

## 한중 어업질서의 진단 및 양국 어업관계의 개선 방향<sup>†</sup>

김 대 영\*

한국해양수산개발원 수산연구본부

### **A Study on the transition of Korean-China Fisheries Agreement and improvement of fisheries-relation issues between two countries**

Dae-Young Kim\*

*Fisheries Policy Research Division, Korea Maritime Institute, Seoul, 121-915, Korea*

#### **Abstract**

This study is to focus on the status of implementation of bilateral-fishery order based on the Korea-China fisheries agreement and aims to improve fisheries relationship between two countries. Korea-China Fisheries Agreement entered into force in 2001, and serves as a basic framework of the bilateral fisheries order. However, the fishing order between Korea and China has the following limitations. First, it is standstill of joint response for a practical resource management. Second, there are still gaps between the quotas of mutual accord fishing and fishing operation work performance. Third, China's illegal fishing is taking place consistently. Fourth, the effective cooperation between two countries in fisheries is not carried out. Finally, the Korea has faced difficult situations to adhere to a balanced position in the fishery negotiations due to conflicting positions on China and Japan.

In order to solve these problems, the fishing order between Korea and China will be able to maintain the competitiveness of Korean fishery sector by reinforcing Korea's fishing sovereignty, Korea and China, based on trust and cooperation, will make efforts to improve bilateral fisheries relations to maximize mutual benefit in fishery sector. Specifically, first, the two countries should strengthen the resources management based on the scientific research and the improvement of imbalance of the mutual agreed fishing in EEZ. Second, Korea has to achieve our targeted performance of fishing operation and establish a joint resources management system between two countries in the provisional measure zone. Third, Korea should implement to collect fisheries information about China fishing vessels which are operating in the EEZ of Korea.

Received 11 November 2014 / Received in revised form 11 December 2014 / Accepted 13 December 2014

<sup>†</sup> 본 논문은 농림수산식품부의 지원으로 수행된 “중국 불법어업 대응 방안” 연구(2012)의 일부 내용을 어업질서의 확립과 어업협력의 관점에서 수정·보완한 연구임.

\* Corresponding author : 02-2105-2868, kimdy993@hanmail.net

Finally, Korea and China should be building up effective governance framework for the establishment of fishing order.

Keywords : Korea-China Fisheries Agreement, Fisheries Management, Fisheries Regime, International Fisheries relationship, Mutual Cooperation

## I. 서 론

1994년 바다의 국제법이라고 불리는 유엔해양법이 발효되자 동북아 수역에도 EEZ에 근거한 체제가 국제적인 어업질서로 자리잡았다. 주요 어업국인 우리나라, 중국, 일본은 1996년에 유엔해양법을 비준하여 EEZ를 설정했고, 그 이후 한일, 한중, 중일 간의 어업협정을 체결하여 지금에 이르고 있다. 이들 어업질서는 각국의 주장이 대립하는 영토문제, EEZ 및 대륙붕의 경계 획정과 분리하여 어업에 한정된 양자 간의 협정이다. 그리고 이웃한 북한, 대만과의 어업관계도 모호한 상황이다(Kataoka, 2006)<sup>1)</sup>. 이러한 이유로 동북아 수역 전체에 EEZ가 설정되지 않았고, 양자 간의 잠정적인 수역(잠정조치수역, 중간수역 등)이 존재하며, EEZ와 잠정적인 수역의 어업질서와 관리방식이 다르게 적용되는 등 변칙적으로 운용되어 왔다.

한편, 우리나라와 서해를 마주보고 있는 중국은 오랫동안 정치, 경제, 사회·문화 측면에서 활발한 교류를 해 왔으며, 어업 역시 밀접한 관계를 가져왔다. 한중 간에는 이웃한 일본과 달리 어업질서가 한동안 존재하지 않았지만, 양국이 1996년과 1998년에 EEZ를 선포한 이후 그 필요성이 제기되었다. 이에 따라 한중은 협의를 거듭한 결과, 2000년에 어업협정을 체결하여 2001년부터 발효되었다. 한중 어업협정은 양국 간 사회경제 체제가 다르고 어업발전의 차이를 고려하

여 EEZ 획정 이전에 양국의 자원관리와 어업질서를 유지하기 위해 맺어진 것이다. 협정 시행 초기에는 양국이 자국 어업의 보호라는 방어적 측면에서 접근하였기 때문에 어업질서가 제대로 기능하지 않았다. 그 이후 2005년 과도수역이 각국의 EEZ로 편입되었고, 실효성 있는 자원관리를 위해 우리나라가 중국에 대해 다양한 노력을 기울이면서 어업질서가 자리잡기 시작했다. 하지만 우리나라 EEZ와 영해를 침범하는 중국 어선의 불법조업이 이어지면서 수산자원의 고갈은 물론 우리 어업에 피해가 발생하는 등 어업질서가 완전히 정착되지 못한 면도 존재한다.

이상의 배경 하에서 본 연구는 한중 어업협정이 발효되어 정착단계로 들어선 지난 10여 년간 양국 어업질서의 이행 실태를 진단하여 어업관계의 개선 방향을 제시하는 데에 목적을 둔다. 즉 양국이 상호 배제적 측면에서 벗어나 실질적인 동반 관계로 나아가기 위한 과제를 살펴보고자 한다. 이를 달성하기 위해서 우선 동북아 EEZ체제의 성립과정과 한중 어업협정의 개요 및 특징을 정리했다. 그리고 한중 어업질서의 이행 실태는 협정문에 명기되어 있는 EEZ 상호입어와 잠정조치수역의 자원관리, 어업협력을 중심으로 분석하였다. 마지막으로 이 결과를 토대로 한중 간 현행 어업질서의 한계를 정리한 다음 협력적인 어업관계로 나아가기 위한 기본 방향과 실천 과제를 도출하였다.

지금까지 한중 어업협정을 대상으로 한 선행

1) 2014년 4월 대만과 일본은 다오위다오(센카쿠열도) 주변 수역에 대해 영유권 문제를 유보한 어업협정을 체결했다. The Suisan-Keizai Daily News(Japan), 2013. 4. 12.

연구는 협정 시행의 평가와 시행의 효과분석에 대해 일부 수행된 바가 있다(Park and Choi, 2000; Choi, 2009). 이들 연구들은 어업협정 초기 단계에 수행되었거나 법적 효과 측면에서 접근하고 있기 때문에 최근까지의 상호입어 등의 조업실태 또는 현안 문제를 토대로 어업관계의 방향을 설정하는 데에 한계가 있다. 본 연구에서는 한중 양국 어업이 동반적 관계를 통해 공존한다는 협력적 관점에서 한중 어업협정이 시행된 이후 다양한 자원관리가 강화된 최근까지를 대상으로 한중 간 어업질서를 진단하여 바람직한 어업관계 방향을 살펴본다.

## II. 동북아 EEZ체제와 한중 어업질서

### 1. 동북아 수역의 EEZ체제 성립

1994년 유엔해양법이 발효되기 이전의 동북아 수역은 세계 해양질서에 따라 좁은 영해와 넓은 공해의 이차원적 구조를 이루고 있었다. 그 당시 한중일의 어업세력은 한국과 중국이 자국 수역에서 조업하던 우세한 일본의 어업을 규제하려 했고, 이들에 대해 일본은 안정적 조업 확보를 위한 외교력을 발휘했다(Kataoka, 2007). 그 결과, 한일 간에는 1965년에 어업협정, 중일 간에 1955년 민간어업협정의 체결과 1975년 정부 간 어업협정으로 전환되어 동북아 수역의 어업질서로 정착하였다<sup>2)</sup>. 하지만 한중 간에는 사회경제체제가 다른 등의 이유로 어업질서가 존재하지 않았는데, 1980년대부터 중국 어선이 한국 수역까지 진출하였기 때문에 중국 어선의 규제와 어업질서의 확립이 중요한 문제였다.

한편, 1982년에 성립된 유엔해양법이 1994년

에 발효됨에 따라 해양 관할체계는 영해, 공해에서 영해, EEZ, 공해로 바뀌었으며, 연안국의 관할 수역도 영해에서 영해 및 EEZ로 확대되었다. 유엔해양법의 발효에 따라 한중일은 1996년 이후 유엔해양법을 비준하여 EEZ를 설정했다. 또한 한중일 3국은 어업질서의 개편 필요성이 대두되어 새로운 어업협정의 체결을 위해 양자 간 교섭을 했지만 영토문제, EEZ 경계획정에 대한 견해를 달리하였다. 또한 어업으로만 국한해도 어업 발전의 수준, 조업실적 등을 둘러싼 이해관계가 첨예하게 대립했으나, 결국 1999년 한일, 2000년 중일, 2001년 한중 어업협정이 각각 체결되어 발효되기에 이르렀다.

이들 양자 간 어업협정을 보면 Fig. 1과 같다. 먼저 각국은 EEZ를 인정하여 상호입어를 실시하고 연안국주의를 적용하고 있다. 그리고 잠정조치수역 및 중간수역을 설정하여 기국주의로 관리하고 있다. 또한 EEZ 상호입어, 잠정조치수역 및 중간수역의 자원관리 등을 위해 어업공동위원회를 설치하였다. 즉 한일, 한중, 중일 어업협정은 유엔해양법에 근거하여 EEZ체제에 따라 어업질서의 확립과 자원관리를 목적으로 체결된 것이며, 제3국에는 적용되지 않는다.

다음으로 이들 어업협정의 성격을 보면, 우선 불완전하고 변칙적인 어업질서라고 할 수 있다. 각 어업협정은 EEZ 경계획정과 별개로 어업에 한정했기 때문에 대륙붕 및 영토 문제로 이해가 상충되는 수역에 대해서 잠정적인 수역(잠정조치수역, 중간수역, 과도수역 등)이 설정되었다<sup>3)</sup>. 그리고 EEZ와 잠정적인 수역의 자원관리가 다르게 적용되었다. 이러한 이면에 각국은 어업협정에 대한 이해관계를 달리했지만 어업세력의 불균형과 어업갈등의 문제를 조속히 해결하려

2) 1970년대와 1980년대부터 한국과 중국의 어업이 비약적으로 발전하여 동중국해, 서해, 동해에서 조업하고 있던 일본 어업을 압박하면서 일본 수역까지 진출하였다. 어업세력이 일본에서 한국, 그리고 중국으로 전환되면서 영해 바깥인 공해에서 경쟁조업이 심화되었다. 이에 따라 한중일 3국은 기존의 양국 간 어업협정을 개정하여 어업질서를 강화하였다.

3) 잠정적인 수역은 동중국해·서해에 4곳(한중 잠정조치수역, 한일 중간수역, 중일 잠정조치수역과 중간수역), 동해에 1곳(한일 중간수역)이 설정되어 있다.

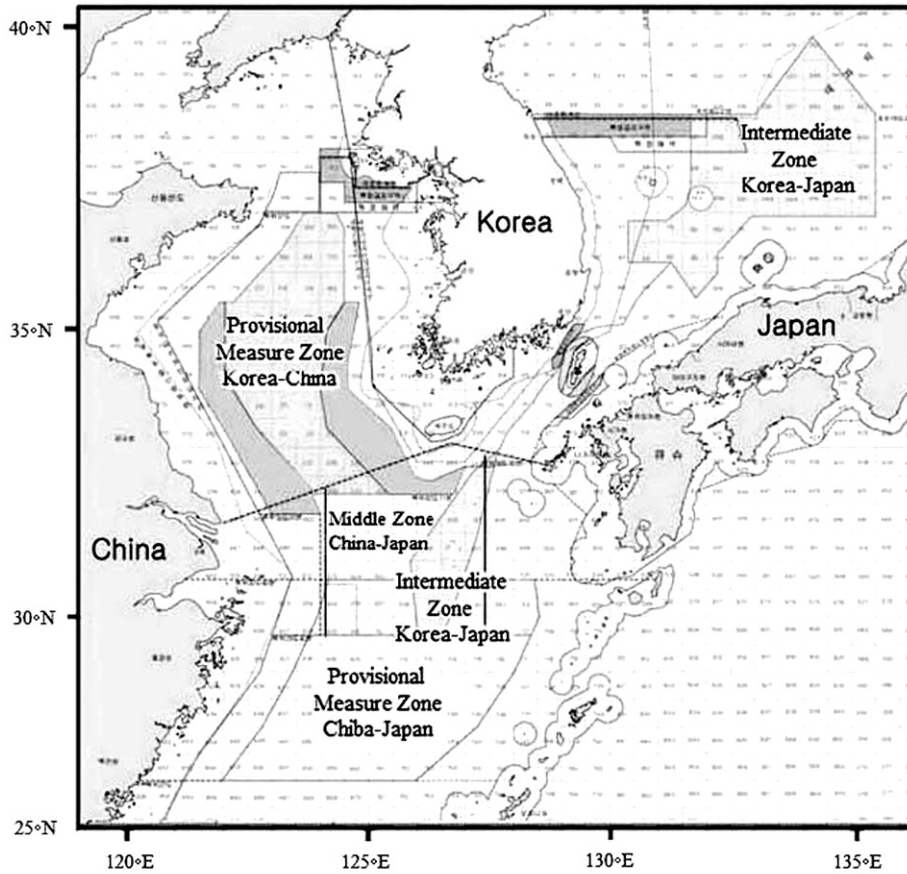


Fig. 1. Korea-Japan, Korea-China, China-Japan Fisheries agreement.

는 인식을 공유하고 있었다(Kim, 1999).

그리고 EEZ 입어조건과 어업질서가 강화되고 있다. 각국은 처음 EEZ 입어교섭에서 어획실적 존중, 상대국 어업손실을 배려하는 측면에서 어획할당량을 실제보다 많이 인정하였다. 하지만 한중일 3국은 자국 수역의 수산자원 악화와 자국 어업의 보호를 목적으로 어획할당량과 입어척수를 매년 축소시켜 왔다. 한일은 2002년, 중일은 2004년, 한중은 2013년부터 등량·등척을 실시하였다. 2005년 이후 한중 과도수역이 양국의 EEZ로 편입되었고, 한일 간에는 어종별 어획할당제를 도입하였다. EEZ에 대한 규제가 강화되거나 어획할당량이 삭감될 경우 어획실적이 가

장 많은 중국이 큰 타격을 받고, 이어서 한국이 그 다음이며, 일본은 피해가 적어지게 된다. 국가 내에서 어업별로 이해관계는 다르다.

마지막으로 잠정조치수역 및 중간수역의 의존도가 높아지고 있다. 각국이 자국 EEZ 내에서 상대국 어선에 대한 입어 조건과 단속을 강화함에 따라 조업국은 기국주의로 관리되는 잠정조치수역 또는 중간수역에서 조업하는 경우가 많다. 이 수역에는 어업세력이 높은 나라의 어업이 독점적으로 이용하면서 어획노력량을 집중하기 때문에 수산자원의 감소 및 어장의 황폐화가 진행되고 있다. 이들 어업협정에는 잠정조치수역 및 중간수역에 대해 어업공동위원회를 중심으

로 공동으로 자원관리를 하도록 되어 있으나 실제로는 가시적인 움직임이 보이지 않고 있다. 이외에도 한중 현행조업유지수역, 중일 현행조업유지수역과 허가불요수역 등 관할권이 불명확한 수역이 존재한다.

## 2. 한중 어업협정의 개요

1980년대부터 중국 어업이 본격적으로 발전하면서 우리나라 수역에서 중국 어선의 조업이 늘어났는데, 영해 침범, 수산자원의 감소, 어업인간 분쟁 등의 문제가 이어졌다. 1992년 8월 한중 국교수교를 계기로 양국은 어업질서의 필요성을 인식하여 1993년 12월 정부 간 어업협정이 시작되었다<sup>4)</sup>. 양국은 영해침범의 억제, 긴급피난 등에 대해서는 의견 일치를 했으나 어업질서에 대해서 우리나라는 중국 어선을 규제하려 했고, 중국은 어업발전을 우선시했으므로 합의에 이르지 못했다(Kataoa, 2007). 우리나라는 관리 수역을 넓게 하고 중첩 수역은 공동 관리를 제안했으나 중국은 양국 12해리 이원을 공동어로수역으로 주장하였다(Park and Choi, 2000). 그 이후 한중 양국은 1996년에 유엔해양법을 비준하자 EEZ체제에 근거한 협의로 전환했지만 진전이 없었다. 협의에서 우리나라는 EEZ 경계획정(중간선), 연안국주의, 한중일 공동 자원관리를 제안한 반면, 중국은 EEZ 균형원칙(대륙붕 연장설), 기국주의, 잠정수역 설정을 주장하였다.

그 이후 1997년에 한중은 한일, 중일 어업협정과 마찬가지로 EEZ 상호입어, 연안국주의, 어업공동위원회 설치, 잠정조치수역 설정을 합의했다. 그러나 EEZ 조업조건, 잠정조치수역의 범위에 대해서는 입장의 차이가 컸다. 몇 차례 교섭을 한 결과, 한중 어업협정은 1998년 11월 가서명, 2000년 8월 정식 체결, 2001년 6월에 발효되었다.

한중 어업협정은 EEZ 경계 획정과 별개로

EEZ의 어업에 관한 사항만을 규정한 것으로 유효기간은 5년이다. 협정은 전문 16조, 2개의 부속서, 양해각서로 구성되어 있는데 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 협정대상 수역은 양국의 EEZ로서 상호입어를 실시하는데 허가 및 단속은 연안국주의에 따른다. 둘째, EEZ 경계획정까지 서해에 잠정조치수역을 설정하여 기국주의로 관리하는데, 북위 37도부터 북위 32도 11분에 중간선을 기준으로 동일한 면적의 수역으로 한다. 셋째, 잠정조치수역 좌우에 약 20해리의 과도수역을 설정하여 단계적으로 조업을 축소시켜 2005년부터 양국 EEZ에 편입시킨다. 넷째, 북위 37도 이북과 북위 32도 11분 이남은 현행조업유지수역으로 기존의 어업질서를 유지한다. 다섯째, 어업공동위원회를 설치하여 EEZ 상호입어, 어업질서 확립, 생물자원 조사, 잠정조치수역의 공동 보존조치 및 양적 관리, 과도수역 이용의 조정·감축 등에 대해서 협의한다. 그리고 부속서 I 은 입어허가증 발급 및 입어절차 등을 규정하고, 부속서 II 는 긴급피난에 관한 사항을 규정하고 있다. 이처럼 한중 어업협정은 한일, 중일 어업협정과 달리 잠정조치수역을 동일한 면적으로 정했고, 이 수역의 범위를 둘러싼 양국 어업의 갈등과 피해를 완화시키기 위해 과도수역을 한시적으로 도입하였다(Jeong, 2005).

2001년부터 한중 어업협정이 발효되어 양국은 상호입어를 실시하고 있다. 2001년의 양국 EEZ의 조업조건을 보면, 기존의 조업실적을 감안하여 우리나라는 1,420척, 90,000톤, 중국은 2,796척, 164,400톤을 할당받았다. 그 이후 중국 어선을 위주로 어획할당량과 입어척수가 축소되어 2013년에는 양국 모두 등량·등척이 되었다. EEZ 조업은 업종별 조업척수, 조업수역, 조업기간 등이 정해져 있고, 최근에는 어종별 어획할당제의 실시와 입어업종의 어구실명제 도입 등 자원관리가 강화되었다. 2005년에는 과도수

4) 정부 간 어업협상 이전에 민간의 협력이 있었다. 1989년 12월 우리나라의 수산업협동조합과 중국의 동해·황해어업협회 간에 어선사고처리에 관한 합의서가 체결되었다.



역이 각국의 EEZ로 편입되었으며, 잠정조치수역에서는 양국 어선이 조업하고 있고 각국이 자원조사를 실시하고 있다.

이처럼 한중 양국은 어업협정을 통해 어업질서의 틀을 마련하고 있다고 할 수 있다. 우리나라는 압도적인 중국 어선을 규제하게 되었지만 불법조업과 잠정조치수역에서의 조업질서 문제는 해결되지 않았다. 중국은 우리 EEZ에서 어업조건은 실제 조업실적에 비해 대폭 삭감되었고, 잠정조치수역에서 조업이 가능하지만 과도수역이 각국 EEZ로 편입되었으므로 어업 축소가 불가피하게 되었다.

### Ⅲ. 한중 어업질서의 이행실태 분석

#### 1. EEZ 상호입어

한중 양국 어업은 매년 어업협상을 통해서 상호입어 규모와 조업조건 등을 결정하여 EEZ에 대한 상호입어를 실시하고 있다<sup>5)</sup>. 한중 어업공동위원회에서 어획가능어종, 어획할당량 및 조업질서, 어업협력 등에 대해 각국에 권고하면, 각국은 이 협정과 자국의 관계법령에 따라 상대국의 조업활동을 허가한다.

Table 1은 한중 어업협정 발효 이후부터 2012년까지 양국 어선의 EEZ 조업실적을 정리한 것이다. 전체 어획할당량을 보면, 우리나라는 742,000톤, 중국은 898,730톤으로 중국의 할당량이 우리나라에 비해 1.21배 많았다. 입어척수는 우리나라가 17,006척, 중국은 22,328척으로 중국

의 입어척수가 1.31배 많은 것으로 나타났다.

조업실적의 경우, 어획량과 조업척수 역시 중국이 우리에게 비해 많은데, 중국의 어획량은 449,023톤으로 우리나라의 37,493톤에 비해 12.0배나 된다. 조업척수는 우리나라가 2,737척, 중국이 17,331척으로 우리나라보다 6.3배나 높다. 또한 합의 규모 대비 어획량과 조업척수의 소진율에서도 중국 측의 우위가 보인다. 우리나라의 소진율이 각각 5.1%, 16.1%에 불과한데 비해 중국은 50.0%와 77.6%로서 우리보다 월등히 높다.

Fig. 2는 한중 EEZ 상호입어 실적을 연차별로 본 것이다. 먼저 양국의 합의척수를 보면, 우리나라는 당초 1,402척에 출발하여 2005년 1,600척으로 늘어난 이후 2012년까지 같은 척수를 유지하고 있다. 중국은 조업실적은 인정받아 2,796척이었으나 지속적으로 감소하여 2013년부터 1,600척으로 우리나라와 동척이 되었다. 실제 입어척수의 경우, 우리나라는 403척에서 지속적으로 줄어 2012년에는 145척으로 중국 EEZ에서 조업이 활발하지 않다는 것을 의미한다. 반면, 중국의 입어척수는 939척에서 점차 상승하다가 2007년 1,843척으로 최고치를 나타낸 이후 감소하여 2012년에는 1,497척이 되었다. 2012년까지 합의척수 대비 입어척수의 평균 비율은 중국 어선이 월등히 높아 우리나라 EEZ에서 조업 의존도가 많다는 것을 반영한다.

다음으로 양국의 EEZ 상호입어에 대한 할당량과 어획량의 추이를 보면 다음과 같다. 우리나라의 할당량은 처음 90,000톤에서 감소하여

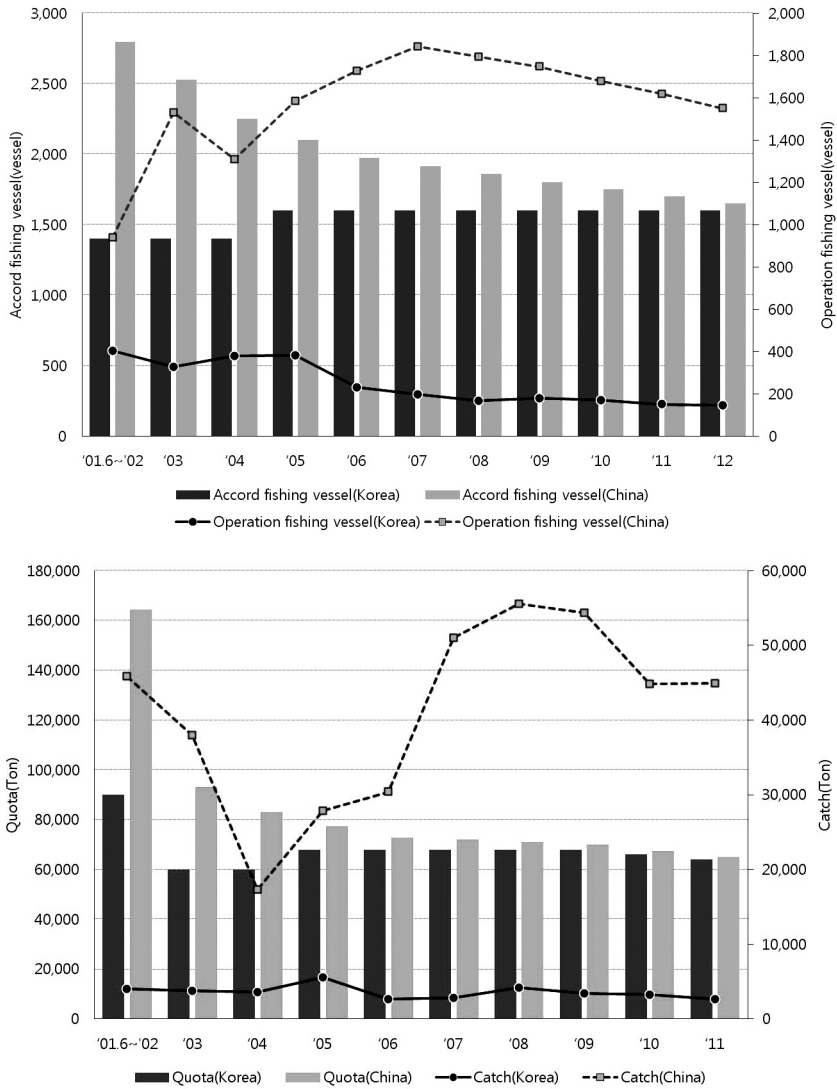
Table 1. EEZ fishing operation performance after the effect of Korea-China fisheries agreement (2001 – 2012)

|          | Agreed scale      |                                      | Fishery operation performance |   | Ratio(%) |       |
|----------|-------------------|--------------------------------------|-------------------------------|---|----------|-------|
|          | Quota(A)<br>(ton) | Accord fishing vessel(B)<br>(Vessel) | Catch(C)<br>(ton)             | Operation fishing vessel(D)<br>(Vessel) | C/A      | D/B   |
| Korea(a) | 742,000           | 17,006                               | 37,493                        | 2,737                                   | 5.1%     | 16.1% |
| China(b) | 898,730           | 22,328                               | 449,023                       | 17,331                                  | 50.0%    | 77.6% |
| b/a(%)   | 121.1%            | 131.3%                               | 1,197.6%                      | 633.2%                                  | -        | -     |

source : MOF Guidance and Negotiation Division(2013), inside data.

5) 한중 EEZ 상호입어의 근거는 한중 어업협정 제2조, 제3조 1항 및 2항에 명시되어 있다.

한중 어업질서의 진단 및 양국 어업관계의 개선 방향

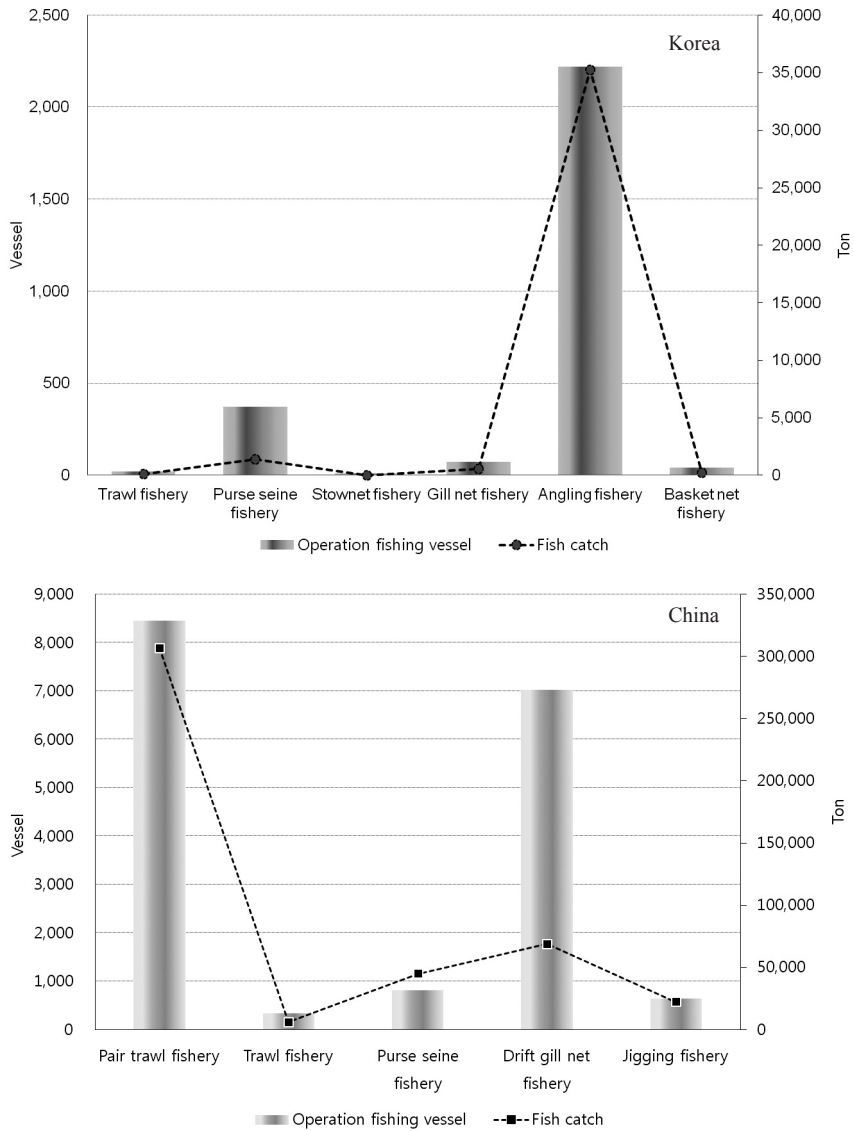


source : MOF Guidance and Negotiation Division(2013), inside data.

Fig. 2. Performance transition of Korea-China EEZ mutual accord fishing.

2005년부터 2009년까지 68,000톤을 유지한 이후 2010년부터 다시 줄어들어 2012년 62,000톤, 2013년 60,000톤이 되었다. 중국의 경우 조업실적을 인정받아 처음에 164,400톤을 할당받았지만 매년 감소하여 2012년 62,500톤, 2013년에는 다시 60,000톤으로 줄어 우리나라와 동량이 되었다. 다음으로 어획량은 우리나라의 경우, 중국

EEZ에서의 어획량은 2005년과 2008년에는 다소 증가했지만 그 이외는 낮은 수준에서 추이하면서 2012년의 어획량은 할당량의 2.6%인 1,633톤에 불과하다. 반면, 중국은 처음에는 어획량이 감소했지만 2004년부터 조업척수 증가와 함께 지속적으로 증가하여 2008년에는 55,571톤으로 최고치를 보인 이후 2012년에는 38,870톤으로



source : MOF Guidance and Negotiation Division(2013), inside data.

Fig. 3. Performance of the mutual accord fishing by sector between Korea and China (2001 – 2012).

할당량의 62.2%를 기록하였다.

Fig. 3은 한중 어업협정 발효 이후 2012년까지 양국의 EEZ 조업실적을 업종별로 누적한 것을 나타낸 것이다. 우리나라 어업은 낚시류가 주어업으로, 중국 EEZ에서 조업하여 총 어획량은 35,234톤이었으며 2009년부터는 단일 입어하고 있다. 선망은 2005년까지, 자망류와 통발류는

2008년까지 조업실적이 있으나 그 이후 실적이 없고, 저인망류와 안강망의 경우 조업실적이 전혀 없다. 2012년에는 낚시류만 145척이 조업하여 1,633톤을 어획하였다. 그 외에 잠정조치수역과 현행조업유지수역은 중국 어선의 독무대로 우리나라 어선의 조업이 거의 이뤄지지 않고 있다.

한편, 중국 어업의 업종별 입어실적 누계치를



보면, 쌍타망(쌍끌이저인망), 유망(유자망), 위망(선망)이 주력이다. 조업척수는 쌍타망(11,456척)과 유망(8,632척)이 많고, 이어서 위망(1,154척), 채낚기(685척), 단타망(401척)의 순이다. 입어 소진율은 유망 70.9%, 쌍타망 52.4%, 채낚기 39.7%, 위망 32.0%, 단타망 30.4%인데, 단타망과 채낚기는 입어 소진율에 비해 허가 어선척수는 상대적으로 적다. 어획량은 쌍타망(307천 톤)이 가장 많고, 그 다음이 유망(69천 톤), 위망(45천 톤), 채낚기(22천 톤), 단타망(6천 톤)의 순으로 나타났다. 그런데 쌍타망과 유망은 어획강도가 높은 업종으로 이들의 조업이 활발해지면서 우리 EEZ 내의 수산자원에 미치는 악영향이 크다.

우리나라 EEZ 내외에서 조업하는 중국 어선은 근거지별로 차이가 있는데, 제주도 및 서해수역에 입어하는 어선은 대부분 산동성이며, 북방한계선(NLL) 수역에는 주로 요녕성 지역의 어선들이다(Kim et al., 2012). 최근 중국 어선의 조업 형태는 과거와 달리 여러 척이 선단을 이루어 조업하는 경우가 많다. 이러한 선단조업의 중심에 운반선이 있는데, 개별 어선은 조업 중 어획물을 운반선으로 해상전재를 하여 어획량이 과소 보고되는 경우도 있다(MOF, 2013). 또한 입어어선의 불법어업이 발생하고, 쓰레기 및 폐어구의 해상투기, 우리나라 어선이 설치한 어구 파손 등의 문제가 일어나고 있다.

이상으로 검토한 한중 EEZ 상호입어 분석을 통해 성과와 한계를 정리하면 다음과 같다. 먼저 한중 EEZ 상호입어의 성과를 보면, 어업협정이 부재했을 경우에 비해 상대적으로 중국 어선의 입어척수와 어획량을 통제함으로써 우리 수역의 자원고갈을 막을 수 있었다는 점이다. 실제로 한

중 어업협정 전후를 Table 2에서 비교해 보면, 조업척수는 협정 전 12,192척이던 것이 2012년에는 1,650척으로 크게 감소했다. 어획량은 협상 전 440,758톤이었던 것이 2012년의 어획할당량은 62,500톤이었다. 둘째, 우리나라는 중국과의 어업협상을 통해 지속적인 입어척수와 어획할당량을 감축해 왔는데, 저인망 중심으로 감축협상을 진행하여 우리 EEZ에서의 어획강도를 낮추려는 노력을 해 왔다. 아울러 우리나라는 상호입어 방식을 어선척수 기준에다 어획량까지를 병행함으로써 관리의 실현 가능성을 높였다고 평가할 수 있다.

다음으로 한계로는 먼저, 양국 간 상호입어 등량·등척이 비교적 늦은 2013년부터 적용되었으므로 그만큼 우리 EEZ의 수산자원에 미치는 타격이 컸다는 것을 들 수 있다. 한일, 중일 간에는 일찍부터 동일한 상호입어 조건 하에서 EEZ를 이용하고 있는 것과 대조적이다. 둘째, 특정업종의 어업기반 약화를 불러왔다. 한중 어업협정 체결로 국내적으로 국제특별감척이 진행되면서 대형기선저인망 및 안강망 등은 조업어장의 상실과 더불어 어업세력이 크게 축소되었다. 셋째, 지금까지의 입어실적을 토대로 할 때, 우리 EEZ에 대한 중국의 의존도가 여전히 높다. 중국의 할당량 소진율이 우리나라에 비해 10배 높은 상황에서 불법어업이 근절되지 않고 있기 때문에 우리 측 EEZ의 수산자원이 크게 약화된 것으로 추정할 수 있다. 넷째, 중국의 입어업종이 자원고갈형 중심이라는 문제이다. 우리나라 EEZ에 입어는 중국 어업은 어획강도가 높은 저인망과 유자망이 중심이며, 최근 중국은 어선척수는 감소했지만 척당 톤수나 마력 수는 오히려

Table 2. The comparison of fish catches and accord fishing before and after Korea-China fisheries agreement

|                       | Before Korea-China fisheries agreement | After Korea-China fisheries agreement |        |
|-----------------------|--|---------------------------------------|--------|
|                       |  | 2001                                  | 2012   |
| Fishing boat (vessel) | 12,192                                 | 2,796                                 | 1,650  |
| Quota (ton)           | 440,758                                | 164,400                               | 62,500 |

source : MOF Guidance and Negotiation Division(2013), inside data.

증가하는 사실을 감안할 때 우리 EEZ의 어획강도는 크게 낮아졌다고 볼 수 없다.

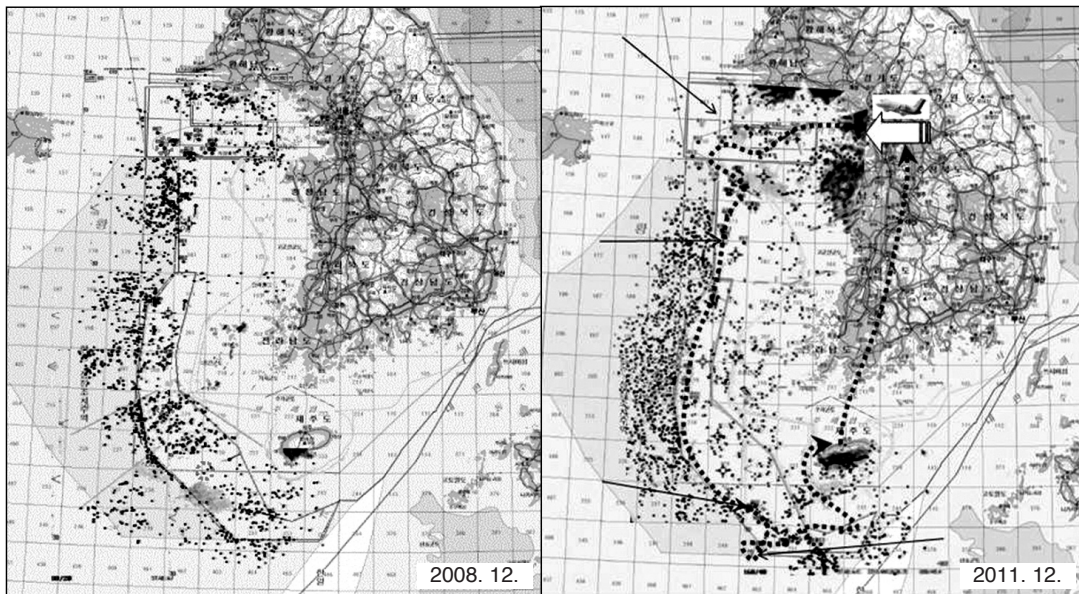
## 2. 잠정조치수역의 자원관리

잠정조치수역은 EEZ 외측의 서해를 이등분선으로 나눠 대등한 면적을 배분한 수역이다. 이 수역은 EEZ와 중첩되는 수역이 아니고 영토문제 및 어업세력 격차를 둘러싼 넓은 수역과 좁은 수역의 대립에서 타협된 수역으로 Grey zone과 유사하다(Park and Choi, 2000). 잠정조치수역에 대해서는 어업공동위원회의 결정에 따라 공동의 보존조치 및 양적 관리를 실시하며 단속관할권은 기국주의에 따른다.

잠정조치수역을 관리와 관련된 어업공동위원회의 역할을 정리하면 다음과 같다. 한중 어업공동위원회는 2004년부터 한중 생물자원전문분과위원회를 설치하여 잠정조치수역의 관리와 관련된 기초자료의 교환 및 연구를 위임하였다. 2006년부터 잠정조치수역에 대한 자원조사 방법과 내용을 교류하고 협력을 강화하여 자원관

리에 소극적이었던 중국의 인식을 변화시켰다. 또한 잠정조치수역의 수산자원 감소와 EEZ의 어획물을 정확하게 파악하기 위해 어업생산량 보고체계를 개선했다. 잠정조치수역의 자원조사는 각기 독자적으로 추진하되 양국 전문가를 서로 파견하고 있다.

한편, Fig. 4에서 보는 바와 같이 중국 어선은 우리나라 EEZ와 잠정조치수역, 특정금지구역 등에서 조업하고 있는데, EEZ보다 잠정조치수역에 다수의 중국 어선(입어허가를 받지 못한 어선)이 조업하고 있으며, 2008년에 비해 2011년에 그 경향이 뚜렷하다(MOF, 2013). 수역별로는 목포 근해와 제주 주변에 집중되고 있으며, 대부분 EEZ에 근접해서 조업하고 있다. 이러한 EEZ 근접 조업은 어획압력이 집중적으로 투하되므로 그만큼 수산자원에 악영향을 미치며, 우리 EEZ에 허가를 받지 않은 불법조업으로 전환될 가능성이 크다. 이와 같은 상황을 감안하면 잠정조치수역을 포함하여 우리나라 EEZ의 수산자원의 수준은 악화되고 있다. 국립수산과학



source : MOF(2013), Measures to prevent of China's illegal fishing.

Fig. 4. The status of China illegal fishing operation in the provisional measure zone and EEZ of Korea.

원에서 2006년부터 잠정조치수역 내 10개의 정점에 대한 자원조사를 한 결과에 따르면, 주요 어종의 자원밀도가 낮아져 자원량이 감소하고 있고, 저서어종보다 부어어종이 늘고 있어 자원의 질적 수준이 낮아지고 있다(NFRDI, 2006).

이처럼 한중 잠정조치수역의 자원관리는 기본적인 틀은 갖췄지만 자원관리를 위한 실질적인 진전은 미약하다고 평가할 수 있다. 전술한 바와 같이 한중 양국은 2004년부터 한중 해양생물자원분과위원회를 가동하고 있고, 2010년부터 잠정조치수역에 대한 독자적인 자원조사를 실시하는 등의 가시적 성과를 보이기도 했다. 하지만 잠정조치수역에 대해 보다 과학적이고 체계적인 자원관리는 이뤄지지 않고 있다. 가장 바람직한 것은 양국이 공동자원조사 결과에 따라 공동으로 적정 어획가능량을 설정하여 어획할당을 배분하는 것이다. 하지만 실제로는 공동자원조사가 이뤄지지 못하고 있으며, 특히 중국이 자원관리에 대한 필요성은 공감하면서도 개별적 자원조사를 하고 그 결과를 교환하는 것을 주장하는 등 우리와 상이한 입장을 주장하고 있다.

또한 양국 EEZ 상호입어에 대해서는 어획보고가 이뤄지고 있는데 비해 잠정조치수역의 어획활동에 대한 구체적인 어획량보고체계가 갖춰지지 못하고 있다. 이처럼 잠정조치수역의 자원관리를 위한 체계적 시스템이 부재하고 있어 과도한 어획노력의 투하로 인해 수산자원 고갈의 위험성이 크다.

### 3. 어업협력 분야

한중 어업협력은 양국 어업질서의 유지와 신뢰관계를 형성하는데 중요한 분야이다<sup>6)</sup>. 현재 어업협정에 근거하여 이루어지고 있는 어업협력은 다음 Table 3에서 보는 바와 같이 정부와 민간 분야로 나눌 수 있다. 정부 간 어업협력은 어업공동위원회, 해양생물자원분과위원회, 수산고

위급 회담, 어업지도단속 실무자협의회로 구성된다. 어업공동위원회는 한중 어업협정의 용이한 운용을 위해 EEZ 입어조건 및 조업질서 유지, EEZ 및 잠정조치수역 해양생물자원의 보존, 어업협력 등을 양국 정부에게 권고한다. 그리고 잠정조치수역의 관리 등에 대해 협의하고 결정한다. 해양생물자원분과위원회는 어업공동위원회의 하부기구로서 주요 어종의 어획 상황, 조업유형별 통계, 통계표준 등의 자료, 수산자원 조사결과와 교환 등에 대해 협의하는 과학자 간의 협의체이다. 다음으로 한중 수산고위급 회담은 정부의 고위채널에서 가동되는 것으로 매년 정기적으로 열리고 있다. 이 회담에서 양국은 주요 수산현안 및 공동 관심사항을 협의하고 양식분야, 지도단속, 자원연구 등을 논의한다. 마지막으로 어업지도단속 실무자협의회는 양국의 지도단속기관 간의 협의기구로서 상대국 어업지도선 교차승선, 어업질서 유지, 양국 어선의 협정 이행 및 조업조건 준수, 원활한 지도 방안 등을 협의하고 양국 지도·단속실무자간 교류를 한다.

한편, 현재 한중 간 민간차원에서의 어업협력은 5개의 협의회를 통해 이루어지고 있다. 이 중 한중일 3국간 민간어업협력과 관련한 ‘한중일 3국 어업협력 추진 협의회’와 ‘한중일 민간어업협의회’를 제외하면, 한중 양자 간의 민간 채널은 ‘한중 민간어업협의회’, ‘한중 민간어업사고처리협의위원회’, ‘한중 서해어업인간협의회’의 3가지가 있다. 양자 간 채널 중에서도 한국수산회와 중국어업협회가 참여하는 한중 민간어업협의회는 어업협정 체결 이후 매년 정기적으로 열리고 있다.

이상으로 한중 어업협력은 정부 간, 민간차원에서 이뤄지고 있는데 정부 간 협력은 어업공동위원회, 수산고위급회담 등을 통해 양국 어업질서 유지 및 상호입어 등에 대해 협력을 추진해 왔다. 그 결과 한중 EEZ 상호입어와 잠정조치수역

6) 한중 어업협정에 따르면 양국 정부는 공동 관심사항인 해양생물 자원의 보존과 합리적 이용을 도모하고 정상적인 조업질서의 유지와 어업분야의 상호협력을 강화·증진하는 것으로 되어 있다.

Table 3. Fishery cooperative (Governmental/Private) organization between Korea and China

| Assortment               |  | Main Content  |
|--------------------------|--|---|
| Governmental cooperation | Joint Committee on Fisheries(Fisheries Agreement Article 13) | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ EEZ operating conditions and work order, consultation and recommendations of fishery cooperation matters</li> <li>■ Provisional measures zone and conservation measures of joint Consultation and decision implementation of quantitative management</li> </ul>  |
|                          | Marine Living Resources Subcommittee                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Korea-China Joint Commission fishery infrastructure (Korea-China Fisheries Agreement Article 13, paragraph 1)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• The main species caught situations, statistics for operation type, statistical standards, the result of resources research and exchange</li> <li>• Performance of Fisheries Joint Commission mandates and Submit Feedback on marine resources management</li> </ul> </li> </ul> |
|                          | Fisheries high-level talks                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Korea-China cooperative organizations for major fisheries issues and matters of common interests                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquaculture, supervision control, resource studies Promote cooperation and friendly consultation in a variety of fields</li> </ul> </li> </ul>   |
|                          | Fisheries Enforcement Practitioners Council                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Cooperative organization between Korea and China Fishery supervision agencies                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Work order and maintenance requirements, implementation of bilateral fishing agreement and compliance with operating conditions, cooperative supervision plan and promotion of mutual understanding for enforcement practitioners between two countries</li> </ul> </li> </ul>                                  |
| Private cooperation      | Korea-China private fishing incident Consultative Committee  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Work safety and order maintenance plan of Korea-China vessels in the related-water zone</li> <li>■ Korea-China bilateral fisheries organizations and fisheries consultations, including promotion of human cooperations</li> </ul>   |
|                          | Korea-China private fishery council                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ The two fishing practices such as safety and order maintenance plan in consultation</li> <li>■ Bilateral fisheries organizations and friendly Korea-China fisherman cooperation, maritime accident compensation treatment, including consultation of work order between two countries</li> </ul>   |
|                          | Yellow Sea fishermen Council between Korea and China         | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fishing operation issues of Yellow sea fishermen and promotion of the goodwill between two countries</li> </ul>  |
|                          | Korea-China-Japan trilateral cooperation fishery Council     | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Korea-China-Japan trilateral consultation for fishery cooperation meeting held prior consultation with private fishing</li> </ul>  |
|                          | Korea-China-Japan private fishery council                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Directions and detailed planning consultation of Korea-China-Japan private fishery cooperation</li> <li>■ Securing safety fishing operations, cooperative promotion in fishery sector for the tripartite</li> </ul>  |

source : MOF Guidance and Negotiation Division(2013), inside data.

에서의 어업질서 및 자원관리가 강화되면서 지속적 생산의 중요성에 대해 양국이 인식을 같이 하는 계기가 되었다. 하지만 정부 간 협의에서는 우리나라는 중국 어업의 규제 및 자원관리 강화를 주장하는 반면 중국에서는 어업질서 확립에 소극적 입장이다. 그 때문에 우리나라 수역에서 중국 어선의 불법어업이 근절되지 않고 있고 잠

정조치수역에서 어업질서의 확립은 아직까지 요원한 상태로 있는 점을 한계로 지적할 수 있다. 양국의 민간협력 역시 지속적인 접촉에도 불구하고 해상사고처리를 중심으로 논의될 뿐 어업질서 유지, 자원관리 등까지 확대되지 못하고 있다. 한일 간에는 어업협정 이후, 양국의 어업관련 갈등이 민간어업협력을 통해 해결하고 있는 것과



대조적이다. 한중 민간협력이 활성화되지 못한 원인의 하나는 민간어업협력 주체인 중국어업협회가 정부의 산하조직이기 때문이다. 중국은 사회주의 국가이므로 민간단체라 하더라도 정부가 개입되어 있고 권한이 매우 제한적이기 때문에 실효성 있는 민간 협력을 추진하는 데에 한계가 있다. 또한 중국에서 어업은 아직까지 수익성 있는 산업으로 인식되어 있고, 중국 어업인들은 수산자원의 보호보다는 어획활동을 우선시 하고 있으므로 어업협력의 토대는 그만큼 취약하다.

#### IV. 한중 어업관계의 개선 방향

##### 1. 현행 어업질서의 한계

2001년에 발효된 한중 어업협정은 양국이 EEZ체제에 근거한 어업질서로 작용해 왔다. 즉 양국은 우호적인 관점에서 양국 EEZ에 대해 상호입어를 하고 있고 수산자원의 보존과 합리적 이용을 위한 어업협력의 기반을 제공하고 있다고 평가할 수 있다. 하지만 한중 어업질서는 이러한 긍정적인 부분 이외에도 다음과 같은 한계가 존재하고 있다. 첫째, 실질적 자원관리를 위한 공동의 대응이 담보된 상태라고 할 수 있다. 우리나라와 중국 수역의 수산자원은 대부분 회유성 어종으로 자국만의 자원관리로는 실행 효과가 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 한중 간, 나아가서는 동북아 수역 전체를 대상으로 자원관리를 추진할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 중국 어업이 우리나라 EEZ와 잠정조치수역에서 압도적인 세력을 보이고 있으며 상호입어에서도 이해관계가 상반되어 있다. 우리나라는 EEZ에서 입어조건을 어종별로 확대하고 잠정조치수역을 포함한 공동의 자원조사를 주장하고 있지만, 중국 측은 소극적인 자세를 보이고 있을 뿐이며, 해역 전체를 대상으로 한 공동의

자원관리는 크게 진전되지 않고 있다.

둘째, 양국의 상호입어 할당량과 조업실적과의 괴리가 존재한다는 것이다. 2001년부터 2011년의 어획할당량 소진율은 중국이 월등히 높다. 이러한 어획할당량과 조업실적 간의 격차는 각국 EEZ에서의 수산자원 수준과 어획강도의 차이로 인해 나타난 현상이기도 하다. 중국 측 수역은 연안역의 경제발전에 따른 해양환경의 악화와 과잉된 어업세력에 의한 과도한 어획강도가 집중되면서 수산자원이 감소하고 있다(Kim et al., 2012). 이에 따라 중국 어선은 상대적으로 수산자원의 풍도가 높은 우리의 EEZ와 잠정조치수역에서 조업을 선호하고 있다(Kim and Kataoka, 2004). 또한 양국이 입어하는 업종은 중국의 경우, 어획능력이 크고 자원고갈형 업종인 쌍타망과 유망이 주력인 반면 우리나라는 어획압력이 낮은 낚시류가 일부 시기에 중국 EEZ에 입어한다. 양국의 어업세력은 큰 격차를 보이고 있으며, 우리 측 EEZ와 잠정조치수역에서 중국 어업은 집단조업을 통해 수산자원의 악화를 동반하면서 우리나라 어업들과 조업갈등을 일으키고 있다. 그 외에도 상호입어 조업실적은 각국이 어업인들로부터 어획실적을 취합하여 상대방에게 통보하게 되어 있는데, 어획실적을 과소 보고하는 문제도 있을 것으로 추측된다.

셋째, 중국의 불법어업이 근절되지 않고 있다. 한중 어업협정 이전 우리나라 수역에 중국 어선이 약 12,000척 조업했으나 협정 이후에는 대폭 삭감된 1,600척이 EEZ에 입어하고 있다. 우리 수역에 입어하지 못한 일부 중국 어선은 불법어업을 한다<sup>7)</sup>. 2012년까지 모두 4,810척의 중국 어선이 단속됐는데 EEZ 조업조건 위반이 전체의 56.4%이다. 2005년에 584척으로 정점을 찍은 이후 감소하다가 2011년부터 다시 증가하여 2012년에 467척이 단속되었다. 중국 불법어업은 선단조업을 하다가 단속 시 폭력적인 집단행동을

7) 중국 어선의 불법어업 유형은 EEZ 조업허가 없는 무허가, 조업허가를 받았지만 조업조건을 위반한 경우, 영해침범으로 나뉜다.



보이는데 인명의 살상까지 일어났다. 또한 잠정 조치수역과 서해접경수역(NLL)에 인접하여 조업하다가 취약시간 때 불법조업을 하고 있다 (MIFAFF, 2011; Kim et al., 2012)<sup>8)</sup>. 특히 잠정조치수역은 현재 중국 어선들이 독점적으로 이용하면서 우리나라의 어업주도권이 상실되어 있고 불법어업의 출발점이 되는 경우가 많다.

넷째, 실효성 있는 어업협력이 추진되지 않는 것을 지적할 수 있다. 한중 어업협력은 양국 간 수산자원을 관리 및 이용하고 어업질서를 유지하는데 매우 중요하다. 정부 간에는 공동어업위원회와 그 산하의 해양생물자원분과위원회에서 EEZ의 상호입어와 조업조건을 협의하고 있지만 잠정조치수역을 포함한 자원관리에 대한 구체적이고 실효성 있는 논의는 진척되지 않고 있다. 민간 어업협력 역시 양국 어업인 간에 상호 공존을 위한 조업질서 및 자원관리와 관련하여 실제적인 협력이 이뤄지지 않고 있다. 또한 한중 민간 어업협력의 중국 측 창구는 정부 산하기관에서 주관하고 있고, 어업현장의 의견을 수렴할 수 있는 업종 또는 어업인 중심의 협의체 구성, 협력까지는 진전되지 않고 있다.

마지막으로, 우리나라는 중국과 일본에 대해 상반된 입장이다. 우리나라는 중국뿐만 아니라 일본과도 어업협정을 체결하고 있지만 양국 간 EEZ 상호입어에 대해서는 반대된 대응을 하고 있다. 우리나라는 우리의 EEZ 내에서 중국 어업에 대해 불법어업 방지와 수산자원 보호를 위해 공세적인 입장인 반면, 일본 EEZ의 입어에 대해서는 입어조건의 완화를 요구하는 수세적인 입장이다. 이러한 상반된 대응으로 인해 우리나라는 한중 및 한일 어업협상에서 일관성 있게 대응하지 못하고 있다. 따라서 우리나라는 한중과 한

일 간 협의에서 균형 있는 입장을 견지해야 하는 상황이다.

## 2. 한중 어업관계의 개선 방향

### 1) 기본 방향

우리나라와 중국의 양국 어업은 오랫동안 상호관계를 맺으면서 동일한 어장에서 수산자원을 이용해 왔다. 우리나라에 비해 중국 어업은 양적인 측면에서 어업세력의 우세를 점하고 있다. 중국은 EEZ에 따른 어장 축소, 해양환경 악화 및 남획에 의한 수산자원의 감소 등으로 해면어업의 목표를 ‘제로성장’, ‘마이너스성장’으로 전환했고, 2010년 어업법 개정을 통해 자원관리 중시하는 것으로 정책의 패러다임을 바꾸었다(Li, 2009; Kim, 2004). 하지만 중국 해면어업의 생산량은 1999년에 1,203만 톤으로 정점을 보인 이후 정체·감소했지만 2010년부터 다시 증가하여 2013년에는 1,264만 톤을 기록했다(China fishery statistical yearbook). 이를 고려한다면 중국 어업은 아직까지 성장세를 지속하고 있음을 나타내는 것으로, 이러한 상황에서 우리나라는 중국과의 어업질서를 유지해야 한다는 어려움이 있다. 한편, 최근 국제적으로 수산식량의 수급이 불균형이 심화되고 있는 속에서 한중 양국은 지속적인 어업생산을 위한 수산자원의 관리, 어업경영의 경쟁력 제고, 수산물 소비에 대응한 안정적 공급의 측면에서 공통적인 과제를 가지며 이를 해결하기 위해서는 공동 대응과 협조가 필수적이다.

이상의 상황을 고려한다면 한중 간의 어업질서는 우리나라 어업의 경쟁력을 유지하도록 어업주권을 강화하는 한편, 신뢰와 협력을 바탕으로 양국 어업이 상생할 수 있도록 어업관계를 개

8) 중국에 불법어업이 발생하는 이유는 첫째, 연근해 수역이 경제발전의 중심이 되면서 해양환경이 악화되고 과도한 경쟁조업으로 인해 중국 수역에서 수산자원이 감소하였다. 둘째, 중국 자국 내 수산물 소비와 가격의 증가하면서 어업생산 증대가 우선되고 있고, 중국 어업인의 준법정신이 낮다. 셋째, 중국 연안에는 저인망조업금지선과 선망마력제한선이 설정되어 있어 대형어선은 근해로 진출할 수밖에 없다. 넷째, 중앙정부의 어업구조조정 정책이 지방정부에서 제대로 시행되지 않으며, 어업인 전업 정책에도 불구하고 전업 어업인이 다시 어업현장으로 돌아오는 경우가 많다.

선시키는 방향으로 나아가 할 것이다. 즉 한중 양국은 어업협정의 기본정신인 수산자원의 보존과 합리적인 이용을 도모하고, 우호관계에 입각하여 수산자원의 분할 및 독점 이용에서 공동관리 및 지속적 이용으로 전환할 필요가 있다. 이를 통해 양국 어업은 안정적 어업생산의 달성과 발전적 관계를 유지할 수 있을 것이다.

## 2) 개선 과제

### (1) EEZ 상호입어의 불균형 개선 및 과학적 기반의 자원관리 강화

양국 EEZ에서 상호입어는 중국의 조업척수와 어획할당량을 축소시키면서 2013년부터 등량·등척이 이뤄졌다. 어획량 소진율은 중국 측이 월등한 우위를 점하고 있다. 이러한 어획실적의 차이는 어업협정 당시에 기존의 조업실적을 감안한 것이지만 중국 EEZ 보다 우리 EEZ의 수산자원이 풍부하며 어업세력의 차이가 크기 때문이다. 그 때문에 우리나라 EEZ의 수산자원 고갈과 중국 어선들의 집단조업에 따른 우리 어선들의 조업이 어려움을 겪고 있다. 따라서 중국 어업의 입어 규모(등량·등척)를 우리나라 어업의 조업실적을 감안하여 축소시킬 필요가 있다. 특히, 중국 어선은 자원에 미치는 영향이 큰 저인망과 유자망이 주력이므로 이들 업종을 중심으로 조업척수와 어획할당을 줄여 나간다. 그리고 현재 상호입어는 무상입어 원칙이 적용되고 있는데 입어 불균형을 해소하기 위해서 장기적 관점에서 유상입어의 도입도 검토할 필요가 있다.

또한 상호입어 불균형을 개선하기 위해 우리나라 어선의 중국 EEZ 입어를 강화하는 것을 고려한다. 한중 어업협상을 통해 우리나라의 어획할당량을 확보했다고 해도 실제 조업실적은 매우 미미하다. 그 이유는 중국 EEZ의 수산자원 풍도가 낮고 중국 어선의 선단조업으로 인해 물적 인적 피해의 위험이 있어 입어를 기피하고 있기 때문이다. 따라서 중국 EEZ에 입어실적이 많은 업종을 중심으로 안정적인 어획할당량과 조

업조건을 확보해 나간다. 아울러 이들 EEZ 업종을 지원하기 위한 경제적 제도적 대책도 마련해야 할 것이다.

한편, 지금까지 양국 EEZ 어획할당량은 과학적 기반의 자원조사 및 평가 결과에 따랐기 보다는 정치적인 어업협상에 의해 결정되어 왔다. 앞으로는 EEZ 상호입어는 지속적인 자원이용의 관점에서 과학적 근거가 있는 관리로 전환할 필요가 있다. 국제어업기구와 다국 간의 자원관리에서 생물학적 남획을 방지하기 위해 가장 많이 도입하고 있는 것이 MSY를 기준으로 한 할당량(TAC) 관리이다. 양국 간에 입어량을 산정하고 규제를 할 때 TAC에 근거한다면 보다 객관적이고 자원관리의 효과도 거둘 수 있다. 현재 고등어와 오징어에 대한 어종별 할당량이 시행·시범사업이 진행되고 있으므로 앞으로 대상 어종을 확대해 나가야 할 것이다. 그리고 우리나라 EEZ에 입어하는 중국 어업은 선택적 어획이 어려운 저인망과 자망 업종이므로 어종별 할당량(TAC)을 실행하기 어려운 경우가 있다. 이에 대응하여 업종별 어획총량제의 도입도 검토할 필요가 있다. 아울러 우리나라 EEZ에서 우리나라 어업과 조업분쟁이 많고 자원고갈형 업종인 저인망과 유자망에 대해 조업어장 및 조업시기를 분할하거나 휴어기를 도입하고, 어구손실 및 어장청소 등을 강화하는 대책도 마련한다.

### (2) 잠정조치수역에 대한 조업 강화 및 공동 자원관리시스템 마련

현재 잠정조치수역은 우리나라 어업이 이용하고 있지 않고 대부분 중국 어업이 독점적으로 이용하고 있다. 그 결과 잠정조치수역의 자원수준이 악화되어 있으며, 잠정조치수역의 경계에서 조업하고 있는 일부 중국 어선은 때에 따라 우리 측 EEZ로 들어와 불법어업을 하기도 한다. 이에 대응하여 잠정조치수역에 대한 우리나라 어업의 조업실적의 확보와 공동자원관리를 추진할 필요가 있다. 먼저 우리 어선의 조업실적을

높이는 것은 EEZ 경계획정에 대비하고 우리나라 어업의 생산기반을 확보하고자 한 것이다. 잠정조치수역 일부는 우리나라 EEZ로 편입되는 수역으로, EEZ 경계획정 논의가 이루어질 경우 기존의 이용실적이 문제가 될 수 있다. 물론 국제법 측면에서 한중 어업협정은 어업문제에 국한한 것으로 EEZ의 경계획정과 무관하다는 의견이 지배적이다(Choi, 2009). 하지만 국가 간의 협상에서 간과할 수 없는 것이 실제 조업한 실적이며, 중국 측은 EEZ 경계획정 협상에서 자국이 더 많이 이용하고 관리했다는 것을 주장할 수 있으므로 이에 대한 대응을 해야 한다. 따라서 잠정조치수역에 대한 우리나라 어업의 조업을 강화해 나가고 이를 지원할 수 있는 대책을 수립한다.

한편, 잠정조치수역의 수산자원이 고갈된다면 우선 우리나라 서해 EEZ의 자원수준에 영향을 미치게 되고, 향후 우리 EEZ로 편입되었을 때 수산자원의 손실을 입게 된다. 예를 들어 서해안 대구는 여름철에 잠정조치수역에 서식하고 있어 생태계에 중요한 역할을 하고 있는 것으로 판명되었다(NFRDI, 2011). 따라서 현재 우리나라 EEZ의 수산자원 보호와 불법어업을 사전에 차단하기 위해서는 잠정조치수역에서 수산자원의 공동관리가 마련되어야 한다. 우선적으로 잠정조치수역에 대한 자원조사를 양국에서 해 나가고 자원조사 방법 및 기준 역시 통일된 매뉴얼을 개발하여 적용한다. 이러한 자원조사 결과를 토대로 자원관리가 필요한 어장에 대해서 보호구역 등을 설정하고 어업협정 상에 명시되어 있는 공동의 보존조치와 양적인 관리를 도입해 나간다. 또한 양국 어업의 조업어장을 교대로 이용하거나 황폐화된 어장의 공동청소를 유도한다.

(3) 우리나라 수역에 의존도가 높은 중국지역의 어업정보 수집 강화

한중 어업질서를 확립하고 어업협력의 대안을 수립하기 위해서는 중국 어업에 대한 현상과

조업실태에 대한 분석이 선행되어야 한다. 그러나 중국 어업에 대한 공식적인 통계로는 중국어업통계연감이 있지만 여기에는 중국 어업의 전반에 대한 자료만 있을 뿐 우리나라 EEZ에 입어하는 지역에 대한 어업구조를 파악하기 힘들다. 그러다 보니 선적지별 조업형태, 생산실적, 지방정부의 어업정책 등에 관한 정보가 부재한 실정이며 어업협상에서 중국 측을 설득할 수 있는 다양한 협상카드가 없다.

현재 우리나라 EEZ에서 조업하는 중국 어업은 주로 산동성과 요녕성을 근거지로 하고 있다. 산동성의 어업은 어선규모가 크고 주로 제주도 와 서해 중부 및 남부 수역에서 조기, 고등어, 삼치 등을 어획하고 있다. 반면에 요녕성의 어업은 어선규모가 작고 서해 북방의 NLL 주변에서 꽃게 등을 어획한다(Kim et al., 2012). 이들 지역의 어업은 잠정조치수역과 우리나라 EEZ에서 입어하면서 우리나라 어업과 분쟁을 일으키고 있다. 일본의 경우, 중일 어업협정의 체결 이후 지속적인 조사를 통해 일본 EEZ의 조업의존도가 높은 절강성 지역의 어업실태 자료를 축적하여 이를 어업협상 때 적절하게 활용하고 있다. 하지만 우리나라는 우리 EEZ의 입어 전진기지인 산동성과 요녕성에 대한 어업정보가 상당히 제한적이다. 따라서 이들 지역의 어업에 대한 정확한 실태와 정보를 수집해 나갈 필요가 있다. 중국 정부로부터 이들 지역의 어업과 관련된 자료를 얻기는 현실적으로 불가능하기 때문에 연구기관, 대학 등과 연구협력의 형태로 추진하는 것을 생각해 볼 수 있다.

(4) 어업질서 확립을 위한 실효성 있는 거버넌스체계의 구축

한중 어업관계에서 가장 어렵고 해결해야 할 과제가 불법어업의 문제이다. 중국 불법어업은 우리 수역에서 수산자원의 고갈은 물론 우리 어업에게 많은 피해를 주고 있으며 단속과정에서 인명피해가 발생하는 등 양국 어업협력을 저해

하는 걸림돌이다. 이에 대응하여 우리 정부는 중국 불법어업을 단호하게 대처하면서 협상력을 통해 중국 정부에 대해 불법어업 대책을 마련하도록 촉구할 필요가 있다. 우리 정부는 2011년에는 불법어업 근절 종합대책을 수립·실시하고 있지만 많은 수의 중국 어선을 감시하고 단속하는데 막대한 시간과 비용이 수반되므로 한계가 있다(MIFAFF, 2011)<sup>9)</sup>. 따라서 정부 간 어업협력의 강화와 더불어 민간 어업협력을 확대할 필요가 있다. 정부 간 어업협력은 수산자원의 합리적 관리 및 지속적 이용, 우리 어업의 피해 최소화, 중국 불법어업 단속체계 강화, 민간 어업협력 지원 등을 통해 어업협력을 주도해 나간다. 특히 불법어업과 관련해서 VMS 장착, 어획물 증명제 도입, 처벌 강화 등을 검토한다.

한편, 민간차원의 어업협력을 활성화하는 것이 필요하다. 민간 어업협력은 어업분쟁을 최소화하고 어업질서를 확립함으로써 양국 어업이 상생할 수 있는 어업관계를 만드는데 기초가 되는 중요한 분야이다. 현재 민간 어업협력의 창구는 우리나라는 한국수산회, 중국 측은 중국어업협회이다. 중국어업협회는 정부 산하단체로서 현장에 있는 중국 어업인의 입장을 대변할 수 없을 뿐만 아니라 어업질서 확립, 자원관리 등과 관련한 실제적인 협력을 추진하는데 한계가 있다. 이를 개선하기 위해 중국 측 민간 어업협력 대상을 중국어업협회 이외에도 우리나라 EEZ에 입어하는 업종의 단체 또는 어업인으로 확대할 필요가 있다. 즉 실제 어업현장에서 발생하는 양국의 어업분쟁을 논의할 수 있는 주체가 어업협력이 대상이 되어야 할 것이다. 그리고 양국 민간 어업협력에서 한중 어업협정에 영향을 받은 업종의 어업인들이 중심이 되는 업종별 협의회를 구성하는 것을 고려한다. 예를 들어 한일 민간 어업협력에서는 업종별로 협의회가 조직

되어 업종 간에 활발한 교류를 하고 있는데 여기서 현안문제를 발굴하고 이의 해결방안을 모색하거나 정부에 협상 의제를 올리고 있는데 이를 벤치마킹할 필요가 있다.

다음으로 민간차원의 어업협력에서 양국 연구기관 간의 협력도 중요하다. 다행히 2013년 우리나라 국립수산물품질관리원과 중국 수산과학연구원 간에 ‘한중 수산공동연구센터’를 발족하여 공동워크숍을 개최하는 등 자연과학 분야에서 연구협력이 이뤄지고 있다(NFRDI, 2014). 이에 더해 사회과학 분야의 연구협력과 교류도 추진할 필요가 있다. 양국이 협력적인 어업관계를 구축하고 공동으로 수산자원을 관리하기 위해서는 양국 어업정책 및 제도, 어업실태, 자원관리, 수산물 소비 및 유통, 무역 등에 대한 연구를 통해 상호이해를 해야 하기 때문이다. 이상의 한중 정부 간, 민간차원의 어업협력들이 추진되어 상호 신뢰가 쌓여가게 되면 장래에 양국의 공동어업 관리가 실현될 수 있을 것이다.

## V. 결 론

본 연구는 한중 어업협정에 근거한 양국 어업질서의 이행 실태를 진단하여 어업관계의 개선 방향을 제시한 것이다. 우선 어업질서의 이행 실태는 한중 어업협정에 명시되어 있는 EEZ 상호입어, 잠정조치수역의 자원관리, 어업협력으로 구분하여 분석하였다. 이 분석결과를 바탕으로 현행 어업질서의 한계와 어업관계의 개선방향 및 과제를 제시하였다. 본 연구의 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

2001년에 발효된 한중 어업협정은 양국의 어업 분야에 처음으로 체결된 어업질서의 기본적인 틀로서 작용하고 있다. 이에 근거하여 양국의 어업은 우호적인 관점에서 EEZ에 상호입어를

9) 2011년 우리 정부는 불법조업 근절 종합대책을 수립하여 단속역량(대형함정 증가, 단속장비 확충 등)을 확충하고 벌칙(벌금 2억 원으로 상향, 어구 및 어획물 몰수 도입 등)을 강화하였다. 그리고 외교협의체를 설치하여 외교대응력을 높였다.



하고 있고 수산자원의 보존과 합리적 이용을 위한 어업협력의 기반이 마련되었다고 평가할 수 있다. 하지만 한중 어업질서는 다음과 같은 한계가 존재하고 있다. 첫째, 실질적 자원관리를 위한 공동의 대응이 담보된 상태이다. 둘째, 양국의 상호입어 할당량과 조업실적과의 괴리가 존재한다. 셋째, 중국의 불법어업이 지속적으로 발생하고 있다. 넷째, 실효성 있는 어업협력이 추진되지 않고 있다. 마지막으로, 우리나라는 중국과 일본에 대해 상반된 입장으로 인해 어업협상에서 일관성 있는 협상력을 발휘하기 어려운 상황이다.

이러한 상황을 감안할 때 한중 간의 어업질서는 우리나라 어업의 경쟁력을 유지하도록 어업주권을 강화하는 한편, 신뢰와 협력을 바탕으로 양국 어업이 상생할 수 있도록 어업관계를 개선시켜 나가야 할 것이다. 한중 양국은 어업협정의 기본정신에 입각하여 수산자원의 보존과 합리적인 이용을 도모하고 우호관계를 증진시켜 나가야 하며 이를 우리나라가 주도적으로 추진할 필요가 있다.

한중 간 협력적인 어업관계로 나가기 위한 과제로는 첫째, 양국 EEZ 상호입어의 불균형을 조업실적에 맞추어 개선하고, 과학적 기반을 둔 양적인 자원관리를 강화해 나간다. 둘째, 우리나라 어업이 조업하고 있지 않는 잠정조치수역에서 우리의 조업실적을 확보하고 공동의 자원조사를 통해 공동자원관리체계를 정착시켜 나간다. 셋째, 한중 어업질서를 확립하고 어업협력의 대안을 마련하기 위해서 우리나라 EEZ에 입어하는 중국 지역을 중심으로 어업정보의 수집을 강화할 필요가 있다. 마지막으로, 양국의 불법어업 문제를 해결하고 동반자적인 어업관계를 만들기 위해서 민간 주도의 거버넌스체계를 구축한다.

이상의 과제들은 단기간 내에 성과를 내기는 어려울 것이다. 왜냐하면 양국은 어업발전의 격차가 있고 이해관계가 상반되는 면이 존재하기 때문이다. 하지만 중국 역시 어업협력의 필요성을

공감하고 있으며, 자국의 지속적인 어업생산을 위해 우리나라와 협력적인 어업관계를 구축하는 것이 국익에 부합된다는 점을 인식하고 있을 것이다. 따라서 우리나라는 중장기 관점에서 인내심을 가지고 한중 어업관계를 개선하기 위한 다양한 어업협력을 추진해야 할 것이다. 우선 한중 공동어업위원회가 중심이 되어 수산자원의 지속적 생산과 양국의 어업이익을 조화시킴으로써 공동관리의 기초를 만들어 나간다. 아울러 우리나라의 어업단체, 연구기관 등에서도 중국과의 교류와 협력을 주도할 수 있도록 노력이 따라야 할 것이다. 이러한 것들이 하나씩 결실을 맺어 간다면 장래에 한중 간 공존할 수 있는 어업협력체제가 이루어질 것이며, 나아가서는 동북아 수역 전체를 대상으로 공동어업관리 또는 다자간 어업협력기구까지 실현될 수 있을 것이다(Shim, 2008). 이 연구에서 제시한 한중 어업관계의 개선 과제가 한중 어업의 상호공존과 더불어 우리나라 어업의 경쟁력을 확보하는 데 기여하기를 기대한다. 마지막으로, 한중 어업협정 이후 양국 어업구조, 업종별 경영상황 등에 대한 분석도 필요하지만 본 연구에서는 다루지 못했다. 이들에 대해서는 향후 연구과제로 남겨두며 추가적인 연구가 필요하다.

## REFERENCES

- China fishery statistical yearbook(CFSY), 1990 – 2013.
- Choi, J. H. (2009), "Analysis on Effect of Enforcement of Korea-China Fisheries Agreement," *Maritime Law Review*, 21 (1), 1 – 25.
- Jeong, H. U. (2005), "Extinction of Transitional Zone under Korea-China Fisheries Agreement and change of fisheries order in the Yellow Sea," *Trends and practices of international law*, 4 (2), 48 – 53.
- Kataoka, C. (2006), "History of Fisheries Relationship among Japan, Korea, and China I," *Bulletin of the Faculty of Fisheries, Nagasaki University*, 87, 15 – 26.



- Kataoka, C. and Nishida, A. (2007) "History of Fisheries Relationship among Japan, Korea, and China II," *Bulletin of the Faculty of Fisheries*, Nagasaki University, 88, 137–158.
- Kim, D. Y. (1999), "Reorganization of International Fisheries Regime in the East China Sea and the Yellow Sea," *The Journal of Fisheries Business Administration*, 30 (1), 113–114.
- Kim, D. Y. and Kataoka, C. (2004), "Structural Changes in Marine Fisheries of China and Transition of Fisheries Policies," *Ocean Policy Research*, 19 (1), 54–72.
- Kim, D. Y. et al. (2012), *Research on countermeasures against the illegal of Chinese fishery*, Korea Maritime Institute, 71–104.
- Li, X. (2009), "A study on the deployment process and fisheries management policy of China fishery," Doctoral Dissertation, Tokyo University of Marine Science and Technology, Tokyo, Japan.
- Ministry of Oceans and Fisheries(MOF) (2013), *Measures to prevent illegal operation of fisheries in China*, 3–10.
- Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries(MIFAFF) (2011), "Strict enforcement of illegal China fishing operation in the Korea EEZ," Brief note, 5–7.
- MOF, "Guidance and Negotiation Division(2013)," Inside data.
- National Fisheries Research & Development Institute(NFRDI) (2006), "The Protection needed for cod-rearing in Korea-China Provisional Measure Zone: The confirmation of massive cod fry habitant in Korea-China Provisional Measure Zone," Press release.
- National Fisheries Research & Development Institute(NFRDI) (2011), "Where is the cod raised in the Yellow-sea? The cod is identified to inhabit in Korea-China Provisional Measure Zone," Press release.
- National Fisheries Research & Development Institute (NFRDI) (2014), "The strength of research exchange and operation council and the host of joint workshop in Korea-China fisheries joint-research center," Press release.
- Park, J. Y. and Choi, J. H. (2000), "Evaluation and Future Tasks of the Korea-China Fisheries Agreement," *The Journal of Fisheries Business Administration*, 31 (2), 67–91.
- Shim, H. J. (2008), "A Study on the Construction of the Multiple Fishery Cooperation System Between Korea, China and Japan," *The Journal of Fisheries Business Administration*, 39 (2), 81–105.
- The Suisan-Keizai Daily News(Japan), 2013. 4. 12.