 공통요소가 국제관습법을 촉진시키는 계기가 되었다.

그러나 ‘해양자유’의 사상은 20세기에 들어 커다란 변화를 겪게 되었는데, 1930년 헤이그 법전편찬회의에서 영해의 범위에 관한 논의가 있었고, 제2차 세계대전 이후 1945년 미국은 트루만선언에서 자국연안에 인접한 대륙붕 및 해양의 천연자원에 대한 주권적 권리를 주장하여 그 동안 잠재해 오던 각국의 해양관할권을 확장하려는 국가경쟁을 촉발하는 계기가 되었다.

그 이후 1958년 제네바에서 국제해양질서에 관한 국제적 합의가 이루어져 영해 및 접속수역에 관한 협약, 대륙붕에 관한 협약, 공해에 관한 협약, 공해어족자원 보호에 관한

6) 스페인, 영국, 프랑스 등 해양 국가들이 발전시킨 국제 해사법의 핵심이념은 바다의 통항 자유다. 17세기 초 해양법의 아버지 그로티우스가 모든 나라의 대양 이용권리를 주창한 해양법의 고전은 제목이 ‘자유로운바다’다. 이 기본이념은 근대 민족주의에도 불구하고 온전하다. 국제사회가 국가간교역에 종사하는 상선의 통항 자유를 존중할 것을 조약과 법으로 약속하고 있다. 그것이 공동의 이익에 이바지하기 때문이다.

협약 등 4개의 중요한 해양관련 국제협약이 채택된 바 있다. 그러나 영해의 범위에 관한 합의를 이루어내지 못하였고, 국제해양질서에 관한 단일의 포괄적인 법 규범을 창출한 것도 아니었다. 따라서 국제관습법의 존재의의를 완전히 배제한 것은 아직 아니었다.

그런데 국제사회에서 해양에 관한 새로운 법규범을 제정하는 중요한 계기가 된 것은 1967년 유엔총회에서 몰타(Malta)의 유엔대사인 아비드 파르도(Arvid Pardo)가 앞으로 성립될 국제해양질서에서 심해저는 '인류공동의 유산'(Common Heritage of Mankind)으로 모든 인류의 전체이익을 위하여 이용, 개발되어야 한다는 제안을 한 것으로, 그 후 1973년부터 국제해양질서를 규율할 새로운 국제해양법 규범을 제정하기로 하고 9년여간 17차례의 논의를 거쳐 1982년에 '바다의 헌장'(Magna Carta)이라 할 수 있는 '해양법에 관한 유엔협약'(United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS, 이하 해양법협약이라고 함)이 채택되어, 새로운 해양질서가 예고되었다.

그러나 미국은 심해저제도에 대한 불만으로, 이스라엘·베네수엘라·터키 등은 해양관할권제도에 대한 불만으로 끝까지 반대하여 동 협약의 발효가 의문시되기도 하였으나 동 협약이 채택된 1982년부터 10여년 동안 각종 해양문제에 대한 선진국과 후진국간 또는 연안국과 내륙국간에 이해관계에 대한 타협이 이루어지게 되었고, 특히 1994년 7월에는 해양강대국들이 반대해 온 심해저제도의 보완이 상당부분 이루어졌다. 이러한 가운데 해양법협약은 그 발효요건에 따라 가이아나가 1993년 11월 16일에 60번째로 비준서를 기탁한 후 12개월이 경과한 1994년 11월 16일에 정식으로 발효하게 되었다.

우리나라는 1983년 3월 14일 동 협약에 서명하고, 1995년 12월 1일 동 협약에 대한 국회의 비준동의를 거쳐 1996년 1월 29일 유엔에 비준서를 기탁하였으며, 1996년 2월 28일부터 동 협약이 우리 나라에 대하여 발효되었다. 그런데 심해저 제도 등에 불만을 품고 동 협약에 가입을 앓고 있던 미국도 최근 동 협약에의 가입을 적극 검토 중인 것으로 알려졌다. 해양법협약의 발효로 인하여 종전까지 해양을 자유롭게 이용하고 관리하던 해양의 자유이용시대가 끝나고 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone : EEZ), 대륙붕(Continental Shelf) 등의 개념이 등장하면서 전세계 해양이 개별국가에 의하여 분할되는 본격적인 해양분할시대가 도래한 것이다.

제3절 해양관련 국제협약의 분류 및 개요

I. 분류

국제해양협약은 각국의 정치적, 경제적, 역사적 현실을 오랫동안 반영한 하나의 결과이며, 이를 국내적으로 수용하고 있는 국내 법제를 체계적으로 이해하기 위해서는 국제협약의 규범내용을 분류하여 고찰할 필요가 있다. 이는 국제해양협약은 발생하고 있는 문제에 따라 그 적용이 달라진다. 즉, 동일한 수산물에 관한 사항이라고 하더라도 자원보존에 해당하는 경우에는 '해양법'의 적용대상이 되지만, 교역에 해당하는 경우 '통상법'이 원칙적으로 그 적용대상이 되기 때문이다.

이와 같이 해양 분야의 특성을 기준으로 국제해양협약을 분류하여 보면 해양법제도정책, 해운물류, 해사안전, 해양환경·오염, 해양수산자원 및 해양수산통상 분야로 구분할

수가 있다.

II. 개요

1. 해양법제도정책 분야

해양법제도 정책분야에는 주요하게 유엔해양법협약 제2부-제11부, 국제해사기구에 관한 협약, 국제연합식량연합기구에 관한 헌장, 경제협력개발기구에 관한 협약, 국제노동기구에 관한 헌장, 세계무역기구설립에 관한 마라케시협정이 있다.⁷⁾

유엔해양법협약 제2부-제11부(United Nations Convention on the Law of the Sea Part II-Part XI)은 인간의 해양활동 전반을 규율할 새로운 국제법의 총체적 입법이 필요하다는 인식하에 해양에 관한 전반적인 법제도에 대해 규정하고 있어, “바다에 관한 국제기본법”이라고 할 수 있는데, 특히 제2부 제2조부터, 제11부 제191조까지에는 12해리 영해제도, 200해리 배타적 경제수역, 대륙붕제도, 공해·심해저 등에 대해 규정을 하고 있다. 이 협약에 근거하여 대륙붕한계위원회, 국제심해저기구 및 국제해양법재판소가 설립되었다.

국제해사기구에 관한 협약(Convention on The International Maritime Organization)은 국제해운의 안전, 항행의 능률화를 추구하기 위해 IMO를 설립하기 위한 협약이다. IMO 산하의 해사안전위원회(Maritime Safety Committee: MSC)와 해양환경보호위원회(Marine Environment Protection Committee: MEPC)는 해사안전, 해양오염방지, 선박적재화물 계량단위 규격화 및 해운회사의 불공정한 제한조치 규제 등 해운안전 문제의 심의, 정보교환, 협약작성 및 권고 등의 업무를 하고 있다.

국제연합식량연합기구에 관한 헌장(Constitution on The Food and Agriculture Organization of the United Nations)은 세계 식량개발 촉진 등에 관한 다자간협상을 위해 FAO를 설립하기 위한 협약이다. FAO 산하의 수산위원회(Committee on Fisheries: COFI)는 국제적인 수산문제를 검토하여 해결책을 모색하고 효율적인 수산협력을 추진하기 위해 수산업의 현황 및 추세를 검토하여 필요한 시책의 권고 및 연구보고 등을 업무로 하고 있다.

경제협력개발기구에 관한 협약(Convention on The Organization for Economic Cooperation and Development)은 고도의 경제성장과 완전고용·생활수준 향상의 도모 등을 통해 세계 경제발전을 위한 선진국들간의 협력체제를 위한 OECD설립을 위한 협약이다. OECD 산하에 해운위원회(Maritime Transport Committee: MTC) 및 수산위원회(Committee for Fisheries)는 선박의 임대차 등 해상운송 자유화를 비롯해 회원국들의 해운정책 및 수산업 발전을 위한 수산정책에 대한 협의 및 지침을 마련하는 업무를 하고 있다.

국제노동기구에 관한 헌장(Charter on International Labour Organization)은 완전고용 및 생활수준의 향상을 위해 근로에 관한 주요 지도원칙과 함께 국제노동기구(ILO)의 설립에 관해 규정하고 있다. ILO는 그 산하에 합동해사위원회(Joint maritime Commission), 해사총회(Maritime Sessions of the Conference) 및 해사기술준비회의(Preparatory

7) ‘국제관계법사전’, 아카데미아리서치, 2000, p.73-79.

Technical maritime conference)를 두고, 해운산업 및 어업·항만산업 등에 종사하는 선원 및 근로자의 근로조건·근로환경 및 작업안전을 도모하기 위한 국제규범을 마련하는 활동을 있다.

세계무역기구설립에 관한 마라케시협정(Marrakesh Agreement establishing The World Trade Organization)은 GATT체제를 대신하여 세계무역질서를 확립하고, 수산물 등 상품분야에 대한 관세·비관세장벽 철폐 등 회원국의 WTO협정 이행감시, 수산보조금 등 통상마찰의 조정 및 해결 등을 위한 규칙 및 절차에 대해 규정하고 있어 '통상에 관한 국제기본법'이라고 할 수 있다.

2. 해운물류 분야

해운물류분야에는 주요하게 해상화물운송에 관한 유엔협약, 국제수로기구협약, 국제해사위성기구협약·운용협정, 선박톤수 측정에 관한 국제협약, 국제해상교통간소화협약, 해상클레임에 대한 책임제한에 관한 협약, 승객 및 수화물의 운송에 관한 아테네협약, 핵물질 해상운송의 민사책임에 관한 협약이 있다.⁸⁾

해상화물운송에 관한 유엔협약(United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea: Hamburg Rules)은 해상화물운송에 있어 운송인 및 송하인의 책임과 선하증권, 재판관할 등에 대해 규정하고 있다.

국제수로기구협약(Convention on The International Hydrographic Organization: IHO)은 항해를 위한 수로관련 간행물을 개선하여 각국 수로 관계자의 상호이해를 증진하기 위해, 해도, 수로지, 등대표, 수로통보, 수로측량, 대양수심도 작성 등 수로 부문에서 국제적 통일을 위한 표준화와 관련하여 규정하고 있다.

국제해사위성기구협약·운용협정(Convention on The International Maritime Satellite Organization: INMARSAT·OA)은 해상에서 운송 중인 선박과 육지간 또는 선박과 선박간의 통신을 위성방식으로 운용하기 위한 해상공중통신서비스의 개선 등과 관련된 규정이 있다.

선박톤수 측정에 관한 국제협약(International Convention on Tonnage Measurement of Ships: TONNAGE 1969)은 선박의 톤수는 각국의 과제산정의 기준 외에도 선박의 가격, 용선료의 산정 등에 사용되기 때문에 국제적으로 총톤수의 산정방식을 통일시키기 위해 규정하고 있다.

국제해상교통간소화협약(Convention on Facilitation of International Maritime Traffic, 1965, as amended ; FAL)은 선박의 신속한 입출항을 도모하기 위하여 각국마다 상이한 입출항 관련서류, 수속절차의 통일 및 단순화에 대해 규정하고 있다.

해상클레임에 대한 책임제한에 관한 협약(Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims: LLMC)은 선주를 해상기업을 영위함으로부터 파생되는 위험으로부터 보호하기 위해 선박의 이용 또는 항해활동의 과정에서 부담하는 채무 또는 의무에 대해 규정하고 있다.

승객 및 수화물의 운송에 관한 아테네협약(Athens Convention relating to the

8) '국제관계법사전', 아카데미아리서치, 2000, p.82-85.

Carriage of passengers and their Luggage by Sea: PAL)은 국제항행 선박에 있어 선주의 여객 및 수화물에 대한 손해배상시 그 배상한도액에 대해 규정하고 있다.

핵물질 해상운송의 민사책임에 관한 협약(Convention Relating to Civil Liability in the Field of maritime Carriage of Nuclear Material)은 핵물질의 해상운송 과정상에서 일어나는 핵사고에 따라 손해가 발생하는 경우 핵장치의 운영자가 그 피해에 대한 배상에 대해 규정하고 있다.

3. 해상안전 분야

해상안전분야에는 주요하게 해상에 있어 인명안전을 위한 협약, 국제해사위험물운송규칙, 국제만재흡수선협약, 국제해상충돌예방규칙, 안전한 컨테이너에 관한 국제협약, 선원의 훈련·자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 협약, 국제안전관리규약, 어선의 안전에 관한 토레몰리노스협약에 관한 1993년 의정서, 해상수색 및 구조에 관한 협약, 해난구조에 관한 국제협약, 항해안전에 대한 불법행위방지협약이 있다.⁹⁾

해상에 있어 인명안전을 위한 협약(International Convention for the Safety of Life at Sea; SOLAS)은 인명안전을 위해 선박의 구조·구명장비·통신장비·위험화물의 운반을 위한 설비 및 적재방법 등에 대해 규정하고 있다.

국제해사위험물운송규칙(International maritime Dangerous Goods: IMDG Code)은 화학제품의 해상수송량이 증가함에 따라 3,000여종에 달하는 위험물의 적용, 분류표시 및 규격, 선적시 구비서류, 컨테이너 운송, 선적조건, 화재예방 및 조치 등에 대해 규정하고 있다.

국제만재흡수선협약(International Convention on Load Lines)은 선박의 안전을 위해 선박의 최대적재량을 만재흡수선으로 제한하는 것에 대해 규정하고 있다.

국제해상충돌예방규칙(Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea; COLREG)은 선박충돌을 방지하기 위해 항법 및 선박등화, 형상물 및 통항분리제도의 설정 등에 대해 규정하고 있다.

안전한 컨테이너에 관한 국제협약(International Convention for Safe Containers)은 모든 운송형태에 동일하게 적용될 수 있는 통일된 국제안전기준을 마련함으로써 컨테이너의 안전하고 편리한 국제운송을 도모하기 위해 컨테이너의 구조 등에 관한 시험절차, 검사기준과 조작 및 운송의 안전을 위한 요건을 규정하고 있다.

선원의 훈련·자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 협약(Convention on Standard of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers: STCW협약)은 해상안전을 위해 국제적 선원의 자격기준을 정하고 이의 이행을 위한 규제를 강화시키기 위해 모든 선원을 적절하게 훈련하고, 이에 따라 자격증명이 이루어져야 하고, 또한 당직근무의 최저기준을 규정하고 있다. 또한 어선선원에 대한 특별협약으로 STCW-F협약이 있다.

국제안전관리규약(International Safety Management: ISM Code)은 대부분의 해난사고가 인적과실에 기인하고 있어 선박소유자의 안전관리책임을 강화하기 위해 해운선사 및

9) '국제관계법사전', 아카데미아리서치, 2000, p.108-112.

선박의 안전관리 조직·절차 등에 대한 국제적인 통일기준에 대해 규정하고 있다.

어선의 안전에 관한 토레몰리노스협약에 관한 1993년 의정서(Torremolinos Protocol of 1993 relating to the Torremolions International Convention for the Safety of Fishing Vessels)는 어선의 경우 설계 및 운항측면에서 다른 상선과는 많은 차이가 있기 때문에 SOLAS협약을 그대로 적용시키는데는 장애요인이 있어 어선에 적용되는 설비규정, 복원성 요건 등에 대해 규정하고 있다.

해상수색 및 구조에 관한 협약(International Convention on Maritime Search and Rescue; SAR)은 국제적인 수색 및 구조(SAR)체제를 확립함으로써 SAR작업에 참여하는 전 세계 수색 및 구조기구간의 협력을 촉진하기 위해, 조난자에 대한 연안국의 수색 및 구조의무화, 구조조정본부 설치 등 SAR체제의 확립, 인접국가와의 SAR 설정에 등에 대해 규정하고 있다.

해난구조에 관한 국제협약(International Convention on Salvage: SALVAGE)은 해난 사고시 구조활동을 촉진시키기 위한 협약으로서 구조작업의 신속한 개시를 위해 구조자에 대한 특별보상금 지급등의 유인책을 제공하는 등에 대해 규정하고 있다.

항해안전에 대한 불법행위방지협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation: SUA)은 해상에서 선박에 대한 해적행위 및 테러를 억제하기 위한 협약으로서 범법자 인도시 당사국 및 선장이 취해야 할 조치사항, 불법행위의 억제를 위한 국제적 협력 등에 대해 규정하고 있습니다. 또한 대륙붕의 고정식 플랫폼에 대한 해적행위의 억제를 규정하고 있는 의정서(SUA PROT)가 있다.

4. 해양환경·오염 분야

해양환경오염분야에는 주요하게 유엔해양법협약 제12부, 생물다양성협약, 유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 바젤협약, 기후변화에 관한 유엔협약, 물새서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약, 선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약·의정서, 국제해양오염방지협약, 폐기물 및 그 밖의 물질투기에 의한 해양오염방지협약·의정서, 유류오염 대비, 대응 및 협력에 관한 국제협약, 유류오염손해에 대한 민사책임에 관한 국제협약·의정서, 유해·유독물질의 해상운송과 관련한 손해배상 및 책임에 관한 국제협약, 유류오염손해보상을 위한 국제기금의 설치에 관한 국제협약, 유류오염사고시 공해상 개입에 관한 국제협약이 있다. 10)

유엔해양법협약 제12부(Part XII: Art.192-237)는 해양환경의 보호·보전하기 위해 해양환경오염의 방지, 경감 및 규제를 위한 조치, 오염규제에 대한 국제협력의무, 감시 및 환경평가 등에 대해 규정하고 회원국의 권한 및 책임에 대해 규정하고 있다.

생물다양성협약(Convention on Biological Diversity)은 생물종(種)보호, 희귀유전자 보전, 생태계의 균형유지를 통하여 생물종의 멸종위기를 극복하기 위해 체결된 국제협약입니다. 유엔환경계획(UNEP)은 생물다양성 문제에 대한 국제적 행동계획의 수립을 결정하며, 해양생물 등 생태계의 보전 및 지속가능한 이용을 위해 예방의 원칙, 조사 및 감시제도 및 환경영향평가 등에 대해 규정하고 있다.

10) '국제관계법사전', 아카데미아리서치, 2000, p.180-186.

유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 바젤협약(The Basel Convention on the Control of Transboundary Wastes and Their Disposal)은 유해 폐기물에 대한 국제적 이동의 통제와 규제를 목적으로 체결된 국제협약이다. 유해폐기물과 기타 폐기물의 해양에서 소각 내지 해양투기 규제, 유해폐기물의 국가간 이동금지 및 사전통보승인절차, 불법거래 및 재수입의무 및 환경적으로 건전한 관리 등에 대해 규정하고 있다.

기후변화에 관한 유엔협약(United Nations Framework Convention on Climate Change)은 이산화탄소를 비롯한 온실가스의 방출을 제한하여 지구온난화를 방지하기 위한 협약이다. 규제대상 물질로서 탄산·메탄가스·프레온가스 등이 있으며, 회원국은 해양산업 등을 포함하여 염화불화탄소를 제외한 모든 온실가스의 배출량과 제거량을 조사·보고, 온실가스 규제에 대한 원칙, 재정 및 기술이전 등에 규정하고 있다.

물새서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat: 람사(Ramsar)협약)은 습지는 생명부양의 생태계이나 관개와 매립, 오염 등으로 습지가 훼손되고 있어 세계적으로 중요한 습지의 상실과 침식을 억제하여 물새가 서식하는 습지대를 보호하기 위해 체결된 협약이다. 협약당사국의 습지의 지정·등록, 보호·현명한 이용 및 물새 서식지 및 야생조수보호를 위한 국제적 노력 등에 대해 규정하고 있다.

선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약·의정서(Protocol of 1978 Relating to The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973; 국제해양오염방지협약:73/78 MARPOL협약)는 선박으로부터 해양오염을 방지하기 위한 협약으로서 기름, 유해액체물질, 포장유해물질, 대기오염물질, 원유세정장치, 이중 선체구조, 쓰레기·폐기물 등에 의한 오염방지를 위한 절차와 방법이 규정되어 있다.

폐기물 및 그 밖의 물질투기에 의한 해양오염방지협약·의정서(Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter; 런던협약London Convention)는 해양환경을 보호하기 위해 선박, 항공기 또는 해양시설로부터 폐기물 등의 해양투기 및 폐기물의 해상소각을 규제하기 위한 협약이다. 오염방지를 위한 회원국의 의무, 해양투기금지물질, 특별허가를 요하는 물질 및 해양투기 가능기준 설정에서 고려하여야 할 폐기물의 특성, 투기장소의 특성 등에 대해 규정하고 있다.

유류오염 대비, 대응 및 협력에 관한 국제협약 (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990: OPRC)은 유조선에 의한 대규모 기름 유출사고에 대비하여 예방 및 방지조치를 마련함으로써 사고발생시 피해를 최소화하고 신속히 대응하기 위해 체결된 협약이다. 기름오염사고에 대비한 회원국의 조치, 국가적인 방제체제, 협력원조 및 비용부담에 대해 규정하고 있다.

유류오염손해에 대한 민사책임에 관한 국제협약·의정서(Protocol of 1992 to Amend the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969; CLC협약)는 유조선의 기름유출 사고시 그 손해에 대한 보상 및 책임문제를 해결하기 위하여 국제적으로 통일적인 규정 및 절차를 규정하고 있다.

유해·유독물질의 해상운송과 관련한 손해배상 및 책임에 관한 국제협약(International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, :HNS)는 기름이외에 유해·유독물질의 수송량이 증가함에 따라 해난사고로 인하여 해양환경을 오염시키고, 제3자에

대한 인적·물적 손해를 입혔을 경우 선박소유자 대한 손해배상과 HNS기금의 보상에 대해 규정하고 있다.

유류오염손해보상을 위한 국제기금의 설치에 관한 국제협약(International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage; 1971 FUND)은 유류오염손해에 대한 국제보상기금을 설치하기 위한 책임한도 및 유류화주의 부담금 납부 등에 대해 규정하고 있다.

유류오염사고시 공해상 개입에 관한 국제협약(International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil pollution Casualties)은 대량의 기름유출시 자국민의 이익보호를 위하여 공해상 유류오염사고 선박에 대한 연안국의 개입권을 인정하기 위해 체결된 협약이다. 회원국이 공해상의 조치를 취할 수 있는 경우, 기국·관계인과의 협의, 조치의 내용, 보상 및 조정과 중재 등에 대해 규정하고 있다.

5. 해양수산자원 분야

해양수산자원분야에는 주요하게 남극조약, 남극해양생물자원보존협약, 유엔해양법협약 제11부 이행에 관한 협정, 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보전과 관리에 관한 유엔해양법협약 관련 조항의 이행에 관한 협정(유엔공해어족보존협정), 책임수산업 국제행위규약, 공해상 어선의 국제보존관리조치 이행증진을 위한 협정, 공해어선의 국제편의치적 금지협정, 중서부태평양고도회유성어종보존협약, 대서양참치보존협약(ICCAT), 인도양참치보존협약(IOTC), 남방참다랑어보존협약(CCSBT), 국제포경규제협약, 북태평양소하성어족보존협정, 중부베링해명대자원보존관리협약, 한일어업협정/한중어업협정이 있다.¹¹⁾

남극조약(The Antarctic Treaty, 1959)은 남극의 평화적 이용, 과학적 연구·과학협력 촉진, 감시권·관할권 행사의 촉진 및 남극생물자원의 보호 및 보존 등에 대한 실질적인 남극문제에 관한 조치를 협의, 결정하는 것 등에 대해 규정하고 있다.

남극해양생물자원보존협약(CCAMLR:Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, 1980)은 어류, 크릴을 포함한 갑각류, 조류, 연체동물 등 모든 남극해양생물자원의 보존과 합리적 이용을 위해 이 지역에서 수확활동 및 수확종류 등에 대한 원칙을 규정하고 있다.

유엔해양법협약 제11부 이행에 관한 협정은 망간단괴, 니켈 등을 비롯한 심해저 광물 자원에 대한 개발원칙·탐사, 선행투자자의 보호 및 분쟁해결절차 및 제도 등에 대해 규정하고 있다.

경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보전과 관리에 관한 유엔해양법협약 관련 조항의 이행에 관한 협정(유엔공해어족보존협정)은 연안국의 배타적인 권리가 인정되는 200해리를 벗어난 수역에서 원양어선 조업이 증가함에 따라 EEZ경계를 왕래하는 어족 및 고도회유성 어종에 대한 남획 방지를 위해 체결된 협약이다. 즉, 유엔해양법협약 제5부는 배타적 경제수역(EEZ)에서의 생물자원의 보존을 위한 총허용어획량(TAC) 및 자국어획능력(CTH)결정 및 타국의 입허허가 등에 대한 연안국의 권리와 경계왕래어족·고도회유성 어종·공해생물자원의 보존을 위한 협력에 대해 규정하고 있으나, 공해상의 어업질서

11) '국제관계법사전', 아카데미아리서치, 2000, p.303-309.

를 규율하는 데는 미진하다고 판단되어 예방원칙의 도입, 경계왕래성 어족의 지속가능성 보장을 위한 국제협력의무 및 보존관리조치의 일관성에 대한 규정을 두고 있다.

책임수산업 국제행위규약(The Code of Conduct for Responsible Fisheries)은 책임있고 지속적인 수산업을 유지하기 위해 어선어업, 양식, 가공, 수산물 교역 등 어업전반에 걸쳐 FAO 회원국 뿐만 아니라, 비회원국, 지역기구, NGOs, 어업단체, 어업종사자에까지 광범위하게 적용되는 기본지침을 마련하고 있다.

공해상 어선의 국제보존관리조치 이행증진을 위한 협정(Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas; 1993 FOC.: 공해어선의 국제편의치적금지협정)은 각국이 편의국적제도를 이용한 조업규제를 회피하는 등 어업자원의 무차별 남획으로 어족자원의 고갈이 심화되는 것을 방지하기 위해 기국책임주의, 조업허가조건, 어선의 표시와 기록의무, 조업구역과 어획량 등에 대한 정보, 위반자에 대한 제재조치의 국내법 수용 등에 대해 규정하고 있다.

중서부태평양고도회유성어종보존협약은 가다랑어, 황다랑어, 눈다랑어, 날개다랑어 등의 고도회유성 어종의 보존과 적절한 이용 조화를 위해 선박감시제도, 입어조건에 대한 원칙, 어획노력 및 활동에 대한 정보공유, 전제금지 등에 대해 규정하고 있다.

대서양참치보존협약(ICCAT)은 날개다랑어, 황새치, 황다랑어, 눈다랑어, 북부참다랑어, 가다랑어, 녹새치, 백새치, 돛새치/창새치, 남방참다랑어, 소형다랑어류 등에 대한 쿼타의 배분, 자원상태의 조사 및 평가 등에 대해 규정하고 있다.

인도양참치보존협약(IOTC)은 인도양에 있어 참치자원의 지속적 개발을 하기 위한 회원국간의 협력증진, 참치의 보존·관리, 및 어족에 대한 과학정보 교환, 어획량 통계 및 자료분석, 관리조치의 채택 및 위반에 따른 벌칙 등에 대해 규정하고 있다.

남방참다랑어보존협약(CCSBT)은 남방참다랑어 자원을 적정하게 관리하여 최적의 이용을 도모하기 위해 총허용어획량의 한도내에서 국별 쿼타, 무역정보제도 시행, 과학조사, 분담금 및 기타 자원의 보존관리에 필요한 조치를 결정하는 것 등에 대해 규정하고 있다.

국제포경규제협약은 고래의 남획으로부터 고래자원을 보존하기 위해 관리대상 고래의 지정, 조업구역 및 시기, 어획제한, 포획방법·어구, 측정방법, 과학조사 목적에 따른 특별허가 및 위반에 따른 회원국의 규제조치를 규정하고 있다.

북태평양소하성어족보존협정은 북태평양에서 연어 등 소하성 어류자원의 어획금지, 이행감시, 협약위반 어선에 대한 구속, 나포 등 협약이행에 필요한 조치 및 모천국이 아닌 국가와의 연어류 교역의 금지에 대해 규정하고 있다.

중부베링해명태자원보존관리협약은 중부베링해명태자원의 보존관리 및 적정이용을 위한 국제체제를 수립하여 최대지속생산수준까지 명태자원의 회복 및 유지를 위해 베링해 연안국의 영해기선으로부터 200해리 바깥의 공해수역에서 연간허용어획량과 국별할당량의 결정, 명태자원에 대한 정보수집·교환 등에 대해 규정하고 있다.

한일어업협정은 1965년 한·일 양국간에 체결된 어업협정을 파기하고 1999년 발효한 신어업협정으로서 EEZ의 설정, 동해 및 제주남부에 중간수역 설정, 전통적 어업실적 보장 및 불법조업 단속, 어업공동위원회 설치 및 타방국가의 조업허가 등에 대해 규정하고 있다. 또한 한중어업협정은 한·중 양국의 어업분쟁 해결 및 조업수역 설정, 서남해의 어

족자원의 보호를 위해 2001년에 발효한 어업협정으로서 잠정조치수역 설정, 발효 후 4년이지나면 자동적으로 양국의 배타적 경제수역으로 편입되는 과도수역 설정, 구조 및 긴급피난시 상호협조, 어업공동위원회 설치 및 위반시 처벌 등에 대해 규정하고 있다.

6. 해양수산통상 분야

해양수산 통상분야에는 주요하게 상품교역에 관한 협정, 위생 및 검역조치에 관한 협정, 무역에 대한 기술장벽에 관한 협정, 원산지에 관한 협정, 관세평가에 관한 협정, 수입허가절차에 관한 협정, 반덤핑협정, 보조금 및 상계조치에 관한 협정, 긴급수입제한조치에 관한 협정, 서비스교역에 관한 일반협정, 무역관련 지적재산권에 관한 일반협정이 있다.¹²⁾

상품교역에 관한 협정(General Agreement on Tariffs and Trade 1994)은 수산물 및 수산가공품 등을 비롯한 상품교역에 있어 교역대상국 및 내외국인간에 무차별대우(MFN·NT), 보다 자유로운 교역을 위한 관세인하 및 비관세장벽 철폐 등에 대한 원칙을 규정하고 있다.

위생 및 검역조치에 관한 협정(Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS)은 수산물의 위생 및 위해요소 등을 중점 관리하여 인간 및 동식물의 생명과 건강을 보호하기 위해 각국은 위생조치를 취할 수가 있으나, 이것이 자의적인 수단으로 활용되어 무역에 부정적인 영향을 미치는 것을 최소화하기 위한 원칙과 절차 등에 대해 규정하고 있다.

무역에 대한 기술장벽에 관한 협정(Agreement on Technical Barriers to Trade: TBT)은 수산물 · 수산가공품의 표준화와 생산 및 제조공정에 있어 품질인증을 위한 적합성 판정규정을 도입함으로써 생산능률을 향상시켜 국제무역을 촉진하고자 하나, 이 규정이 자의적이거나 부당한 차별수단으로 사용되는 경우가 이를 방지하기 위한 원칙 및 절차에 대해 규정하고 있다.

원산지에 관한 협정(Agreement on Rules of Origin)은 수산물 · 수산가공품에 대한 원산지 표시를 정확하게 하는 통일된 국제기준 및 절차를 규정하지 않는 경우, 무역에 대한 불필요한 장애가 되기에 원산지 표시를 위한 내용 및 절차 등에 대해 규정하고 있다.

관세평가에 관한 협정(Agreement on the Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994)은 수산물 · 수산가공품 등이 수입될 때 관세의 과세가격 산정기준을 각국이 임의적으로 운용함으로써 무역왜곡 효과를 발생하게 되었는데, 이를 방지하기 위한 산정기준에 관한 원칙을 규정하고 있다.

수입허가절차에 관한 협정(Agreement on Import Licensing Procedures)은 수산물 · 수산가공품을 수입함에 있어 각국이 시행하고 있는 행정절차와 관행을 간소화하고 투명성을 부여하고, 공평하고 공정한 적용과 시행을 보장함으로써 무역의 원활화를 도모하기 위한 원칙과 절차에 대해 규정하고 있다.

12) 김용일, 'WTO해설', 한국무역경제, 1996, p.408-511.

반덤핑협정(Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994)은 수산물 · 수산가공품을 외국의 수출업자가 자국의 국내 시장가격 보다 낮은 가격으로 수출하여 수입국의 시장에 산업피해를 주는 행위는 불공정한 무역행위로 간주되어 수입국이 반덤핑관세를 부과하여 이에 대응할 수 있으나, 그러한 조치가 자의적으로 남용되지 않도록 하기 위한 원칙과 절차에 대해 규정하고 있다.

보조금 및 상계조치에 관한 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measure:SCM)은 특정수산업 내지 기업에 대해 국가가 보조금을 지급함으로써 경쟁력을 강화시킨 결과, 수출이 촉진되거나 수입의 억제가 이루어짐으로써 자국의 경쟁산업 내지 기업에게 피해를 주는 경우 불공정한 무역행위로 간주되어, 수입국이 상계관세를 부과하거나 보조금 사용을 규제하기 위한 조치를 규정하고 있는데, 이것이 자의적으로 운용되지 않도록 보조금의 정의와 범위 및 상계관세 발동절차에 대해 규정하고 있다.

긴급수입제한조치에 관한 협정(Agreement on Safeguards)은 특정국가의 수산물 · 수산가공품이 급격하게 수입되어 수입국의 관련 경쟁 수산업에 심각한 피해를 주는 경우, 일시적으로 수입을 제한하여 그 피해를 최소화시킬 수 있는 세이프가드 조치를 취할 수 있는데, 이것이 자의적으로 운용되어 무역을 왜곡하지 않도록 동 조치의 발동에 대한 요건 및 절차에 등에 대해 규정하고 있다.

서비스교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services, GATS)은 해운 · 해운보조서비스 및 항만 · 복합운송서비스 분야에 있어 보다 자유로운 교역이 가능하도록 하기 위한 다자간 원칙 및 규칙을 규정하고 있다.

무역관련 지적재산권에 관한 일반협정(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS)은 해양생명 · 수산물에 대한 특허발명에 대한 보호와 특정지역의 수산물 · 수산가공품의 명성, 품질 그 밖의 특징이 본질적으로 그 지리적 특성에 기인하는 경우 원산지를 지리적 표시제도에 의해 보호받을 수 있는 것에 대해 규정하고 있다.

제4절 유엔해양법상 분쟁해결제도

I. 국제분쟁 해결제도의 개요

1982년 완성되고 1994년에 발효한 유엔해양법협약은 320개 조문과 수많은 부속서, 최종의정서 및 추가이행협정으로 구성되어 있다. 동 협약은 내용적으로 배타적 경제수역, 대륙붕, 심해저, 군도수역, 해양과학조사 등과 같이 기존의 해양관할체제를 대폭 수정하였거나 또는 전혀 새로운 체제를 확립한 것이라고 할수 있다.

그런데 이와 같이 유엔 해양법협약속에 새로운 법규범이 존재한다는 것은 유엔해양법 협약의 해석이나 적용을 둘러싸고 분쟁이 많이 일어날 수 있다는 것을 의미하기도 한다. 또한 각국은 해양법회의에서 자국이 이해 때문에 상당히 대립했지만 최종적으로 미묘한 타협과 조정에 의해 유엔해양법협약을 완성 즉 유엔해양법협약의 방대한 규정과 내용은 각국의 정치적, 경제적이해와 깊게 관련되어 있는 것이다. 그리고 협약의 해석 및 적용에 관한 분쟁이 첨예한 국가분쟁으로 확대될 가능성은 상중한다.¹³⁾

따라서 유엔해양법협약은 그러한 분쟁을 실효적으로 해결하기 위하여 상세하고 복잡한 분쟁해결절차를 두게 되었다. 복잡한 분쟁해결제도가 확립된 배경은 해양분쟁의 다양화, 국제사회의 분권적 권력구조, 국제사회의 구조변화에 따르는 이해대립등이라고 할수 있다. 또한 각국이 다른 국제조약에서 실례를 찾을수 없을 정도로 상세하고 복잡한 규정을 둔 것은 유엔해양법협약의 방대한 실질적 규정을 절차법적으로 완성하기 위한 것이기도 하다.

II. 해양법회의에서의 합의

분쟁해결제도는 무엇보다도 평화적수단에 의한 실효적인 해결의 확보가 중요한데, 해양법회의에서도 그러한 점이 중시되었다. 특히 분쟁의 평화적 해결의무와 해결절차의 선택의 자유를 전제로 하여 실효적인 해결방법을 어떻게 구체화시킬 것인가라는 관점이 중시되었다. 또한 그러한 과정에 있어서 해양분쟁의 다양성 내지 특수성을 고려하여 일반적 접근과 기능적 접근이 강조되었다. 그리고 분쟁해결절차의 탄력성과 분쟁해결의 실효성 확보를 위하여 비강제적 절차와 강제적절차가 조화를 이루도록 분쟁해결절차를 제도화시켰다. 이는 해양문제를 둘러싼 각국의 대립 즉 동서진영과 남북진영의 대립, 연안국과 비연안국의 대립, 해양국과 비해양국의 대립 등 복잡한 교착상황을 고려하였기 때문이다.

분쟁해결절차의 구체화와 관련해서는 특히 분쟁해결 기능을 어떠한 기관에게 맡길 것인지에 대하여 국제사법재판소, 해양법재판소 또는 중재재판으로 하자는 여러 제안이 있었다. 국제사법재판소를 지지하는 입장은 기존의 국제사법재판소가 해양법분쟁을 포함한 국제분쟁의 해결에 중요한 역할을 수행하겠다는 점을 강조하였다. 해양법재판소를 지지하는 입장은 새로운 해양법분쟁의 다양성, 특수성 내지 행위주체의 다원화를 고려하여, 해양법재판소의 신설에 의해 분쟁을 해결해야 한다고 하였다. 한편 중재재판을 지지하는 입장은 중재재판의 탄력적 운용에 의한 기능상의 유용성을 강조하였다. 결국 이러한 각국의 입장을 고려하여 유엔해양법협약에서는 여러 기관들을 대등한 형태로 병존시키기로 하였다. 한편, 기능적 접근방법에 의해서도 해양법분쟁의 특수성, 특히 어업, 해양환경의 보존, 해양과학조사의 특수성 등을 고려하여 특별중재재판에 의해야 한다는 것도 강조되었다. 따라서 결국 이러한 일반적 접근과 기능적 접근을 조정하는 형태로서 최종적으로는 기존의 국제사법재판소외에 국제해양법재판소, 중재재판소, 특별중재재판소의 네 재판소를 병존시키는 방법이 채택되었다.

그리고 다양한 재판에 의한 분쟁해결은 강제적 절차에 의해 뒷받침되기 때문에 각국의 대응내지 복잡한 상황을 고려하여, 절차선택의 여지를 넓게 제도적으로 인정하게 되었다. 또한 유엔해양법협약에 설정된 분쟁해결제도에서는 행위주체의 다원화가 중요한 특징으로 지적된다. 과거의 국제분쟁은 주로 국가간의 분쟁으로서 예컨대 국제사법재판소는 국가만이 당사국이 될 수 있다. 그러나 유엔해양법협약에서는 특히 심해저 개발활동과 관련하여 당사국, 국제해저기구, 개발청, 국영기업, 자연인, 법인 등이 실제로 분쟁을 일으킬 수 있기 때문에 다양한 행위주체들에게 분쟁해결을 위한 당사자능력을 인정하고 있다.

13) 해양수산부, '국제해상분쟁 해결제도에 관한 연구', 2002, p8-10.

많은 국가들이 오랜 협상을 통해 확립한 유엔해양법협약의 분쟁해결제도는 매우복잡하고 또 미흡한 부분이 많겠지만, 현실적으로 새로운 해양질서의 확립을 위해서 불가피한 선택이었다고 생각된다. 각국은 유엔해양법협약의 발효와 국내적 수영이 거의 확립된 현재, 새로운 해양법질서의 의미를 중시하여 이러한 분쟁해결제도를 효율적으로 운영해야 할 과제를 안고 있다.

제3장 해양영유권을 둘러싼 분쟁사례

제1절 조어도에 대한 영유권 분쟁

I. 사실개요

조어도는 대만 북동쪽 북위 25도 40분에서 북위 26도 사이와 동경 123도에서 동경 123도 34분 사이에 자리하고 있으며 5개의 무인도와 3개의 바위로 구성되어 있고 대만 북동쪽 120해리, 오키나와 서쪽 200해리, 그리고 류큐¹⁴⁾섬의 남서쪽 끝에서 가장 가까운 도시인 이시가키시 북쪽 100해리¹⁵⁾ 지점에 위치하고 있다.

위치상으로 볼 때, 조어도는 중국에 가까워 영역분쟁에 있어 다소 우위를 점할 수 있는 요인이 될 수도 있다고 생각된다.

조어도의 영유권 논란을 대변하듯 이를 칭하는 이름도 각국마다 상이한바 중국에서는 조어도(釣魚島 : Diao-yu Dao)라고 부르며 대만은 조어대(釣魚臺 : Tiaoytai), 일본은 첨각열도(尖閣列島 : Senkaku Islands)라 명명하고 있다.

조어도에 대한 영유권주장은 1895년 청·일 전쟁 승리 후 일본 오키나와현이 조어도를 일본영토로 편입하였고, 2차 세계대전이 종식되면서 카이로·포츠담 선언에 따른 일본이 약탈한 모든 영토의 반환이 이루어졌으나 조어도는 반환되지 않고 1951년 미국의 신탁통치하에 놓이게 되면서 결국 미국에 이양하게 되었다.

그러나 1969년 UN의 조어도 부근의 석유매장 가능성 발표를 기해 중국(대만)은 영유권 주장을 제기하였고, 1971년 미국은 신탁통치를 종결함과 동시에 오키나와를 일본에 반환하는 조약을 체결(조어도의 포함으로 중국의 반발을 불러일으키게 됨)하므로써 1972년 미국과의 오키나와 반환조약을 토대로 일본이 조어도를 관할하게 되었다.

1992년 중국이 조어도를 포함하는 영해법을 발표하자 일본을 강렬한 반발을 불러일으켰으며, 2003년 지금까지도 영유권을 주장하는 각국의 여러 행동이 진행 중에 있다.¹⁶⁾

14) 류큐는 류큐왕국이라하여 명나라(1368-1644) 및 청나라(1644-1911)와 주종관계를 유지하였으며 일본의 縣이 된 1879년까지 500년 이상 류큐 왕들은 왕 즉위행사에 사신을 파견하였던 중국의 황제에 의해 왕으로 책봉되었다 한다. 중국과 류큐 중간의 섬과 바위들이 지금의 조어도 인데 이는 중국인들에게 항해를 위한 편리한 길라잡이 역할을 했다 한다. 당시 알려졌던 12개 정도의 문건에서 1534, 1559, 1562년의 것들에 중국과 류큐의 경계선에 대한 구체적 언급이 나와있는데 주로 조어군도가 중국의 소유임을 나타내는 것이라 한다. 그러나 일본은 1872년에 류큐 왕을 폐위 시켰으며 1879년에는 이 왕국을 오키나와현에 편입시켰다. 오키나와현은 1885년 조어도와 여타 섬들을 중앙정부 관할에 두는 조치를 승인하였으며 1895년 일본내각은 이를 승인하기에 이른다.

15) 항해·항공에서 사용되는 길이단위로 1929년에 협정된 1국제해리는 1nmile=1,852m이다.

16) 중국은 2003년 6월 23일 자국과 대만, 일본 사이에 영유권분쟁이 일고 있는 있는 다오위타이(<釣魚台.일본명 센카쿠 열도<尖閣諸島>)는 의문의 여지없는 자국 영토라고 거듭 주장 했다. 쿵취엔(孔泉) 중국 외교부 대변인은 이날 다오위타이의 중국 영유권을 주장하기위 해 이 섬에 상륙하려던 중국.홍콩인 13명이 탄 어선이 일본 해상보안청에 의해 저지된 것 과 관련한 질문에 다오위타이와 인근 섬들은 고대로부터 중국 영토였고 중국영토를 훔치 려는 음모는 절대 성공하지 못할 것이라고 말했다. 베이징 조성대특과원 sdcho@yna.co.kr 연합뉴스 2003-06-24

반면 일본 정부는 중국 대만과 영유권 분쟁 중인 센카쿠(尖閣) 열도의 섬 가운데 민간 소유자인 3개 섬을 임차 계약한 이외에 다른 1개 섬도 30년 전부터 임차해 왔다. 일본 정부는 3개

II. 쟁점사항

1969년 UN의 조어도 부근의 대륙붕에 대량의 석유가 매장되어있을 가능성이 있다는 보고서가 발표되고 뒤이어 신탁통치 하에 놓여있던 오키나와와 더불어 그에 속한 조어도가 일본에 반환이 되자 중국은 이에 대해 강력히 항의를 하게 하면서 결국 중국과 일본은 서로가 자기 영유권임을 관철시키기 위해 역사기록, 법적이론 등 모든 수단을 동원하기에 이르렀다.

1. 중국측의 입장

중국은 다음과 같은 주장을 제시하고 있다.

첫째, 조어군도는 지리적으로 중국본토와 접속하고 있는 동중국해 대륙붕의 가장자리에 위치하고 있는 반면에, 남쪽으로는 2,000미터가 넘는 오키나와해구와 접하고 있으므로 “해양형”인 류큐와는 달리 대만에 속한 “대륙형”이다.

둘째, 용도상의 관점에서 조어도 부근의 어장은 중국 어부들이 정기적으로 출어한 곳이다. 더욱이 이 지역의 조류와 풍향으로 인해 류큐에서 조어군도로 항해하기는 어렵다. 이것이 조어군도가 중국인들에 의해 발견되어, 중국인들에 의해 거의 독점적으로 사용되어온 이유에 대한 하나의 설명이 된다. 또한 대만과 류큐가 일본의 통치하에 있었던 1940년에 동경의 법원에서 대만에 유리하게 해결되었는 바 대만은 이 판결을 일본 자신이 조어군도가 대만에 속한다고 인정한 증거로 제시하고 있다.

마지막으로, 중국은 여러 조약에서 조어군도를 처리하고 있는 것에 대해 지적하고 있다. 대만과 이에 부속한 모든 섬들이 중-일전쟁에서 중국의 패배로 1895년에 일본에 양도되었을 때, 조어군도는 양도된 중국 영토의 일부분이었다는 것에는 의심의 여지가 없다. 일본이 연합국에 항복한 1945년에 일본은 중국영토의 반환에 동의하였는데, 거기에는 일본에 양도된 조어군도가 포함되어 있는 것으로 추정된다.

2.. 일본측의 입장

일본은 먼저 조어군도의 영유권이 1894년 당시 중국이나 어떤 국가에 의해서도 확립되지 않았었다고 주장한다. 중국의 초기 저술에 나타난 조어군도에 대한 일상적인 언급은 중국의 영유권의 증거로 채택될 수 없다는 것이 일본의 입장이다. 조어군도의 영유권이 최초로 확립된 것은 일본의 내각이 그 섬을 오키나와 현에 편입시킨 1895년이였다.

일본이 제기한 또 다른 주장은 제2차 세계대전 이후에 조어군도가 미국의 통치를 받은 류큐에 포함되어 있었다는 사실에 초점을 맞추고 있다. 1972년 5월 15일에 발효한 반환협정에 따라 일본은 미국 통치동안 유보되었던 열도에 대한 “완전한”주권을 회복하였다.

섬 외에도 무인도인 구바시마(久場島)를 1972년 5월에 임차했으며 20년 계약이 만료된 92년에 계약을 갱신, 2012년까지 임차권을 갖고 있다고 주장했다. 도쿄 조현주특파원 hanscho@donga.com 동아일보 2003-01-08

그러나 미국이 조어군도를 류큐열도에 포함시켰다는 사실이 섬의 영유권에 관해 어떠한 새로운 법적인 근거를 만든 것으로 간주될 수는 없다고 생각된다.

미국은 센카쿠열도에 대해 어떤 주장도 하지 않았고, 이들 섬에 대한 상충된 주장은 관련 당사자들에 의해 해결될 문제라고 생각하고 있으며 센카쿠로의 일본 행정권 반환은 이 제도의 주권국에 영향을 끼치지 않는다고 진출한 바도 있다.

중국은 미국의 이러한 태도가 일본에 대해 편파적이라고 비판한 반면에, 일본은 너무 중립적이라고 비판하고 있다.

3. 기타

미국 시민권을 갖고 있는 화교 한 명이 조어군도의 일부에 대해 소유권을 갖고 있다고 주장했는데, 그는 조어군도의 주요 3개 도서를 신하에게 수여한 1893년 청나라의 자희태후가 발행한 칙령¹⁷⁾을 소지하고 있다.

이 문건이 조어군도의 주요 지역이 중국법에 따라 개인의 재산으로 지정되었다는 증거로 받아들여진다면, 이것은 1985년 내각의 결정에 근거하여 1896년에 공포된 일본의 칙령에 대한 하나의 법적인 도전을 의미한다. 적어도 이론적으로는 토지가 수여자(즉, 중국)의 영토 관할권의 일부가 아니면 개인적인 점용은 유효하지 않다. 이 특이한 문서가 동중국해 섬들의 영토상 지위에 관한 배경이 많이 변화하고 있는 시점에서 어떻게 평가될 것인가를 예측하기는 어려운 것이다.

III. 소결

조어도의 영유권에 대한 분쟁은 역사적이고 법적이며 정치적인 문제이다. 그리고 현재 직접 당사자인 4개 정부와 중립적인 제3자가 관련되어 있다. 각 당사국은 조어군도의 유일한 합법적인 소유자라고 주장한다. 분쟁이 합의에 의해 당장 해결될 전망은 없다. 당사자들이 이 문제의 해결을 위하여 국제중재나 소송을 제기할 것 같지는 않다. 이러한 비관적인 견해를 갖는 데는 3가지 이유가 있다. 첫째, 새롭게 세계의 강국으로 부상하고 있는 중국과 일본은 역사적이고 문화적인 이유로 인해 그들에게는 본질적으로 생소한 법제도에 바탕을 둔 중재나 소송을 제기함으로써 여타 다른 주요 국가들보다 더 난처하게 체면을 잃을 수도 있을 것이다. 양국은 현대 국제법의 형성과정에 참여하지 않았다. 국제법에 대한 그들의 경험은 그리 유쾌하지 않다. 국제법은 특히 영토 문제에 있어 그들이 받은 것보다 더 많은 것을 부과하였다.

중국이나 일본이 관련된 영토 문제는 무력이나 협박이외의 방법으로 해결된 적이 거의 없었다. 결과적으로 국제법은 중국과 일본인들의 눈에는 존경할 만한 평판을 얻지 못하였다. 둘째, 양 당사자 사이에는 쉽게 지워지지 않는 뼈아픈 기억이 존재한다. 이것이 법적인 측면에서 문제를 해결하려는 노력을 어렵게 만드는 비법적인 요소 중의 하나이다. 셋째, 분쟁은 특별히 중요한 자원의 개발 전망과 관련이 있는데, 당사자는 이 자원이 없으면 주요 강대국으로서 불안을 느낄 것이다. 이 문제는 역설적으로 제3자에게 부탁하기

17) 1893년 광서 19년 10월 자희태후의 칙령

에는 너무도 중요하다고 생각된다. 어느 당사자가 국제중재나 소송을 제기하자고 제안하면, 그것은 다른 상대방을 위협하게 되고 세계의 여타 국가들에게도 영향을 줄 수 있을 것이다.

간단히 말하면, 이 분쟁은 본질적으로 보다 더 품위 있는 국제법적이고 외교적인 언어로 주장되고 있는 정치적인 분쟁이다. 동아시아국가들 사이의 어떤 영토문제도 이런 방법으로 해결된 것이 없는데, 가장 대표적인 예가 일본과 한국사이의 독도문제이다. 이 문제가 교섭이 되려면 어떤 급격하거나 극적인 사건에 의해 바뀌어져야 한다. 황해나 동중국해의 다른 지역에서 석유가 다량으로 발견된다면, 당사자들은 보다 더 유연한 방법으로 조어도 문제를 다룰 수 있게 될 것이다.

제2절 북방영토에 대한 영유권 분쟁

I. 사실개요

쿠릴열도는 일본의 북해도와 러시아의 캄차카 반도 사이 1,200km에 걸쳐서 원호(arc) 형태로 산재하는 일련의 섬들을 말한다. 일본은 이를 치시마(千島)로 부르고 있다. 쿠릴열도는 러-일 양국이 전부 또는 일부에 대하여 각각의 명칭을 부여하고 있다.¹⁸⁾ 일본은 이러한 쿠릴열도 중, 특히 일본의 北海島 知床半島 앞에 위치한 쿠나시리 및 에토호루의 양섬과 북해도 納沙布岬 앞에 있는 하보마이군도와 시코탄의 양섬을 함께 북방영토 또는 북방 4도라 하여, 러시아와 영유권에 대한 분쟁을 일으키고 있다. 우리가 남부쿠릴열도라 부르는 섬들이 바로 일본의 북방영토인 것이다.

북방 4도의 일본 명칭 및 쿠릴열도의 쿠릴이라는 명칭은 일본의 북부와 러시아의 일부에 걸쳐서 살았던 아이누족의 지명을 따르고 있다. 아이누족의 지명은 일본의 북부에 산재하고 있는데, 아이누족의 문자가 없어서 일본인이 한자를 차용하여 이를 표기하게 되었다. 예컨대, 아이누어의 사람은 「쿠루」라고 하는데, 이 「쿠루」가 러시아어화 하여 「쿠릴」이 된 것이다. 치시마(千島)라는 용어도 아이누어의 츠푸카(東쪽)라는 말과 북해도를 포함하여 북쪽에 섬이 많다는 예조가치시마라는 표현으로부터 유래되었다고 한다. 시코탄은 「거대한(시) 마을(코탄)」이라는 뜻이고 쿠나시리는 「검은(쿤네) 것이 있는(안) 섬(시리)」에서 유래되었다. 또한, 에토로후는 「융성하는(후) 끝부분(에토)이 있는 곳(오로)」이라는 뜻이고, 하보마이는 「流永 (아푸)이 있는(오마) 곳(이)」 또는 「어머니(하보)가 수영하는(마) 곳(이)」라는 뜻이라고 한다.¹⁹⁾

제2차대전 이후 북방영토는 국제정치형세로 상당히 복잡한 상황을 보이고 있었다.

첫째, 연합국의 대일정책 및 소련의 점령이다. 연합국은 제2차대전의 진행 중, 몇 차례 회담 및 선언을 통하여 주축국에 대한 전쟁 정책과 전후 처리에 대한 입장을 밝혔다. 일본의 영토문제를 전후에 어느 정도 정리한 것은 샌프란시스코 평화조약 및 러일 공동선

18) 캄차카반도에서부터 시작되는 큰 섬들에 대한 명칭은 다음과 같다. 슈무슈, 아라이드, 파라무실, 마칸실, 오네코탄, 하림코탄, 예카루마, 샤프스코탄, 무실, 라이코케, 마투아, 라스쯔아, 스투도네와, 케토이, 시무실, 브로톤, 체르보일, 우루프.

高野雄一, '日本領土', 東京大學出版會, 1962, p.173-174.

19) 21세기연구회, '地名世界地圖', 東京文藝春秋, 2001, pp.107-111.

언이었지만, 2차대전 중의 연합국간의 회담 및 선언은 그러한 전후처리의 원칙 및 배경으로 중요한 의의를 갖는다. 특히 그러한 선언들은, 샌프란시스코 평화조약의 영토조항중, 쿠릴열도의 범위에 대한 해석과 관련하여 중요한 근거가 되기도 한다.

우선, 2차대전의 초기인 1941년 8월 미국의 루즈벨트와 영국의 처칠은 대서양헌장을 공표하여, 양국은 영토의 확대를 추구하지 않으며 또한 관계국민이 원하지 않는 영토의 변경이 행하여지는 것도 원하지 않는다는 점을 밝혔다. 대서양헌장은, 1942년 1월 연합국 26개국의 연합국 선언에 의해 지지되었다. 소련도 이러한 연합국 26개국에 일국으로 참가한 점이 주목된다. 그리고 미영중 삼국 정상들은, 1943년 12월 카이로선언에서 폭력 및 탐욕에 의해 획득한 일본의 영토는 박탈되어야 한다는 입장을 밝혔다.²⁰⁾

즉, 대서양헌장에 이어서 카이로 선언에 의해 연합국의 영토불확대원칙이 확인된 것이다. 이 원칙에 의해 일본은 과거의 침략에 의해 약탈했던 지역을 반환하게 되었다. 또한 일본은 소련이 이 원칙을 지키지 않고 남부쿠릴열도를 강점하였다고 주장하고 있다.

2차대전에 참가한 일본이 처음부터 소련과 적대적인 것은 아니었다. 일본은, 1941년 12월의 진주만 공습으로 미국과 전쟁에 들어가기 8개월 전인 1941년 4월 소련과 중립조약을 체결하였다. 당시 일본외상이었던 마츠오카 요오스케는 소련을 독일과의 동맹체제에 포함시키려는 구상도 가지고 있었으나, 결국 소련은 추축국 측에 가담하지 않았다.²¹⁾ 그러한 과정을 거치면서 소련과 일본은 2차대전 종료직전까지 적대적인 관계를 형성하지 않았다.

그러나, 1943년 이태리가 항복하고 1944년 말 경에는 독일의 패배가 거의 굳혀지면서, 미국은 소련에 대하여 대일전에 참가하도록 요구하게 된다. 그리고 그에 대한 대가로서 미영소 삼국 수뇌들은 1945년 2월 얄타 협정에 의해 남부사할린의 반환 및 쿠릴열도의 인도를 결정하였다.²²⁾

그리고 2차 대전의 말기인 1945년 7월 미영중 삼국은 포츠담 선언에 의해 일본의 항복조건을 제시하면서, 영토문제와 관련하여 제8항에서, 「카이로 선언의 제조항은 이행될 것이며 일본의 주권은 本洲, 北海島, 四國 및 우리들이 결정하는 諸小島에 국한될 것이다.」라고 밝혔다. 일본은 처음에 포츠담선언의 수락을 망설였지만, 결국 미국의 계속되는 공격과 원자폭탄의 투하에 의해, 8월 14일 포츠담선언을 받아들이고, 9월 2일 항복문서에 조인하게 되었다.

한편 소련은 일본의 항복 일주일 전인 8월 8일, 대일 선전포고와 함께 당시 일본의 영

20) 연합국은 동 선언에서 다음과 같이 밝히고 있다. 「...3개 연합국은 일본의 침략을 제지하고 응징하기 위하여 이번 전쟁을 수행하고 있다. 따라서 3개 연합국은 자국을 위하여 어떠한 이득을 추구하지도 않으며, 영토를 확장하려는 의도도 갖고 있지 않다. 그들의 목적은 1914년 일차대전이 시작된 이래 일본이 강탈하거나 획득한 태평양상의 모든 섬들에 대한 권리를 박탈하고 또 중국으로부터 약탈한 만주, 대만 및 뎡호제도를 중국에 반환하는 데에 있다. 또한 일본은 폭력 및 탐욕에 의해 획득한 다른 모든 영토로부터 축출되어야 한다. 그리고 한국 국민의 노예상태에 주목하여, 적절한 방법으로 한국을 독립한 상태로 하기로 결의 하였다.」 高大亞細亞問題研究所, 『韓日關係資料集』, 1976, p.3-4.

21) 阿川弘之 外 4人, 『20世紀 日本戰爭』, 東京文藝春秋, 2000, p.116-120.

22) 이와 관련하여 얄타협정은 다음과 같이 기술하고 있다.

「...2. 1904년 일본의 배신적 공격에 의해 침해된 구 러시아의 권리는 다음과 같이 회복된다. (a)사할린의 남부 및 그에 인접하는 모든 도서는 소련으로 반환된다. ...3. 쿠릴열도는 소련에 인도되나. ...삼대국 수뇌는 소련의 이러한 요구가 일본의 패배 후 확실히 이행된다는 것에 합의하였다. ...」

토였던 만주, 한반도, 사할린 쪽으로 진격하였다. 그리고 쿠릴열도에 대해서도 공격을 시작하였는데, 8월 18일부터 쿠릴열도의 북단인 슈무슈섬에 대하여 진격하였다. 그러나 이미 일본이 항복을 선언한 이후였기 때문에, 8월 25일 경 북부쿠릴열도에 있어서 일본군의 무장해제가 자연스럽게 이루어졌다. 그리고 8월 28일까지 중앙쿠릴열도에 대해서도 소련의 점령이 완료되었다. 이때 소련군은 남부쿠릴열도에는 미군이 올 것으로 예상하여 우루프섬까지만 일단 진주를 완료하였다. 그러나 미군이 소련군의 진주에 대해 별다른 대응을 하지 않았기 때문에, 8월 29일부터 9월 4일에 걸쳐서 에토로후와 쿠나시리에 이어서 하보마이와 시코탄까지 점령하게 되었다.²³⁾ 이렇게 쿠릴열도 및 남부사할린에 대한 점령을 완료한 소련은, 1946년 2월, 동 지역의 주요시설 및 토지를 국유화하였다. 이어서 동년 3월에는 소비에트연방의 일 공화국인 러시아공화국이 이를 자국영역으로 하는 조치를 완료하였으며, 소비에트연방 최고회의 간부회의는 그러한 조치를 추인하고 그 효과를 1945년 9월 20일로 소급한다는 명령을 내렸다. 1947년 2월에는 연방헌법이 개정되어 상기의 영역 변경을 확인하였으며, 이어서 1948년 3월에는 러시아공화국의 헌법도 개정되었다.²⁴⁾

둘째, 샌프란시스코 평화조약이다. 연합국이 일본을 점령한 뒤, 맥아더 점령군최고사령관은 포츠담선언 제8항의 이행과 관련하여, 「통치상 및 행정상 일본으로부터 분리되는 외곽지역에 관한 각서(SCAP Memorandum Concerning Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan, SCAPIN 677)」에서 「쿠릴열도, 하보마이군도 및 시코탄」을 일본으로부터 제외되는 지역으로 정하였다. 또한 사할린도 일본의 행정상 및 통치상 제외되는 지역으로 정하였다. 따라서 동 문서에 의해 일본의 영토로부터 남부쿠릴열도와 사할린이 제외됨으로써, 소련의 현실적인 점령이 GHQ에 의해 인정되었다. 다만, 일본은 동 각서 제6항에 의해 관련도서들의 최종적인 귀속이 결정된 것은 아니라고 주장하였다. SCAPIN 677은 독도에 대한 영유권 문제와 관련해서도 중요한 자료인데, 일본의 주장이 제6항을 근거로 하고 있는 점이 주목된다.

그리고 한국전쟁의 발발 후인 1950년 11월 미국은 일본과의 평화협정 체결을 준비하면서 대일 강화 7원칙을 발표하였다. 이에 의하면 일본은 대만, 팽호제도, 남부사할린 및 쿠릴열도의 지위에 대한 미영중소 4개국의 결정을 수락하도록 되어 있었다. 또한 1951년 3월 23일의 대일평화조약 미국 초안에는 「사할린의 남부 및 그에 인접한 모든 섬들을 소련에 반환하고 또 쿠릴열도를 소련에 인도한다」라는 내용이 규정되어 있었다. 그런데, 동년 7우리 14일의 미영양국의 최종초안에는 소련에 대한 반환 내용이 생략된 채, 「사할린의 남부 및 쿠릴열도에 대한 일본의 권리, 권원 및 청구권을 포기한다」라는 내용만 규정되었다.

1951년 9월, 마침내 샌프란시스코에 52개국이 모여 대일평화회의를 개최하였다. 소련은 동 회의에서 그러한 미영양국의 최종초안을 비판하였다. 그리고 영토문제와 관련하여, 「일본은 사할린 남부 및 그에 인접하는 모든 도서와 쿠릴열도에 대한 소련의 완전한 주권을 인정하고, 동 지역에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다」는 내용을 담은 수정안을 제출하였다. 결국 소련의 주장은 받아들여지지 않았다.

23) 外務省國內廣報課, 『われらの北方領土』, 東京日本外務省, 2000, pp.9-10.

24) 安藤仁介, 『領土』, 東京慶應通信, 1990, pp.98-99.

1951년 9월 서명되고 1952년 4월 발효한 대일평화조약 제2조 (c)에는, 「일본은 쿠릴열도 및 일본이 1905년 9월 5일의 포오츠머드조약의 결과로 주권을 획득한 사할린의 일부와 그에 인접하는 도서에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다」라는 내용이 규정되었다. 이러한 대일평화조약의 영토에 관한 규정은, 당시 한국전쟁을 둘러싸고 미소 양 진영이 이미 대립한 상태에서 기술되었기 때문에, 어느 정도에 매한 부분이 남게 되었다. 즉, 쿠릴열도의 귀속주체는 누구인가가 명시되지 않은 것이다.

당시 회의에서 일본의 요시다 수상은 이와 관련하여 쿠나시리와 하보마이에 대한 일본의 권원을 주장하였으나 연합국에 의해 받아들여지지 않았다. 그리고 미국의 텔레스국무 장관은 동 회의에서 「제2조 (c)항에 기재된 쿠릴열도라는 지리적 명칭은 하보마이를 포함하지 않는다는 것이 미국의 견해」라고 하였다. 또한, 「일본의 영토처리에 대한 제2조의 해석 등에 관해 분쟁이 있으면 동 조약과 다른 국제적 해결절차에 회부해야 한다」고 밝혔다.²⁵⁾

결국, 일본은 동 조약의 영토조항을 그대로 수용할 수밖에 없었다. 즉, 쿠릴열도에 대한 포기를 거부하지 않았고 에토로후 및 쿠나시리에 대한 유보도 붙이지 않았다. 설령 일본이 그러한 의지가 있었다 하더라도, 패전국의 입장으로 그것을 관철한다는 것은 가능하지도 않았다. 따라서 미소 양국의 견해 차이에도 불구하고, 동 조약에 의해 남부쿠릴열도가 일본으로부터 박탈된 것은 분명한 사실이다. 소련은 동 조약을 거부하였다. 참고로, 일본은 동 조약 제2조 (a)에서 한국에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기하면서 독도를 그 범위에 넣지 않았다는 점을 강조하고 있기도 하다.

그리고 샌프란시스코 평화회의를 전후하여, 일본 정부가 국내에서 밝힌 쿠릴열도 문제에 대한 다음과 같은 입장이 주목된다. 즉, 1951년 10월 19일의 중의원 특별위원회에서, 외무성의 니시무라조약국장은 평화조약의 쿠릴열도의 범위에 대한 질문과 관련하여, 「조약상 쿠릴열도의 범위에 대해서는 북부쿠릴열도와 남부쿠릴열도를 포함하는 것으로 생각한다. 그러나 양자는 역사적으로 입장이 다르다. 그리고 하보마이와 시코탄이 쿠릴열도에 포함되지 않는다는 것은 미국의 외무당국도 분명히 한 바가 있다」고 답변하였다.

따라서, 일본정부는 샌프란시스코조약에서 일본이 포기한 쿠릴열도에 에토로후와 쿠나시리가 포함된다는 것을 인정한 것이다. 이는 동 조약의 영토조항에 대한 법적 성격을 일본이 받아들인 것을 의미한다. 그러나 일본은 이러한 입장을 서서히 변경하여, 일소공동선언을 전후해서는, 일소 양국 사이에 관한 한, 쿠릴열도는 南千島를 포함하지 않는다는 일관성 없는 입장을 취하게 된다.

셋째, 일소공동선언이다. 샌프란시스코 평화조약을 소련이 거부함으로써 러일양국은 남부쿠릴열도에 대하여 계속 대립하게 되었다. 또한, 미국이 샌프란시스코 평화조약의 발효와 함께 미일안보조약도 일본과 발효시킴으로써, 러일양국의 관계는 더욱 경직되었다. 요시다(吉田)내각이 하토야마 내각으로 바뀌고 나서, 양국은 1955년 6월부터 국교정상화 교섭에 들어갔으나 영토문제에 대한 이견은 좁혀지지 않았다. 일본은 남부쿠릴열도가 일본의 영토이며 샌프란시스코조약에 의해서도 이를 포기하지 않았다는 입장을 강조하였고, 소련은 이에 대하여, 영토문제는 카이로선언, 알타협정, 포츠담선언 및 일본의 항복에 의해 완전히 해결되었기 때문에 이를 인정하지 않으면 평화조약을 체결할 수 없다는 입장

25) Ministry of Foreign Affairs, Provisional Verbatim Minutes of the Conference for the Conclusion and Signature of Treaty of Peace with Japan, pp.63-64.

을 유지하였다.

결국, 양국은 평화조약의 체결을 뒤로 미루고, 공동선언의 형식으로 전쟁의 종결을 확인하고 국교를 회복하였다. 1956년 10월 19일 모스크바에서 서명된 일소공동선언은 제9항에서, 문제가 되고 있는 4개 도서 중 하보마이 및 시코탄에 대한 인도를 다음과 같이 명시하였다. 「일소양국은 정상적인 외교관계가 회복된 후, 평화조약의 체결에 관한 교섭을 계속한다. 소련은 일본의 요망에 부응하고 또 일본의 이익을 고려하여, 하보마이 및 시코탄을 일본에 인도한다는 데에 동의한다. 다만, 이러한 섬들은 일소 양국 사이에 평화조약이 체결된 후에 현실적으로 인도되는 것으로 한다.」

한편, 동 선언에 앞서 일본정부는, 1955년 10월 미국에 대하여, 첫째, 알타회담 당시 연합국 수뇌들이 쿠릴열도를 논할 때, 쿠나시리와 에토로후는 역사적으로 일본의 영토이기 때문에 그러한 쿠릴열도의 정의에 포함되지 않는다는 사실을 논한 적이 없는지, 둘째, 샌프란시스코 평화회의에서 대일평화조약 제2조 (c)에 규정된 쿠릴열도에 쿠나시리와 에토로후가 포함되지 않는다는 양해가 있었는지를 공식적으로 문의하였다. 미국은 이에 대하여, 알타회담에서 그러한 사실을 논한 적이 없고, 샌프란시스코 평화회의 의사기록이나 조약문 자체에 그에 대한 정의는 언급되지 않았다고 밝혔다.²⁶⁾

그리고 일본정부는, 대일평화조약에 규정된 쿠릴열도에는 쿠나시리와 에토로후가 포함되지 않는다는 입장을 밝혔으며 이는 일본정부의 통일견해로 그 후에도 꾸준히 견지하였다.

II. 쟁점사항

1. 양국정부의 입장

1960년 새로운 미일안보조약의 체결에 의해 일소 양국관계는 다시 긴장되었다. 소련은 1960년 1월 27일, 미일안보조약을 비난하면서 대일각서를 통해 하보마이 및 시코탄과 관련하여 다시 강경한 입장을 취하였다.²⁷⁾ 이에 대하여 일본은 곧 반박하는 성명을 발표하여 소련의 입장을 비난하고 하보마이와 시코탄 외의 일본영토 반환도 촉구하였다.²⁸⁾

또한 1961년 9월 25일 후르시초프 소련수상은, 이케다 일본수상에게 보낸 서한을 통하여, 일소간의 영토문제는 일련의 국제협정에 의해 이미 해결되었기 때문에 일본은 스스로 포기한 영토의 반환을 요구할 수 없다는 입장을 분명히 하였다. 이러한 소련의 입장은 그후에도 계속되었다. 즉, 1960년대에는 미소양국의 냉전이 계속되었기 때문에 상대적

26) 安藤仁介, supra note 16, pp.106-107.

27) 「새로운 조약은 사실상 일본의 독립을 훼손하였으며...외국군대가 일본에 계속 주둔하는 것과 관련하여, 하보마이 및 시코탄을 일본에 인도한다는 소련 정부의 약속이 실현 불가 능하게 되는 사태를 초래하였다. 평화조약의 조인 후 그러한 도서를 인도한다고 승낙한 것은, 소련이 일본의 희망에 부응하여 일소 교섭시일본 정부에 의해 표명된 일본의 국민적 이익과 평화에호의 의도를 고려했기때문이다. 그러나 소련은 새로운 조약이 소련과 중국을 목표로 한 것임을 고려하여, 그러한도서를 일본에 인도함으로써 외국군대가 사용하는 영토가 확대되는 결과를 초래할 수는 없다. 소련은 일본의 영토로부터의 모든 외국군대의 철수 및 일소평화조약의 체결에 의해서만, 1956년의 일소공동선언에서 규정한 대로 일본에 인도될 것이라는 것을 성명으로써 밝히는 것이 필요하다고 생각한다.」 (supra note 15, pp.22-23)

28) 1960년 2월 5일, 일본정부의 대 소련 각서

으로 영토문제를 둘러싼 일소양국의 관계에 큰 진전이 없었던 것이다.

그러한 경색국면은 1972년 그로미코 소련외상의 일본 방문에 의해 어느 정도 해소되었다. 즉, 양국은 현안들에 대하여 계속 협의하기로 하고 평화조약의 체결을 위해 노력하기로 하였다. 이러한 관계진전은 1973년 10월 모스크바에서 발표된 일소공동성명에서 다음과 같이 확인되었다. 「쌍방은, 제2차대전 시부터 미해결로 남아 있는 제문제를 해결하여 평화조약을 체결하는 것이 양국간의 진정한 선린우호관계의 확립에 기여한다는 것을 인식하고, 평화조약의 내용에 관한 제문제에 대하여 교섭하였다. 쌍방은 1974년의 적당한 시기에 양국간 평화조약의 체결교섭을 계속하기로 합의하였다....」

당시 공동성명에 서명했던 타나카 일본수상은 정상회담 석상에서 브레즈네프 당서기장으로 부터, 공동성명에서의 「미해결로 남아 있는 제문제」에 북방영토가 포함된다는 뜻을 확인하였다고 일본측은 발표하였으나 일본의 기대와는 달리 그 후에도 영토문제에 대한 소련의 입장에 큰 변화는 없었다. 오히려 소련은 1978년부터 쿠나시리와 에토로후에 대하여 새로운 군사력을 배치하고 군사시설을 강화하였고 또한 소련은 일본이 1981년부터 2월 7일을 「북방영토의 날」로 정하기로 하자, 그에 대하여 반박성명을 발표하였다.

그 후 1985년 고르바초프 서기장의 취임 후, 소련의 대외정책이 조금씩 변화하게 되면서 일소 양국도 적극적으로 관계개선을 모색하였다. 세바르드나제 소련외상과 아베 일본외상은, 1986년부터 몇 차례 회담을 통하여, 영토문제를 포함하여 평화조약의 체결을 위한 교섭을 계속하였다. 특히 1988년에는, 외무차관급의 「평화조약 작업그룹」이 설치되어 실무적인 절차를 담당하게 되었다.²⁹⁾

이러한 분위기에 고무되어 일본은, 1991년 4월 고르바초프 대통령의 방일에 맞추어 영토문제에 대한 돌파구를 마련하려고 하였다. 그러나 일본의 기대에 못미친 채, 양국 정상은 양국의 입장만 확인하는 공동성명을 발표하였다.

1991년 12월 소련이 붕괴된 후에도, 러시아와 일본 양국은 영토문제에 대하여 협의를 계속하였다. 엘친 러시아대통령은, 러시아 국내에서 민족주의의 강화로 인해 남부쿠릴열도 반환에 반대하는 움직임을 고려하여, 1991년 11월 대 국민담화 서한을 통하여, 합법성, 정의, 국제법원칙의 무조건적인 준수에 의해 러시아의 국제적인 권위가 이루어지며 그러한 방법으로 일본과의 진후처리 문제를 해결해야 한다는 뜻을 표명하였다. 그리고 1992년 7월, 러시아 외무성의 시코탄 및 하보마이 반환 제의가 러시아 의회에서 거부당하기도 하였다.³⁰⁾ 1992년 9월에는 러일양국의 협력에 의해, 「러일간 영토문제의 역사에 관한 일본 외무성과 러시아 외무성의 공동작성자료집」이 작성되었다.

그리고 엘친대통령은 1993년 10월 11일부터 13일까지 동경을 방문하여 호소카와 총리와 함께 러일 관계에 관한 동경선언을 다음과 같이 발표하였다. 「양국은 에토로후, 쿠나시리, 하보마이 및 시코탄에 대한 문제를 역사적 및 법적 사실에 입각하여, 그리고 양국의 합의 하에 작성된 제문서 및 법과 정의의 원칙을 기초로 하여 해결함으로써 평화조약을 조기에 체결하도록 계속 교섭하고, 따라서 양국관계를 완전히 정상화해야 한다.」³¹⁾

이러한 문제해결의 원칙은 1990년대 중반 이후에도 양국의 정상회담 및 실무자회담을

29) 外務省國內 廣報課, supra note 15, p.13.

30) Alexander Gerard Oude Elferink, The low of Maritime Boundary Delimitation : A Case Study of The Russian Federation, 1996, pp.311-312.

31) 大沼保昭, '國際法', 東京東信堂, 1996, p.181.

거치면서 확인되었다.

2. 일본측 입장의 변화

일소공동선언의 발효 이후 어느 정도 진전된 양국관계에도 불구하고, 남부쿠릴열도 문제에 대한 근본적인 해결은 쉽지 않았다. 일본의 입장은 1951년 샌프란시스코 평화조약의 체결 이후 4개 도서를 반환 받아야 한다는 것으로 정리되었고, 소련은 그에 대하여 반대입장을 취하다가, 장래 일소평화조약의 체결에 의해 영토문제를 해결한다는 쪽으로 기본적인 원칙을 정했기 때문이다.

이와 관련하여, 특히 쿠릴열도의 범위에 대한 일본정부의 입장이 변화된 점이 주목된다. 앞서 본 바와 같이, 일본은 샌프란시스코 평화조약 체결 당시에는 에토로후와 쿠나시리의 양섬이 쿠릴열도에 포함되는 것으로 해석하였으나, 조약의 체결 직후부터 입장을 바꾸기 시작하였다.

그리고 1956년 일소공동선언을 전후해서는 입장을 번복하게 되었으며, 또한 1961년 10월 3일, 중의원 예산위원회에서 남부쿠릴열도를 포함하는 쿠릴열도를 일본이 포기했다는 내용은 잘못된 것이라고 정식으로 이를 번복하였다.

이러한 과정을 거치면서 4개 도서 전부에 대한 반환을 요구하는 일본정부의 공식입장은 확인되고 또 강화되었으며 특히 일본정부는 수많은 국회결의와 몇몇 관련 국내법에 의해 이러한 입장을 뒷받침하고 있다. 국회결의와 관련해서는 1951년 齒舞諸島返還懇請에 관한 결의 및 영토문제에 관한 결의 이후 중참의원 합계 30회 가량의 영토문제 관련 결의를 성립시켰고 국내법적으로도 1969년 북방영토문제 대책협회법, 1982년 북방영토문제 등의 해결촉진특별조치법 기타 몇몇 법령들을 제정·시행하였다.

국제법적인 근거 내지 타당성의 입장에서 볼 때 관련협정 내지 국제적 문서에 대한 해석이 중요한 의미를 갖는데 일본은 북방영토에 관한 문제를 국제사법재판소에 제소하여 해결하는 데에 적극적인 입장을 보이지 않고 있는데 이는 특히, 알타협정과 포츠담선언과 같은 관련 국제문서나 합의에 대한 해석에 있어서, 일본의 입장이 상대적으로 유리하지 않다고 생각하는 것이 그 이유중의 하나인 것 같다. 예컨대, 알타협정에 대한 평가에 있어서 일본이 주장하는 비밀협정적 성격 내지 일본에 대한 비구속성도 「우리들이 결정한다.」라는 포츠담선언의 내용을 부정할 수 있을 만큼 설득력 있는 것은 아니다. 연합국들의 결정이 어떠한 형태가 되든, 문서에 의한 합의라는 형식이 중요한 것이지 패전국 일본에 대한 통보가 중요한 것은 아니기 때문이다. 또한 조약의 제3국에게 의무를 지울 수 없다는 원칙도 일본의 경우에는 적용될 수 없다고 보는 것이 타당한 것으로 생각된다. 전시에 있어서 연합국들은 교전상대국의 처리에 대하여 그러한 교전상대국의 동의 없이 얼마든지 논의할 수 있기 때문이다. 그러한 교전국의 합의는 전시 국제관습법으로 볼 수 있을 것이다.

3. 쿠릴열도의 범위와 영토 불확대의 원칙

일본의 주장 중에는, 연합국이 영토불확대의 원칙을 2차대전 중에 이미 내세웠으면서도, 이를 남부쿠릴열도에는 적용하지 않고 소련에게 부당한 영토적 이익을 부여했다는

점과 쿠릴열도에는 북방4도가 포함되지 않는다는 점이 특히 강조되고 있다.

영토불확대원칙은 1941년 미영양국의 대서양헌장에서부터 명시되어 카이로선언을 통하여 확인된 것이다. 그런데 일본은, 이러한 원칙은 연합국들이 전쟁에서의 승리를 위하여 단순하게 채택한 것이 아니라, 당시의 국제사회의 법적 신념을 확인한 것으로 보아야 한다고 주장한다. 따라서 2차대전 후 소련이 남부 쿠릴열도를 강제로 점령한 것은 국제법 원칙에도 위배되는 것이라고 한다. 이러한 일본의 주장대로 따른다면, 샌프란시스코 평화조약의 영토포기 조항에도 불구하고 일본은 남부쿠릴열도에 대하여 영역적 권원을 보유하고 있으며, 러시아는 소련에 이어서 이를 군사적으로 불법 점령하고 있는데 불과한 것이 된다. 따라서 남부 쿠릴열도를 사실상 점령·지배하고 있는 러시아가 이에 대하여 유효한 영역권원을 확립하기 위해서는 국제법적으로 할양이나 병합과 같은 적법한 수단이 필요하게 된다.

그러나 영토불확대원칙에는 당시 연합국들이 적국들로부터 더 이상 영토의 확대를 원하지 않는다는 전제 원칙 외에 기존의 강대국들이 무력에 의해 약탈했던 영토를 원래의 상태로 회복시킨다는 의미도 있다는 것을 중시해야 할 것이다. 그러한 원칙에 의해, 일본은 19세기말 제국주의 침략정책을 취한 이래 약탈했던 수많은 영토들, 즉 제1차대전에 의해 취득한 태평양의 諸小島, 청일전쟁에 의해 빼앗은 대만 기타 만주 및 조선 등 여러 지역으로부터 축출되었다. 따라서 기본적으로 일본의 영토는 본토4도와 연합국이 정하는 諸小島로 국한된 것이다. 반세기에 이르는 침략전쟁에 의해 아시아 근린제국의 영토를 약탈했던 일본이, 러시아에 대하여 영토불확대원칙을 내세움으로써 남부쿠릴열도의 반환을 요구하는 것이 설득력이 있는지는 의문스럽다.

또한 일본정부는, 평화조약에서 말하는 쿠릴열도란 樺太千島交換條約의 쿠릴열도, 즉 우루프섬 이북의 섬을 가리키므로, 쿠나시리와 에토로후를 포함한 4개 도서는 평화조약에 의해 포기되지 않았다고 주장하는데, 이는 차장하지 않은 것 같다. 앞서 일본정부의 입장 변화와 관련하여 자세히 살펴본 바와 같이, 1952년 대일평화조약 발효를 전후해서는 일본도 이를 인정하고 있었기 때문이다. 특히 요시다 수상은 당시 샌프란시스코회의의 대표로서, 「쿠릴남부의 두 섬, 즉 쿠나시리와 에토로후는 개국이래 일본의 영토」라는 발언을 통해 쿠릴열도가 쿠나시리와 에토로후를 포함하는 것임을 인정하였다.

그러나 하보마이와 시코탄에 대한 일본의 주장은 대외적으로도 설득력이 있는 것 같다. 하보마이와 시코탄은 북해도의 행정구역에 편제되어 왔으며, 전후 연합국의 공문서에도 양섬은 쿠릴열도와 구분되어 표기되어 왔기 때문이다. 예컨대, SCAPIN 677은 「쿠릴열도, 하보마이군도 및 시코탄」이라고 하여 쿠릴열도와 양섬을 분명히 구별하고 있다. 또한 1956년의 일소공동선언 제9항에 의하면, 양국간에 평화조약이 체결된 후에 양섬은 일본으로 인도되는 것으로 되어 있다.

따라서 대일평화조약에서 일본이 포기한 쿠릴열도에는, 남쪽으로는 쿠나시리부터 북쪽의 슈무슈까지 전 쿠릴열도가 포함된다고 보는 것이 타당한 해석이라고 할 수 있다. 이는 대일평화조약 체결시의 일본정부의 공식 입장이기도 하다. 또한 현재 쿠릴열도라는 말은 세계적으로 통용되는 지명인데 쿠나시리 및 에토로후를 포함하는 개념이라고 보는 것이 자연스럽다. 결국 일본이 쿠나시리 및 에토로후에 대하여 법적인 근거에 의해 자국 영토임을 주장하는 것은 무리가 있는 것 같다. 따라서 하보마이와 시코탄이 아닌 쿠나시리와 에토로후는 역사적 근거에 의해 일본에 속한다고 주장할 수밖에 없을 것이다.

III. 소결

일본은 러시아에 대하여 북방4도에 대한 영유권의 반환을 줄곧 요구해왔으나 이에 대해 러시아는 소련시절부터 타협과 거부를 통하여 대응해왔다. 앞으로 양국사이에 어떠한 식으로 이 문제가 전개될지 알 수는 없지만, 평화조약의 체결과 같은 중요한 계기에 의해 비로소 해결의 실마리가 풀릴 것이라는 정도는 예상할 수가 있을 것이다. 제3국의 입장에서 볼 때, 어느 쪽의 입장이 타당성이 있는지 선불리 판단하기도 쉽지 않다. 다만, 일본의 식민지 지배의 후유증으로 우리가 안고 있는 독도 문제를 북방4도 문제와 잘 비교하여 분석해놓을 필요는 있을 것이다.

특히, 샌프란시스코 평화조약의 체결과 관련된 해석에 있어서, 무주지에 대한 선점이론 및 일본 정부의 공식입장의 변경은 일본의 입장이 대내외적으로 설득력이 약할 수도 있다는 실례가 되고 있다. 현대 일본정부는 북방4도 모두를 샌프란시스코 평화조약에서 포기하지 않았다는 통일입장을 유지하고 있지만, 샌프란시스코 평화회의를 전후해서는 다른 입장을 취하였다.

북방4도는 이와 같이 관련 국제문서의 해석이 중요한 관건이 되고 있어서, 러일 양국의 협상과정에 있어서 제기된 몇 가지 점들은 우리에게 참고가 될 수 있다. 일본이, 북방4도 주변 수역의 어업문제에 대하여, 우리가 볼 때는 정도가 지나칠 정도로 과민한 반응을 보이는 것도, 결국은 러시아에 대한 영유권 주장에 있어서 대외적 정당성을 좀 더 확보하려는 의도로 파악하면 될 것이다. 어쨌든 북방4도 문제는 제2차대전 후 일본의悲願으로 자리 매김 해 오고 있다.

그러나 분쟁해결에 관련하여 일본은 어업분쟁이나 도서에 대한 영유권분쟁의 해결책으로 항상 국제재판에의 회부 가능성을 부정하지 않고 있기 때문이다. 그러한 점에 있어서 러시아의 국제사법재판소에 대한 북방4도 회부 주장을 일본이 거부한 것은 주목되는 부분이라고 할 수 있다.

제3절 독도에 대한 영유권 분쟁

I. 사실개요

독도가 역사적으로 한국에 소속되어 있었다는 것은 여러 가지 문헌으로 증명되고 있으나 15세기에 한국측에서 400년간 울릉도 일대에 空島政策을 취하였다는 데 일본은 이를 포기한 것으로 생각하고 반대로 이 시기에 일본인들의 별목과 어로활동을 역사적 연고로 주장하고 1905년 시네만 縣이라는 지방행정기관의 고시로 일본영토로 편입시켰다는 것을 주장하고 있다. 제2차 대전 후 연합군 최고사령관의 관할권 조정조치에 따라 일본이 불법으로 점령한 중국, 한국, 동남아 등지의 많은 영토의 원상회복조치가 있었는데 독도도 여기에 포함되어 한국에 원상회복 되었다. 다만 그 조치가 영토관계의 최종적 결정이 아니라는 단서를 붙였는데 일본은 이를 근거로 연합군 사령관 조치의 법적 의의를 희석시키려 시도하고 있다.³²⁾

32) SPAPIN 677, Whiteman, Digest of International Law. Vol. 3, pp.498-499.

II. 쟁점사항

1. 한국의 입장

독도가 한국에서 관할하거나 한국의 영토에 속해 있었다는 역사적 기록은 매우 많은바 가장 오래된 것으로는 삼국사기를 들 수 있다. 삼국사기에는 독도와 울릉도가 모여서 우산국을 형성하였는데 신라 지증왕 때인 AD512년에 신라에 편입된 것으로 기록되어 있다.³³⁾ 또한 高麗史地理誌 卷58과 세종실록 卷153에는 동해에 干山, 武陵은 울릉도라고 한다.³⁴⁾

독도의 명칭은 干山島외에도 三峰島, 可支島라고도 불리웠는데 세종실록 권 72에 보면 1472년 永安道(함경도) 관찰사 이극균이 金自周를 보내 삼봉도를 조사하고 오라고 하였는데 파도가 심해 상륙을 못하고 돌아 왔다는 기록이 있다. 이에 대하여 일본측에서는 삼봉도가 독도가 아니라 울릉도에 있는 삼형제바위라고 하나 울릉도에는 삼형제 바위가 없고 삼선암이 있다는 주장이 유력하다.

그 후 1898.5.26. 고종은 울릉도에 島監을 임명하였으며, 1900.10.25. 칙령 41호에 따라 울릉도를 울도라 부르고 도감을 군수로 변경, 초대 군수에 沈興澤을 임명하였다. 이 칙령에 의하면 울도 군수는 울도와 竹島, 石島를 관할하게 하였다. 그리고 獨島라는 명칭은 심홍택 군수의 보고서에서 처음 발견된다. 1906.10.3. 울도 군수 심홍택은 일본 관리들이 울릉군수에게 독도가 일본의 영토라고 하는 통고를 받고 그 사실을 정부에 보고한 것이다.

또한 숙종실록 권30에 의하면 한국어민과 일본어민간에 독도근해에서 충돌이 있어서 대마도주가 한국어선의 출입을 금지해달라는 요청에 대하여 담판을 통해 1696년 오히려 대마도주가 족도의 한국 귀속을 인정하고 일본인의 출입을 금지시키겠다는 약속을 하였다.³⁵⁾

2. 일본의 입장

첫째, 한국의 空島政策이다. 조선 세종시대인 1438년부터 주민의 안전을 위하여 울릉도 일대에 주민을 대피시켜 이른바 공도정책을 실시해 왔는데 이러한 정책은 400여년 지속되었다. 이에 일본은 한국의 이러한 정책을 확대하여 울릉도 근해를 포기하였다고 주장 즉 독도를 일종의 無主地라고 주장하는 것이다. 그리고 이러한 시기에 일본인들이 이 구역에 침입하여 벌목과 어로활동을 하였으며 일본은 이러한 일본인들의 활동을 역사적 연고로 생각하는 것이다.

둘째, 시네마縣 告示이다. 20세기에 들어서면서 일본의 한국침략이 본격화되자 일본인들의 독도출입도 빈번하게 되었으며 특히 독도근해에서 물개를 잡고 어로활동을 하였다.

33) 김정균, '독도문제에 관한 국제법적 고찰', 국제법논총, 1980, p.32.

34) 박종성, supra note 1, pp.132-133.

35) 숙종실록 권30 丙子年인 숙종22년 <1696> 9월 戊寅條; 한형건, '한일병합조약의 무효와 독도의 법적 지위', 국제법논총, 1982, p.33.

1903년 일본의 中井養三郎은 일본정부에 독도를 일본영토에 편입하고 자신에게 임대하여 달라고 신청하였다. 이에 대하여 일본은 이 無人島에는 타국이 점령했다고 인정할 흔적이 없다는 의견을 제시하였다.

일본정부는 쉽사리 편입조치를 취하지 않고 있다가 1904년 露日戰爭에서 한반도의 견제세력을 물리친 다음 1904년 2월 韓日議定書를 체결하고, 이어서 1904년 8월에 제1 韓日協約을 체결하여 고문정치를 시행하는 등 본격적인 한국침략을 수행하였다. 이어서 1905년 1월 일본각의에서 中井養三郎의 어로활동 등을 근거로 독도를 시네마 縣에 편입하여도 된다는 것을 의결, 그 知事에 통보하였다. 島根縣知事は 1905년 2월 22일 島根縣告示 제40호로 독도를 편입시켰다는 것이다. 즉 無主地를 선점하여 일본영토에 편입하였다는 것이다.

셋째, SCAPIN 677의 但書이다. 한편 제2차 대전 후 연합군최고사령관의 불법점령영토 원상회복조치인 SCAPIN 677에 대하여 일본정부는 그 단서에 해당하는 6항을 인용하고 있다. 다시 말해서 6항에 의하면 이 지침의 내용이 포츠담선언 8조에서 언급한 작은 섬들의 영토문제를 최종적으로 결정하는 연합국의 정책을 표시하는 것은 아니라는 것이다.

그러므로 연합국 사령부가 독도를 한국에 원상회복시킨 것은 사실이나 이것이 영토문제의 최종적 결정을 의미하지는 않는다는 것이다.

III. 소결

우선, 空島政策과 無主地의 차이를 살펴보도록 한다. 일본이 15세기부터 400년간 실시해온 공도정책을 포기라고 주장하는 것은 지나친 논리의 비약인 바 주민의 안보를 생각해서 대피시킨 것과 영토를 포기한 것은 전혀 다르기 때문이다. 또한 독도근해에서 한국인들의 어로활동은 변함없이 계속되어 왔으며 조선 숙종시대인 1696년에 대마도주가 독도가 한국에 귀속함을 인정하고 일본인들의 출입을 금지하겠다고 약속한 것을 보아도 일본인들은 언제나 독도가 한국의 영토라고 인정하여 왔음을 알 수 있으므로 일본이 독도가 無主地라고 하는 것은 전혀 근거가 없는 일이다.

다음 1905년 편입조치를 살펴본다. 1905년에 일본 시네마 縣에 편입하였으며 한국이 이에 대하여 이의를 제기하지 않았다고 하는 것은 한심스러운 억지다. 누구나 아는 바와 같이 1905년에는 일본이 한국의 완전히 침략하여 이른바 보호령으로 만든 시기이다. 나라를 통째로 빼앗기는 상황에서 육지에서 멀리 떨어진 작은 섬을 편입하였다고 하여 적극적으로 대처할 수 있다고 생각할 수는 없다. 그러므로 이러한 편입조치도 결국 일본의 한국침략의 작은 단면이라고 하는 것이 가장 타당할 것이다. 침략행위를 오히려 법적인 근거로 내세우는 것은 국제법적 無知에서 나온 소행이라고 해야 할 것이다.

셋째는 SCAPIN 677 단서의 의미를 분석해본다. 일본이 불법으로 점령한 영토들의 원상회복을 위한 구체적인 조치인 1946년 1월 29일 연합군 회고사령관의 지침(각서)(SCAPIN 677)의 단서에 해당하는 6항을 인용하고 있다고 앞에서 설명하였다. 즉, 이 지침의 내용이 포츠담선언 8조에 언급된 불법점령된 영토의 원상회복을 위한 작은 섬들을 최종적으로 결정하는 연합국의 정책을 표시하는 것은 아니라고 하는 것이다. 그러나 수천개의 섬들을 분류하여 불법점령한 것은 원상회복시키고 원해 일본의 영토는 그대로 보존하도록 하다 보면 잘못도 있을 수 있다. 다시 말해서 원래 일본의 영토를 불법점령한

것으로 분류할 수도 있고, 불법점령한 것을 원상회복시키지 못한 경우도 있을 수 있다. 그러므로 이 단서의 진정한 의미는 이러한 만약의 잘못가능성을 인정한 것이지 독도의 원상회복조치가 편의적인 것이어서 나중에 다시 판단하라는 뜻은 결코 아니다. 적어도 확실한 것은 연합군이 판단하기에는 독도가 분명히 한국의 영토인데 일본이 불법으로 점령한 것이어서 원상회복시킨다는 의미가 포함되어 있다. 그러므로 일본이 1946년 SCAPIN 677의 단서를 이용하는 것은 매우 법적인 근거가 미약하고 설득력도 없다.

넷째는 국제실행을 살펴본다. 연합군의 원상회복조치 이후 한국이 오랜 세월동안 독도를 한국의 영토로서 삼고 그 관할권을 행사하여 왔으며 상당한 수의 경비대를 주둔시켜 그 경비를 철저히 수행하고 있다. 또한 독도영공을 한국의 영공방위확인구역에 포함시켜 관할권을 수행하고 있으며 일본자신을 포함, 모든 국제사회도 이를 수락하고 있다.

그 외 호리오가즈오교수, 야마베 겐타로교수등 일부 양식있는 일본학자들의 한국영토 인정설이 있다.

호리오가즈오 교토대 교수는 1987년 朝鮮史研究論文集에 기고한 논문에서 일본의 독도 영유권 주장은 제국주의 침략과정에서 구체화된 것이며 독도가 한국의 영토라는 것이 많은 역사적 문헌에서 입증되고 있다고 주장한다. 그는 특히 1877년 3월 일본의 정부최고 기관인 太政官이 울릉도와 독도는 일본의 영토가 아니라고 선언하고 이를 시네마 縣에 통보하였다고 한다.³⁶⁾

일본의 역사학자 야마베 겐타로는 1965년 코리아 평론 2월호에 실린 논문 ‘독도문제의 역사적 고찰’에서 지리관계 문헌에 의하면 독도는 한국의 영토이며 일본의 독도 영유권 주장은 제국주의 영토확장의 일환이었다고 주장하고 있다.³⁷⁾

36) 동아일보, 1996년 2월 22일

37) 동아일보, 1996년 3월 3일

제4장 해양경계획정을 둘러싼 분쟁사례

제1절 조어도의 법률적 지위에 대한 분쟁

I. 사건의 개요

조어도의 법률적인 지위에 대해 중국과 일본은 서로 상이한 입장을 나타내고 있다. 중국의 입장은 조어군도는 면적도 작고 인간이 거주할 수 없으며 독자적인 경제생활을 영위할 수 없기 때문에 EEZ나 대륙붕을 갖지 못한다고 주장하고 있는데 반면 일본은 조어군도의 배타적 경제수역이나 대륙붕을 인정하고 있어, 이를 소유하는 국가는 석유가 풍부하게 매장되어 있을 것으로 생각되는 11,700평방마일 정도의 대륙붕을 차지하게 된다.

II. 이론적 배경 및 근거

경제수역의 경계선을 그을 때에는 주로 등거리선을 사용하여 경계선을 긋게 되는데, 이러한 경우 등거리선은 해안선을 따라 그려진 기준선을 근거로 하게 된다. 그런데 해안선의 굴곡과 당해수역에 존재하는 섬들은 기준선과 경계선을 왜곡시키기 때문에 등거리선에 의한 경계획정시 비형평을 극대화하는 특별상황의 대표적인 사례로 지적되어 왔다.³⁸⁾

섬이 경제수역 경계선에 어떠한 영향을 미치는가 하는 것을 보려면 먼저 어떠한 섬들이 경제수역을 가질 수 있는가 하는 것이 결정되어야 한다. 이 문제는 이미 앞에서 고찰한 것으로, 해양법협약에 따르면 인간의 거주나 독자적인 경제생활을 유지할 수 없는 岩石을 제외한 모든 섬들은 다른 영토와 마찬가지로 방법으로 대륙붕과 경제수역을 창설할 수 있다. 그러나 암석의 의미는 여전히 불명확하며, 각국의 실행이나 국제법원의 결정들 역시 암석에 관한 구체적인 기준들을 제시해 주지 못하고 있다. 이처럼 경제수역을 창설할 수 있는 섬의 범주는 여전히 불확정적이기 때문에, 어떠한 섬이 경제수역을 가질 수 있는지는 경계획정시 당사국간에 합의되어야 한다.³⁹⁾

섬들은 등거리선 방법이 경계획정의 원칙이었던 시절에는 등거리선으로 부터의 이탈을 정당화하는 대표적인 「特別狀況」(special circumstances)으로 간주되어 왔다. 따라서 경계획정시 섬이 특별한 고려대상이 되어야 하는 것은 분명하지만, 섬들이 경계선에 미치는 영향에 대해서는 보다 구체적이고 실증적인 검토가 필요하다.⁴⁰⁾

섬의 경제수역 경계선에 대한 효과는 섬의 위치, 주민수, 크기에 따라 달라진다. 섬은 본토에 가까울수록, 인구가 많고 경제적으로 중요할수록, 섬의 면적이 클수록 육지영토와 유사한 효과를 발휘하게 된다. 만일 섬이 본토 가까이에 있다면 섬과 본토를 하나의 기준선으로 연결하여 등거리선 획정을 위한 기준으로 사용할 수 있지만, 본토에서 멀리 떨어져 상대방 국가와의 중간선 반대편에 있는 섬들은 양국간 경계선에 거의 영향을 결정하

38) Jaywardene. op. cit., pp.349.

39) JOn M. Van Dyke. "The Role of Islands in Delimiting Maritime Zones: The Case of the Aegean Sea", Ocean Yearbook. vol. 8, 1989, p.44-45.

40) 이석용, '섬의 국제법상 지위', 진성사, 1988, p.140-144.

는데 중요한 요소가 된다. 면적이 넓고 많은 주민들이 거주하고 있으며 경제적으로 중요한 섬들은 경계확정시 육지영토와 동등한 대우를 받겠지만, 면적도 작고 주민도 거의 없으며 경제적으로도 별로 중요하지 않은 섬들은 완전한 효과를 가질 수 없다. 그러나 최근의 중재판정과 사법판결 그리고 국가간 교섭의 결과를 보면 섬들이 육지영토처럼 완전한 효과를 부여받지는 않지만 완전히 무시되지도 않는 그 중간적인 대우를 받는 경우가 많이 있음을 알게 된다.

구체적으로 섬들이 경제수역 경계선에 어떠한 영향을 미치는가 하는 것은 그 섬과 관련 수역의 상황들을 종합적으로 검토하여 결정되어야 한다. 그러나 일반론적인 입장에서 섬이 경계선에 미치는 효과를 검토하면 다음과 같다.

1. 섬이 완전한 효과를 갖는 경우

섬의 면적이 넓고 사람들이 많이 살고 있어서 매우 중요한 섬들과 본국의 육지영토 가까이 위치한 섬들은 경제수역과 대륙붕 경계확정시 경계선에 육지영토와 동등한 영향을 미친다. 따라서 지리학적으로 섬으로 분류되기는 하지만 섬의 면적이라든가 그 중요성에 비추어 육지영토에 유사한 중요성을 갖는 섬들은 경제수역과 대륙붕 경계확정시 육지영토와 동등한 효과를 갖는다. 예를 들어, 그린랜드나 쿠바, 하와이, 제주도과 같은 섬들은 경계확정시 육지영토와 동등한 효과를 갖는 것으로 보아야 한다.

본토 가까이 위치하고 있거나 본토와 밀접한 관계에 있는 섬들은 본토와 직선기준선에 의해 연결되는 경우가 많으며, 그러한 경우에는 당연히 경계확정시 대륙붕과 경제수역 경계선에 본토와 동등한 효과를 미치게 된다.

2. 섬이 아무런 효과도 가지지 못하는 경우

경계확정시 무시되는 섬들은 여러 가지 있을 수 있다. 본국 영토로부터 멀리 떨어져 있는 무인도와 등대나 통신시설 정도만이 있는 보잘 것 없는 섬들은 경계확정시 대부분 무시된다. 섬이 해양경계선을 그어야 하는 양국의 중간수역에 위치하고 있을 뿐 아니라 면적도 작고 사람들이 별로 살지 않아 중요하지 않은 섬들도 경제수역이나 대륙붕 경계선에 별다른 영향을 미치지 못한다. 해양경계선을 그어야 하는 수역에 위치하는 섬으로 양국간에 영유권 분쟁의 대상이 되고 있는 지역들 중에서 상당수는 분쟁당사국들의 영토에서 멀리 떨어져 중간수역에 위치하고 있는 작고 보잘 것 없는 무인도들이다. 이러한 섬들의 가치는 보잘 것 없지만, 이러한 섬들에게 커다란 효과를 부여하게 되면 해양경계선에 미치는 효과는 엄청나게 커진다. 따라서 분쟁당사국들은 섬의 영유권 문제의 해결은 뒤로 미루고 경계확정을 위한 협상에 나서 그러한 섬들은 무시하고 경계선을 긋는 경우가 많다.

3. 섬이 부분적 효과를 갖는 경우

섬의 면적과 위치, 인구와 경제적 중요성을 고려할 때 섬의 경계선에 대한 효과를 완전하게 인정할 수도 없고 무시할 수도 없는 경우에는 섬에 부분적인 효과를 인정한다. 본국

영토에서 멀리 떨어져 있지는 않으나 완전한 효과를 인정하기에는 보잘 것 없는 섬들과, 본국 영토에서 어느 정도 떨어져 있으나 적지 않은 주민들이 거주하는 섬들에게는 섬의 가치에 합당한 부분적인 효과를 인정하게 된다. 섬에 부분적인 효과를 인정하여 경계선을 그을 때에는 경계선을 이동시키는 방법과 경계선의 각도를 조정하는 방법이 사용된다.

경계선을 이동시키는 방법으로 섬에게 부분적인 효과를 인정하였던 첫 번째 사례는 1965년 이란과 사우디아라비아간 대륙붕 경계획정이었다. 양국간 중간부분에 위치하고 있고 약간의 주민들이 거주하였던 하르그(Kharg)섬은 양국간 합의에 의해 반쪽효과(half-angle)를 부여받았다. 양국은 하르그섬을 완전한 기점으로 인정하여 설정된 경계선과 이섬을 무시하고 그은 경계선의 중간을 지나는 선을 양국간 경계선으로 삼았다. 인도네시아와 말레이시아는 1969년 Natuna 군도에 4분의 3의 효과를 인정하여 경계선을 그었고, 이탈리아와 튀니지는 1971년 합의에서 이탈리아 소유의 섬들에게 반쪽효과를 인정하였다. 영·불대륙붕 사건에서도 중재법원은 영국의 실리제도(Scilly)에 반쪽효과를 부여하였다.⁴¹⁾

경계선의 각도를 조정하는 방식으로 해양경계선에 대한 섬들의 효과를 부분적으로 인정하는 경우도 있다. 영·불대륙붕 사건에서 중재법원은 소위 「반각방법」(half-angle)을 사용하였다. 법원은 프랑스 소유의 우상(Ushant)섬에서 영국 소유의 실리섬과 Land's End를 연결하는 직선에 수직인 선을 긋고 그 두 개의 선에 의해 형성된 각을 반으로 나누는 선을 그어 경계선으로 삼았던 것이다.⁴²⁾ 국제사법법원도 1982년 리비아와 튀니지 해안의 Kerkenna섬에 반쪽효과를 부여하여 섬의 서쪽 끝을 지나는 선과 튀니지 해안의 일반적방향이 급격히 변하는 지역을 지나는 선을 그어 생긴 각을 2등분하여 이를 경계획정을 위한 튀니지의 기준선으로 삼았다.⁴³⁾

4. 엔크레이브를 설치하는 경우

어떠한 섬이 그 섬을 고려하지 않고 그은 중간선이나 등거리선의 반대편에 위치하고 있거나 반대편 국가의 영토 가까이에 위치해 있는 경우는 그러한 섬에 부분적인 효과를 부여하는 방법으로 엔크레이브를 설치하기도 한다. 원래 다른 국가의 영토안에 있는 한 국가의 영역을 의미하는 말에서 나온 엔크레이브(enclave)방식은 영·불대륙붕 사건에서 프랑스 대륙붕내에 있는 영국의 채널제도(Channel Islands)에 12해리의 수역을 설치하면서 처음 등장하였다.⁴⁴⁾

캐나다와 프랑스간 해양경계획정 때에도 캐나다는 영·불대륙붕사건 당시 채널제도에 적용되었던 엔크레이브 방식을 St. Pierre and Miquelon에도 적용해야 한다고 주장하였으며, 프랑스는 등거리선을 주장하였다. 이에 대해 중재법원은 엔크레이브를 설치하게 되면 섬에게 영해만을 부여하는 비형평이 초래된다고 하면서 경계선을 서쪽으로 이동시켜 프랑스 소유의 이 섬들에게 보다 많은 해양수역을 부여하였다. 이어서 이들 섬에게 남쪽 방

41) Anglo-French Continental Shelf Case. 1977. paras. 251. 254.

42) Jayewardene, op. cit. pp.357-358.

43) ICJ Reports. 1982. pp.74-75.

44) Anglo-French continental shelf case. 1977. para. 202.

향으로 200해리까지 대략 10.5해리의 통로(corridor)를 허용하여 St. Pierre와 Miquelon 섬은 버섯과 비슷한 모양의 수역을 가지게 되었다.⁴⁵⁾

5. 공동구역을 설치하는 경우

인접국이나 대안국들이 그들의 주장사이에서 타협점을 찾지 못할 때에는 관할권 주장이 중복되는 수역을 공동구역(common zone)로 정하여 공동으로 관리하기도 한다. 특히 경계선을 그어야 하는 수역에 영유권 문제가 해결되지 아니한 섬이 있다든지 섬의 처리와 관련하여 타협이 이루어지지 아니하는 경우에는 경계확정시 섬의 영향을 받게 되는 수역에 공동구역을 설치하여 공동으로 관리하게 된다. 비록 섬과 직접적으로 연관되어 있지는 않지만, 연안국들이 합의에 의해 공동구역을 설치한 사례로는 1979년 말레이시아와 태국간 협정, 1980년 아이슬란드와 노르웨이 간 협정, 1974년 한국과 일본 간 협정이 있다.

아이슬란드와 노르웨이는 아이슬란드 섬과 노르웨이 영토인 잔메이엔섬 간의 해양경계선을 확정할 때, 아이슬란드의 어업에 대한 의존도를 감안하여 너비가 4백해리가 안되는 이곳에서 아이슬란드에게 200해리에 달하는 경제수역을 부여하였다. 이어서 대륙붕 경계확정을 위하여 3인으로 구성된 調停委員會(conciliation committee)가 조직되었는데, 조정위원회는 석유자원이 매장되어 있을 가능성이 있는 유일한 지역인 잔메이엔 海嶺 지역에 공동개발구역을 설치할 것을 권고하였다.⁴⁶⁾ 우리나라와 일본은 1974년 협정에 의해 공동개발구역을 설치하였다. 대륙붕 경계확정의 원칙에 있어서 당시 우리나라는 자연적 연장론을 주장하였고 일본은 중간선을 주장하였는데, 양국은 양국의 관할권 주장이 중복되는 곳을 공동개발구역으로 하기로 하였던 것이다.

III. 소결

최근 미국 국제법학회에서는 해양경계분쟁의 해결을 위한 규칙과 관행들을 밝히기 위하여 수많은 전문가를 동원하여 최근까지 체결된 거의 모든 국가간 협정과 주요 사법판결들을 분석하였다. 결론에서 연구보고서의 편집을 맡았던 Charney교수는 해양경계선의 정확한 위치를 알려줄 수 있는 국제법 원칙은 아직 발견되지 않았으며, 가까운 장래에 그러한 강제성있는 규칙이 발견될 가능성도 없다고 하였다. 그렇지만 수많은 조약들에 대한 분석을 통해서 매우 중요한 경향과 관행이 발견되었으니, 그것은 등거리선이 대안국 및 인접국간 경계확정시 매우 중요한 역할을 맡고 있는 점이라고 하였다. 다시 말하면 등거리선방식이 몰락할 것이라는 일부의 예상은 잘못된 것이며, 국가들의 실행을 보면 오히려 등거리선이 더욱 중요해지리라는 것이다.

형평의 원칙이 해양경계확정을 위한 가장 기본적인 원칙임은 분명하다. 그러나 등거리

45) Delimitation of the Maritime Areas between Canada and France. 1992. paras. 31, 38. 중재재판에 참여하였던 프랑스의 Weil교수는 버섯처럼 생긴 기묘한 모양으로 경계선을 긋는 것은 도저히 법에 근거한 결정으로 보이지 않아 판결에 반대하였다고 하였다.

46) Mark Valencia. "Taming Troubled Waters: Joint Development of Oil and Mineral Resources in Overlapping Claim Areas", San Diego Law Review. vol. 23. 1996. pp.683-684.

선이 가진 나름의 형평성과 경계획정에 있어서의 편리성 때문에 경계획정에 있어서 등거리선 방식이 널리 사용되고 있다. 경제수역의 경계획정에 있어서도 그 목표는 해양법협약이 규정한대로 형평에 맞는 해결이어야 한다. 그러나 경제수역에서는 거리가 특히 중요하기 때문에 경제수역의 경계선을 긋는 데에는 등거리선 방법이 보다 널리 사용될 수밖에 없다.

섬이 등거리선에 의해 획정된 임시경계선에 어떠한 영향을 미치는가 하는 것은 여러 가지 상황들을 종합적으로 고려하여 결정해야 한다. 그러나 섬의 면적과 본토와의 거리, 섬의 주민수는 섬의 경계선에 대한 효과를 결정하는 중요한 고려사항들이다. 경계획정시 섬들이 어떤 대우를 받는가 하는 것은 이러한 사항들을 종합적으로 고려하여 결정되는데, 경계선에 육지영토와 동등한 효과를 미치는 즉 완전한 효과를 부여받는 섬들이 있는가 하면, 경계선에 아무런 영향도 미치지 못하는 섬들도 있다. 또한 상당히 많은 섬들은 경제수역 경계선에 제한적인 효과만을 부여받는데, 섬에 부분적인 효과를 부여하는 방식의 하나로 엔크레이브 방식이 사용되기도 한다. 경계선을 그어야 하는 수역이 존재하는 섬은 때로는 공동구역을 설치하게 하는 이유가 되기도 한다.

제2절 리비아-몰타 대륙붕경계획정 분쟁

I. 사건의 개요

Malta는 지중해의 이태리령 Sicily섬(島) 밑에 위치한 작은 섬나라이다. 이는 Malta(246 km²), Gozo(66km²), Comino(2.7km²), Cominotto(0.1km²가 안됨)의 4개의 유인도와 무인암초인 Filfla로 구성되어 있다. Malta와 Italy간에는 대륙붕의 잠정적 개발을 위한 경계를 1970년 협정에 의거, Sicily와 Malta간 해협을 중간선으로 책정한 바 있고⁴⁷⁾ Libya와 Tunisia간에는 1982년 2월 24일 ICJ가 대륙붕경계분쟁에 관한 판결을 함으로써 경계가 확정되었다. Italy와 희랍, Italy와 Tunisia간에도 각기 경계가 이미 획정되어 있던 상황이었다. Malta와 Libya는 대체로 대향하는 위치에 있으며 양국간의 최단거리는 183해리이다. 양국간의 대륙붕의 경계에 관해서는 일찍부터 분쟁이 있어 오다가 1976년 5월 23일 Valletta에서 특별협약을 맺어 이 문제를 ICJ에 공식접수 되어 절차가 개시되었으며 1985년 6월 3일 ICJ는 Libya와 Malta간의 대륙붕 경계에 관한 판결을 하였다. 이 특별제소협정(特別提訴協定) 제 1조는 Libya와 Tunisia간의 제소의 경우와 유사하여, ICJ에 판결을 요구한 사항은 양국간의 대륙붕 경계획정(境界劃定)에 적용될 국제법 원칙과 규범을 밝혀줄 것과 구체적으로 이 원칙과 규범을 적용키 위한 방법을 제시해 줌으로써 양국의 전문가가 실제로 경계를 획정함에 어려움이 없도록 해 줄 것을 요구하는 것이었다.

또한 본건에는 이탈리아가 이해관계 있다고 주장하여 소송참가를 신청하였으나 재판소는 이것을 기각하였다.(ICJ1984.3.21판결)

II. 쟁점사항

47) Continental Shelf Judgement, ICJ 보고서 1985

리비아와 몰타간 대륙붕 사건은 1982년 7월 19일 양국간에 합의된 특별협정(Special agreement)을 국제사법법원에 제출함으로써 시작되었다. 양국은 이 협정에서 법원에 그들 간의 대륙붕 경계획정에 적용할 국제법원칙과 규칙들을 결정해 줄 것과 그들의 합의로 당해수역에 대륙붕 경계선을 그을 수 있도록 그러한 원칙과 규칙들을 적용하기 위한 현실적 방법들을 제시해 줄 것을 요청하였다.

당시 리비아와 몰타는 양국간 대륙붕 경계획정에 관련된 법원에 관해서는 거의 일치점을 보았다. 1958년 대륙붕 협약에 몰타는 가입하였으나 리비아는 당사국이 아니어서 대륙붕 협약 6조를 적용할 수 없었고, 1982년 해양법 협약에는 양국 모두 서명하였지만 아직 협약자체가 발효하지 못하고 있었다. 따라서 양국은 이 분쟁이 국제 관습법에 따라 해결되어야 한다고 보았는데 문제는 1982년 해양법 협약이 국제관습법인가 하는 것이다.

특히 중요한 것은 대륙붕 경계획정에 관한 해양법 협약 83조⁴⁸⁾의 지위와 의미이다. 1982년 해양법 협약 83조는 ‘대항국이나 인접국간의 대륙붕 경계획정은 국제사법법원 규정 제 38조에 언급된 국제법을 기초로 형평성에 맞는 결과에 도달하기 위해 합의에 의해 이루어져야 한다.’고 규정하고 있는데 이는 양국 모두 형평에 따른 경계획정을 요구하는 것으로 이해되었다. 그러나 ‘69년 북해 대륙붕 사건 판결상의 “형평의 원칙”을 답습한 것으로 그 의미와 관련하여 나라마다 상이한 주장이 가능하므로 사실상 대항국 및 인접국간의 경계획정에 아무기준도 제시하지 못하는 결과를 초래했다. 여기서 리비아와 몰타가 갈등하는 가장 큰 이유는 경계의 획정을 자연적 연장의 원칙을 기준으로 할 것인가? 아니면 등거리 개념을 기준으로 할 것인가이다. 리비아-몰타 경우와 같은 공유대륙붕⁴⁹⁾ 문제의 해결은 어떻게 해야 하는가? 1958년 4월 29일 제네바에서 조인된 대륙붕에 관한 협약에 의하면, 이러한 공유대륙붕의 경계획정은 첫째 당해 국가간의 합의에 의하고, 둘째 합의가 없으며 또한 특별한 사정에 의해 다른 사유가 정당화 되지 않을 때에는 그 경계는 중간선 또는 등거리원칙에 의한다는 것이다.(제 6조)⁵⁰⁾

하지만 중간선 원칙은 1969년 「북해대륙붕사건」에 대한 ICJ의 판결로 확립된 자연적 연장론(Natural prolongation theory)에 의하여 심한 타격을 받았고 또다시 자연적 연장론(自然的延長論)은 200해리 배타적 경제수역제도에 의하여 같은 운명에 처하게 되었으며 그 결과 오히려 중간선원칙이 대륙붕 경계획정문제에 다시 한번 적용가능성이 높아지게 되었다. 그러나 아직도 제 3차 UN해양법회의에서는 경계획정문제에 관하여 논란이 많으며 어느 원칙도 확립되었다고 볼수 없는 상황이다.⁵¹⁾

48) 제 83조 [대항국간 또는 인접국간의 대륙붕의 경계획정]

1. 서로 마주보고 있거나 인접한 연안국간의 대륙붕 경계획정은 공평한 해결에 이르기 위하여, 국제사법재판소 규정 제 38조에 언급된 국제법을 기초로 하여 합의에 의하여 이루어진다.
2. 상당한 기간내에 합의에 이르지 못할 경우, 관련국은 제 XV봉 규정된 절차에 회부한다.
3. 제 1항에 규정된 합의에 이르는 동안 관련국은, 이해와 상호협력의 정신으로, 실질적인 잠정약정을 체결할 수 있도록 모든 노력을 다하며, 과도적인 기간동안 최종합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 아니한다. 이러한 약정은 최종적 경계획정에 영향을 미치지 아니한다.
4. 관련국간에 발효중인 협정이 있는 경우, 대륙붕의 경계획정에 관련된 문제는 그 협정의 규정에 따라 결정된다.

49) 공유대륙붕(Common continental)이란, 대항하고 있는 국가간에 중단없이 계속되는 대륙붕 또는 인접하고 있는 국가간에 계속되는 대륙붕을 말한다.

50) 홍성화, 공유대륙붕의 경계획정에 있어서의 문제점, 국제법학회논문총 17-1, 1972, p 44

51) 이호진, 대륙붕의 범위에 관한 연구, 해양정책연구2-1, 1986년, p62

III. ICJ 판결요지

ICJ는 판결에서 형평성을 강조하면서 그 의의를 상세히 규명 즉 형평의 원리를 적용한 결과는 형평스러워야 하며, 대륙붕의 영유권문제는 국제법의 표준에 따라야하기 때문에 두나라가 제시한 자연연장론도 그자체로서 법적 권원이 있는 것이 아니라, 형평스러운 해결을 위한 여러 가지 고려사항중의 하나에 불과하다고 선언하였다. 이어서 ICJ는 실제 적용할 획선방식을 제시함에 있어서 등거선 방식이 절대적이라거나 우월한 지위에 있는 것이 아니기 때문에 이방식의 적용은 배제한다고 하였다. 그리고 해안선의 형태가 결정적인 요소임을 확인하고, 그 길이와 굴곡된 상태를 반영하여 획정하는 것이 형평의 원리에 합치하는 것이라고 판시하였다.

IV. 소결

본건은 유엔해양법조약 체결후 처음으로 되는 대륙붕경계획정에 관한 국제사법재판소의 판결이다.

본건판결은 유엔해양법조약의 배타적 경제수역제도가 이미 관습화된 것을 인정하고 대륙붕권리의 기초를 거리개념에 긴밀히 결부시키는 등 대륙붕제도를 배타적 경제수역제도와 결합시켜 논리를 전개한 것이 큰 특징이다.⁵²⁾

북해대륙붕사건에서 연안국의 대륙붕에 대한 권리가 영토의 자연연장이라는 물리적사실에 결부시킨 이래 자연연장론은 대륙붕경계획정에 있어서 중심적인 개념으로 되었다. 그러나 유엔해양법조약 제76조1항은 대륙붕이 200해리미만인 경우에 200해리까지의 해저와 그 밑을 대륙붕으로 하였다. 그 때문에 자연연장과는 무관계로 연안국이 연안으로부터의 거리를 기준으로 하여 해저권리를 가지게 되었다. 또 그런 법제도도 배타적 경제수역의 제도와 결부되어 규칙이 설정되었다. 이것에 의해 재판소는 연안국의 대륙붕에 대한 권리에 관하여 기존의 자연연장론을 후퇴시키고 연안으로부터의 거리를 중시하는 이론을 전개하였다. 그것은 자연연장론에 입각하여 리비아가 주장하였던 몰타근해의 리프트 지역에 의한 경계획정을 부정한 근거로도 되었다.

재판소는 대륙붕권리문제에 관해서는 거리를 중시하였으나, 경계획정 그것에 관해서는 기존의 형평원칙을 유지하는 자세를 보였다. 등거리중간선의 채용이 대항국간 경계획정에 일정한 형평적 결과를 갖고 있다는 것은 북해대륙붕사건이나 영불대륙붕경계획정사건에서도 지적되고 있다. 형평적결과를 얻는 목적으로 등거리중간선을 잠정적으로 채용한 본건방식은 경계획정의 방법에 있어서는 기존방식을 승계한 것으로 보인다. 그러나 연안국의 대륙붕에 대한 권리의 기초를 해안으로부터의 거리에 놓고 논리를 전개하였던 본건에 있어서 같은 방법을 채용하였더라도 자연연장을 기초로 한 기존논리와 다른 자체성격의 논리가 포함되어 있다고 말할 수 있다.

재판소가 취한 경계획정의 방법은 등거리중간선으로 잠정적인 선을 그어 형평적 결과를 얻기 위해 조정하였으며 조정을 위한 고려사항에 있어서는 몰타가 지중해중 비교적 작은 지리특징과 몰타와 리비아의 관련해안선 길이가 불균형한점을 들었다.

52) 山本草二, '國際法判例百選', 精文堂, 2001, p.90-96.

조정의 방법은 몰타가 이탈리아영이라고 가정하고 몰타도에 일정한 효과를 주면서 이탈리아와 리비아간 가상 중간선을 그어 그선을 북쪽으로 한하여 몰타-리비아간 실제 등거리중간선을 북으로 이동한 것이다. 고려사항을 어디에 기준한지는 모르지만 수치에 관하여 구체적 설명을 하면 실제중간선을 가상중간선간 사이에서 위도상 18분정도 북쪽으로 이동하여 형평적 결과가 달성되었다고 판시하였다.

등거리중간선을 지리형태를 고려하여 이동하는 방법은 영불대륙붕확정사건이후 튜니지-리비아대륙붕사건, 메인만경계확정사건에서 채용되어 왔다. 어느 판결도 섬에 본토의 반분효과를 갖거나 관계국 해안선길이 비율을 고려하는 등 이동의 근거로 되는 지리특징과 수치의 상관관계를 설명하고 있는 것에 대하여 본건에는 그런 설명이 없었다.

본건에서 이탈리아의 참가신청을 기각하였기에 재판소는 이탈리아의 법적이익에 배려한다는 판단을 제시, 경계확정구역을 이탈리아의 청구에 영향을 주지 않는 범위로 한정하였다. 그 결과 소송당사국이라도 참가국이 아닌 국가의 주장이 판결범위를 규정하는 결과가 되었다. 이점에 관하여서는 여러 재판관이 반대의견을 표명하였고 학설도 비판이 많다.

제3절 한.중.일 EEZ에 관한 경계확정분쟁

I. 사건의 개요

“한국”하면 가장 먼저 떠오르는 특징은 3면이 바다로 둘러싸여 있고, 반도의 지리적 조건으로 대륙과 해양으로 뻗어나갈 최고의 입지 조건을 보유하고 있다.

또한 주변국가의 상대적 지리적 관점에서 본다면 일본열도와 중국대륙에 둘러싸여진 반폐쇄해(半閉鎖海) 속에 들어있으며 주변 해역인 동해와 서해 및 동중국해는 모두가 100만km² 미만으로 대향한 연안국간의 거리는 어디에서도 400해리를 넘지를 못한다.

즉 우리는 남의 육지영토와 관할수역으로 꽁꽁 막힌 관할내해수역(管轄內海水域)속에 들어있다. 그리고 대륙붕(大陸棚)과 배타적 경제수역(經濟水域)들은 모두 주변 연안국들끼리 그 범위가 중복되는 관계에 있다.⁵³⁾

따라서 해양관할 수역의 경계를 확정하는 일에서부터 뿌리깊은 대립과 분쟁의 가능성을 안고 있으며 3면이 바다로 둘러싸여 있지만 해양적 활동은 제약될 수밖에 없다. 이런 불리한 상황을 극복하기 위해 우리는 신중하고 합리적인 해양정책을 시행하여 추진하지 않으면 국가이익이 보장받기 어려운 처지라고 할 수 있다.

II. 쟁점사항

1. 한국-일본의 대립

일본은 최근 수년 동안 중국과 조어도(釣魚島: 다오위다오; 중국 명칭) 또는 첨각열도(尖閣列島: 일본명)에 대한 영유권을 두고 심각한 마찰을 일으키고 있으며 특히 1996년에

53) 김영구, '새 해양질서의 가동과 한/중/일 의 해양 관할권 가동', 2002, p.45.

는 양국간의 국민적 감정의 충돌 현상 까지 빚어내고 있다.

일본은 한국과의 관계에 있어서도 독도(獨島)의 영유권을 두고 오래 전부터 잠재적인 대립관계에 있어왔다. 특히 지난 1996년에는, 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 독도(獨島: 일본식으로는 타케시마: 竹島)가 자국의 영토라고 하는 전제하에 기선을 획선 하겠다는 입장을 천명하고 나온 것이다. 일본이 배타적 경제수역(EEZ)을 설정하려면 러시아와는 러-일 어업협정 북방 4개 도서문제, 한국과는 한-일 어업협정, 한-일 대륙붕 공동 개발협정 및 독도문제, 그리고 중국과는 중-일 어업협정, 센카쿠 열도문제를 해결해야한다. 지금 북방 4개 도서는 러시아가 점유하고 있고, 센카쿠 열도는 일본이 점유하고 있다. 일본이 독도문제를 거론함으로써 EEZ선포에서 발생될 복잡한 분쟁에서 우위를 점하겠다는 일본의 계산을 했기 때문이다. 즉 일본은 지난봄에, 200해리 경제수역 범위의 획정에 독도(獨島)를 기점(起點)으로 삼겠다는 의사를 표명함으로써 독도(獨島) 영유권 문제를 한일(韓日) 간에 다시 제기하였다.

2. 한국-중국의 대립

1) 해양관할 수역의 경계 획정에 있어서 중국의 기본 입장⁵⁴⁾

해양법협약체제의 본격적인 가동과 더불어 한국과 중국의 해양정책상 당면과제는 배타적 경제수역의 설정과 실시에 따른 제반 문제가 핵심적인 논의의 주제가 되며, 한중간의 경계획정문제가 배타적 경제수역선포에 있어서 가장 중요한 고려사항이 된다. 특히 중국은 이미 센카쿠 섬과 Spratly 섬 등 영유권분쟁을 치르고 있는 만큼 중간선의 획선의 전제가 될 직선기선의 획정에 관한 한국과의 예상되는 마찰에 있어서도 결코 쉬운 상대는 아니며, 중국은 “계산된 모호선”을 견지할 것으로 예상된다.

중국은 일찍부터 200해리 EEZ의 열렬한 옹호자요 지지자였으나 한국 주변국가중에서 최근 (1996/5/16)까지도 200해리 EEZ를 선포, 실시하지 않았다. 특히 서해는 면적이 약 40만km²밖에 안되므로 중국과 한국이 200해리를 선포하는데는 경계획정이 문제가 있다.

중국은 1973년 심해저위원회(Sea-Bed-Committee)에 중국이 제출한 작업문서에서 “육지의 자연연장설” 등을 근거로 서해 대륙붕전체가 중국에 귀속된다고 믿고 있으며 그렇기 때문에 이 해역에서 중간선 원칙 등을 적용하여 200해리 경제수역의 경계를 획정하는 것조차 회피해 왔다. 중국 학자인 Paul C. Yuan의 주장에 의하면, 전반적으로 해양경계 획정에 있어서 중국이 수긍할 수 있는 기준이란, ① 육지의 자연연장 개념의 적용 ② 관계국간의 협의에 의한 결정 ③ 이러한 협의는 “형평의 원칙”에 따라 진행하는 것이라고 정의했다.

2) 한-중간 해양 관할수역 범위 중복의 현황⁵⁵⁾

54) 김영구, '한중간 해양경계획정을 위한 법적기준의 고찰', 1997,
<http://hanara.kmaritime.ac.kr/%7EKimrokn/papers/papers/papers24.html>

55) 韓中간의 EEZ 경계획정에 관한 연구,

첫째, 한국 어업자원 보호수역과 일-중 간 어업협약상의 보호구역의 중복이다. 한국은 서해를 가운데 두고 마주보고 있는 한국의 중요한 인접국이다. 한국은 일본과는 일찍(1952년)부터 어업 협력 문제를 협의하고 한-일 어업협정을 체결(1965년)하였으나 1990년대 초까지 중국과는 아무런 접촉이나 협의를 가진 바가 없다. 일본과의 사이에 있는 동해의 면적이 100만 km²인데 비해 중국과의 사이에 있는 황해의 면적은 그 절반도 안되는 40만 km²라는 점을 상기해 보면 한국과 중국이 어업을 비롯한 해양이용문제에 관해서 이 처럼 아무런 협의나 협정이 없이 지금까지 지내올 수 있었다는 것이 이상할 정도이다.

이러한 사실상의 접촉 중에는 어업수역 및 해저자원 개발광구의 중복이라는 문제가 있다. 좁은 서해에서 한국과 중국 간의 이러한 중복 문제는 어느 면에서는 필연적인 것이라고도 할 수 있겠지만 그 동안 두 국가 간에 공식적인 접촉이 없었던 관계로 이러한 관할수역 주장의 중복과 마찰의 문제를 정식으로 협의하거나 해결할 수 있는 기본적인 조건이 성숙되지 못했었다고 하는 변명은 이제 더 이상 한국과 중국 간에 적용될 수 없을 것이다. 즉 양국 간의 해양경계문제를 다룸에 있어서 이러한 관할수역 범위의 중복문제도 일괄적으로 해결되어야 할 것이다. 일. 중어업협정은 1975년 일본과 중국간에 체결 발효된 양자협약이다. 일본은 한국전쟁이 종료된 직후(1955년)에 벌써 민간어업협정을 중공과 체결하여 황해어장에서 일본어선의 활동기반을 확보하였다. 이 민간어업협정은 4차례에 걸쳐서 연장, 발효되었으며 1972년 일.중 국교정상화를 계기로 공식적 협약을 위한 협의가 진행되어 1975년 8월 15일에 일. 중어업협정이 체결되었다.

둘째, 해저개발광구의 중복이다. 중국 정부는 1992년 황해와 동중국해에 새롭게 해저개발광구를 설정한 것으로 알려지고 있다. 그 중국의 북부 광구(Northern Acreage)의 일부가 1970년 한국이 선포한 해저 개발광구 중 제4광구와 중복되고 있다. 미국무성 전문가의 비공식 측정에 의하면 그 중복된 면적은 25.66km²라고 한다.

이 1975년 日本-中國 간의 漁業協定상 제1보호구 및 기선선망 보호구 의 일부가 한국의 평화선 선언에 의거한 어업자원보호구역과 중복되고 있다. 日中間의 어업협정은 양자조약이므로 한국에 대해서 법적 효력이 없는 것은 당연하나, 한국의 평화선 선언은 불특정 다수국에 대하여 한국의 주권적 권한을 선포한 것이므로 중국에 대해서도 한국 정부의 주장은 적용이 되고 있다고 보아야 한다. 그러므로 한국 정부가 배타적인 권리를 주장하는 이 어업자원보호구역에 중국이 그 내국민이나 일본에 대하여 어업권을 부여하는 것은 한국의 권리를 침해하는 것이 될 것이다. 한국 중국간의 국교가 수립된 이후에 한국 정부는 당연히 이러한 문제에 관련해서 중국 정부와 이미 협의를 가졌으리라고 짐작되거나 공식적 기록으로 확인된 바는 없다.

셋째, 중국 영해법의 문제⁵⁶⁾이다. 양자강 입구의 섬들, 특히 그 하구(河口)에서 69해리나 돌출해 있는 섬, 통따오(童島)에서 중국의 관할수역 범위를 기산(起算)할 수 있겠는가 하는 문제는 한중(韓中) 간의 경계획정에 있어 중요한 잠재적 논점이 되어 왔다. 중국이 그 직선기선을 공시함에 있어 종래 우려해 오던 문제의 암초들을 모두 그 직선기선의 기점으로 공표하였기 때문에 한국과 중국은 그 배타적 경제수역과 대륙붕의 경계획정 기준

<http://hanara.kmaritime.ac.kr/%7EKimrokn/papers/papers/rep4.html>

56) 남사군도분쟁, <http://kida.re.kr/shell-cgi/woww/wowwdataread.pl?board=wowwdata>

을 정함에 있어서 심각한 이견(異見)과 충돌을 피할 수 없게 되었다.

Ⅲ. 소결

우리나라는 중국과는 맞닿아 있고 일본과는 대항하는 위치에 있는 반도국의 입지에서 경계획정의 문제는 불가피한 것이다. 그렇다면 경계획정을 어떻게 풀어야 하는 것인가가 중요한 논의점이 된다.

세계적으로 분쟁과 해결 사례를 통해서 본다면, 일반적 원칙은 존재하지 않는다. 가장 좋은 방법은 분쟁당사국간의 합의를 통한 해결이라고 할 수 있다. 하지만 합의를 통한 문제의 해결도 결코 용이한 방안이 될 수는 없다. 자국의 이익이 걸린 문제에 양보할 국가는 상식적으로도 존재하지 않기 때문이다. 그리고 제기된 해결방법이 서로 양분하는 방법이다. 똑같이 등거리 중간선을 적용, 형평성있게 나누어 가지는 것이다.

이밖에 한-일 간에는 대륙붕 경계도 「한일대륙붕공동개발협정」이 종료되는 2028년 6월 22일 이후에는 어차피 합의되어야 하는데, 대륙붕의 경계문제에 관한 한, 이 협정이 타결되던 1970년대와는 다르게 국제관례와 국가 관행이 소위 지질학적 요소에 대한 비중을 전혀 인정하고 있지 않고 있어, 오키나와 해구(海溝 : trough)에 중요한 비중을 두고 있는 한국적 경계이론이 설득력을 많이 상실하고 있으므로 한일 대륙붕 경계획정 문제도 심각한 진통을 겪어야 하게 되어 있다.

그리고 한-중 간에는 1998년 기본적 골격이 타결되고 지난 2000년 8월 3일 정식 서명되었으나 언제 발효될지 불투명한 한국과 중국간의 어업협정은 경계문제를 회피한 잠정적 합의라는 형식을 갖추고 있는 등 힘든 문제가 많이 산재해있다.

그러므로 앞으로도 우리는 꾸준한 연구와 당면의 과제를 성취시키기 위해 노력하며 어려운 문제는 회피해 보자는 안이한 정책적 자세를 버리고, 하나하나의 사항이 영토와 국가 적 안위를 포기하거나 직접적인 발달 결과를 가져올 것 이라는 점을 상기하여 우리는 해양적 문제의 해결에 보다 집중적인 노력을 해야 할 것이다.

제5장 수산자원을 둘러싼 분쟁사례

제1절 한국과 일본과의 어업분쟁

I. 개요

한·일 양국 어업질서는 1965년에 체결한 어업협정(이하 ‘구협정’이라 함)에 의해 33년간 유지되어 왔지만, 1996년 한·일 양국이 유엔해양법협약의 당사국이 됨과 동시에 새로운 해양법 체제인 배타적 경제수역제도를 수용함으로써 새로운 해양법체제에 맞는 어업협정으로 개정해야 할 의무가 발생하게 되었다. 따라서 1996년 양국 정상은 EEZ 경계확정을 위해 조속히 협의해 나가기로 합의하고, 5월 제1차 실무자협상을 시작한 이후 1997년말까지 10차에 걸친 협의를 통하여 상당부분 합의에 이르게 되었다.⁵⁷⁾

그러나 마지막 단계에서 경제수역의 폭과 동해 중간수역의 동쪽 한계선과 전통적 조업실적의 인정기간 등 몇 가지 쟁점에서 의견접근을 보지 못하고 결렬되었다. 따라서 1998년 일본은 일방적으로 구협정을 종료한다고 통보함으로써 구협정은 1999년 1월 22일 종료하게 되었으며 일본의 이러한 극단적인 조치에 대하여 한국정부는 1980년 이후 양국간에 유지되어 온 ‘자율규제조치’의 중단을 일본에 통보하고 대형트롤어선이 자율규제수역으로 분류되었던 일본 북해도 연안수역에서의 명태잡이 조업을 강행하였다.

이렇듯 양국간 긴장이 계속되자 1998년 3월 양국 외무장관 회담과 동년 4월 런던에서 개최된 아시아-유럽 정상회담(ASEM) 회의에서 양국 외무장관은 어업협상을 재개하기로 합의하였으며, 그후 7차에 걸친 실무협의를 거쳐 1998년 10월 9일 새로운 어업협정이 가서명되고 1999년 1월 23일 새로운 협정이 발효되었다.

그러나 어업협정과는 별도로, 1998년 10월부터 시작된 어업실무협상이 새로운 협정의 발효일 까지 타결되지 않아 양국어선은 상대국의 EEZ에서 전면적으로 철수해야만 하였고, 그 후 1999년 2월에야 실무협상이 타결되어 서로 상대국 EEZ에서 조업할 수 있게 되었으나, 이 과정에서 쌍끌이어선에 대한 누락문제가 제기되고 추가협상을 통하여 동년 3월 한국의 쌍끌이 어업문제가 타결되었다.

II. 협상의 진행

1996년 5월에 일본 동경에서 어업협정 개정을 위한 제1차 회의가 개최되고, 협상의 조속한 타결을 위해 8월이후 양국은 어업회담과 EEZ 경계확정 회담을 별도로 개최하게 되었으나 1997년 6월까지 6차례의 어업회담과 2차례의 EEZ 경계확정 회담이 아무런 성과를 거두지 못했다. 즉 독도에 대한 양국의 입장차이가 크고, 또 일본의 새로운 직선기선에 대하여 우리정부의 이의 제기 및 우리어선의 피납 등으로 협상은 진전되지 않고 답보상태였다.

또한 일본정부가 1997년 6월에서 7월초까지 한국어선 ‘오대호’, ‘909 대동호’ ‘수덕호’, ‘덕용호’, ‘대양호’를 자국의 신영해 침범혐의로 나포하게 되자 양국은 직선기선 및 독도문제에 대한 입장 차이로 EEZ의 경계확정이 어려운 상황이라는 공동인식속에서 어업협정을 먼저 개정한다는 전

57) '해양수산백서', <http://www.momaf.go.kr/data/white.asp>, p.533.

제하에 잠정어업협정체제 문제가 논의되었다.

그 결과 양국은 양국의 연안으로부터 일정 폭의 EEZ 설정과 동 수역에서의 연안국의 관할권 인정, 상대국 어선의 입어허용 및 그 외측 수역에 대한 관할권을 유보한다는 것에 합의하였으나 한국 “개림호”의 나포, 일본 국내어선의 반발 등으로 최종타결을 이루지 못하고 1998년 1월 일본정부의 구협정 종료의사가 한국에 전달되었고, 한국은 기존협정과는 별개로 운영되던 자율규제조치의 시행을 중단한다는 서한을 일본정부에 통보하여 맞대응하였다.⁵⁸⁾

일본의 구협정 종료통보로 종료일까지 새로운 협정이 발효되지 못할 경우 한·일 어업관계는 무협정상태가 되기 때문에 이에 따른 양국의 피해를 막기 위한 새로운 협정의 협상시한은 1999년 1월 23일까지 정해진 것이다. 한편 일본의 협정종료 통보조치는 협정이 유효한 1년 동안은 한국어민의 어업활동에는 영향이 없었으나, 한국의 자율규제조치의 중단은 통보일로부터 즉시 적용되어 일본의 북해도에서 새로운 어업마찰로 나타났다. 즉 일본어선에 대하여 조업이 금지되는 수역에서 한국의 대형트롤어선이 1998년 1월일부터 조업을 개시하였으며, 이에 대한 일본어민의 반발은 일본 정치권 및 정부에 강력한 압력으로 작용하였다.

따라서 양국은 협상을 조기 타결한다는 공동 인식하에 1998년 11월 일본 가고시마에서 열린 한·일 각료간담회에서 정식 서명되고, 1999년 1월 국회의 비준동의를 거쳐 1999년 1월 22일 양국간에 비준서가 교환됨으로써 UN 해양법협약 체제에 부합되는 새로운 어업협정이 발효되었다.

그러나 1999년 1월 22일 새로운 협정이 발효되어 중간수역과 EEZ 수역은 설정되었지만, EEZ 수역에서의 상대국 어선에 대한 조업조건에 관한 합의가 없어 9월이후 한국과 일본은 다시 수산당국 자간 협상을 시작하였으며, 동년 12월 제2차 한·일 어업공동위원회의에서 2000년도 상대국 수역에서의 입어조건과 중간수역에서의 자원관리방안에 합의하였다.

Ⅲ. 한·일 어업협정의 주요 내용

1. 연안국의 EEZ 인정

한국은 동해 연안으로부터의 35해리 및 울릉도로부터의 35해리 거리에 해당하는 곡선을, 일본은 일본연안 및 오키군도로부터의 35해리 거리에 해당하는 곡선을 직선으로 하여 그 내측을 각각의 EEZ로 하였다. 특히 울릉도 주변의 35해리 수역은 일본의 오키군도 수역과 연계하여, 울릉도 북측 수역과, 일본의 오키군도 서쪽 수역을 각각의 EEZ에 포함되도록 하였다. 이는 구협정에서의 12해리 어업전관수역보다 외측 관할수역이 매우 넓어진 것이었으나, 한국어선의 일본수역 조업을 가능한한 계속한다는 입장에서 배타적경제수역 폭을 최소화한 결과라 할 수 있다.⁵⁹⁾

또한 대한해협에서는 1974년 체결된 ‘북부대륙붕경계협정’에서 규정하고 있는 대륙붕의 경계선을 경계로 연안쪽을 각각 EEZ로 하고 제주도 동남부 수역에서는 양국이 주장하는 중간선을 포함한 중간수역 경계까지를 각각 EEZ로 설정하였다. 한편 EEZ는 연안국법률의 적용수역으로 외국어선이 이들 수역에서 조업하고자 할 경우에는 연안국 정부의 허가를 받도록 규정하고 있다.

58) 前掲, ‘해양수산백서’, p.535.

59) 前掲, ‘해양수산백서’, p.539.

2. 중간수역의 설정

1) 동해 중간수역

어업협상과 동시에 EEZ 경계획정 협상이 시작하였으나, 독도에 대한 입장차이로 경계획정이 어려워지자 1997년 10월 어업협상을 EEZ 경계획정 문제와 분리하여 EEZ 경계가 확정될 때까지 잠정적인 조치로서 양국 주변수역의 일정거리까지 EEZ를 갖고 그 외측은 공해와 유사한 성격의 수역을 설정하게 되었다. 즉 독도에 대한 양국의 입장차이를 해결하는 방법으로 한·일 양국간의 독도 영유권에 대한 현재의 상태를 유지하면서 일정수역에 대하여 EEZ를 가지고 특정수역에 대해서는 공해와 유사한 성격의 중간수역을 갖는 잠정적인 조치의 어업협정을 체결하였다.

중간수역의 동쪽 한계선을 설정하는 문제에 있어서 양국의 첨예한 입장차이는 어업협정에서의 최대의 쟁점으로 결국은 양국주장의 가운데 선인 동경 135도 30분으로 합의하게 되었으며, 동해에서 남북간의 군사분계선인 북방한계선(북위 38도 37분 00초)이북에서는 사선으로 한국·일본·러시아의 등거리점이 되는 수역과 연결하여 각각 중간수역의 경계로 합의하였다.

이러한 협상의 결과로서 독도가 중간수역에 위치하게 되었고 중간수역에서는 어선에 대한 단속권의 행사방식은 기국주의가 적용되며, 해양생물자원의 합리적인 보호·관리 및 최적이용을 위해서 양국이 상호 협력할 것을 규정하고 있다.

2) 제주도 남부의 중간수역

제주도 남부의 중간수역은 양국이 주장하는 중간선을 포함한 비교적 좁은 수역으로 설정하고, 해양생물자원의 보존·관리는 동해 중간수역에 비하여 적극적인 조치를 규정하고 있다. 일본은 대륙붕공동개발구역의 동쪽 경계선인 일본의 조도(鳥島) 및 남녀군도(男女群島)와 제주도 동단과의 중간선인 좌표 1번에서 6번까지를 어업협정에서의 중간선으로 할 것을 주장하였고, 한국은 일본의 조도와 남녀군도를 EEZ 설정의 기점으로 인정할 수 없다는 입장에서 새로운 중간선을 주장하여, 결국 양국에서 주장한 중간선을 포함한 제3의 직선경계를 이용하여 중간수역을 설정기로 합의하였다.⁶⁰⁾

한편 중간수역의 남부는 3국의 권원이 중복되는 수역으로 한·일 양국이 주장하는 EEZ 권원이 서로 달라 중간수역을 좌표로 명시하지 않고 특정한 점을 통과하는 5개의 직선과 한국 EEZ 최남단 위도선으로 둘러싸인 수역을 중간수역으로 합의하였다.

3. EEZ에서의 전통적 조업실적 상호인정

구협정 체제하에서 양국어선은 오랜 동안 어장을 공동으로 이용하여 왔음에도 불구하고, 새로운 어업협정으로 일시에 어장을 상실한다는 것은 사회·경제적인 혼란과 더불어 당해 어업자의 피해가 막대할 것이므로 어장상실로 인한 어업자의 손실을 최소화하기 위하여 EEZ 설정과 함께 UN 해양법협약에서도 명시되어 있는 전통적 조업실적을 인정하여 각국의 EEZ에서의 조업을 상호 허용하기로 합의하고, 일본의 서한을 통하여 구체적으로 이를 명기하였다.

60) 박희권, 박찬호, '해양법과 동북아시아', 국제해양법학회, 2001, p.130-138.

이에 대하여 한국은 한국어선의 일본 연안어장 의존도를 고려하여 5년간의 EEZ 입어를 요청하였으나 잉여자원에 대한 평가가 사실상 연안국의 재량이며 일본어업인의 피해의식이 팽배한 상황에서 협상결과는 3년으로 합의되었다. 또한 양국간 어획량 차이는 3년간에 걸쳐 등량이 되도록 한다는 것에도 합의하였다.

4. 협정의 성격과 유효기간

신어업협정은 양국의 EEZ 경계획정에 우선하여 양국의 EEZ를 협정수역으로 하는 잠정적으로 체결된 어업에 관한 양국간 조약이기 때문에 영토문제나 영해에 대한 각국의 입장이 영향을 받지 않는다.

협정의 유효기간은 3년이며, 그 이후에는 어느 일방이 6개월 전에 상대방에게 협정종료 의사를 서면으로 통보하면 협정은 종료되나, 종료통보가 없는 경우에는 계속적으로 효력을 갖게 된다.

5. 협상체결의 의의와 이행

새로운 한·일 어업협정 발효는 동북아 수역에 있어 유엔해양법 체제에 맞는 새로운 어업질서를 구축하는 데 기여하였고, 아울러 양국의 배타적경제수역에서 전통적 조업실적을 인정하여 상대국의 허가에 의해 상호 입어조업을 시작하게 되었다.

그러나 협정 발효후 한국어선과 일본어선은 연속 3년간 할당량의 20%정도만 어획하는 낮은 소진율을 보였는데 이는 일부 어업인들이 새로운 어업협정체제에 적응하지 못하고, 까다로운 조업조건 및 쿼터량의 절대치를 차지하는 고등어, 오징어 어장이 우리 EEZ내에 형성되어 있는 등 복합적인 요인에 의한 것으로 보인다.

1999년에 체결된 한·일 어업협정은 발효(1999. 1. 22) 후 3년이 경과되는 2002년 1월 22일 이후 일방의 체약국이 협정종료를 상대체약국에 통보할 경우, 통보 후 6개월이 경과되는 시점에 동 협정을 종료하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 양국은 현행 협정을 계속 유지해야 한다는 데 인식을 같이 하고 어획할당량 및 입어조건 등에 대한 12차례에 걸친 협상을 통해 최종합의에 이름으로써 동 협정의 효력을 계속 유지하게 되었다.

한편 서해중부 수역인 북위 34도에서 북위 35도 30분 사이의 일부 어장에서 우리어선과 어장경합이 우려되는 일본의 이서저인망, 오징어채낚기, 연승어업에 대해 동 수역을 조업금지수역으로 추가 지정하였으며, 한국 중형기선저인망어선 및 일본 근해저인망어선에 대하여 동경 128도 이서수역에서 동일 망목 규제를 실시하기로 하였는데, 동 수역은 우리 중형기선저인망어선의 주 조업수역이 아니며, 현재까지 동 수역에 조업실적이 없어 실질적 영향은 없을 것으로 전망된다.

제2절 한국과 중국과의 어업분쟁

I. 개요

한·중 양국은 1992년 8월 한·중 외교관계가 수립됨을 계기로 양국 최대의 현안인 어업문제

를 해결하기 위해 1993년 12월부터 정부간 어업협정 체결을 위한 실무회담을 시작하였다. 그러나 전통적으로 우리수역에서 조업의존도가 높은 중국측은 영해 12해리를 제외하고 그 이원 수역에 대하여는 공동어로수역으로 설정할 것을 주장함으로써 협상 진전에 어려움을 겪었다.⁶¹⁾

이후 양측은 1998년 11월까지 19차례의 협상을 거치면서 일정 수역을 잠정조치수역으로 설정하고 그 외측에는 일정기간 경과 후 연안국의 EEZ로 편입되는 과도수역을 설정하는 방안에 합의함으로써 1998년 11월 가서명하게 되었다.

그후 가서명된 어업협정의 후속절차 이행 및 상호 입어교섭을 위한 수산당국간 회담을 개최하였으나 양자강 보호수역 문제로 중단되었다가 2001년 4월 한·중 차관급 회담에서 양국간 최대의 쟁점인 현행조업유지수역의 범위와 업종별 세부 조업조건을 최종 타결하고 2001년 6월 30일 외교공한을 상호 교환함으로써 한·중 어업협정이 공식 발효하게 되었다.

II. 한·중 어업협정의 협상과 발효

양자강 보호수역 문제로 중단되었던 수산당국간 회담은 2000년 4월 해양수산부 차관의 방중을 계기로 5월부터 재개되어 9월에는 자국 EEZ에서의 상대국어선의 조업조건 및 입어절차규칙(안)을 상호 교환하였다.

그러나 수산당국간 회담에서 최대의 쟁점인 협정 제9조상의 현행조업유지수역의 범위문제와 양국 EEZ 입어규모 등에 대하여는 양측이 입장에 큰 차이를 보여 협상진전에 어려움을 겪었다.

현행조업유지수역 범위에 대하여 우리측은 협정문안상 일부 수역의 범위가 명시되어 있지 않음을 근거로 우리 EEZ 권원이 미치는 범위까지는 최소한 현행조업유지수역으로 설정할 것을 주장하였고, 중국측은 현행조업유지수역의 남쪽 한계선은 중·일 잠정조치수역 북쪽 한계선인 북위 30도 8분선이라고 주장하였다.

또한 상호 입어척수 및 어획할당량에 대해서는 우리 EEZ에서 조업하는 중국어선의 조업척수가 우리어선이 중국 EEZ에서 조업하는 조업척수보다 월등히 많기 때문에 우리측은 상대국 EEZ내 입어규모를 대등하게 결정할 것을 주장하였으나, 중국측은 전통적 조업실적에 대한 인정을 요구하였고, 우리 EEZ에서의 최초 입어요구량도 중국 EEZ내 우리어선의 요구량보다 5배 이상을 요구하였다.

한편 입어교섭을 진행함에 있어 정부에서는 통계부족으로 어려움을 겪었던 한·일 어업협상을 교훈삼아 정확한 조업통계 확보에 노력하였고, 어업인 및 관계전문가의 의견을 수시로 수렴하여 한·중 어업협정으로 인한 어업인의 피해가 최소화되도록 노력하였다.

이와 함께 중국어선의 우리수역에서의 정확한 조업실태 파악과 중국 통계의 검증을 위하여 중국어선의 긴급피항실적, 어업지도선 및 해양경찰청 경비정을 통한 일일 관측결과, 위성영상 사진 관독 등을 분석하는 한편, 현장에서 조업하는 우리 어업인들로부터도 중국어선 동태에 관한 일일보고를 받을 수 있도록 하였다.

2001년 4월 한·중 차관급 회담에서 양국간 최대의 쟁점인 현행조업유지수역의 범위와 업종별 세부 조업조건을 최종 타결하고 2001년 6월 30일 외교공한을 상호 교환함으로써 한·중 어업협정이 공식 발효하게 되었다.

61) 해양수산부, '한중어업협정에 관한 연구', 2002, p.57-60.

III. 한·중 어업협정의 주요 내용

한·중 어업협정은 16개 조항의 본문과 2개의 부속서 및 양해각서로 구성되었으며, 협정수역은 어업에 관한 배타적인 관할권을 행사하는 배타적 경제수역, 공동어로와 공동규제를 하는 잠정조치수역, 공동어로 및 공동규제를 하되 협정발효 4년 후 연안국의 EEZ로 편입되는 과도수역, 현행의 조업 질서가 유지되는 현행조업유지수역 등 크게 4가지로 구분하고 있고, 이 외에 입어허가절차, 긴급피난, 어업공동위원회 개최, 협정 유효기간 및 종료 등에 대하여도 규정하고 있다. 62)

이와 함께 상대측 과도수역에서 조업하는 자국어선의 조업척수도 우리어선은 중국 EEZ 조업척수를 포함하여 실제 조업수준을 유지하기로 하였고, 양국어선의 조업척수를 점진적으로 축소하여 과도수역 존치기한 만료(2005년 6월 30일) 이전인 2005년 1월 1일부로 대체적인 균형을 이루도록 하였다. 또한 과도수역이 협정발효 4년 후 연안국의 EEZ로 편입되는 점을 감안하여 동 수역에서 조업하는 상대국 어선은 과도수역 존치기한 중에도 조업표지판 부착, 공동 제휴순시 등을 실시하기로 하여 과도수역 관리를 잠정조치수역과 차별화하였다.

제3절 한국과 러시아와의 어업분쟁

I. 개요

러시아 수역은 다른 원양수역과는 달리 우리 바다와 연접해 있어 어장간 거리가 짧아 어업경비 소요가 적고, 조업관리가 용이하며, 우리나라 원양어업의 3대 어종인 명태의 총 생산량중 99% 이상을 차지하고 있는 중요한 어장이다.

특히 신 한·일 어업협정 이후 북해도 수역 명태 트롤어선이 철수함에 따라 북양 트롤어선은 대체어장이 전무한 상태로 현재 러시아 어장에만 의존하고 있는 실정이다.

러시아 수역에서의 어획쿼터의 확보는 1991년 9월 체결된 한·러 어업협정에 따라 매년 양국 간 교대로 개최되는 한·러 어업위원회에서 결정되는 정부간 쿼터와 러시아 경제개발부 소속 육선위원회에서 자국어민을 대상으로 입찰을 실시한 후 유찰물량에 대해 외국에 개방하여 입찰을 실시하는 국제입찰쿼터 등 2가지 방식에 의해 결정된다.

우리측의 어선별 쿼터배정은 정부간 쿼터 및 민간쿼터가 확정되고 난 후 한국원양어업협회 북양트롤위원회에서 어선별로 배정하는데, 어선별 톤급과 마력을 기준으로 하여 비율에 따라 배정하며, 어획쿼터 배정이 확정되면 러시아 국가어업위원회로부터 어업허가를 받아 러시아 수역에서 조업한다

오호츠크공해(피넛홀)에 대해 러시아연방 최고회의에서는 1993년 4월 오호츠크공해 어업자 원보존조치 결의안을 채택하고 조업국에 대하여 오호츠크공해에서의 조업을 자제해 줄 것을 요청함에 따라, 그 후 수차례의 회의를 거쳐 1995년 7월에 폴란드가, 그리고 동년 8월에는 중국이 오호츠크공해 조업중지에 합의하였다.

우리나라도 1993년부터 러시아의 요청에 따라 오호츠크공해에서의 조업을 자제해왔고, 1995년 이후 한·러 공동위원회 합의에 따라 한국어선 역시 자율적으로 조업을 중지한 상태이다.⁶³⁾

62) '해양수산백서', <http://www.momaf.go.kr/data/white.asp>, p.580.

63) '해양수산백서', <http://www.momaf.go.kr/data/white.asp>, p.622.

II. 냉동운반선 ‘아도니스호’ 사건

1. 사건의 개요

2000년 12월 한국의 냉동운반선 ‘아도니스호’가 러시아 연방 EEZ내에서 우리나라 원양 어선이 어획한 명태 및 대구등을 인수 전제한 후 현지를 이탈하기 직전 캄차카 특별해양 검사국소속 검사관으로부터 선장이 제출한 문서와 선적증권에 기재된 화물의 수량이 어창에 적재되어 있는 물량과 부합되지 않음을 발견되었다.

그러나 ‘아도니스호’에 물량을 전제한 한국의 북양트롤선(6척)은 러시아당국으로부터 송신되는 교신내용을 사전에 감청하고, 통신수단을 두절한데 부산으로 귀항하였으며 이 과정에서 6척에 승선하고 있는 러시아 감독관을 러시아 항구에 하선시키지 않은 채 적법한 절차에 의하지 않고 본인들의 양해만을 구한 채 귀항함으로써 감독관의 불법납치라는 명분까지도 러시아에 제공하는 결과가 초래되었다.

2. 쟁점사항

1) 러시아측의 입장

러시아는 감독관의 생사확인을 불가능케 할 목적으로 의도적으로 통신을 두절한 것은 명백한 국제법 및 러시아국내법을 위반한 조치이고, 냉동운반선의 적재물 확인결과 심각한 자원훼손 행위가 있다고 판단되므로 한국정부는 한국트롤선 6척을 즉각 러시아항구에 입항해야 하며, 상기 두가지 조치에 불응할 경우 군함과 항공기를 동원하여 추적할 것이며 무기사용도 불사한다고 주장하였다.

2) 한국측의 입장

트롤선은 비무장선인 상업선으로 군함 및 항공기의 무력불사를 언급한데 대하여 유감을 표하고, 통신수단을 즉각 개방할 것이며, 러시아감독관의 안전을 보장함과 더불어 감독관의 동의하에 귀항중이라고 통보하였으며, 본 사건의 원만한 해명을 위하여 즉시 회의를 제의하였다.

또한 한국트롤선은 벌금 납부, 경비정 및 항공기 수색으로 인한 경비부담, 조업일지 사본 제출 등 관련사항에 합의하였다.⁶⁴⁾

3. 재판결과

2001년 1월 캄차카주법원은 ‘아도니스호’ 선장에 선적화물 관련서류의 허위기재 혐의를 인정하여 벌금을 부과하고 은폐물량은 자원을 훼손한 불법어획으로 인정하여 압수 경매기로 하였다.

64) 해양수산부, ‘주요 EEZ연안국의 외국인어업 규제정책’, 2002, p.13.

4. 소결

그동안 러시아의 EEZ내의 임검권 행사는 어획쿼타를 할당받고 러시아어업위원회에서 발급한 허가장을 소지한 북양트롤 조업선에 한하고 어획물을 전채받은 운반선에 대해서는 큰 관심이 없었으나, 러시아 수산업법상 운반선도 어선으로 규정하고 어업허가서를 발급하고 있음에 비추어볼 때 직접 단속의 대상이라고 확신하고 있으며, 조업선에 대한 간접적인 감독권의 행사라고 생각하거나 조업선과 운반선을 동시에 점검함으로써 자원훼손행위를 방지할 목적을 달성할 수 있다고 생각한 것으로 보인다.

따라서 이번 사건을 계기로 러시아 관계당국은 조업선과 운반선을 무차별적으로 감시하고 조사하겠다는 의지의 표명으로서 북양트롤선에 할당된 쿼타를 정확히 소진하고, 운반선에 전채할 경우에도 기록과 전채수량이 일치되도록 하는 결과를 초래하게 되었으며, 조업선에 승선하고 있는 감독관 처우와 관련하여 선장 및 선적국에 대한 외교적인 면과 국제법적인 측면에서의 문제를 제기하는 선례를 남기게 되었다.

Ⅲ. 북양트롤선 3척 강제예인 사건

1. 사건의 개요

러시아는 자국 수역내에서 조업중인 주변국 어선들이 자국에 할당된 양보다 선박에 승선중인 자국 감독관의 묵인하에 많은 양을 추가어획하고 있다는 정보하에 수시로 검문 검색하는 사례가 많아졌다.

2000년 3월 한국 북양트롤어선(3척)이 러시아 경제수역내에서 정부간 쿼타로 각사에 할당된 어획쿼타를 소진한후 추가쿼타의 할당을 기대하고 양상에서 대기중 러시아 연방 환경보호위원회 감차카 특별 해양검사소 주관의 합동수사대에 검색을 받은 결과, 할당된 쿼타이외의 어류어획이 확인되어 감차카 항구로 강제 예인된 후 역류되는 사태가 발생되었다.

2. 쟁점사항

1) 러시아측의 입장

감차카하에 예인된 3척의 트롤선에 대한 하역작업과 초과어획량 검사결과 초과어획량이 2,300톤에 달한다고 주장하였다.

2) 한국측의 입장

관계자의 입회가 불허된 상태에서의 일방적인 러시아측의 결과 발표는 승복할 수 없으므로 재검량을 주장하고 3명 선장을 구속한 것은 한·러어업협정 및 유엔해양법협약에 위반됨을 지적하고, 감차카지방법원에 보석 식방을 신청하였다.

3. 재판결과

선장의 구치소 구금은 유엔해양법협약 제73조와 러시아형사소송법에 위반되므로 보석 석방하고, 선박 및 어획물 압류에 대해서는 2심재판을 거쳐 압류처분의 부당성을 지적하고 선가 및 어획물의 담보금 납부로 선박과 어획물을 반환하기로 합의하였다.

4. 소결

한국정부는 이러한 사건의 재발을 방지하기 위하여 불법조업발생 방지를 위한 업계에 대한 행정지도를 강화하게 되었으며, 본사건과 관련된 트롤선 3척은 어업허가 정지처분을 받았으며, 러시아정부는 자국 수역내에서 조업하는 선박에 대한 관계기관들과의 유기적인 협력체제를 강화하는 계기가 되었으며, 특히 선박에 승선하고 있는 러시아 감독관에 대한 교육을 강화하고 매년 개최되는 한·러어업위원회 합의를사록에 사건관련 선박이 재차 불법조업에 관련될 경우에는 허가장을 취소할 것임을 명시하게 되었다.⁶⁵⁾

제4절 공해상의 어업분쟁

I. 개요

베링 공해는 1970년대 후반 러시아와 미국이 200해리 EEZ를 선포함에 따라 양국의 관할 수역에 들어가지 않은 폐쇄된 공해로서 이 수역에 대한 인접 연안국들인 러시아와 미국은 생물자원을 보존하고 관리할 주도적인 권한이 두 연안국에게 주어져 있음을 주장해왔다. 이 수역에서의 경계내외 분포자원인 명태의 남획과 자원 감소 등에 대하여 관련 연안국들과 원양어업국들간에 NAFO 수역의 예와 같은 극심한 어업 관할권에 관련한 대립은 눈에 띄지 않는데, 그것은 세계 정치무대에서 강력한 영향력을 발휘하고 있는 미국과 러시아 두 국가가 연안국으로서 자리잡고 있기 때문이었다. 특히, 이 두 연안국 중 미국이 공해 경계내외 분포 자원의 보존 관리의 중요성을 환경 문제와 연계시켜 주도적으로 강조해 오고 있다.

처음 도넛츠 홀이 생겼을 때부터 자원 감소의 문제가 발생했던 것은 아니다. 그러나 미국이 1976년 어업자원 보존관리법을 선포하고 철저한 자국수역내 어업의 미국화를 지향해 온 이후 미국의 EEZ인 동부 베링해 수역 내에서의 어획량 감소가 축출당한 외국어선들이 도넛츠 홀에서 명태를 남획하는 것과 관련 있음을 주장하면서 나타난 것이다.

이러한 베링 공해의 경계내외 분포자원 문제의 중요성 및 의의를 다음 3가지로 정의할 수 있다. 첫째, 경계내외 분포자원의 관리와 관련한 해양법상 규제의 미비, 둘째, 원양어선단의 인접공해에서의 남획뿐만이 아니라, 관련 연안국의 EEZ 내에서도 남획과 적절한 자원관리가 부재한 결과였다는점, 셋째, 안정된 지역 수산기구의 부재로 발생한 문제라는 것이다. 이러한 점들의 고찰을 위하여 이후, 베링 공해상의 조업의 역사와 관련문제들을 서술하고 이런 문제들을 해결하기 위한 과정과 그 결과에 대해 고찰하고자 한다.

65) 해양수산부, '주요 EEZ연안국의 외국인어업 규제정책', 2002, p.17.

II. 베링공해상의 조업역사와 관련문제점

1. 어업진행의 역사

과거 북태평양 전체 수역에 있어서의 어업관리는 최근까지는 북서대서양과 같이 안정적인 지역 수산기구에 의한 체계적인 어업관리가 행해지지 못했었다. 그것은 생태학적 지역적 기준에 의한 보다 과학적이고 세심한 관리에 필요한 북태평양 수역에서의 기반시설 등이 부족했기 때문이다. 게다가 연안국들의 정책도 등수역의 생물자원을 합리적으로 이용하고 관리하기 위한 일관성이 배제되어 있었으며, 주로 단기적이고 단편적인 것이었다. 또한 이들 정책들은 초기에는 국가적 이익과 해양 생물자원 보호라는 두 가지 대립되는 제도의 시행 목적들 사이의 우선순위를 혼동하여, 국가적 이익을 우선시 하는 경향을 나타내었다.

이러한 연안국 정책, 사회기반의 미비 등 다수의 관리상의 결함 때문에 이 수역에서는 여러 환경 문제들이 어업에 관련하여 발생해 왔다. 북태평양에서 해양 생태계에 위협이 되었던 문제들은 다음 3가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 부수어종어획으로서 해양 포유동물이나, 바다새 등 목표로 하지 않는 생물들이 유자망 등의 어구에 걸려 포획되는 경우 들째, 불법적인 연어어업 셋째, 명태자원의 감소 등이다.

1977년 미국이 어업자원 보존관리법을 제정한 전후로 일본, 한국 등의 원양어업국들은 베링 공해로 어선을 철수시켰으며, 미국 EEZ 이내의 모든 어업의 미국화가 진행되고, 명태자원에 대한 생태 연구에 의해 도넛츠 홀에서의 명태 어업이 인접 EEZ의 자원량에 영향을 미친다는 결과에 따라 미국과 소련의 양대 베링 공해 연안국들은 서로 협력하여 이 수역의 명태 자원 보호를 위한 국제 협약을 만들기 위해 노력했다. 그러한 과정에서 1993년부터 도넛츠 홀 명태어업은 특정한 지역관리 체계가 성립될 때까지 어업국들의 자발적인 어업 중단 상태에 들어가게 되었다. 특히 도넛츠 홀을 비롯한 베링해의 어업 진행 과정은 연안국의 자원에 대한 권리 강화의 과정이었다고 볼 수 있다. 66)

2. 북태평양에서의 다자간 어업협력의 역사

북태평양 베링해역은 상업적으로 가치가 높은 어종이 풍부한 수역으로서 이 수역을 관리하기 위한 여러 협약이 존재해 왔다. 이 수역에서의 최초의 협정은 베링해의 넙치 어업의 보존을 위하여 1923년 캐나다와 미국 사이에 체결된, 태평양 넙치 위원회가 있으며, 1930년 프레이저 강으로 회유하는 연어의 일종인 Sockeye salmon 의 보호와 관리를 위하여 역시 미국과 캐나다 사이에 태평양 연어 어업위원회의 보호와 관리를 위하여 역시 미국과 캐나다 사이에 태평양 연어 어업위원회가 체결되었고, 1952년에는 북태평양 물개 위원회가 설립되었다. 1956년에는 소련과 일본이 오호츠크해, 북태평양 베링해의 자원관리에 대하여 북태평양 공해어업협정을 체결하였으며, 이 협정에 의해 협정 수역 내의 게, 대구, 송어, 연어 등의 쿼터를 배정하였다. 그러나 북태평양 수역에서의 어업관리는 해양 생태계를 고려하지 않은 것들이었으며, 대개 일시적으로 규모가 큰 원양어업국의 어선진

66) 해양수산부, '국제어업분쟁 해결제도에 관한 연구', 2002, p.122.

출이나 성장을 막는 데 그 목적을 두었으므로 진정한 의미에서의 해양생물자원의 보존과 관리를 위한 기구라고 볼 수 없다, 그러므로 그다지 진지하게 어업 문제를 해결하기 위한 협정이 존재하지 않았다고 볼 수 있다.

이러한 가운데 다자간의 어업문제를 해결하기 위한 지역 수산기구를 설립하기 위한 노력이 행해졌다. 이러한 노력의 과정은 다음 4가지로 나누어서 설명할 수 있다. 첫째, 과학자, 법률가, 외교관들의 공동의 노력에 의하여 북태평양의 생물자원 보존에 관한 지역을 근간으로 한 관리 기준을 세운다. 둘째, 보다 과학적인 자료를 바탕으로 자원보존 활동을 수행하기 위한 지원시설을 설립한다. 셋째, 동수역에서 어업하는 모든 국가들과 협력에 도달하기 위하여 협상을 시도한다. 넷째, 모든 자원 이용자들에게 협정의 결과 탄생한 권고사항을 강제적으로 적용하고 독립적인 어업 감시·통제를 시행할 수 있는 기구를 설립한다. 이러한 과정을 거쳐서 1952년 북태평양 공해상에서 보존제도를 이행하기 위하여 INPFC가 설립되었으나, 이 위원회의 설립 의도 역시 제2차 세계대전 직후 일본어선들이 북태평양 베링해로 진출하는 상황을 일시적, 정치적으로 해결하고자 하는 것이었다. 이렇게 설립된 INPFC 는협약 당사국이 미국, 캐나다, 일본 qnS이었기 때문에 그 외의 신흥 원양어업국인 러시아, 한국, 중국은 이 기구의 규제 밖에 존재하고 있었으므로 그 영향력이 크지 못하였다.

이에 반하여 1992년에 설립된 PICES 북태평양 해양과학기구는 회원국의 수도 확대되었고 생태계를 근간으로 한 자원관리를 위하여 과학적 조사 활동을 주로 하여 운영되어 왔으나, 정책적인 기능 면에서는 충실하지 못한 단점이 있다. 그러므로 결국 경계내외 분포자원에 대한 생태계의 과학적 정보를 배경으로 한 포괄적인 보존 관리 기구는 존재하지 않았다고 볼 수 있다.

이러한 북태평양에서의 공해어업자원을 관리하기 위한 국제기구는 특정어종을 보호하기 위한 것과 특정 국가의 무과별적 어업을 배제하기 위한 것으로 대별해 볼 수 있다. 특정 어종을 보존하기 위한 것은, 1930년의 태평양 연어 어업위원회, 1952년의 북태평양 물개 보존 위원회 등이 있으며, 특정국가 어업의 배제를 목적으로 하는 것은 북태평양 국제어업위원회와 1956년 북태평양 공해어업 협약 등이 있다.

북태평양 수역에서의 이와 같은 협력체제는 신흥 원양 어업국들을 고려해 넣지 않았었고, 이 수역에서 어종에 관계없이 유일하게 공간적 의미에서의 공해 어업을 규제하던 INPFC 조차도, 새로운 규제대상 어종(소하성 어종을 제외한)에 대한 어업 문제를 해결하기에 적절한 관리체계를 갖추고 있지 못하였다. 미국과 소련은 북태평양 수역상에 EFZ를 선포하였으며, 이와 같은 배경 하에서 그 동안 이 수역에서 어업하던 국가들이 베링 공해로 축출당한 이후 베링 공해에서는 경계 내외 분포자원의 관리 문제가 발생한 것은 필연적이었다고 생각된다.⁶⁷⁾

3. 소규모 어업문제

북태평양의 베링 공해를 둘러싼 수역에서는 그 수역 내에서 어획되는 자원의 상업적 중요성이 비교적 크며, 연안국들의 정치적 영향력이나 관련 원양 어업국들의 수산업 규모

67) 해양수산부, '국제어업분쟁 해결제도에 관한 연구', 2002, p.140.

면에서도 세계 상위권 국가들임에도 불구하고 관계국가들의 이목을 끌만한 그들 사이의 큰 분쟁은 존재하지 않았다. 그 이유는 복잡한 북태평양 수역의 정치 구도에서 기인한 것으로 생각된다. 그러나 이 수역에서도 어업 분쟁까지는 발전하지 않았더라도 어선 나포나, 어업 방해와 같은 사소한 문제들은 상존해 왔다.

도넛츠 홀에서의 어업에 관한 이런 작은 문제들은 주로 1980년대 후반부터 발생해 왔다. 이것은 미국의 동부 베링수역에 대한 자국화의 노력에서 기인했다고 봐야 할 것이다. 미국은 1958년 자국EEZ에서 외국어선에 대한 직접 쿼터를 전면 중지시켰다. 미국의 이와 같은 자국화 노력의 결과 1980년대 초의 베링 공해에서의 어획량은 무시해도 좋을만큼 소량이며 단지 일본과 한국만이 이 수역에서 어획했을 뿐이나, 1985년에는 약 36만톤으로 급격히 증가하여 이후 1989년 140만톤을 초과할 수 없으므로, 이 수치를 초과한 만큼, 미국의 EEZ에서 어획한 것일지도 모른다는 의혹이 제기되고 나서였다. 실제로 미국의 해안 경비대는 1989년부터 이러한 의혹을 가진 어선들을 나포해 왔다. 그러나 이러한 외국어선 나포는 미국의 EEZ 내에서 일어난 것이며 캐나다의 경우와 같이 자국 수산업법을 근간으로 한 의도적인 관할권 확장은 아니었다. 그러나 미국 해안경비대가 제시한 베링 공해 어획량의 한계가 과학적으로 신뢰할 수 있는가에 대한 것은 의문의 여지가 있다고 본다. 왜냐하면, 관련국들이 제시한 베링해의 명태자원에 대한 기원이나 자원량에 대한 정보는 일치하지 않기 때문이다.

4. 경계내의 분포자원에 관한 다자간 협약의 성립과정

베링 공해의 경계내의 분포자원 어업과 관련한 첫 번째 다자간 회의는 1991년 2월 워싱턴 DC에서 개최되었다. 이 회의를 통하여 관련 연안국, 원양어업국들은 명태자원이 과도하게 어획되어 왔으며 보존조치가 필요하다는 데 인식을 같이하게 되었다. 특히 미국이 강조한 것은 베링 공해의 자원 남획은 연안국의 EEZ 자원량에도 큰 영향을 끼친다는 것이었으며 해양법 제66조 2항, 제 116조, 제118조, 제122조, 제123조에 의거하여 공해 명태 어업에 대한 미국의 특별 이익을 인식시키려는 것이었다.

제2차 다자간 회의는 1991년 7월부터 8월에 걸쳐 일본 동경에서 개최되었다. 이 기간 동안에는 어획량 제한이나 이행과 감시체계에 대한 결론에는 도달하지 못하였고 단지 명태 자원에 대한 보존이 필요하다는 것을 재확인한 것일 뿐이었다. 또한 소련은 1992년 1년 동안 모라토리엄을 시행할 것을 제의하였는데 이에 대하여 역시 연안국인 미국은 동의하였으나, 일본을 비롯한 원양어업국들은 반대하여 원양어업국과 연안국간의 대립이 두드러지게 되었다.

제3차 회의는 1991년 11월에 미국 워싱턴에서 개최되었다. 이 회의에서 미국과 러시아는 자국 EEZ 내에서의 명태 어획량이 현저히 감소했음을 지적하였고, 중국, 일본, 한국, 폴란드는 여전히 모라토리엄을 반대하였으나 1992년 동안의 어획량을 감소시키는 것에는 동의하였다.

네 번째 회의는 1992년 4월 역시 워싱턴에서 소집되었다. 이 회의에서도 역시 연안국과 원양 어업국들 사이에 베링 공해 모라토리엄을 놓고 주장이 엇갈렸으나 공해 어획량에 대한 보다 엄격한 쿼터 등에 동의하였고, 한국과 일본은 어선 규모를 감소시켰음을 보고했다. 그리고 옵서버 프로그램 시행계획이 승인되었다. 이 과정에서 러시아 대통령인 엘

친의 미국방문을 통해 베링 공해 명태자원 관리를 위한 제도의 조속한 성립과 이 수역 어업활동의 잠정적 중지를 요청하기도 했다.

제5차 회의는 1992년 8월 모스크바에서 소집되었는데, 이때 대표단들은 1993년 1994년 2개년 동안 베링 공해에서의 명태조업의 자발적인 중지에 동의하였다. 이와 동시에 베링 해 두 연안국의 EEZ에서 명태어획 중지에 동의하였는데, 그 목적은 자원 평가와 재생을 목표로 하는 것이었다. 이러한 모라토리엄은 미국과 소련의 외교적 협력이 일시적이기는 하지만 원양 어업국의 국가 이익에 대하여 승리했음을 나타낸다고 할 수 있을 것이다.

제6차 회의는 1993년 1월 워싱턴 DC에서 개최되었다. 이 회기 동안에는 더 이상 새롭게 수집된 정보가 없었으므로 다섯 번의 회의에 걸쳐 채택된 여러 가지 해결책으로 베링 공해 명태어업의 장기적 관리에 관한 협약초안의 작성을 목적으로 하였다.

제7차 회의는 1993년 6월 동경에서 개최되었다. 이 회의에서 베링 공해 명태자원의 자원량을 조사하기 위한 시험조업을 행하기로 하였고, 장기 지속적 어업 관리를 위한 초안 작성 작업이 계속되었다. 이 과정에서 알류산 해분을 포함하나 베링 공해 명태자원이 167 만톤으로 회복되었을 때 조업을 재개하기로 합의하였다.

제8차 회의는 1993년 10월 서울에서 개최되었는데, 이 회의에서 역시 연안국과 원양어업국 사이에 현격한 견해 차이를 보여왔던 TAC 설정, 국별 쿼터배분 등의 문제는 합의하지 못했다. 그러나 연안국측이 TAC 설정시 지리적 비율에 따라 배분해야 한다고 하던 종전의 주장에서 한발 물러나 과거 이 수역에서 어업해 온 실적을 고려하기로 하였으므로 양자간 대립이 해소될 기미가 보였다.

제9차 회의는 1993년 11월 워싱턴에서 개최되었는데, 이 회의 동안 가장 큰 소득은 TAC 설정시에 관련국간의 합의가 없더라도 자원량이 일정 수준에 도달하면 허용 어획량을 설정 한다는 데 모든 국가가 동의한 것이다. 동시에 협약문안의 전체 골격을 마무리 하였으며, 1994년 2월 워싱턴 DC에서 열린 제 10차 회의에서 베링 공해 명태자원 보존 관리 협약을 최종 마무리하고 6개국대표가 서명하게 되었다

이 협약의 발효 요건은 전체 6개 서명국 중 4개국 이상이 비준하는 날로부터 30일이 경과하면 발효되는 것으로 하였으며, 1995년 12월 8일자로 발효되었다. 본 협약의 성립과정에서 주목해야 할 것은 협약을 성립시키기 위한 회의부터 협약의 성립에 이르기까지 양대 연안국의 외교적 압력이 크게 작용하였다는 것이다.⁶⁸⁾

III. 소결

베링 공해에는 경계내외 분포자원을 관리하기 위한 안정적인 다자간 협력 체계가 미비되어 있었고, 연안국들의 주도적인 관리 하에 이끌어져 왔는데, 그럼에도 역시, 연안국측의 자원이용능력의 확대에 따른 연안자원을 남획했다는 비난을 피할 수 없다. 그러므로 이러한 분쟁과 어업문제를 고찰한 결과로서 경계내외 분포자원의 관리에 관련한 공동적 특징 3가지를 유도해 낼 수 있었다. 그 첫 번째가 경계내외 분포자원에 관한 기본 규범들의 관리의 한계가 분쟁의 원인인 연안국의 관할권 확장을 유발시켰다는 것, 두 번째가 경계내외 분포자원의 남획과 고갈 등의 문제는 어업국측의 책임뿐만이 아니라 연안국의 경

68) 해양수산부, '국제어업분쟁 해결제도에 관한 연구', 2002, p.166.

제적 이해관계와도 큰 연관 관계를 가진다는 것, 세 번째, 지역 수산기구가 존재하였던 NAFO 해역에서는 이 기구의 강제력이 부재하였고, 지역 수산기구가 관련 어종에 대하여 안정적으로 존재하지 않았던 베링해에서의 안정성의 부재 등 지역 수산기구와 관련한 공통된 문제점들이 있었다.

이러한 경계내외 분포자원의 평가의 과정을 통하여, 베링 공해의 연안국인 러시아와 미국이 그들의 외교적 영향력을 이용해 명태자원에 대한 다자간의 협약을 이끌어 내고 관리를 주도해 왔듯이, 캐나다도 또한 자국의 이해관계와 관련하여 국내법과 무력을 동원해서 보다 강력한 NAFO 수역내에서의 보존 관리조치의 이행과 준수를 이끌어 낼 수 있었다. 지금 현 시점에서 볼 때는 캐나다와, 미국 등의 연안국들의 주도 하에 다자간 협력체가 잘 이끌어져 오고 있으나, 해양법협약 이행협정은 아직 발효되지 않았으므로, 연안국에 의한 주도적 관리가 보다 효율적인 관리 체계를 제공하는 것처럼 보일지도 모른다. 그러나 연안국에 의한 자원 관할권 확장이 어업 관할권의 균형 있는 배분과 역의 상관관계를 가지는 만큼 기본 규범에 충실함을 전제로 하여 지역 협력체에 의한 관리가 주가 되어야 할 것이다. 그리고 더불어 이러한 합리적인 자원관리 체계에 관한 구체적인 연구는 앞으로의 과제로 남겨두고자 한다.

제6장 결 론

21세기 WTO의 자유교역질서라는 대원칙이 도입됨으로써 우리의 한국해양수산분야는 여태껏 겪어보지 못한 경쟁과 위기에 직면하게 됐다. 이러한 해양수산업계의 급격한 환경 변화에 따른 정부 및 지자체, 민간단체간의 유기적인 협상전략과 정책개발 및 대응책 마련은 그 무엇보다도 시급한 현안으로 대두되고 있다. 하지만 향후 최악의 시장개방 및 각종 분쟁상황에 대비한 우리의 대외 협상전략과 대책을 수립하는데 있어 정부와 정치권은 기득권층의 강한 반발에 부딪히거나 이해당사자들의 눈치를 보느라 전전긍긍하고 있는 실정이다.

또한 공정하고도 중립적인 시각에서 견인차 역할을 해야 할 국내언론 역시 방관자적인 태도를 취하면서 국익 실현에 있어 그 기여도가 미미하다는 지적을 받고 있다. 해양수산 분쟁과 관련한 언론의 보도행태를 분석해보고 이에 대한 개선방안을 강구해 본다.

I. 언론의 무책임성

1. 쌍끌이 파동

지난 95년 해양수산부가 출범한 이래 언론의 무책임한 보도태도로 인한 피해사례는 그야말로 부지기수로 많지만 대표적인 것을 꼽으라면 지난 99년초 한일어업협정 체결 당시 여론과 국민들의 소나기식 질타를 받았던 ‘쌍끌이 파동’이라 할 수 있다.

1) 쟁점사항

가. 어업협정 후유증 어디서 비롯됐나

한일어업협정 실무협상 타결 이후 남해안과 동해안 어민들의 반발이 갈수록 확산되고 있다. 특히 황금어장 상실에 따른 국가기관에 대한 불신이 증폭되고 잠재돼 있던 수산업의 온갖 모순이 한꺼번에 터져나오면서 부산은 물론, 전국이 한일어업협정 후유증으로 몸살을 앓고 있다.⁶⁹⁾

김대중 대통령은 최근 국무회의에서 "한일어업협정 홍보를 강화하라"고 지시, 한일어업협정에 대한 정부와 학계, 어민간에 존재하는 극심한 시각차를 엿볼 수 있다.

정부는 어민들이 유엔 해양법에 의해 한일어업협정을 맺을 수밖에 없는 필연성을 잘 모르고 있다는 인식을 갖고 있다.

국제사회에서는 해양자원에 대한 "배타적 경제수역 체제"와 "수산자원관리 체제"를 강화하고 있으며 1백여개국 이상이 배타적 경제수역(EEZ)을 선포한 상태이다.

이에 대해 어민들은 정부가 지금까지 한일어업협정과 어장축소에 대한 아무런 사전 홍보나 준비없이 이제 와서 "국제적인 대세"라고 주장하는 것은 "어불성설"이라며 반발하고 있다.

69) 이병철기자, peter@pusanilbo.com, 부산일보, 1999년 03월 05일

특히 "먹고 살기 위해 어쩔 수 없다""주인 없는 고기 먼저 잡으면 임자다"라는 어업인들의 입장과 수산행정의 안일함과 조업현실의 괴리를 오늘날까지 방치해 피해를 확산시켰다.

7천여개에 이르는 장어통발어선의 과도한 어구사용, 물고기를 찢살이하는 삼중자망의 사용, 법상 동경 128도 이동조업이 금지된 트롤, 대형기선저인망어선의 동해 오징어 조업 등은 법과 현실이 괴리됐던 대표적 사례라고 할 수 있다.

나. 과정상의 문제

이번 협정에서 어민 반발이 거세지는 것은 어장누락 등 해양수산부의 어처구니없는 실수와 함께 아무런 준비없는 협정발효 때문이다.

일본은 지난 1977년 2백해리 문제가 본격 제기된 이후 1983년 국회에서 "자원관리형 어업의 확립에 관한 결의"를 채택하고 어자원의 보호·육성 및 대대적인 어선 구조조정사업에 착수했다.

일본은 20여년간의 국내 수산업 체질개선과 구조조정을 완전히 끝낸 뒤 한일어업협정 재개정문제를 들고 나왔으나 한국 정부는 무방비 상태에서 협정을 개정할 수밖에 없었다.

한국은 지난 1월23일 새 한일어업협정 발효 시점 이후에야 부랴부랴 ① 어선감척 ② 어구보상 ③ 실직선원 보상 ④ 한일어업협정특별대책반 구성 ⑤ 대체어장 개발 등 각종 수산진흥종합대책을 구상할 정도로 낙후된 행정을 펴왔다.

다. 정부 부서간 정책 혼선

외교통상부와 해양수산부 사이의 정책혼선도 여러차례 지적되고 있다. 지난 1월 23일 일본 동경에서 진행중이던 협정 실무협상이 타결되지 않았는데도 외교통상부장관이 서울에서 일본측과 한일어업협정 비준서를 전격 교환, 협정을 발효시켰다. 이 때문에 일본수역에서 조업하던 우리어선 3백36척이 긴급 철수하는 사상 초유의 사태가 발생했다.

어민들은 "자국 어민과 어선의 안전에 대한 명확한 확답조치 받지 않고 협정을 발효시킨 것은 국민을 무시하는 행위"라며 반발하고 있다. 이와 함께 동중국해 중일잠정조치수역에서 한국어선이 일본에 나포됐을 때에도 한국정부는 별다른 조치를 취하지 못한 것도 이 수역에 대한 부처간의 일치된 견해가 없었기 때문이라는 지적이다.

라. 주요어장 상실의 원인과 의문점

동중국해 중일잠정조치수역에서의 쌍끌이선단과 복어잡이 어장 상실의 원인은 일차적으로 해양수산부가 일본 수역 입어대상에서 두 업종을 원천적으로 누락시켰다는 데 있다. 더욱이 복어잡이 어선은 일본수역에서 쫓겨난 이후 다시 중국측 가상 EEZ에서도 일본에 나포돼 사실상 어장을 완전히 상실, 어업기반이 붕괴되고 있다.

해양수산부는 이에 대해 "중·일 잠정조치수역에 대한 판단에 착오가 있었다"고 해명하고 있다. 그러나 수산업계는 해양부가 동중국해 중·일 잠정조치수역을 당초 일본수역 협상대상에서 배제했던 것이 아닌가라고 판단하고 있다. 즉 해양부는 한일어업협정 이후

한.중.일 3국이 동중국해에 대한 조업질서를 의논하겠다는 복안이었으나 일본측은 중.일 잠정조치수역을 양국간 배타적 경제수역으로 인식, 입어를 신청하지 않은 한국어선의 조업을 원천봉쇄했다는 지적이다.

마. 독도 영유권 문제

일부 전문가들은 독도가 한.일간 중간수역에 포함돼 독도의 영유권 지위를 격하시켰다고 지적하고 있다. 일본은 동중국해 무인도인 조어도를 기점으로 EEZ경계선을 일방적으로 획정,한국어선을 나포하는데도 한국은 12해리만을 주장한 채, 경비대와 주민이 상주하는 독도를 한일중간수역에 포함시켰다.

바. 중간수역의 정의

한일간에는 제주도 남쪽과 동해상에 2곳의 중간수역을 설정했다. 한국수역은 이 중간수역을 공해 성격으로 자유조업을 할 수 있는 곳으로 판단하고 있으나 일본은 "공동관리수역"으로 지칭, 엄격한 자원공동관리를 할 복안을 갖고 있다. 이에 따라 이 수역에서 향후 조업어선간의 조업질서와 어획량 등을 둘러싸고 첨예한 마찰이 불가피할 것으로 보인다.

사. 어민은 문제없나

한일합방 이후부터 70년대까지 일본으로부터 어업침탈을 받았던 한국은 경제발전과 함께 어선세력이 정부의 수산진흥전략에 맞춰 폭발적으로 증가했다. 즉 한정된 어장과 수산자원을 놓고 급증하는 기업형 대형어선의 증가 및 어획장비의 고도화와 함께 불법어로까지 기승을 부렸지만 어획량 확대를 통한 식량증산에만 신경을 썼을 뿐 자원관리는 염두에 두지 못했다.

이런 과정에서 과당경쟁이 발생하면서 어업인들은 "남획->자원감소->어업 경영채산성 악화->어획설비 대형화->남획"의 악순환을 거듭해왔으며 이 과정에서 수산자원보호법 등 자원관리를 위한 기본적인 법과 행정절차를 무시해왔다.

특히 일본측이 "자국 수역에서 한국 어선을 쫓아내겠다"는 목적을 달성하기 위해 한일 어업협정을 전격 파기할 수 있는 빌미를 제공한 책임이 일부 불법 한국 어선에게 있다.

사실상 일부 대형트롤어선과 불법소형기선저인망(일명 고데구리) 등은 선명을 가린 채 일본 영해내 어업금지 해역에서까지 조업을 강행해 협정과기의 빌미를 일본측에 제공하고 말았다.

2) 주요 언론 보도기사

가. 어업협정 어민반발 못건더, '해양부장관 사의표명 배경'70)

70) 한국경제신문, 1999년 03월 03일

김선길 해양수산부장관의 사의표명은 안이한 한.일 어업협정대처와 지나친 정치적 홍보가 주원인이었다. 김 장관은 어민들의 사활이 걸린 한일어업협정을 제대로 챙기지 못했다는 평가다. 어렵사리 합의했다는 한일어업실무협상도 우리 어민에게 극히 불리하게 결론이 났고 심지어 쌍끌이어업은 협상대상에조차 포함시키지 못했다. 이 때문에 정부에 대한 어민들의 불만이 치솟아 어업협정백지화 시위가 끊이지 않았다. 사실 이번 사태는 지난 96년 3월부터 예견돼 있었다.

3년 가까이 협의하면서도 일본수역내에서 쌍끌이 조업이 이뤄지고 있다는 사실을 알지 못했다. 그만큼 주무부처인 해양수산부는 어업협정에 치밀하지 못했다.

시간적 여유가 있었지만 두 배가 그물을 치고 끌여가는 쌍끌이어업은 의제에 포함시키지 않는 우를 범했다. 97년 5월 대형 기선저인망수협의 어획실태 자료에는 "6월중 일부 쌍끌이 어선이 일본수역에서 조업한다"는 내용이 들어있었다.

해양부는 이 내용을 전혀 고려치 않았을 뿐 아니라 이번 조업이 있는지 조차도 파악하지 않았다. 해양부는 또 실무협상 수석대표를 교체하는 과정에서도 큰 실수를 저질렀다. 처음엔 오순택 어업진흥국장을 수석대표로 참가시키다가 일본측이 수석대표를 수산청장으로 격상시키자 지난해말 갑자기 박규석 차관보를 내세웠다.

자연 업무가 급히 인수인계 되면서 쌍끌이어선 조업을 챙길 여유가 없었다. 김장관은 특히 양국 실무협상이 고비를 넘던 그 시각에 남극에서 열린 남극조약 당사자회의에 1주일 넘게 참가, 어업협정의 득실을 고려치 않았다.

당시 김장관의 홍보를 두고 말이 많았다. 김 장관은 이날 "피해어민들의 피해보상에 최선을 다하겠다"고 약속했지만 이미 때는 늦었다는 지적이다.

나. 어로현황 파악 못한 수산당국 '한심' 71)

정부가 "한.일 어업협상"을 재협상기로 한 것은 잘 한 일이다. 하지만 한.일 어업협상이 이 지경까지 오게 된 것을 생각하면 한심스럽기 짝이 없다. 탁상행정의 표본이라고 밖에 볼 수 없는 대목이 많다. 문제가 된 쌍끌이조업에 관한 규정은 조약이나 협정이 아닌 입어규칙이다. 양국 행정당국간 시행세칙에 포함된 것이다. 따라서 문제점이 발견될 때 수시로 고쳐나갈 수 있기 때문에 재협상기로 한 것은 당연한 일이다. 당연히 포함됐어야 할 쌍끌이조업이 왜 협정에서 누락됐을까.

정부는 이번과 같은 실수가 재발되지 않도록 행정업무 방식을 재검토해야 한다.

해양수산부 관계자들은 당초 어민들이 쌍끌이조업을 중국경제수역에서만 하는 것으로 잘못 알고 협상에 임했다. 기본적으로 현황파악조차 못한 채 협상한 것이다.

정부측 실무자들은 96년3월부터 한.일 어업협상을 준비해왔다면서 작년에도 어민측에서 쌍끌이조업을 요구한 적이 없다고 주장했다. 쌍끌이조업의 어선수와 어획량도 어민들은 2백20여척이 연간 6천5백t을 잡는다고 주장하고 있다. 반면 해양수산부는 80여척에 1천8백t으로 추산해 큰 차이가 난다. 현장에 나가 실지조사를 제대로 했는지 묻고 싶다.

관료주의의 병폐인 탁상행정에서 벗어나 현장중심의 행정을 펴는 것이 재발을 방지하는 길임을 명심해야 한다.

71) 한국경제신문, 1999년 03월 09일

다. '쌍끌이'⁷²⁾

"멸치는 밤에 등을 밝혀 해안의 움푹 파인 곳으로 유인해 그물로 떠올린다" 정약전이 1814년에 지은 "자산어보"에 나오는 흑산도의 멸치잡이 방법이다.

이런 원시적 멸치잡이방법은 구한말까지 이어져 흑산도를 비롯한 남해안 사람들은 간술이나 잡목을 태워 불을 밝히고 "에헤야 뒤에야..." "멸치후리는 소리"에 맞추어 멸치를 그물로 떠올려 잡았다. 요즘도 흔히 쓰이는 원추형의 큰 주머니 모양으로 된 안강망은 1899년 한 일본인이 전남 칠산탄에서 사용한 것이 그 효시라고 한다.

우리의 대표적 바다어구는 이러니 저러니해도 역시 그 물류다. 그 가운데서도 자루처럼 생긴 그물을 바다밑에 내려뜨려 끌며 조업하는 후릿그물과 끌그물은 저인망 바다어구로 널리 쓰이고 있다. 끌그물이나 후릿그물을 배 한척이 끌면 "외끌이"라 부르고 배 두척이 끌면 "쌍끌이"라고 부르는 것과 같다. 밤에 집어등으로 고기를 끌어모아 둘러싸거나 떠올려 잡는 두릿그물(죽망)도 있는데 이때 배 한척으로 작업을 하면 "외두리"두척이면 "쌍두리"라고 부르는 것과 같다. 정치망이란 일정기간 한 곳에 설치해 놓은 "자리그물"을 말한다. 고유한 한국어 한자어 일본한자가 뒤범벅이 돼있는 어구이라 어획방식의 이름은 어부가 아닌 사람에게는 어렵고 생소하기 짝이 없다. 한.일 어업협정으로 어획량이 급감해 가뜩이나 불안해하고 있는 가운데 후속 실무협상에서 "쌍끌이" 선단이 일본수역내 입어대상에서조차 빠진 것이 밝혀지자 어민들의 지탄을 받고 있다. 우리측 협상대표와 실무자들이 입어 업종대상조차 파악하지 않고 협상에 임한 것이 들통나 부산에서는 대형기선 저인망 어선중 80% 넘는 4백58척의 선주들이 조업을 폐기하고 당국에 폐선신청을 했더니 사태가 심상치 않다. 정부는 재협상을 통해 쌍끌이 조업에 대한 추가 어획쿼터를 확보하겠다고지만 말처럼 쉬운 일은 아닐 것이다.

연간 3천억원을 벌어들이는 황금어장 하나를 또 잃어버리는 것은 아닌지 걱정스럽다. 해양수산부 장관의 사임만으로 해결될 문제가 아닌것 같다. 정부의 꼴이 말이 아니다. 외교에도 실수란 것이 있다면 어린아이도 웃을 일이다.

라. 한-일 어업협정 추가협상 타결이후⁷³⁾

쌍끌이 조업재개를 둘러싼 한.일간의 추가 어업협상이 마무리됐지만 뒷맛은 씁쓸하기 그지없다. 어민들 입에서 "안하느니만 못했다"는 말이 터져 나오는 것도 무리가 아니다. 쌍끌이 어선 80척의 일본해역 조업이 가능하게 됐지만 추가적인 어획쿼터 확보에는 실패했다. 그 바람에 제살 깎아먹기가 불가피해져 어민들간의 갈등만 부추길 우려가 커졌다고 한다. 반면 일본에는 제주도 주변해역에서의 백조기등 고급어종에 대한 조업을 확대할 수 있도록 허용해줌으로써 자칫 제주 서남쪽의 황금어장을 일본 어민들에게 내준 결과를 초래할 가능성이 높아졌다. 한마디로 얻은 것 없이 외교적 망신만 자초했다는 비난을 면키 어렵게 됐다.

협상은 끝났지만 왜 이런 참담한 결과를 가져오게 됐는가, 누구의 책임인가 앞으로 어

72) 한국경제신문, 1999년 03월 05일

73) 한국경제신문, 1999년 3월 20일

떻게 풀어갈 것인가 등에 대한 철저한 규명과 반성이 뒤따라야 할 상황이다. 앞으로 이어질 한.일 어업공동위원회 운영에 대비해서도 그렇고, 다음은 중국과 곧장 어업협상을 해야 할 처지에 있기 때문에 더 이상 같은 잘못을 되풀이 하지 않기 위해서도 철저히 따져 보고 대비해야 한다.

두차례에 걸친 일본과의 어업협상 과정에서 가장 큰 문제점으로 드러난 것은 수산행정의 난맥상이었다. 쌍끌이 조업이 어느 정도 이뤄지고 있는지조차 모르고 협상에 임했다는 것은 탁상행정의 표본이라 할만하다. 그러나 보다 근본적으로는 지난 94년 유엔해양법 발효이후 그에 대한 대비책이 부실했기 때문이라고 해야 한다.

지금부터라도 산업현장의 실태와 문제점을 철저히 파악해 그 바탕위에서 수산행정을 입안하고 추진해줄기를 당부한다. 특히 단기적인 안목에서 당면과제를 비껴가려는 자세보다 장기적인 관점에서 어민들을 보호하고 소득을 창출할 수 있는 근본대책 마련에 더욱 힘써야 할 것이다. 예컨대 어획량 축소로 야기될 어민 피해에 대한 보상과 함께 잡는 어업에서 기르는 어업으로 전환하는 등의 구조조정을 가속화해야 한다. 또 수산행정조직의 전문성 부족과 부처간 협조체제의 미흡도 개선해야할 문제점으로 대두됐다. 우리는 이번 한.일 어업협상의 실패가 조직적 대응과 전문성부족에 상당부분 원인이 있다고 생각하기 때문에 오히려 해양수산 행정을 더욱 강화할 필요성을 일깨워 준 계기가 됐다고 생각한다.

그런 점에서 현재 논란중인 정부조직개편에서는 해양수산부를 폐지할게 아니라 21세기 해양시대에 걸맞게 그 기능과 조직을 보다 확충 강화하는 것이 오히려 바람직한 방향이라고 생각한다. 이번 실책을 해양수산부 폐지의 빌미가 아니라 존속강화의 교훈으로 활용해야 할 것으로 보는 것이다.

실수는 한번이면 족하다. 과거에 그랬던 것처럼 시간이 지나면 잊어버리고 마는 일과성 사건에 그쳐서는 곤란하다. 정부는 두번이고, 세번이고 반성하면서 거기에서 얻어진 교훈을 바탕으로 수산행정을 새롭게 변모시키는데 진력해야 할 것이다.

3) 소결

쌍끌이 어업협상의 경우 국내 각 언론들이 일반 스트레이트 기사는 물론 해설기사, 사설, 칼럼, 독자광장 등 거의 매체 전 분야에 걸쳐 전방위적으로 가히 융단폭격을 가했다고 해도 과언이 아닐 것이다.

당시 새로운 천년을 시작하는 즈음 한.일 어업협상은 ‘쌍끌이협상’이라고 불려도 될 정도로 ‘쌍끌이’는 전 국민의 이목을 집중시킨 화두였다. 정확히 말하자면 ‘쌍끌이 대형기선 저인망어업’으로 불리는 쌍끌이는 당시 언론의 집중 포화식 보도로 인해 한.일 어업협상이후 초등학교생부터 노인에 이르기까지 이 단어를 모르는 사람이 없을 정도로 시중에서 유행어가 됐으며 이후 ‘쌍끌이 증시’, ‘쌍끌이 정권’ 심지어 ‘쌍끌이 폭탄주’까지 등장하기까지 했다.

담당 공무원의 실수로 일본 해역에서 286척, 6천500톤의 쌍끌이 조업실적이 누락돼 연간 수천억원의 어민피해를 초래했다는 주장에서 야기된 쌍끌이 파동은 해양법이나 국제법 또는 어업의 전문가가 아닌 사람들이 독도를 일본에 팔아먹었다느니 수조원의 어민피해가 발생한다느니 하며 국민감정을 오도했다.

심지어 “한.일 어업협정을 당장 파기하지 않으면 독도는 일본 땅이 된다”는 어처구니 없는 주장까지 등장했으며 연일 일간지 및 각 경제지의 1면을 장식하면서 ‘DJ의 정부’의 ‘최대 실정(失政)’으로까지 평가되기도 했다.

특히 각 언론들은 앞다투어 한일어업협정에 대한 어민들의 반발을 보도하면서 해양수산부가 협정 관련 각종 대책자문회의를 형식적으로 운영, 수산업계의 현실과 학계 전문가들의 목소리가 제대로 반영되지 못했다며 공무원들의 무사안일과 복지부동을 집중 성토했다.

또 심지어 사실과 독자투고란 등에선 ‘무책임한 행정행위에 따른 손해를 발생시킨 관련 공무원들을 전원 파면함은 물론 이들에게 국가구상권을 행사해 손해를 보전시킴이 마땅하다’는 논리를 전개해 결국 해양수산부 고위직 공무원이 무더기로 사법처리되면서 수산업의 “행정공백” 현상이 초래됐다. 이에 따라 당초 계획됐던 한일어업공동위원회 국제협상 일정이 무기 연기됐으며 향후 예정된 한중어업협상도 핵심인물들의 부재로 인해 협상전략 마련과 협상추진에 상당한 후유증을 겪었다.

그 당시 이같은 국내언론의 비난을 의식해 해양수산부 장관이 직접 현지로 달려가 굴욕적인 수모를 감내하며 재협상한 결과 쌍끌이의 조업할당을 받았다. 하지만 협상체결이후 정치권과 일부 학자들은 신한.일 어업협정에 대해 집중포화를 퍼부었고 언론 역시 ‘마녀사냥’하듯 정부를 마구 비판했다. 이에 대한 비판적인 시각은 일단 두가지로 집약된다.

첫째는 신한.일 어업협정이 독도 영유권에 부정적 영향을 주었다는 것이다. 둘째로 신한.일 어업협정의 체결로 인해 어장이 축소됐을 뿐아니라 어획량 쿼터 배정과 입어조건 등도 우리 어업인들에게 불리하게 됨으로써 우리 수산업의 생존기반이 벼랑끝으로 몰리는 결정적 피해를 발생시키는 잘못을 저질렀다는 것이다.

그러나 당시 온 나라를 떠들썩하게 했던 쌍끌이 파동을 생각해 보면 하나의 ‘해프닝’으로 평가하는 시각이 대세를 이루고 있다. 정부가 굴욕적 외교를 하면서까지 쌍끌이 어업의 쿼터를 따졌으나 결국 지난 1999년도와 2001년도에 문제의 해역에서 쌍끌이의 단 한 건도 없었으며 2000년의 경우도 고작 28톤을 어획하는 데 그쳐 “고작 28톤을 어획하기 위해 그렇게 난리를 쳤는가”라는 의문을 들게 한다.

이 쌍끌이 파동을 꼼꼼히 돌이켜 보면 △사실을 정확히 알리지 않고 여론에 밀려 협상에 임한 정부의 무능함 △무리한 보상을 요구하는 어업인의 부도덕성 △대형기선 저인망과 같은 어민단체의 무책임한 태도 △한일어업협상을 실패한 것처럼 몰고 가면서 공세를 취하려는 정치권의 부추김 △내용을 정확하게 파악하지 않고 비전문가의 어설픈 주장을 대문짝만하게 경쟁적으로 보도한 언론의 선정성 등 우리사회의 총체적 부정직과 위선, 무책임, 미숙함 등이 적나라하게 노출된 사례로 볼 수 있을 것이다.

무식하면서도 용감하게 목소리만 큰 비전문가 집단이 주도하다 보니 태어나지 않아야 할 정책이 생성됨으로써 수많은 국민의 혈세를 낭비함은 물론 그 피해가 고스란히 국민의 몫으로 돌아간 것이다. 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이 사명일진대 일시적으로 국민감정을 달래는데 우선적으로 초점을 맞춘 공직자들의 태도도 문제지만 매체간의 특종경쟁으로 인해 대부분의 신문사들이 기자 개인적인 판단에 기초해 나름대로 원인을 진단하고 그 대책까지 앞서 제시하는 등 잘못된 보도관행이 국가간 분쟁보다 오히려 더 큰 피해와 문제를 야기할 수 있음을 보여준 대표적 사례라 할 것이다.

2. 쫄치분쟁 및 명태협상

쫄꺼이과동과 함께 언론의 무책임한 선정적 보도는 과장보도로 인한 대표적 해양관련 분쟁의 피해사례는 쫄치분쟁 및 명태협상을 들 수 있다.

지난 2001년 10월말과 11월초 일본과 한국을 오가며 진행된 한.일수산당국자 회담에서 양국간 쫄치분쟁 해결방안 및 내년도 입어조건 등 전반적인 어업현안에 대해 논의를 벌였다. 이에 대한 국내언론의 보도동향과 그에 따른 파장을 소개한다.

1) ‘쫄치’가 보여준 國政의 무기력⁷⁴⁾

지난 몇달간 일본과 러시아가 남쿠릴 열도 주변수역에서의 제3국 어선 조업금지 협상을 벌이는 과정에서 우리 정부가 보여준 한심한 대응은 쫄치 차원을 넘어 國政(國政)의 현주소에 대한 심각한 우려를 불러일으킨다. 주요 외교정보의 수집에서부터 그에 대한 판단과 대응에 이르기까지 이번 ‘쫄치사태’에서 정부는 무책임과 무능, 무기력으로 일관했다.

정부는 지난 6월 같은 수역에서의 쫄치분쟁 이후 일본과 러시아측이 모종의 협상을 벌이고 있다는 사실을 감지하고서도 정보수집을 소홀히 했으며, 사안의 심각성을 인식하지도 못했거나 의도적으로 은폐했다는 의혹을 받고 있다. 더욱이 일본 언론들이 일·러가 제3국 조업금지 원칙에 합의했다고 보도한 이후에도 “사실과 다르다”고 부인할 수 있었던 ‘배짱’은 과연 어디서 나올 수 있었는지 궁금하기조차 하다.

“큰일이야 있겠느냐”는 식의 안일한 자세로 수수방관하다 막상 일이 터진 뒤 허둥대는 꼴은 얼마전 미국으로부터 항공안전 2등급 판정의 수모를 당했을 때와 판박이로 닮았다. 그렇게 큰일을 당하고도 불과 몇달 만에 똑같은 실수를 되풀이할 수 있는지 불가사의한 일이다. 일본과 러시아가 “한국의 입장을 배려하겠다”는 의사를 전달해온 데 안심하고 있었다면 그것은 그들을 비난할일이 아니다. 우리 정부가 알잡아 보였다는 증거일 뿐이다.

왜 이 같은 일들이 반복되는지를 놓고 벌써부터 레임덕이 시작됐기 때문인지 아니면 國政운영에서 3류 아마추어가 득세하고 있는 구조적 문제 탓인지 논란이 분분하다. 다만 그 원인이 어디에 있든지 간에 분명한 것은 경기침체를 비롯한 주요 국가현안에 대한 대응이 제대로 이루어지지 않는 등 행정공백과 누수현상이 광범위하게 확산되면서 國政적 위기감이 고조되고 있다는 사실이다. 더욱이 이를 바로잡아야 할 집권세력과 정치권은 國政적 통합의 기능과 역할보다는 갈등과 분열을 증폭시키는 다른 일에 한눈을 팔고 있다는 것이 문제다. 대북정책과 각종 개혁과제들을 둘러싼 갈등과 분열, 이로 인한 國政운영의 표류현상은 國政사회에서 한국의 위상실추로 나타나고 있다. 정치권이 먼저 정신을 차려야 문제해결의 실마리도 찾을 수 있을 것이다.

2) 일본産 밀물 ‘쫄치 대란’ 우려⁷⁵⁾

74) 조선일보, 2001년 10월 12일

75) 윤정규기자, jkyoon@fnnews.com, 파이낸셜 뉴스, 2001년 11월 08일

한·일 콩치분쟁이 본격화된 이후 일본산 등 수입 콩치가 물밀듯이 밀려오고 있어 공급과잉에 따른 '콩치과동'이 우려된다.

8일 국립수산물품질검사원 부산지원에 따르면 한·일 콩치분쟁이 본격화한 지난 10월 한달동안 부산항을 통해 들여온 일본산과 대만산 등 수입 '냉동콩치'는 무려 4845t(참치잡이 미끼용 제외)에 이른다.

이중 콩치분쟁 당사국인 일본산 냉동콩치는 1735t으로 전체 수입량의 35.8%를 차지했으며 올 1~9월 일본산 전체 수입량 761t보다도 배 이상 많다. 지난 한해동안 일본에서 수입된 186t에 비하면 10배가량 많은 양이다. 이는 콩치분쟁이 본격화한 10월 이후 일본에서 집중적으로 들어왔음을 보여준다. 지난 97년 1262t, 98년 28t, 2000년 186t이 일본에서 수입됐으며 지난 99년에는 수입이 이뤄지지 않았다.

때문에 부산 감천항 일대 냉동창고에는 이들 수입콩치와 10월 이전에 우리 어선이 잡은 콩치 등 냉동콩치가 산더미처럼 쌓여 있고 현재 이들 창고 재고량만도 평상시 유지해온 7000~8000t의 배가 넘는 1만8000여t에 이른다. 이 재고량은 우리나라 연간 소비량 3만5000~4만5000t의 절반 가량에 이른다.

냉동창고에 입고는 계속되는 반면, 거래는 거의 이뤄지지 않기 때문이다. 따라서 이들 물량이 집중 방출될 때는 가격 폭락 등이 우려된다. 더욱이 우리나라 전체 소비량의 30%를 차지하는 남쿠릴 어장에 대한 한·일 콩치분쟁이 타결되면 콩치수급 문제는 더욱 심각해진다.

이와 함께 수입 후 바로 소비되는 '냉장콩치'도 일본에서 10월부터 집중 수입되고 있다. 10월 한달동안 200여t이나 들여온 일본산 냉장콩치는 롯데백화점 부산점과 E마트해운대점을 비롯한 전국의 대형 유통업체에 공급돼 그동안 우리나라 콩치들이 차지해온 자리를 거의 점령한 상태다.

국립수산물품질검사원 부산지원 관계자는 "현재 화주들이 냉동콩치값을 한달전보다 10kg짜리 1상자 기준으로 2000~3000원 정도 올려 부르고 있으나 실제 거래는 거의 이뤄지지 않고 있다"며 "한달전만 해도 콩치 품귀현상을 빚었으나 앞으로는 가격폭락이 우려된다"고 말했다.

3) 'ABM'콩치분쟁 등 부실한 한국 외교 드러나⁷⁶⁾

한국 외교의 총체적 부실이 잇따라 드러나고 있다. 올들어 외교통상부는 미국 정책과 배치되는 '한·러간 탄도탄제한협정(ABM)보존.강화'합의로 한바탕 흥역을 치렀다.

이어 러.일이 추진한 '한국의 콩치 조업 배제'에 대한 능력 대응이 불거져 나오더니 국가 신뢰도를 먹칠하는 마약사범 신모(41)씨 문제까지 터져나왔다.

특히 정부가 재외국민 보호에 뒷짐을 진 것으로 드러난 신씨 문제에 대한 국민의 비난 여론은 거세다.

정부는 21세기 외교의 비전으로 '4강을 넘어'를 내놓았지만 전략 부재, 무사 안일주의로 4강의 문턱도 못넘고 있다.

"나사가 풀렸다"=정부의 신씨 사건 대응과정은 외교의 기본에 대한 의문을 던져준다.

76) 오영환기자, hwasan@joongang.co.kr, 중앙일보, 2001년 11월 04일

재외국민의 생명과 재산 보호가 재외 공관의 기본 임무인데도 중국 내 수형자 문제는 사실상 손을 놓고 있었다.

외교관의 기강에 나사가 풀리지 않고서는 있을 수 없는 일이라는 지적들이다. 여기에 순환 보직인 만큼 어물쩍 업무를 때우는 식의 무사안일주의도 한몫했다는 얘기도 나온다. K 전직 대사는 "중국쪽 영사 업무가 폭주하는 것은 알지만 있어서는 안될 일이 벌어졌다"고 말한다.

특히 지난 9월부터는 한승수(韓昇洙)외교부 장관이 유엔총회 의장에 임명돼 자리를 장기간 비우면서 공직 기강이 더 해이해지고 있다. 이에 따른 원활한 업무 조정도 문제라는 지적이다.

"눈앞만 본다"=러시아와의 ABM 보존.강화 합의, 콩치조업 문제는 대중적(對症的) 외교의 전형이다.

ABM 문제는 미국의 미사일방어(MD)와 맞물려 세계적 차원의 전략이 걸려 있는데도 눈앞의 대북 정책의 지렛대 확보를 위해 덜렁 러시아의 손을 들어줬다.

부시 미국 행정부의 정책 우선순위와 한.미 동맹관계를 고려하면 "한국은 미국의 동맹국인가"라는 얘기를 들을 만할 정도라는 게 외교전문가들의 시각이다. 한마디로 정세 판단 부족과 전략 부재가 빛은 것이었다.

콩치문제에 대한 일본측 입장도 새삼스런 것이 아니다. 지난해 러시아와의 어업협정 체결 때 일본의 항의를 받았지만 아무런 손을 쓰지 않다가 뒤통수를 맞은 꼴이 됐다.

남쿠릴열도 4개섬 반환을 전후 최대 외교과제로 보는 일본이 호락호락 물러설 리가 없었다는 분석이다. 일본의 역사 교과서 왜곡 문제도 지난해 초 검정 신청 때부터 밀어붙였다면 결과는 달라졌을 것이라는 지적도 나온다.

전문가들은 대책으로 ①정부 부처간 유기적 협의에 의한 정책 마련 ②외교 교섭의 적절한 정보 공개와 공론화 ③공무원 책임주의 확립 ④해외영사 인력강화 등을 제시하고 있다.

4) 러시아와 조업협상 결렬...콩치 수입 사재기 극성⁷⁷⁾

러시아 남쿠릴 열도를 둘러싼 한.일간 콩치분쟁으로 내년도 콩치 수급이 불투명해지자 수입업자와 중간 도매상들이 콩치를 대량 수입해 사재기하는 상황이 빚어지고 있다. 관세청에 따르면 올 1~10월 콩치 수입량은 4천5백53t으로 집계됐다. 이는 지난해 같은 기간(4백94t)에 비해 9배나 많은 것이다. 금액으로도 올해 3백72만달러로 8배 가까이 늘었다. 특히 10월 한달에만 3천4백62t의 콩치가 집중적으로 수입됐다.

러시아와의 어업 협상에서 콩치 조업에 대한 만족할 만한 결과가 나오지 않은 데다 올 초 연근해에서 콩치가 거의 잡히지 않은 점을 감안해 수입업자들이 콩치 사재기에 나선 것으로 정부는 보고 있다.

해양수산부 관계자는 "수입 물량의 방출을 조절하면서 콩치 가격이 급등할 경우 사재기를 단속할 방침"이라며 "아직 한일어업협상의 여지가 남아 있어 수입업자들이 생각한 만큼 이익을 남기기 힘들 것"이라고 말했다.

77) 고희곤기자, hkkoh@joongang.co.kr, 중앙일보, 2001년 12월 09일

꽂치는 서울 가락동 농수산물도매시장에서 지난 8일 현재 10kg들이 상자(상품 기준)당 2만4천원에 거래돼 10월말(2만2천5백원)보다 6.7% 올랐다.

5) [관세청] 꽂치수입 821% 폭증 "사채기 단속" 78)

한국과 일본간의 꽂치분쟁 여파로 내년도 꽂치수급 전망이 불투명해지면서 꽂치 수입량이 급증하고 있다. 9일 관세청에 따르면 올 들어 10월 말까지 꽂치 수입량은 4,553톤으로 지난 해 동기의 494톤에 비해 821.7%가 늘어났다. 이를 금액으로 따지면 372만1,000달러로 지난 해 보다 664%나 늘어났다. 특히 10월에만 3,462톤이 수입돼 한일 꽂치분쟁 이후 꽂치수입이 집중된 것으로 파악됐다.

관세청 관계자는 "수입업자들이 내년 꽂치수급전망이 불투명할 것으로보고 사채기 작업에 나선 것으로 분석된다"며 "꽂치가격이 다시 급등할 경우 사채기 단속이 불가피할 것"이라고 말했다.

6) [기자의 눈] 한심한 명태협상79)

해양수산부는 26일 러시아 베링해에서의 올해 명태잡이 물량확보가 큰 차질을 빚게 됐다고 밝혔다.

러시아가 민간쿼터를 배정하면서 자국어선에 우선 입찰을 실시하기로 확정해 우리나라 어선에 돌아올 쿼터가 크게 줄 것이라는 설명이다.

정부가 당초 베링해에서 확보하려던 민간쿼터는 14만톤으로 올 명태목표어획량 20만톤의 70%를 차지한다. 따라서 이 물량을 확보할 수 없다면 명태 수급대란이 빚어진다는 뜻이다.

시계를 3개월 뒤로 돌려보자. 작년 12월 한·러 어업협상을 마무리한 해양부 관계자들은 입을 모아 "내년 명태수급에는 영향이 없을 것"이라며 국민들을 안심시켰다.

러시아가 명태 총허용어획량(TAC)을 절반으로 줄이고 우리나라 정부쿼터는 28%(1만톤) 감소하는 등약조건이 분명했지만 해양부는 "민간쿼터 국제입찰에서 14만톤 이상을 확보하면 수급에는 아무 문제가 없다"고 장담했다. 결국 우려는 현실로 나타났다.

한 달만 더 거슬러가자. 작년 11월 해양부는 "러시아가 베링해 민간입찰 물량을 25만톤으로 늘리기로 해 이를 활용하면 명태 어획량이 크게 줄지 않는다"고 주장했다. 그러나 올해 4월 말 시작되는 베링해 민간입찰물량은 현재 19만여톤으로 굳어졌다. 10월에는 러시아를 방문한 해양부 장관이 "내년 어획쿼터를 올해와 같은 수준으로 유지키로 합의했다"는 '결국 실현되지 못한' 낭보를 전하기도 했다.

앞서 일본과의 꽂치분쟁으로 남쿠릴 수역에서 쫓겨날 때, 마지막 순간까지 '문제없다'는 말이 앞섰던 기억도 잊기 힘들다.

명태 수급차질이 예상된다는, 오랜만에 솔직한 해양부의 발표에 대해 "그것 봐라"는 비난보다 "최악의 경우까지 감안해 대책을 마련하겠다"는 당국자의 말에 힘을 믿고 싶다.

78) 장학만기자, local@hk.co.kr, 한국일보, 2001년 12월 10일

79) 진성훈기자, bluejin@hk.co.kr, 한국일보, 2002년 03월 27일

그러나 지금까지의 한·러 어업협상 과정에서 수차례 반복된 해양부의 무책임한 다짐과 실패를 생각하면 이제는 선뜻 신뢰가 가지 않는 건 어쩔 수 없다.

7) [러시아] 명태 민간쿼터 싹쓸이…국내수급 '비상'⁸⁰⁾

우리나라가 올해 러시아 명태 민간쿼터를 전혀 확보하지 못하게 돼 앞으로 국내 가격이 크게 오르고 수급이 불안정해지는 등 명태 파동이 우려된다.

해양수산부는 25일 러시아가 이날 자국업체들을 대상으로 실시한 서베링해 명태쿼터 1차 입찰에서 전체 물량 19만1,000톤이 모두 소진돼 유찰 물량으로 실시 예정이었던 외국 업체 대상 2차 입찰은 이뤄지지 않는다고 밝혔다.

이에 따라 올해 우리나라 어선은 러시아 해역에서 이미 확보한 정부쿼터(2만5,000톤)와 합작조업 물량을 합해 6만톤 가량 밖에는 잡을 수 없게 됐다.

국내 명태 수요는 연간 40만톤 수준으로 지난해에는 20만톤을 민간·정부쿼터를 통해 러시아 해역에서 직접 잡아왔고 나머지는 수입으로 충당했었다.

그러나 이번 민간쿼터 확보 실패로 올해는 수요량 대부분의 수입이 불가피해 수급 불안정에 따른 가격급등 등이 우려된다.

박재영(朴宰永) 해양부 차관보는 “러시아의 명태 총허용어획량(TAC)이 대폭 감축됨에 따라 러시아 어민들이 한국 수출을 겨냥해 적극적으로 응찰한 것으로 보인다”며 “수급 안정을 위해 농수산물가격안정기금으로 정부비축에 나서는 등 대책을 마련할 계획”이라고 말했다.

지난달말 현재 국내 명태 재고량은 정부 2,171톤, 민간 5만9,000톤 등 모두 6만1,948톤으로 집계됐다.

II. 바람직한 언론의 보도태도

앞에서 지적한 몇가지 언론 보도사례는 쌍끌이 협상은 물론 일본 남쿠릴해역의 쫓치어장과 러시아 오오츠크 해역의 명태어장에서의 협상과정에서 우리 정부가 보여준 안일한 대응자세와 외교부채를 질타하는 내용과 이로 인해 야기되는 국내 물량부족사태 및 국내에서의 가격 폭등, 사재기 단속을 위한 정부의 노력 등을 다루고 있다. 하지만 이같은 현상은 거의 단골메뉴처럼 매년 되풀이되는 악순환의 고리를 형성하고 있다.

이는 일차적으로 정부간 협상창구인 담당공무원의 잦은 교체에 따른 전문성 부족으로 인한 협상력 결여에 기인한다고 할 수 있다. 아울러 역시 1년 주기로 자주 바뀌는 해양수산 분야 담당기자들의 전문성 부족과 지나친 경쟁의식도 큰 부분을 차지하고 있다.

즉 이들 언론은 어업관련 협상이 결렬되자 앞다투어 국내 수급불안이 조장돼 가격이 폭등할 것이라는 성급한 우려와 함께 큼지막하게 ‘쫓치대란’ ‘명태대란’ 조짐이 야기된다고 부추김으로써 실제 계절적으로 비수기임에도 불구하고 가격인상을 부추겨 서민들의 가계살림에 부담을 주는가하면 가격폭등을 노린 일부 유통상들은 이를 기회로 사재기 등 매점매석을 일삼고 원양업계 역시 민간쿼터 확보를 위해 서로 출혈경쟁을 벌여 엄청난

80) 진성훈기자, bluejin@hk.co.kr, 한국일보, 2002년 04월 26일

국부유출을 야기하는 부작용들을 초래했던 것이다.

언론이 감시감독 기능으로서 정부의 잘못을 지적하고 국민의 건강과 국가경제의 적신호를 서둘러 전달하려는 것은 어찌면 당연한 사명일 수도 있지만 단순히 다른 언론매체와의 과도한 경쟁관계 등을 의식해 필요이상으로 기사밸류를 키우거나 과장되게 보도하는 행위는 국익이나 사회질서에 반하는 행위일 뿐만아니라 국민들의 가치관과 판단력을 흐리게 만드는 결과를 초래한다. 결론적으로 어설피고 무책임한 언론의 보도태도는 국가와 국민들의 이익을 심대한 해악을 끼친다는 사실을 언론인들 스스로 먼저 자각하고, 충실하고도 책임감 있는 언론풍토를 정착시키려는 노력을 경주하는 한편 해양수산분야 전문기자채 도입 등을 서둘러야 할 것이다. 이와 함께 21세기 인류의 마지막 보고(寶庫)인 해양자원을 둘러싼 자원전쟁의 시대에 우리나라가 국제 경쟁력을 확보할 수 있도록 온국민적 관심을 환기시키고 범정부적 의지를 결집시켜 나가는 것이 시대적 사명이요 부편부당한 언론의 정도(正道)일 것이다.

참 고 문 헌

< 단행본 >

- 이병조, 이증법 공저, '국제법신강', 일조각, 1999.
유병화, 박노형, 박기갑 공저, '국제법 I', 법문사, 1999.
최종화, '현대국제해양법', 세종출판사, 2000.
박희권, 박찬호 공저, '해양법과 동북아시아', 국제해양법학회, 2001.
이춘근, '한국해양의 문제', 한국해양전략연구소, 1997.
유병화, '동북아지역과 해양법', 진성사, 1991.
윤원식, '유엔해양법조약' 바다세계, 1998.
김진현, 홍승용 공저, '해양21세기', 나남출판, 1998.
해양수산부, '국제업무분쟁 해결제도에 관한 연구', 2002,
해양수산부, '21세기 지식기반대비 해양전문인력의 양성방안', 2002.
해양수산부등 관계부처합동, '해양개발기본계획', 2000
전재경, '수산자원관리법제연구', 한국법제연구원, 2002.
해양수산부, '한중어업협정에 관한 연구', 2002.
해양수산부, '주요 EEZ연안국의 외국인어업 규제정책', 2002.
"국제관계법사전", 아카데미리서치, 2000.
김용일, 'WTO해설', 한국무역경제, 1996.
이석용, '섬의 국제법상 지위', 진성사, 1988.
高野雄一, '日本領土', 東京大學出版會, 1962.
21世紀硏究會, '地名世界地圖', 東京文藝春秋, 2001.
高大亞細亞問題硏究所, '韓日關係資料集', 1976.
阿川弘之外4人, '20世紀 日本戰爭', 東京文藝春秋, 2000.
外務省國內廣報課, 'われらの北方領土', 東京日本外務省, 2000.
大沼保昭, '國際法', 東京東信堂, 1996.
山本草二, '國際法判例百選', 精文堂, 2001.

< 논문 >

- 한형건, '한일병합조약의 무효와 독도의 법적지위', 국제법논총, 1982.
김정균, '독도문제에 관한 국제법적 고찰', 국제법논총, 1980.
홍성화, '공유대륙붕의 경계획정에 있어서의 문제점', 국제법학회논총 17-1, 1972.
이호진, '대륙붕의 범위에 관한 연구', 해양정책연구2-1, 1986년.
김영구, '새 해양질서의 가동과 한/중/일 의 해양 관할권 가동', 2002.
김영구, '한중간 해양경계획정을 위한 법적기준의 고찰', 1997.

속중실록 권30 丙子年인 속중22년 <1696> 戊寅條
 古賀衛 「해양분쟁과 국제해양법재판소」 西南學院법학론집1-3, 1986.
 Alexander Gerard Oude Elferink, The low of Maritime Boundary Delimitation : A
 Case Study of The Russian Federation, 1996.
 SPAPIN 677, Whiteman, Digest of International Law. Vol. 3.
 JOn M. Van Dyke. "The Role of Islands in Delimiting Maritime Zones: The Case of
 the Agean Sea", Ocean Yearbook. vol. 8, 1989.
 Anglo-French Continental Shelf Case. 1977.
 ICJ Reports. 1982.
 Anglo-French continental shelf case. 1977.
 Delimitation of the Maritime Areas between Canada and France. 1992.
 Mark Valencia. "Taming Troubled Waters: Joint Development of Oil and Mineral
 Resources in Overlapping Claim Areas", San Diego Law Review. vol. 23. 1996.
 Continental Shelf Judgement, ICJ 보고서 1985.

< 기타 >

韓中間의 EEZ 境界 劃定에 관한 연구,
<http://hanara.kmaritime.ac.kr/%7Ekimrokn/papers/papers/rep4.html>
 남사군도분쟁,
<http://kida.re.kr/shell-cgi/woww/wowwdataread.pl?board=wowwdata>
 '해양수산백서', <http://www.momaf.go.kr/data/white.asp>.
 한중간의 해양경계劃정을 위한 법적 기준의 고찰,
<http://hanara.kmaritime.ac.kr/%7Ekimrokn/papers/papers/papers24.html>
 독도의 역사,
<http://user.chollian.net/0%B5%B6%B5%B5/%B5%B6%B5%B5%C0%C7%20%BF%AA%BB%E7.htm>
 조성대 베이징특파원, sdcho@yna.co.kr, 연합뉴스, 2003년 06월 24일
 조현주 도쿄특파원, hanscho@donga.com, 동아일보 2003년 01월 08
 이병철기자, peter@pusanilbo.com, 부산일보, 1999년 03월 05
 윤정규기자, jkyoon@fnnews.com, 파이낸셜 뉴스, 2001년 11월 08일
 오영환기자, hwasan@joongang.co.kr, 중앙일보, 2001년 11월 04일
 고현곤기자, hkkoh@joongang.co.kr, 중앙일보, 2001년 12월 09일
 장학만기자, local@hk.co.kr, 한국일보, 2001년 12월 10일
 진성훈기자, bluejin@hk.co.kr, 한국일보, 2002년 03월 27일
 진성훈기자, bluejin@hk.co.kr, 한국일보, 2002년 04월 26일
 한국경제신문, 1999년 03월 03일
 한국경제신문, 1999년 03월 09일
 한국경제신문, 1999년 03월 05일
 한국경제신문, 1999년 3월 20일

조선일보, 2001년 10월 12일

동아일보, 2003년 02월 22일

동아일보, 2003년 03월 03일

ABSTRACT

A Legal Study on the Cases of Marine Dispute

Kim, Young - Ho

The sea has been used as a thesaurus of marine products and mineral resources as well as served as a main artery of traffic and trade from old times. Further, it is closely linked together with rights and interests of politics, economy and military of each nation, which has been a center of fierce competition and confrontation among nations and brought about international conflicts. In particular, transportation of all kinds of oil and hazardous waste materials, followed by an industrial development from the latter half of 20 century, has increased and led to inevitable marine accidents, so international marine regulations are necessarily required to prevent the sea from being severely polluted by them and protect living resources in the sea from construction of marine structures and development of submarine mineral resources such as natural gas and manganese etcetera.

As a dominant principle of Free Trade Order of WTO is introduced, it is unavoidable for nations to have to develop their own market in the field of marine trade and need to establish international standards in order to further the abolition of marine products customs and duty-free barrier, and opening of marine service market and marine logistics.

As the result, advanced marine countries have devised elaborate legal policy in forming an international order for a new utilization and dominance of the sea. And they have thoroughly studied and analyzed various fields that can highly affect a

marine policy, marine industry and economic structure and made a domestic law so as to reflect their own national interests when concluding the contents of international entente.

As stated above, international marine environment itself grows far more complicated than the past and interest relation of each nation in the sea become more acute, which increasingly bring about conflicts and dissensions.

However, realization of identical international standards has still a lot of difficulties because there is all the difference shown in the marine industrial development of each nation.

Also, international society consists of absolute and sovereign nations, so each national enforcement of international standards has shown a difference, and in case that any disputes or conflicts occur between a member nation and nonmember one to marine international entente, there is the limit of application of the international entente in principle.

The purpose of this research is to comprehend marine regulations as an overall scale, sort out cases of marine disputes, take a thorough analysis on precedents and contentions of the nations concerned, consider cases of conflicts and theoretical basis, and conceive an impenetrable substitute logic.

Finally, researcher has ever had an occupational background of working in journalism as a regular reporter in Ministry of Marine Affairs & Fisheries, so this research covers news of marine conflict cases from the viewpoint of journalism and functions of journalism for the interest of marine industrial development and conclusion of countermeasures.