

## 일본과 러시아 간 어업질서의 재편에 따른 양국 어업관계의 변모<sup>†</sup>

김 대 영\*

한국해양수산개발원 수산연구본부

### **A study on the transformation of the fisheries relations in accordance with the changes in Japan and Russia Fisheries Agreement**

Dae-Young Kim\*

*Fisheries Research Division, Korea Maritime Institute, Busan, 49111, Korea*

#### **Abstract**

This research examined the transformations of the fisheries relations between Japan and Russia since the establishment of the Exclusive Economic Zone (EEZ) system. The author reviewed the transformations with investigation on mutual fishing access to EEZ including salmon & trout catches. The Japan-Russia fisheries relations have evolved through multiple developmental stages, which include mutual fishing access to EEZ, the reductions of a fishing quota to balance catches of the nations, provision of financial and technical support, and a payment system of EEZ fishing access fee. The Japanese salmon industry also has done similar practices, continuing to catch salmon and trout in the Russian EEZ. Additionally, Japan and Russia have attempted to develop joint fisheries projects and to assure fishing operation safety around Kuril Islands. The case of Japan-Russia mutual fishing access shows that a country that has authority over crucial fisheries resources tends to establish specific conditions of mutual fishing access so that it maximizes its national interest. Thus, this case gives us implication what could be future directions of Korea-China-Japan multinational fishing access. The principle of same number of fishing vessels and quantities of catches has worked in existing mutual fishing access to EEZ among Korea, China, and Japan. However, it is expected that a nation that is endowed with abundant fisheries resources would limit counterpart's fishing access to its EEZ. Therefore, Korean fisheries administration should prepare for all possible situations like a dramatic

접수 : 2015년 7월 22일 최종심사 : 2015년 8월 17일 게재확정 : 2015년 8월 19일

<sup>†</sup>이 논문은 한국해양수산개발원 기본연구인 「한·일 어업협정에 따른 상호입어체제 개선방안 연구」(2011)의 일부를 수정·보완한 연구임.

\*Corresponding author : 051-797-4552, kimdy993@hanmail.net

cut in fishing quota and the termination of fishing access. International fisheries cooperation and payment of fishing access could be viable options for such a situation.

Keywords : Korea-Russia fisheries agreement, Fisheries resource management regime, Mutual common of piscary, International fishery relation

## I . 머리말

1977년 세계 주요 연안국은 12해리 영해, 200해리 수역을 설정하면서 국제적인 해양 관할권은 본격적인 200해리 시대로 접어들었다. 이러한 세계적인 추세에 따라 동북아 수역에서도 해양질서의 확대가 있었지만 각국의 200해리에 대한 대응은 달랐다. 일본과 러시아(옛 소련), 북한 등은 1997년에 200해리 어업수역을 설정했지만 한국과 중국 등은 이를 설정하지 않았다. 동북아 수역에서의 200해리체제가 불완전하게 된 이유는 분단국가의 존재, 정치·경제체제의 차이, 영토문제 등으로 각국 간 대립이 존재했으며, 어업에 한정하더라도 이해관계가 달랐기 때문이다 (Kataoka, 2006).

당시 원양어업의 의존도가 높았던 일본은 유엔해양법 회의에서 ‘좁은 영해, 넓은 공해’를 주장하면서 연안국의 관할권 확대에 반대했으나 1977년 7월에 영해 12해리, 200해리 어업수역을 설정하였다. 일본이 해양질서에 대한 태도를 바꾼 것은 당시 소련(현 러시아)이 200해리 어업수역의 선언에 대응하기 위해서였다<sup>1)</sup>. 또한 동경 135도 이서의 동해 및 동중국해에는 200해리 적용을 제외했고 한국과 중국의 어선에도 적용하지 않았다. 그 이유는 독도와 센카쿠열도를 둘러싼 한국, 중국과 영토문제를 피하려 했으며, 한국과 중국이 200해리 어업수역을 설정하지 않았고 이들과 한·일, 중·일 어업협정이 체결되어 있었기 때문이다. 그리고 당시 일본의 어업세

력이 주변국보다 압도적 우위에 있었으므로 기존의 어업질서는 일본에게 유리하다고 판단하였던 것이다(Kim, 1999). 그 이후 1994년 유엔해양법이 발효되면서 한·중·일 3국은 EEZ체제에 부합한 양자 간 어업협정을 새롭게 체결하여 EEZ 상호입어, 잠정적 수역에서 공동 어업관리 등을 통해 어업관계를 유지하고 있다.

한편, 동북아 북방의 홋카이도(北海道) 이북 수역과 접하고 있는 일본과 러시아는 오래전부터 어업관계를 맺어 왔는데 공식적으로는 1956년에 ‘일·소 어업조약’을 체결하여 어업질서를 유지해 왔다. 그리고 1977년 양국이 200해리체제로 이행함에 따라 양국은 200해리 수역의 상호입어와 연어·송어의 어획을 인정하는 어업질서를 추가하였다. 현재 일본과 러시아 간의 어업질서는 EEZ 상호입어를 규정하는 협정과 러시아산 연어·송어어업을 규정하는 협정 등으로 나뉘어 있다. EEZ 상호입어는 어획할당량을 기준으로 하고 있는데 협정 초기부터 등량화를 지향했으며, 연어·송어 어획 역시 일본의 어획할당량이 감소되어 왔다. 이러한 양국 어획할당의 등량 또는 감소는 어업세력이 상대적으로 큰 일본어업의 축소를 의미한다.

이상의 배경 하에서 본 연구는 일본과 러시아 간 어업관계의 변화를 200해리체제 전후의 어업질서 재편을 통해 검토하고자 한다. 어업질서의 재편은 각국 어업세력의 균형을 맞추는 방향으로 작용한다고 할 수 있다. 즉 양국이 어업세력이 불균형을 이루는 경우, 한정된 어업자원의 이

1) 1991년에 소련연방이 해체되어 러시아연방이 탄생하였기 때문에 본 연구에서는 시기에 따라 소련 또는 러시아라는 국가명칭을 병행해서 사용한다.

용과 어업세력의 균형을 맞추기 위해 어업협정을 통해 어업세력이 큰 국가의 어업을 규제하게 된다. 따라서 본 연구에서는 일·러 어업세력의 격차(어선척수 및 어획할당량)를 해소하는 어업교섭 또는 협의과정을 주목하여 양국 간 이해관계의 특성을 파악한다.

본 연구에서 일본과 러시아 간의 어업질서와 어업관계를 주목한 이유는 동북아 수역에서 양국의 어업질서가 가장 오랫동안 유지되어 왔고, 동북아 수역의 한·중·일 3국의 어업관계와 반대로 일본어업이 러시아수역에 대한 입어의존도가 높은 상황에서 진행되었기 때문이다. 즉 한·일, 중·일 어업질서에서 일본은 자국 EEZ에서 한국과 중국 어선의 입어를 규제하는 입장이지만, 일·러 어업질서에서 일본은 러시아 EEZ에 자국어선의 안정적 조업을 희망하고 있다. 따라서 일·러 간 어업질서의 변화에 따른 어업관계의 특징을 파악하고 어업교섭 과정에서 일본측의 대응을 살펴봄으로써 향후 한·중·일 간 어업관계의 설정에 기초자료를 제공할 수 있다고 판단된다.

## II. 일·소(러) 간 어업질서의 전개 과정

### 1. 200해리체제 성립 이전

#### 1) 일·소 어업조약의 체결

일본과 러시아가 어업관계를 맺게 된 때는 1750년대로서 당시 일본이 쿠릴 열도와 캄차카 반도의 주변수역에서 어장을 개발하면서부터이

다. 그 이후 1850년 러·일 전쟁에서 승리한 일본은 ‘일·러 어업협정’을 체결하여 러시아 영해에서 조업을 확대하였다. 제1차 세계대전 이후 1928년에 ‘일·소 어업협정’이 체결되었다(Chio, 2011)<sup>2)</sup>.

한편, 제2차 세계대전의 패전국인 일본의 어업은 1945년에 설정된 ‘맥아더 라인’에 의해 외연적 확대를 제한받았다<sup>3)</sup>. 맥아더 라인은 1952년 샌프란시스코조약(대일 강화조약)의 발효 직전에 소멸됨에 따라 일본은 모선식 연어·송어어업과 기지식 유자망어업의 조업을 재개하면서 급속한 성장을 보였다. 일본의 어업세력 증강은 연어·송어 자원에 심각한 타격을 입히게 되었다. 이에 대해 소련(현 러시아)은 극동해역에서 연어·송어의 감소는 일본어업의 공해에서 남획으로 인한 것이며, 연어·송어의 적절한 보존조치를 위해 1956년 3월에 ‘불가닌 라인’을 설정했다<sup>4)</sup>. 즉 소련은 관계국과의 협정을 체결하기까지 오호츠크해, 알류산 열도 주변 수역에 대해 ‘극동 연어·송어 어로조정지대’를 설정하였다. 이 어로조정지대에서 연어·송어의 어획은 소련정부의 특별허가가 필요하며, 어획시기, 어획량 등의 세부적인 규제가 마련되었다<sup>5)</sup>.

이러한 소련의 조치는 연어·송어의 어획 증대에 노력했던 일본으로서는 커다란 한계에 직면하였는데 이를 타개하기 위해 일본과 소련은 어업협상을 실시하여 1956년 5월에 ‘일·소 어업조약’을 체결하였다<sup>6)</sup>. 이 조약에 의한 일본어업의 규제구역은 불가닌 라인보다 확대되었다.

- 
- 2) 러시아는 1917년 러시아 혁명이 일어날 때까지 대제국을 이루다가 1924년 소비에트 사회주의 연방공화국, 즉 소련이란 공산정권 탄생하였으나 1991년 소련이 해체되어 러시아연방으로 재탄생되었다.
  - 3) 맥아더 라인은 제2차 세계대전이 종결된 1945년 9월 연합국 총사령부(GHQ)가 일본 근해에 선포한 선으로 이 선 외측에서는 일본어선의 조업이 금지되었다. 맥아더 라인은 1946년과 1949년 두 차례에 걸쳐 확대되었다.
  - 4) 불가닌 라인의 정식명칭은 ‘극동 소련 영해에 인접하는 수역의 공해에 있어서 연어·송어자원의 보호 및 어획종정에 관한 소련연방각료회의 결정’이다.
  - 5) 1956년 말에는 일·소 공동선언이 채택되어 양국 국교가 정상화되었는데 이들 국교회복은 일·소 어업조약의 발효를 전제로 이루어졌다. 水上千之(1995), 日本と海洋法, 有信堂, 195-204.
  - 6) 정식 명칭은 ‘북서태평양 공해에 있어서 어업에 관한 일본국과 소비에트사회주의공화국연방 간의 조약’이다.

일·소 어업위원회에서 매년 규제구역에 대한 연어·송어의 어획량 및 금지구역의 설정, 청어 및 게의 체장제한, 치어 어획금지 등을 결정하였다. 그리고 어업조약의 집행은 공해자유의 원칙에 따라 기국주의를 원칙으로 하지만, 체결국(소련)에 의한 임검, 나포, 체포도 가능하도록 되었다(Mizukami, 1995).

2) 일·소 어업조약의 체결 이후

‘일·소 어업조약’의 체결 이후 연어·송어 자원은 회복되지 않았는데 소련은 일본어업의 과도한 조업 때문인 것으로 하여 규제구역과 금지구역을 확대시켰다. 1957년 제1회 일·소 어업위원회가 결정한 연어·송어어업의 규제수역은 모선식의 경우, 소련 영토 및 도서부터 약 40해리 외측으로 확대된 반면, 기지식 유자망(조

업구역은 북위 84도 이남 태평양)의 경우, 20해리 바깥으로 조약 이전보다 약간 축소되었다. 그 이후 어업조약의 규제수역은 1958년 캄차카반도 동쪽(일부 제외)의 20해리로 변경되었고, 1959년에 오호츠크해역이 금어구로 되었다. 1960년 북위 84도 이남의 규제구역 2개소, 1961에 1개소의 금지구역이 추가되었다. 1962년에는 북위 45도 이북의 동해, 오호츠크해역도 금지구역으로 되었다.

또한 소련은 1960년에 개최된 일·소 어업위원회에서 북위 45도 이남의 일본어선 조업을 문제삼았는데, 그 결과 1962년부터 연어·송어 규제구역이 확대되었다. 소련은 어업조약 체결 이후 어업규제에도 불구하고 연어·송어 자원이 회복되지 않은 것은 규제구역 외측에서 일본어

Table 1. Japan-Russia Fisheries Relations

Year	Description
1952	· Abolishment of the MacArthur line; Japanese fisheries in the north pacific ocean resumed
1956	· Establishment of the Bulganin line · Conclusion of Japan-Soviet Union fisheries agreement · Japan-Soviet Union Joint Declaration of 1956
1969	· Conclusion of Japan-Soviet Union crab agreement
1972	· Conclusion of Japan-Soviet Union shellfish agreement
1976	· Establishment of the Soviet Union's 200-miles fisheries zones
1977	· Establishment of the 200-miles fisheries zones of Japan · Conclusion of Japan-Soviet Union provisional fisheries agreement: It allowed Japanese vessels to access Soviet fisheries zones. · Conclusion of Soviet Union-Japan provisional fisheries agreement: It allowed Soviet vessels to access Japanese fisheries zones.
1978	· Conclusion of Japan-Soviet Union cooperation agreement: A provisional agreement for Japanese catches of salmon and trout in Soviet fisheries zones
1984	· The Soviet Union accepted UNCLOS, declaring the Soviet EEZ · Conclusion of Japan-Soviet Union destination offshore fisheries agreement: Existing fisheries agreements that concluded in 1977 were replaced by one comprehensive agreement.
1985	· Conclusion of Japan-Soviet fisheries cooperation agreement: It replaced the existing fisheries agreement
1988	· Japanese vessels began to catch salmon and trout in the Soviet EEZ
1991	· Dissolution of Soviet Union : The Russia Federation succeeded the existing agreements.
1992	· Cessation of salmon and trout in high seas because of the ban on the Norwegian drift net fishery
1998	· Conclusion of the operation framework agreement for the waters surrounding the Northern Island · Federal act on the exclusive economic zone of the Russian Federation
2001	· The Russia Federation introduced ITQs and Quota Auctions: Strengthening fisheries management by a market system

Sources : Japanese Fisheries Agency. (2003), Japanese Fisheries Diplomacy, reference material.

선의 어획 때문이며, 연어·송어가 서식·회유하는 해역 전체를 규제해야지만 ‘일·소 어업조약’의 목적을 달성할 수 있다고 주장했다. 소련은 1961년 어업위원회에서 북위 45도 이남의 규제를 요구하였고, 1962년 어업위원회에서도 이 문제를 제기하였다. 어업위원회의 협의 결과, 기존 연어·송어 규제구역을 A구역으로 하고, 그 이외 지역을 B구역으로 하여 일본 측이 자주 규제를 도입하는 것으로 합의를 보았다. 또한 B구역에서는 일본 감시선에 소련 공무원이 승선하여 공동단속을 실시하게 되었다.

연어·송어 어획량의 규제는 1957년 12만 톤이었던 것이 1962년에 A구역 5.5만 톤, B구역 6만 톤, 1966년에는 A구역 4.8만 톤, B구역 4.8만 톤으로 축소하였다. 이에 따라 일본은 1962년과 1970년에 대규모 감척사업을 단행하였다. 청어에 대해서도 어업조약 체결 이후, 체장제한과 조업구역이 강화되어 1971년에는 북위 55도 이북 오토츠크해에서 4월 1일부터 6월 25일까지 상업어획이 금지되었다.

지금까지 살펴본 바와 같이, ‘일·소 어업조약’은 200해리체제가 성립하기 전까지 북서태평양 공해에서 일본과 소련 양국의 어업관계를 규정한 기본적인 틀이었으며, 소련수역에서 조업하는 일본어업에 대한 규제가 강화되어 왔다. 하지만 그 외에 공해에서 대구, 명태, 은대구 등의 저서어종들은 자원량이 풍부하였기 때문에 일본어업은 자유로운 조업을 하였다(Mizukami, 1995). 한편, ‘일·소 어업조약’ 이외에 1969년 ‘일·소 개협정’, 1972년 ‘일·소 조개협정’이 체결되었는데, 이들은 200해리체제로 이행되기 이전인 1976년까지 존속하였다.

## 2. 200해리체제 성립 이후

### 1) 200해리 어업수역의 설정

1973년부터 시작된 제3차 유엔해양법 회의기간 중인 1977년에 미국, 캐나다, 소련 등의 연안국들이 200해리 어업수역 또는 EEZ를 설정하여 해양이용의 자유에서 분할의 시대로 접어들었다. 이 중 소련은 1976년에 ‘소련 연안에 접속하는 해역에서 생물자원의 보호와 어업규제에 관한 잠정조치’를 공포하고, 1977년 3월부터 200해리 어업수역을 시행하였다<sup>7)</sup>. 그동안 소련의 200해리 수역과 북방 4섬 주변수역에서 어업활동을 해 온 일본으로서는 커다란 타격을 받게 되었다<sup>8)</sup>. 이에 대응하여 일본은 소련어선의 일본수역 조업을 감안하여 1977년 5월에 ‘어업수역에 관한 잠정조치법’(영해 12해리, 어업수역 200해리)을 제정하여 7월부터 시행하였다(Hasegawa et al., 1988).

유엔해양법 회의에서 당초 소련은 200해리체제에 반대하는 입장이었으나 미국, 캐나다, 유럽 각국의 200해리 선언에 보조를 맞추어 200해리 어업수역을 도입하였다. 즉 소련의 200해리 선언은 어업수역의 설정이라는 세계 해양질서의 흐름에 따르는 것이 국익에 유리하고, 자국어선이 외국수역에서 퇴출로 인한 어획감소를 자국어업수역에서 어획으로 보충하려고 판단했던 것이다(Mizukami, 1995). 일본 역시 200해리체제의 도입은 소련의 200해리 도입에 대응하기 위한 것으로, 동중국해·황해, 동해의 한국과 중국에 접한 해역에는 200해리 어업수역을 설정하지 않았고 양국 어업에 대해서도 규제가 제외되었다. 그 이유는 당시 일본의 어업세력이 주변국보다 우위에 있었기 때문에 기존의 한·일, 중·일

7) 주요 내용은 200해리 수역에서 어류와 기타 생물자원에 대한 주권적 권리를 행사하고, 소하성 어류에 대한 200해리 수역을 넘어서도 권리가 미친다. 그리고 외국어선의 조업은 소련과의 양자 간 어업협정이 필요하며, 매년 총허용어획량 및 외국어선의 허용량을 결정하여 할당하는 것으로 되어 있다.

8) 1975년 기준으로 일본어선의 소련수역에서 어획량은 약 112.2만 톤이었으며, 주요 어업은 저인망, 북전선, 북방트롤, 유자망 등이었다. 소련어선의 일본수역에서 어획량은 약 52.7만 톤으로 추산되었다. 北野 裕. (1980), 北海道海域底魚資源, In 青山恒雄(編), 底魚資源, 恒星社厚生閣, 204-228.

어업협정은 일본에게 유리하게 작용할 것으로 판단했던 것이다<sup>9)</sup>.

한편, 소련과 일본은 200해리 시대로 이행에 따라 새로운 어업질서가 필요하여 협상을 시작했다. 그 결과, 1977년 양국 200해리 내에서 어업질서를 규정하는 ‘일·소 어업잠정협정’과 ‘소·일 어업잠정협정’을 각각 체결하였다. 또한 양국의 공해어업과 관련하여 1978년에 ‘일·소 어업협력협정’을 체결하였는데, 이 협정은 1956년에 체결한 ‘일·소 어업조약’을 대신하는 것으로서 일본어선의 소련산 연어·송어 어획을 규정한 것이다.

2) 유엔해양법 성립 이후

1983년 제3차 유엔해양법회의 제11회기에서 유엔해양법이 채택되었다. 이에 따라 세계 해양질서는 공식적으로 영해와 공해의 이차원적 구조에서 영해, EEZ, 공해의 삼차원적 구조로 확대되었다. 소련은 1984년 유엔해양법을 비준하고 경제수역 설정에 관한 소련연방최고회의간부회령을 발표하여 EEZ체제에 대비했다. 이러한 상황에서 일본과 소련은 기존의 어업협정을 폐기하기로 합의를 하였고, 1984년에 ‘일·소 지근근해어업협정’을 체결하였다. 이 협정은 기존의 ‘일·소 어업잠정협정’과 ‘소·일 어업

Table 2. Fisheries order between Japan and Russian Federation

Agreement title	Japan-Soviet Union destination offshore fisheries agreement (1984 signed)	Japan-Soviet fisheries cooperation agreement (1985 signed)	The operation framework agreement for the waters surrounding the Northern Island (1998 signed)
Official title	Japan-Soviet Union destination offshore fisheries agreement	Japan-Soviet fisheries cooperation agreement	Agreement between the Government of Japan and the Government of the Russian Federation on some matters of cooperation in the field of fishing operations for marine living resources
Expiration date	Until 1987.12.31. However, it will be auto-renewed annually unless authorities give a notice for denouncement six months before.	Until 1987.12.31. However, it will be auto-renewed annually unless authorities give a notice for denouncement six months before.	Until 2004. 5. 21. However, it will be auto-renewed annually unless authorities give a notice for denouncement six months before.
Contents	<ul style="list-style-type: none"> <li>● The agreement determined fishing conditions in both countries' EEZ</li> <li>- Specific conditions (e.g. quota) were determined by Japanese and the Soviet government based on information from Japan-Soviet Union fisheries committee.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Cooperative framework for the Russian salmon and trout fisheries</li> <li>● For the fisheries cooperation of natural resources in north-west Pacific ocean</li> <li>- Japanese catches for salmon and trout are subject to the agreement between Japan-Soviet Union fisheries committee</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aiming to further develop and enhance the traditional and mutually beneficial relations between both countries in the field of fisheries.</li> <li>- Operations for living resources carried out by Japanese fishing vessels in the waters will be implemented in accordance with a memorandum of understanding agreed each year between organizations from both countries.</li> </ul>

Sources : Japanese Fisheries Agency. (2003), Japanese Fisheries Diplomacy, reference material.

9) 1975년 당시 일본의 해면어획량 9,573천 톤 중 외국의 200해리 수역(전면적으로 설정된 경우를 가정하여 추정)에서의 어획량은 3,744천 톤으로 전체의 전체 39%를 차지한다. 이 중 미국수역이 1,410천 톤, 소련수역이 1,396천 톤으로 가장 크다. 한국수역은 177천 톤, 북한수역은 64천 톤, 중국수역은 152천 톤이다. 한편, 외국어선의 일본수역에서의 조업은 소련이 300-400천 톤, 한국이 5-10천 톤, 대만이 1천 톤, 중국과 북한은 없는 것으로 추정되었다. 森実孝郎(1977), 新海洋法秩序と日本漁業, 創造書房, 120-125.

잠정협정'을 하나로 통합한 것으로 일·소 양국 200해리 수역에서 상대국 어선의 입어를 규정한 것이다. 이듬해인 1985년에는 '일·소 어업협력협정'을 체결하였다. 이 협정은 1978년에 체결된 '일·소 어업협력협정'을 대신하는 것으로서 이에 근거하여 일본은 소련 200해리 수역 또는 자국수역에서 소련산 연어·송어를 어획하였다<sup>10)</sup>.

한편, 1991년 소련(연방)이 해체되고 러시아(연방)가 탄생했는데 일본과의 체결한 어업협정들은 그대로 존속되었다. 1992년 유엔에서 공해에서 연어·송어를 어획하는 유자망어업의 금지가 결의됨에 따라 1993년부터 러시아산 연어·송어어업이 금지되었다. 그리고 일·러 양국은 1998년에 제2차 세계대전 이후 러시아가 점령 중인 북방 4섬의 주변수역에서 일본어선의 어업활동을 보장하는 '북방 4섬 주변수역 조업질서협정'을 체결하였다.

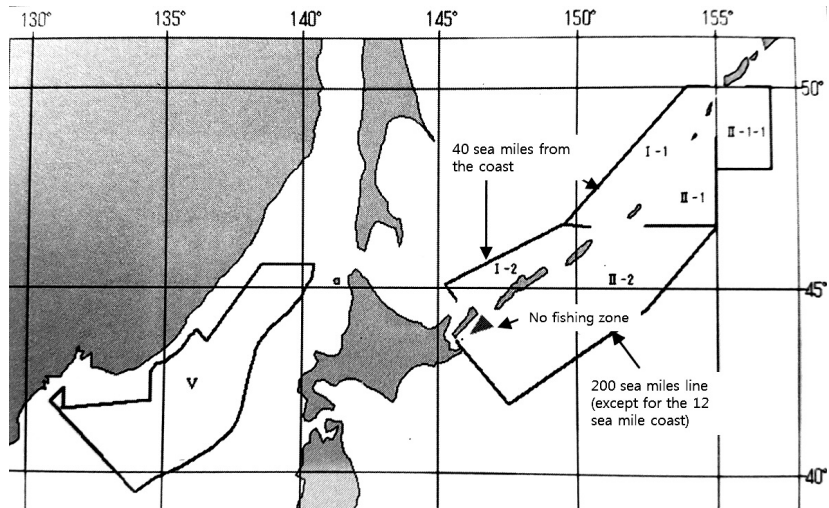
지금까지 살펴본 바와 같이, 일본과 러시아는 1977년 세계 어업질서가 200해리체제로 전환됨

에 따라 이에 상응한 어업협정을 체결하여 어업질서를 유지해 왔으며, 러시아 수역에 조업 의존도가 높은 일본어업에 대한 규제가 강화되는 방향으로 어업관계가 전개되어 왔다. 현재 EEZ체제에서의 일본과 러시아의 어업관계는 '일·소 지선근해어업협정', '일·소 어업협력협정', '북방 4섬 주변수역 조업질서협정' 등에 따라 유지되고 있다. 이하에서는 이들 협정에 근거한 상호입어 또는 조업 실태를 살펴본다.

### Ⅲ. 일·소(러) 간 EEZ 상호입어 실태

#### 1. 양국 간 어업질서 개요

연어·송어의 어획을 제외한 200해리 수역에서 일·소(러)어선의 조업은 1977년에 체결된 '일·소 어업잠정협정'과 '소·일 어업잠정협정'에 근거하여 이루어졌다. 그 이후 이들 협정은 1984년에 '일·소 지선근해어업협정'으로 통합되었다. 이 협정에 의해 구성된 일·소 어업위원회에서 상호입어, 어획할당, 기타 조업



Sources : Suisansya. (2011), Fisheries Yearbook, 73.

Fig. 1. Japanese fishing zones in the Russian EEZ.

10) 1978년 협정의 경우, 연어·송어 조업질서에 관해 의정서에서 별도로 매년 체결되었지만, 1985년에서 협정서와 의정서가 하나로 통합되었다.

조건 등을 협의한다. 어획할당은 무상입어와 유상입어로 이뤄지는데, 무상입어는 양국이 상대국 어업에게 어획량을 등량으로 할당하고 여기에 일본이 러시아에게 기자재 제공 등의 어업협력이 포함된다. 유상입어는 일본이 러시아 측에게 입어료를 지불하고 어획할당량을 받는 방식이다. 러시아 200해리 수역에서 주요 자원이 악화되고 있기 때문에 일본어선의 어획할당량 역시 감소하고 있다. 그리고 일·러 양국은 수산자원의 보존·관리를 위한 과학적 조사 등의 협력 사업을 추진하고 있다. 또한 러시아는 2000년부터 외국어선에 대한 VMS의 의무 장착, 2001년부터 옹저버 공무원의 승선이 강화되었다.

러시아 EEZ에서 일본어선의 조업수역은 처음에는 오호츠크, 사할린 주변이었지만 현재는 쿠릴열도 주변의 I-1구, I-2구, II-1구, II-1-1구, II-2구와 홋카이도 서쪽 동해의 V구가 있다(Fig. 1). 쿠릴열도 주변에서는 연승, 콩치붕수망, 근해저인망이 조업하고 있으며 동해의 V구는 오징어채낚기가 입어하고 있다. 유상입어 수역은 쿠릴열도 동쪽의 II-2구(북방 4섬 주변을 포함)로 근해저인망이 조업한다. 한편, 소련어선은 홋카이도 남부에서 지바현 근해 태평양 측의 일본 EEZ에서 조업하고 있다.

## 2. 상호입어 교섭의 경과

일본과 러시아 간의 200해리 상호입어를 위한 교섭과정은 시기별로 3단계로 구분할 수 있는데, 이를 통해 상호입어와 관련한 양국의 입장변화를 파악할 수 있다. 제1단계는 1977~1985년으로 200해리체제가 성립하여 상호입어가 도입된 시기로서 어획할당량은 높은 수준에서 등량화가 실현되었다. 제2단계는 1986~1993년으로서 어획할당량이 급격하게 감소되어 이를 보충하기 위해 일본의 유상입어가 시작되었다. 제3단계는 1994년 이후로서 어획할당량과 유상입어 모두 감축된 시기로서 상호입어를 확대하기 위해 일본 측의 협력사업이 실시되었다.

### 1) 200해리체제로 전환 및 상호입어 도입

1977년 일본과 소련이 200해리체제로 전환함에 따라 일본어업이 소련수역에 조업하기 위해 양자 간 협상을 시작했다. 소련의 200해리 수역 내에 북방 4섬이 있었기 때문에 양국은 영유권을 둘러싼 대립으로 협의는 난항을 거듭하였다. 상호입어는 양국이 선호하는 어종(소련은 정어리, 일본은 명태)을 어획하고 영토 문제의 경우 일본과 소련 모두 북방 4섬 주변을 이용하는 것으로 진행하였다.

소련수역에서 일본어선의 조업과 관련한 협의는 난항 끝에 1977년 5월에 '일·소 어업잠정협정'이 성립되었다. 일본어선의 조업수역은 7개로 구분하여 각 수역에 어종별 할당이 이뤄졌다. 어획할당량은 1977년에 70만 톤으로 이 중 6~12월의 할당량이 455천 톤이었다. 이 할당량은 1975년의 6~12월 어획량의 64%나 대폭 삭감된 것으로 이에 따라 일본은 1977년에 23개 업종에 대해 약 1,000척을 감척하였다. 한편, 일본의 200해리 수역에서 소련어선의 조업조건을 규정하는 것으로 1977년 8월에 '소·일 잠정어업협정'이 체결되었다. 이 협정에서는 일본의 200해리에 북방 4섬을 포함하고 있어 '일·소 어업잠정협정'에 의한 소련 측의 조업어장과 보조를 맞추었다. '소·일 어업잠정협정'에 의한 소련어선에 대한 조업규제는 일본의 자국규제를 준수하는 것으로 하여 조업수역은 토호쿠(東北)·홋카이도의 태평양측, 오호츠크해의 일부로 한정하였다. 1977년(7~12월)의 어획할당량은 335천 톤으로, 1996년 같은 기간에 비해 어획실적의 31% 수준이다.

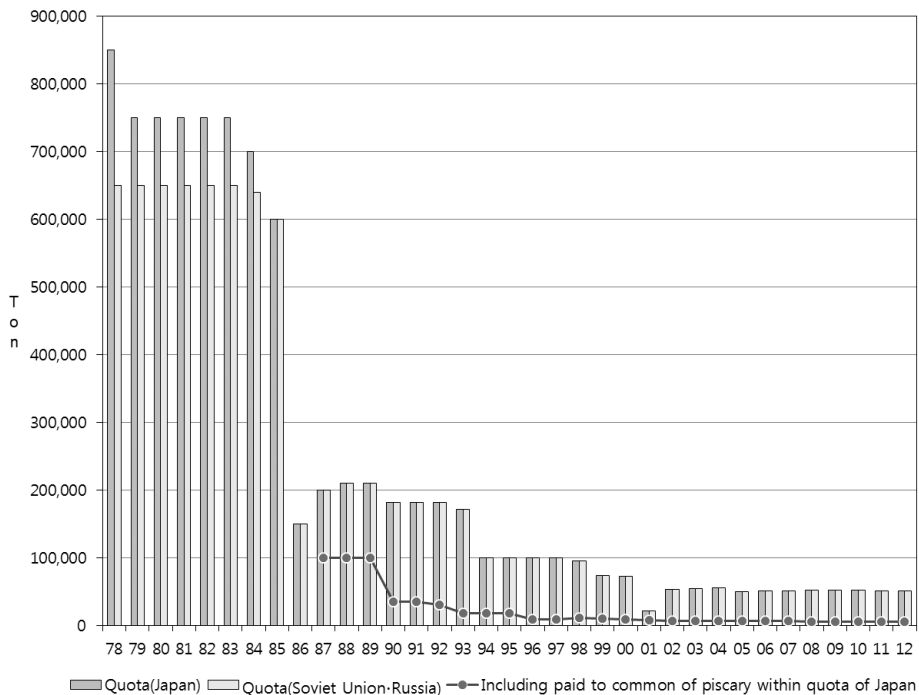
이들 두 협정은 일본과 소련 양국이 상대국의 200해리 수역 안에서 입어하는 절차와 조업조건을 규정한 것으로 그 내용은 거의 유사하다. 1978년의 상호입어의 협상에서 소련은 어획할당량은 상호주의를 근거로 하는 등량을 주장했지만 최종적으로 일본 85만 톤, 소련 65만 톤으로 정해졌다. 1979년의 조업조건을 둘러싼 교섭



에서 일본은 안정적인 입어를 위해 장기간 협정으로 변경을 요구한 반면, 소련 측은 유연해양법이 제정될 때까지 잠정협정을 유지할 것을 주장했다. 그리고 소련은 어획할당량을 등량으로 요구했지만 일본 75만 톤, 소련 65만 톤으로 결정되었다. 1980년의 협의에서 양국은 자원평가의 결과에 대해 대립하였다. 명태의 경우 일본은 안정, 소련은 악화, 연어·송어의 경우 일본은 평년수준, 소련은 악화로 평가했다. 1983년의 조업조건 협의에서 소련은 일본수역에서 어획실적이 저조했으므로 조업조건건의 대폭적인 완화를 요구하였다. 이것이 실현되지 않을 경우 일본의 어획할당량을 삭감한다는 입장을 견지함에 따라 협의는 난항을 겪었다.

1984년은 일본과 소련의 양국 어업질서가 크게 변화하였다. 즉 소련이 유연해양법을 채택하여 200해리 어업수역을 EEZ체제로 변경했다.

그때까지 일본과 소련은 ‘일·소 어업잠정협정’과 ‘소·일 어업잠정협정’에 근거하여 매년 유효기간을 연장하면서 상호입어를 실시했지만 소련이 EEZ로 전환함에 따라 새로운 협정이 필요했다. 그 결과 1984년 12월에 ‘일·소 지선근해어업협정’이 체결되었다. 협정의 유효기간은 1987년 말까지로 정하고 1년씩 자동 연장되도록 하였다. 이 협정의 체결에 의해 일·소 간 상호입어는 기존에 비해 안정적이게 운영될 수 있게 되었다. ‘일·소 지선근해어업협정’의 주요 내용은 다음과 같다. 우선 양국은 상호입어를 실시하는데 어획할당량, 어종별 구성, 조업구역 등에 대해 일·소 어업위원회에서 협의한 다음 자원상황, 자국의 어획능력, 상대국의 어획실적, 어획방법 등을 고려해서 결정한다. 또한 규제와 관련하여 자원 보존조치의 준수, 위반선의 단속결과 통보, 나포된 어선 및 선원의 석방에 대한 것



Sources : Suisansya, Fisheries Yearbook, Each year.

Fig. 2. Changes of catching quotas in the EEZ.

이 있다. 마지막으로 생물자원의 보존, 최적 이용에 대한 협력에 대한 내용도 포함되어 있다.

1985년의 상호입어를 둘러싼 협의는 시각의 차이가 존재했다. 양국의 어획실적은 격차가 컸는데 일본의 어획할당량을 대폭 축소시키고 소련의 조업조건을 완화하였다. 그러나 어획실적의 격차가 줄어들지 않았기 때문에 양국은 어획할당량을 감축시켜 등량으로 전환하였다. 털게, 가시왕게, 붉은대게, 새우, 소라는 양국이 별도 협의하는 것으로 했다. 그리고 일본어선의 조업규칙이 강화되었는데 소련은 어획량, 출입통보, 조업일지의 기재를 요구했다.

## 2) 어획할당량 감축 및 일본의 유상입어 실시

이 시기에는 양국의 어획할당량이 대폭 삭감되었는데 일본은 어획할당을 보충하기 위해 유상입어 방식을 도입하였다. 1986년 양국의 상호입어 협상에서 소련은 자국수역에 대한 수산자원의 권리를 주장하면서 소련어선에 대해 필요한 할당량만 설정하고 위반어선에 대한 규제 강화, 유상입어의 도입을 주장했다. 소련은 상호관련이 있는 어종에 대해 20만 톤은 무상, 상호관련이 없는 어종 40만 톤은 유상으로 할 것을 제안했다. 협의결과, 유상입어는 무산됐지만 일본어선의 어획할당량은 전년의 60만 톤에서 15만 톤, 허가척수는 5,623척에서 1,600척으로 큰 폭으로 축소되었고, 저자망과 낙지어업의 조업이 금지되었다.

1987년의 교섭에서 큰 변화가 있었는데, 유상입어 방식이 처음으로 도입되어 어획할당량이 10만 톤으로 결정되었다. 대구연승은 공동사업으로 민간협의로 전환되었다. 그리고 1987년부터 민간차원에서 실시되고 있던 일본 측의 명태 해상구매가 확대되었다. 그리고 1988년의 상호입어 조건은 유상입어의 금액 인상, 위반조업이 많은 저인망어선은 항해정점의 통과 의무, 사할린 서쪽 어장에서 저인망어업의 조업금지 등이 정해졌다. 1991년 말 소련이 해체되었으나 기존

의 조약·협정들은 러시아연방에 그대로 인계되어짐에 따라 1992년의 조업조건은 전년 수준으로 유지되었다. 1993년의 교섭에서 러시아는 어획할당량 중 13만 톤 이상은 어획할 수 없으므로 그 이상의 할당량은 필요 없다고 주장하면서 일본수역에서 자국어선에 대한 조업조건의 완화와 자국어선이 어획한 정어리와 꽁치의 해상전재를 요구했다.

## 3) 어획할당량 및 일본의 유상입어 감축, 협력사업 추진

이 시기에는 일본과 러시아의 상호입어 격차를 줄이기 위해 어획할당량은 무상과 유상 모두 삭감되었고 무상입어에서도 협력사업이 시작되었다. 어획할당량의 결정은 소련이 주장한 등량이 이뤄졌지만, 1987년 이후에는 일본의 어획할당량에 유상분이 추가되었으므로 등량원칙은 무너졌다. 그리고 1994년 이후 일본수역에서 정어리 자원이 감소되어 러시아의 어획실적이 축소됨에 따라 일본이 기자재를 제공하는 협력사업이 실시되었다. 협력사업은 대일본수산회가 러시아 측에 일정한 금액상당의 기자재 제공과 러시아 전문가의 연수를 실시하는 것이 주요 내용이었다.

1995년 이후 일본수역에서 러시아의 주된 어획대상이었던 정어리 자원의 감소에 따라 러시아어선의 어획실적이 1만 톤이 넘지 않았다. 그리고 러시아 경제의 침체, 연료부족 등으로 일본수역에서 조업 의존도가 낮아졌다. 한편, 러시아는 1997년에 유엔해양법을 비준하고 이에 따라 자국수역에 대한 주권적 권리를 보다 명확하게 규정한 배타적경제수역법을 시행하였다.

2000년 러시아는 자국수역의 수산자원 중 약화되고 있는 어종에 대해서 어획할당을 실시하지 않고, 일본어선의 허가신청건수가 실제 허가척수에 이르지 않기 때문에 허가척수 범위를 삭감할 것을 주장했다. 또한 일본어선에 대한 단속이 강화되었는데, 2000년부터 VMS 탑재, 2001

년부터 러시아인 공무원의 승선이 이뤄졌다. 그 이후에도 러시아는 저서어종의 감소, 낮은 자원량 추이, 자국어선의 우선적인 조업을 이유로 일본어선을 포함한 외국어선에 대해 어획할당량의 감축과 조업규제의 강화를 지속적으로 주장하고 있다.

### 3. 어획할당량 및 어획실적 추이

Fig. 3은 일본과 러시아 간 EEZ 상호입어의 어획할당량 추이를 어종별로 나타낸 것인데 이를 통해 시기별 어획할당량, 어종별 구성, 유상입어 등을 살펴본다.

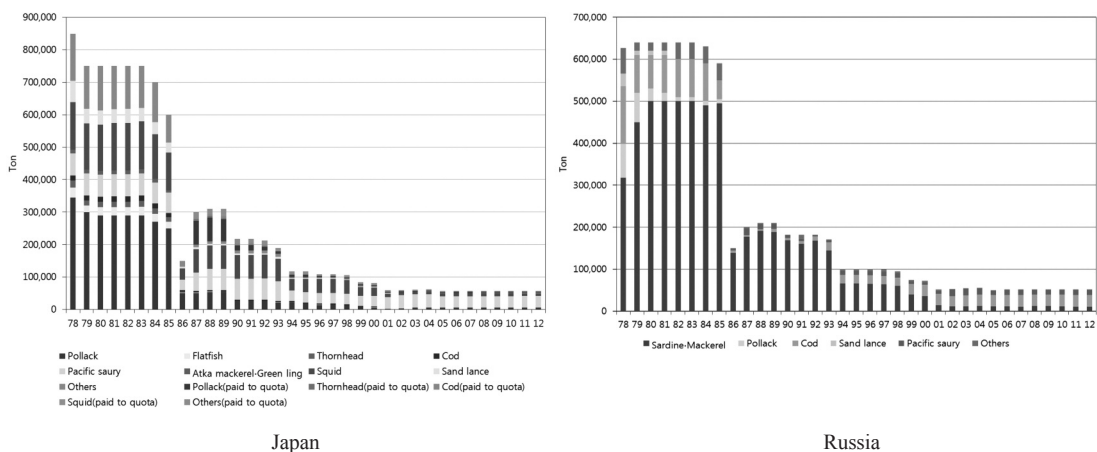
#### 1) 어획할당량의 추이

일본어선의 어획할당량은 1978년 85만 톤에서 1985년 60만 톤으로 감소하여 등량이 이루어졌다. 200해리체제 이전의 어획에 비하면 큰 폭으로 삭감된 수치이다. 동 기간 소련어선의 어획할당량은 65만 톤에서 60만 톤으로 감소했는데, 이는 일본어선의 어획할당량에 맞춘 것으로 실제 어획실적에 비해 높은 수준이다. 양국의 할당량에는 양국어선의 북방 4섬 주변 수역에서 조업도 포함되어 있다. 일본어선의 어획할당 어종은 명태, 가자미, 홍살치, 대구, 꽁치, 임연수어 ·

쥐노래미, 오징어 등이다. 그 중에서 꽁치의 할당량은 안정적 추이를 보이지만 다른 어종들은 감소 경향이다. 게류, 소라고둥, 새우는 1985년부터 민간협약에서 다뤄지고 있다.

한편, 소련어선의 어획할당 어종은 정어리 · 고등어, 명태, 대구류, 꽁치, 까나리 등으로 정어리 · 고등어가 대부분을 차지한다. 이 중 명태는 할당량이 급격하게 감소되어 1986년에는 없어졌다. 그리고 대구류의 어획할당량도 크게 줄었고 까나리의 어획할당량은 역시 없어졌다.

1986년의 양국 어획할당량은 일시에 15만 톤으로 감소하였다. 일본어선의 할당은 모든 어종이 줄었는데 특히 주요 어종인 명태, 대구, 까나리의 감소가 현저하였다. 할당량이 1만 톤을 넘는 어종은 명태, 꽁치, 오징어에 불과하다. 소련어선 역시 정어리 · 고등어의 삭감율이 높았고 대구 등 기타 어종의 할당량은 1만 톤 이하로 떨어졌다. 소련수역 내 일본어선 조업척수를 1979년과 1986년을 비교하면, 6,550척에서 1,600척으로 대폭 감소했다. 어업종류로는 오징어채낚기, 꽁치어업, 근해저인망, 가다랑어낚시 이외에 게, 소라고둥, 새우어업이며, 문어어업과 다랑어연승이 제외되었다.



Sources : Suisansya, Fisheries Yearbook, Each year.

Fig. 3. Changes of catching quotas in Japanese and Russian EEZs by species.

1987~1989년의 양국 어획할당량은 20~21만 톤으로 약간 회복했지만, 일본어선의 경우 유상입어 10만 톤이 더해졌다. 어종별로는 꽁치, 오징어, 가다랑어·다랑어, 까나리는 무상입어인 반면, 명태와 대구는 유상입어가 되었다. 명태의 경우 무상입어가 5만 톤, 유상입어는 7만 톤 전후였다. 한편, 소련어선의 할당은 정어리·고등어가 중심이며 그 외에 꽁치 등이 있었다. 1990~1993년의 무상입어는 17~18만 톤이 되었는데 일본어선의 유상입어는 계속적으로 삭감되었다. 명태는 무상입어와 유상입어 모두 급격하게 감소하여 무상입어 중심으로 바뀌었지만 꽁치와 오징어의 어획할당량은 안정적이었다. 한편, 러시아어선의 어획할당량은 모든 어종에서 감소하였다.

1994~2000년 일본의 어획할당량은 10만 톤에서 7.2만 톤으로 감소했고, 유상입어도 1.8만 톤에서 1만 톤 이하로 떨어졌다. 어종별로는 명태의 경우 무상·유상을 합해 2.9만 톤에서 1.0만 톤, 오징어는 3.6만 톤에서 2.5만 톤으로 감소한 반면 꽁치는 3.2만 톤을 유지했다. 그리고 러시아어선의 어획할당은 정어리·고등어가 6.6만 톤에서 3.6만 톤으로 크게 감소했으나 대구류는 2.7만 톤으로 증가했다. 꽁치는 1만 톤 전후에서 증감하였다. 2001년 이후 일본어선의 어획할당량은 5만 톤으로 정체하고 있는데, 이 중 유상입어는 8천 톤에서 5천 톤으로 줄었다. 어종별로 명태는 무상·유상을 합하여 6~8천 톤, 꽁치는 3.5만 톤, 오징어는 1만 톤 전후이며, 가다랑어·다랑어와 까나리의 어획할당량은 없어졌다. 한편, 러시아의 어획할당 어종은 3개 어종으로 줄었는데, 정어리·고등어가 1만 톤대, 대구류 2.5~2.8만 톤, 꽁치 1.2~1.3만 톤이었다.

2011년의 양국의 조업조건을 보면, 먼저 일본은 무상입어의 경우, 어획할당량 5.1천 톤과 어업협력비로서 3.7억 엔 상당의 기자재를 제공하

고, 유상입어는 2.1억 엔 및 어획할당량 5천 톤, 입어척수 591척으로 정해졌다. 러시아는 어획할당량 5.1만 톤, 조업척수 101척이 되었다.

## 2) 어획실적 추이<sup>11)</sup>

러시아 200해리 수역(EEZ)에서 일본어선의 어획실적을 보면, 무상입어와 유상입어를 포함하여 어획량이 가장 많았던 때는 1979년으로 약 54만 톤을 기록했는데 명태의 어획이 약 50%를 차지했다. 1986년에는 약 7만 톤으로 급격하게 감소했지만 1988년에는 약 17만 톤으로 회복하였다. 그 이후 어획량은 지속적으로 감소하여 2002년에는 1.2만 톤이었지만 2004~2006년에는 4.5만 톤에서 5.1만 톤으로 증가했다. 하지만 2007~2009년의 어획량은 이전에 비해 약 50%까지 줄었으나 그 이후는 3.4만 톤으로 회복하였다. 어종별 어획량을 보면 1980년대 전반까지 명태, 그 이후 꽁치의 가장 많이 어획되었다. 어획할당량에 대한 어획량 비율은 1980년대는 50~70%였지만 1990년대는 20~30%로 떨어졌다. 2004~2006년에는 70~90%로 상승했지만 2007~2009년은 50% 미만으로 낮아졌다. 그 이후는 60% 수준으로 회복하고 있다.

한편, 일본 200해리 수역(EEZ)에서 러시아어선의 어획량은 1985~1992년에는 5~15만 톤으로 정어리와 고등어가 대부분을 차지했지만, 1994년 이후 거의 어획하지 않고 있다. 그 이후 주로 대구류만 어획하였으나 2010년부터는 꽁치를 어획하고 있다. 2000년 이후의 어획량은 2.4~2.7만 톤에서 추이했지만 2008년 이후는 2만 톤 이하이다. 2011년에는 일본의 동북부 대지진과 후쿠시마 원전 피해로 인해 러시아어선의 조업이 늦어져 어획량은 1.2만 톤에 불과하다. 러시아어선의 어획할당량 대비 어획량은 20~30% 수준으로 일본어선에 비해 낮은 수준이다.

11) 일본 수산청, 수산종합연구센터 국제수산자원연구소, 국제어업자원의 현황, 일본과 러시아의 부어·저어류(총설)(<http://kokushi.job.affrc.go.jp/index-2.html>)

#### IV. 일본의 연어·송어 어획 실태 및 기타 어업관계

##### 1. 연어·송어 관련 일러 어업질서

일본어선에 의한 러시아산 연어·송어의 어획은 1985년에 서명·발효된 ‘일·소 어업협력협정’에 근거하고 있다<sup>12)</sup>. 이 협정에 의해 설치된 일·소 어업합동위원회에서 러시아산 연어·송어의 어획과 관련하여 조업형태, 조업수역, 규제조치 등을 협의하고, 양국 간 합의된 사항에 따라 일본어선이 조업하고 있다. 동 위원회는 러시아산 연어·송어의 어획가능량을 설정하고, 일본 200해리 수역을 회유하는 러시아산 연어·송어의 보존을 위해 일본이 러시아에게 제공하는 기자재 및 설비 등을 포함한 협력에 대해서도 협의를 한다. 이 협력사업의 규모는 금액으로 결정되는데, 1996년부터 상한과 하한을 정해서 그 범위 내에서 어획실적에 따라 금액이 산출된다. 그 외에도 연어·송어자원의 보존·관리와 관련된 과학적인 조사, 일본어선의 허가증 발급, 단속 및 처벌 등에 대한 내용도 포함하고 있다.

한편, 1988년부터는 소련 200해리 내의 연어·송어 어획에 대해서 일본의 민간차원에서 합작사업 등을 통해 어획이 이뤄지고 있다. 일본은 연어·송어의 인공부화장 건설 등의 자원증대 기술 제공과 제반 비용을 소련 측에 제공하고 있다.

##### 2. 연어·송어 어획 교섭의 경과

일본이 러시아로부터 연어·송어 어획할당량을 받는 과정은 4단계로 나눌 수 있다. 제1단계는 1977~1984년으로서 200해리체제의 성립에 맞추어 어획할당량이 정착된 시기이다. 제2단계는 1985~1991년은 공해어업의 조업규제로 연어·송어의 어획할당량이 격감하여 이를 보충하기 위해 소련수역에서 민간차원의 어획할당이 증가하였다. 제3단계는 1992~2000년은 공해

에서 연어·송어의 어획이 금지되어 러시아 EEZ에서의 어획할당량이 높았던 시기이다. 마지막으로 제4단계는 2001년 이후로서 러시아 EEZ에서의 어획할당량이 축소하는 시기이다.

1) 200해리체제의 성립과 어획할당량의 정착  
소련은 1977년부터 200해리 어업수역을 시행했지만 ‘일·소 어업조약’이 유효했으므로 동 조약에 근거한 일·소 어업위원회에서 일본의 연어·송어 어획할당과 관련한 교섭이 이루어졌다. 협의에서 소련은 연어·송어와 청어 자원이 급격하게 감소했기 때문에 일본어선의 연어·송어 어획할당량은 소련의 200해리 바깥수역에서 5.7만 톤, 청어는 조업금지를 제안했다. 이에 대해 일본은 이들 자원의 상태가 크게 악화되지 않았으므로 어획할당량의 삭감에 반대하였다. 결국 일본어선에 대한 연어·송어의 소련의 200해리 수역 외측의 공해에서 어획할당량은 6.2만 톤으로 결정되었다. 일본어선의 단속은 북위 45도 이북에 대해서는 소련 공무원이 일본어선에 승선하며, 북위 45도 이남(중형 및 소형유자망의 어장)에 대해서도 규제가 이뤄졌다. 일본어선의 어획할당량은 최고 어획량이 많았던 때의 약 10% 수준이며, 1976년 어획량 대비 약 30%에 불과했기 때문에 일본은 조업어선의 30% 정도를 감척하였다.

한편, 소련은 1977년에 ‘일·소 어업조약’의 폐기를 통보하였기 때문에 일본의 연어·송어 어획에 대한 새로운 어업질서가 필요하였다. 양국 간의 교섭결과 1978년에 ‘일·소 어업협력협정’이 서명·발효되었다. 1978년의 조업조건은 일본의 연어·송어 어획할당량은 전년 대비 25% 감소한 42,500톤(소련의 200해리 외측), 어업협력비로서 17억 6,000만 엔(어획 금액의 4.5%) 상당의 기자재를 제공하고, 조업수역은 쿠릴열도 동쪽과 동경 175도 서쪽의 공해로 한정되었다. 이에 따라 일본은 전년도의 제 1차 감

12) 이 협정의 전신은 1956년에 체결된 ‘일·소 어업조약’과 1978년에 체결된 ‘일·소 어업협력협정’이다.

척에 이어 1978년에 모선식어업과 중형유자망 어업의 약 30%를 감척하였다.

1979년에는 일본어선의 연어·송어 어획할당량은 전년과 같았으나 어업협력비는 32억 5,000만 엔으로 상승했다. 그리고 1983년에는 일본어선의 조업위반 증가로 인해 규제와 단속이 강화되었다.

#### 2) 일본의 어획할당량 감소 및 민간차원의 소련수역 조업

소련은 1982년에 성립된 유엔해양법의 채택, 200해리 어업수역에서 EEZ로 전환 등을 이유로 기존의 '일·소 어업협력협정'의 종료를 통보했다. 이에 따라 양국은 1985년에 새로운 '일·소 어업협력협정'을 체결하였다. 이 협정은 유엔해양법의 규정에 따라 소련의 권한과 이익이 강화되었다. 즉 소련이 소하성어종에 대해서 일차적 권리와 책임을 가지며, EEZ 내외에서 연어·송어 자원을 관리한다. 어업국인 일본과 협의를 하여 어획할당량을 결정하고, 일본이 자원관리 비용을 부담하는 경우 어획할당량을 결정할 때 배려를 한다. 연어·송어의 어획은 경제적 혼란을 초래하는 것을 제외하고 200해리 수역에서만 이루어지게 되었다. 또한 이 협정에는 일·소 어업합동위원회를 설치하여 송어·연어의 어획할당량, 조업규제 등을 협의하는 것으로 되어 있다(Mizukami, 1995).

1986년의 양국 협의에서 소련은 일본어선의 위반조업으로 연어·송어의 자원이 악화되고 있고, 특히 일본의 200해리 수역 외측에서 과도한 어획으로 자원보호의 효과가 반감되고 있어 공해에서 어획금지를 주장했다. 그 이후 1988년의 교섭에서 양국은 소련 극동지방의 연어·송어 부화장을 건설하는 합작사업에 합의를 하였다. 이에 대해 소련은 이에 참여한 일본 측 파트너에게 소련 EEZ 수역의 연어·송어 어획을 허가하였다. 그 이후 소련 EEZ에서의 연어·송어 어획은 민간협약에서 조업조건이 정해지고 있다.

#### 3) 공해에서 연어·송어의 어획금지

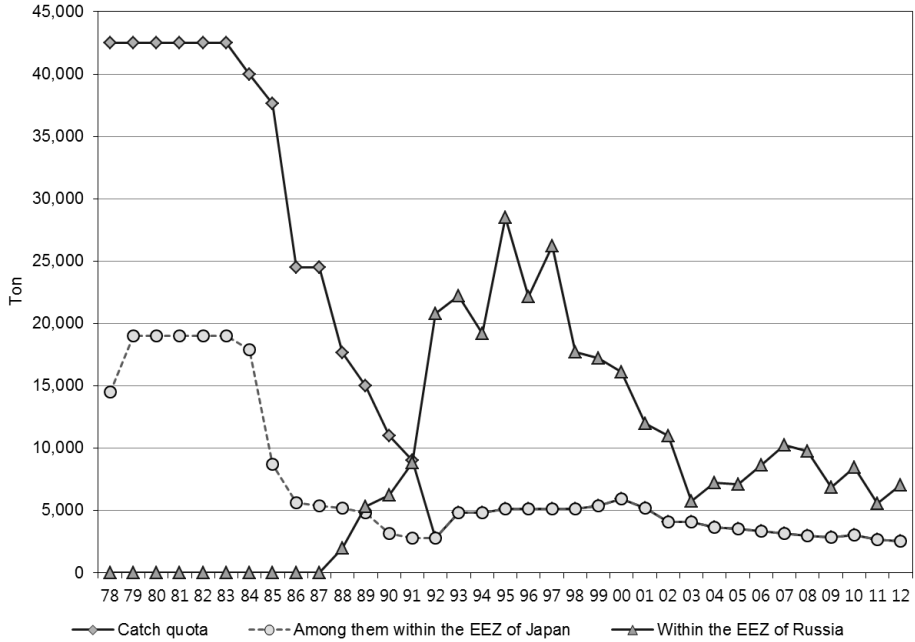
1992년에 양국은 공해에서 연어·송어의 어획금지를 결정하였다. 이는 1992년에 미국, 캐나다, 일본, 러시아 4개국이 '북태평양 소하성어종의 계군 보존을 위한 조약'을 서명·발효한 것에 따른 것으로, 이 조약에서 200해리 외측에서 연어·송어의 어획금지를 포함하였다. 이에 따라 일본어선의 조업어장은 일본과 러시아의 EEZ 내로 한정되었다. 그리고 러시아의 연어·송어 부화장 건립에 참여한 일본 측의 민간단체에게 러시아 EEZ의 연어·송어 입어를 허용하였다. 1997년의 양국 간 협의는 조업조건에 대해서는 원만히 타협되었지만 연어·송어의 자원평가를 둘러싸고 러시아는 악화, 일본은 증가를 주장하여 양국의 시각 차이는 좁혀지지 않았다.

#### 4) 어획할당량의 지속적 축소

2001년 이후부터 러시아 EEZ에서 일본에 대한 연어·송어 어획할당량은 지속적으로 감소하고 있다. 그 이유는 연어·송어의 자원상황이 악화되고 있는 속에서 러시아는 자국어선의 연어·송어 어획을 장려하는 정책을 추진해 왔기 때문이다. 그리고 일본어업 간에 어획할당량을 받기 위한 경쟁이 심화되어 어업협력비가 크게 상승하였던 것도 하나의 요인이었다. 그 이후에도 러시아 EEZ에서 일본어선에 대한 연어·송어의 조업조건은 강화되었고 어획할당량 역시 감소하고 있는 추세에 있다.

### 3. 연어·송어 어획할당 추이

Fig. 4는 일본어선의 소련·러시아산 연어·송어에 대한 어획할당량의 추이를 나타낸 것이다. 일본의 어획할당량은 1960년대 10만 톤 전후, 1970년대 전반 8~9만 톤이었지만, 200해리체제가 정착한 1977년에는 6.2만 톤으로 크게 줄었다. 그 이후에도 1980년 4.3만 톤, 1985년 3.8만 톤, 1990년 1.1만 톤, 1995년 5천 톤, 2000년 5.9천 톤, 2005년 3.6천 톤, 2010년 3천 톤으로 지속적인 감



Sources : Suisansya, Fisheries Yearbook, Each year.

Fig. 4. Changes of Japanese catching quotas for salmon and trout in the Russian EEZ.

소 추세이다. 그리고 1992년부터 공해에서 어획이 금지되어 조업은 일본수역 내에서만 이뤄졌는데 어획할당량은 감소하여 최근에는 2천 톤 전후이다. 1978년부터는 일본은 러시아에게 어업협력비를 제공하고 있는데, 1985년 42.5억 엔이었으나 어획할당량 추이에 따라 줄어들어 1992년 8억 엔, 2009년은 4억 엔 미만으로 감소하였다.

한편, 러시아 EEZ 내에서의 연어·송어 어획할당은 1988년부터 민간차원의 협의를 통해 이루어지고 있다. 어획할당량은 1988년 2천 톤에서 늘어나 1992~1997년까지 2만 톤대까지 증가했으나 그 후 감소하여 2003년 이후에는 6~10천 톤에서 추이하고 있다.

2011년의 일본어선 조업조건을 보면, 일본 EEZ 내에서 러시아산 연어·송어의 어획할당 2.7천 톤, 어업협력비(어획실적에 단가를 곱하여 결정) 3.4~3.9억 엔이었다. 그리고 러시아

EEZ 내의 어획할당량은 5.6천 톤, 조업척수는 27척으로 결정되었다.

#### 4. 기타 어업질서 및 어업관계

지금까지 검토한 ‘일·소 지근근해어업협정’과 ‘일·소 어업협력협정’ 이외에도 일본과 러시아는 북방 4섬 주변수역 일본어선의 안전조업 확보, 카이가라(貝殼)섬 다시마 채취, 일·소(러) 어업공동사업을 실시하고 있다. 먼저 북방 4섬 주변수역 일본어선의 안전조업 확보를 살펴보면, 일본 홋카이도 동쪽에 위치한 네무로(根室)와 라우스(羅臼)는 북방 4섬과 가장 가까운 곳으로 러시아 국경수비대들에 의한 일본어선의 나포가 자주 발생하였다. 일본은 1995년부터 북방 4섬 주변수역에서 자국어선의 안전조업을 위해 러시아와 교섭을 시작하였다. 그 결과 1998년 양국은 ‘북방 4섬 주변수역 일본어선의 조업질서협정’을 체결·발효하였다. 이 협정은

북방 4섬의 영유권 문제를 별개로 하여 이들 4섬의 12해리에서 일본어선의 안전조업을 확보하는 내용이다. 일본어선의 어획량은 정부차원에서 협의하고, 일본이 부담하는 협력금과 기술원조 등은 민간차원에서 논의한다. 최근의 조업조건을 보면, 명태, 임연수어, 낙지를 자망과 낚시로 조업하는데 어획량 2,100~2,300톤, 협력금 2,100~2,200만 엔, 기자재 2,100~2,300만 엔이 제공되었다.

다음으로 카이agara섬의 다시마 채취의 경우, 카이agara섬은 북방 4섬 중 하나인 하보마이 제도에 있는 암초로서 러시아가 실효적으로 지배하고 있다. 1963년에 민간협정이 체결된 이후, 일본은 러시아에게 협력금을 지불하며 다시마를 채취하고 있다. 양국은 홋카이도 수산회와 러시아연방 어업청 간에 조업조건을 결정하는데 2000년대의 조업조건은 조업척수 375척, 채취로 1.2억 엔~8,000만 엔, 기자재 제공 300~500만 엔이다. 동 수역에서 1987년부터 성게 채취가 시작되었으나 1993년 이후 중단된 상태이다.

마지막으로 일·러 어업공동사업의 경우, 1978년의 양국의 어업교섭에서 소련이 제안한 것으로 1979년부터 실시되고 있다. 러시아의 200해리 수역 내의 새우, 대게, 털게, 소라고둥의 어획에 대해 금액에 따라 러시아 측에게 협력금을 지불한다. 1985년부터 정부 간 협의대상이었던 게, 소라고둥, 새우어업이, 1987년부터는 대구연승이 민간차원에서 이뤄지고 있다. 또한 러시아는 2001년부터 자국 EEZ 입어에 대해 경매제도를 도입하였는데 여기에 일본어업도 참여하고 있다.

## V. 맺음말

본 연구는 200해리체제 전후의 일본과 러시아 간 어업질서의 재편 속에서 양국 어업관계의 변화를 고찰한 것이다. 이를 위해 세계의 해양관할권 확대가 시작된 1977년을 기준으로 200해리체

제 전후의 일·러 간 어업질서 전개 과정을 분석하였다. 그리고 일·러 양국의 200해리 수역(EEZ) 상호입어와 일본어선의 러시아산 연어·송어 어획실태를 시기별 어업교섭 과정을 검토하여 양국 간 어업관계 변화를 파악하였다. 이하에서는 본 연구의 주요 결과를 정리하면서 동북아 수역의 EEZ 어업질서, 한·중·일 3국의 어업관계와 관련한 과제를 제시한다.

일본과 러시아 간 어업관계는 오랜 역사를 가지고 있는데, 공식적으로는 1956년 ‘일·소 어업조약’을 체결하여 일본어선이 러시아수역에서 연어·송어 등을 어획하면서 시작되었다. 한편, 1977년 세계적으로 해양 관할권을 확대하는 200해리 시대로 전환함에 따라 일·소 양국 역시 200해리 어업수역을 설정하였고, 1977년과 1978년에 새로운 어업질서에 부합되는 어업협정을 체결하였다. 일본과 러시아 간 200해리체제에 따라 성립된 어업질서는 어업세력이 월등한 일본어업을 규제하는 방향으로 전개되었다. 이에 대해 일본은 대규모 감축을 추진하였고 러시아수역의 조업 의존도가 큰 업종들은 어업세력이 급격히 축소되었다. 현재 일본과 러시아 간 어업질서는 양국 EEZ에 상호입어를 규정하는 ‘일·소 지선근해어업협정’, 러시아산 연어·송어의 어획을 규정한 ‘일·소 어업협력협정’ 등이 있다. 이들 어업협정은 양국 어업을 둘러싼 이해관계를 반영하고 있다.

먼저 ‘일·소 지선근해어업협정’의 체결로 양국은 200해리 또는 EEZ에 대해 상호입어를 하고 있다. 상호입어 어획할당량은 1978년 일본 85만 톤, 소련 65만 톤으로 어획실적을 반영하여 일본이 어획할당량을 많이 배분받았지만, 점차 감소하여 1985년부터 등량이 되었고, 그 이후 축소되어 최근에는 5만 톤대까지 감소하였다. 1987년부터는 양국의 어획 불균형을 해소하기 위해 일본의 유상입어가 도입되었다. 그 외에도 일본은 러시아에게 매년 어업협력비와 기자재 등을 제공하면서 입어관계를 유지하고 있다.



다음으로 일본의 러시아산 연어·송어 어획은 '일·소 어업협력협정'에 근거하여 어획할당량과 조업수역 등이 정해져 있고, 매년 러시아 측에게 기자재 및 설비 등의 어업협력비를 지불하고 있다. 연어·송어의 어획할당량은 1978년 4.3만 톤이었던 것이 최근 3천 톤대까지 축소되었다. 1988년부터 민간차원에 러시아 EEZ에서 연어·송어 어획이 시작되었고, 1992년에는 공해에서 연어·송어의 어획이 금지되었다. 이 외에도 양국은 북방 4섬 주변해역의 조업, 카이카라 섬의 다시마 채취, 어업공동사업 등을 규정한 협정들을 체결하여 일본은 러시아 측에게 협력금(채취료), 기자재 등을 제공하여 조업하는 형태의 어업관계를 유지하고 있다.

한편, 200해리체제가 도입된 이후 국제 간 입어형태는 수산자원의 이용 및 보호의 측면에서 잉여원칙형, 등량주의형, 퇴출형, 공동이용형으로 나뉜다(Hasegawa et al., 1988). 이 중에서 일·러 입어형태는 잉여원칙형, 등량주의형, 공동이용형이 복합적으로 이뤄지고 있다. 즉 일·러 양국의 EEZ에 대한 상호입어, 일본이 러시아수역에 입어하고 있는데 양국 간 어획실적의 불균형을 해소하기 위해 어업세력이 큰 일본어업의 어획할당량을 감소하거나 등량을 유지하는 방향으로 전개되었다.

러시아는 200해리체제로 전환했을 때부터 일본어업에 대한 어획할당량의 등량을 요구해 왔다. 처음에는 양국 어업에 대한 피해를 줄이기 위해 어획실적을 감안하여 어획할당량이 명목적으로 설정되었지만 그 이후 실질적인 등량화가 이뤄졌다. 이에 더해 러시아는 수산자원의 자국화 및 보호의 관점에서 일본어업에 대한 입어척수와 어획할당량의 축소, 조업조건의 강화 등을 진행시켜 왔다. 어획할당량의 삭감은 자원감소가 급속히 진행된 어종, 자원이 한정되어 있는 어종, 자국어업과 경합이 있는 어종을 중심으로 이뤄졌다. 조업조건에서도 러시아는 자국어업의 조업과 자원수준을 고려하여 일본어업에 대

해 어장, 어기, 어법 등의 규제를 강화했고, 일부 어종의 경우 입어를 퇴출시키기도 했다. 한편, 일·러 간의 어획 불균형을 개선하기 위해 다양한 보완책이 적용되었다. 즉 유상입어 및 어업협력금의 제공, 특정 어종(새우, 게 등)의 민간협의로 진행, 연어·송어의 공동사업, 명태의 해상매매 등이 그것이다.

이상과 같이 200해리 또는 EEZ체제 하의 국제 간 어업관계는 수산자원에 대한 주도권을 가진 국가가 자국의 이익을 극대화를 위해 어업질서를 유리하게 전개시킨다는 원칙을 잘 보여주고 있다. 이러한 사실은 일·러 어업관계에서만 아니고 동북아 수역의 한·중·일 3국의 어업관계에서도 확인할 수 있다. 한·일, 한·중, 중·일 양국 간의 EEZ 어업질서 역시 자국 이익의 극대화와 어업세력의 격차를 해소하기 위해 상대국과의 어업협의 과정에서 다른 대응을 보여 왔다. 즉 어업세력이 크고 상대국 EEZ에 의존도가 큰 국가는 기존 어획실적을 감안한 과도조치와 공동이용을 주장했지만, 어업세력이 작고 의존도가 낮은 국가들은 규제와 등량화를 지향하였다. 그 결과 양국 간의 어업질서는 EEZ와 잠정적인 수역(중간수역, 잠정조치수역 등)이 설정되었다. EEZ의 상호입어는 과도기간을 거쳐 등량(등척)의 원칙이 정착되었고, 잠정적인 수역에서는 공동이용 및 관리체계의 확립이 과제로 남아 있다. 특히 한·중·일 3국 중 어업세력이 가장 열세한 일본은 EEZ 어업질서 확립에 가장 적극적이었는데, 협상에서 상호입어에 대해 규제 및 등량(등척)을 요구했으며, 잠정적 수역 범위의 축소와 공동단속을 주장했다. 그리고 한국, 중국과의 입어 협의에서 자국수역의 자원 감소와 어업관리 강화 등을 이유로 어획할당량의 축소를 지속적으로 주장하고 있다. 일·러 어업관계의 사례에서 확인한 바와 같이, 한·중·일 간의 어업관계에서 향후 어획할당량의 대폭 감소 또는 일부 어종의 입어 중단은 발생할 수 있는 시나리오라고 할 수 있다. 따라서 우리나라는 일본의 어획

할당량 감소 또는 입어중단과 같은 갑작스러운 입어규제 강화에 대비할 필요가 있다. 일본은 러시아 EEZ의 어획할당량을 보충하기 위한 유상입어를 시작하였고, 공동사업 및 민간차원의 협의 등 어업협력을 통해 대응한 바가 있다. 우리나라 역시 장기적인 관점에서 일본의 자원 자국화 또는 조업조건 강화에 대비하여 유상입어와 어업협력 등 다양한 방면에서의 대응방안을 마련해야 할 것이다.

마지막으로 일·러 양국은 상호입어, 러시아 산 연어·송어 어획과 관련하여 자원평가와 어획할당량의 산출에 대한 의견이 대립하였다. 일본은 러시아 수역 및 러시아산 연어·송어 자원량이 여유가 있고, 러시아는 전반적인 자원수준이 악화되었다는 주장이 팽팽하게 맞섰다. 동북아수역에서 한·일, 한·중, 중·일 양국 간, 나아가서는 한·중·일 3국 간 상호입어에서도 상대국의 자원평가에 대한 견해 차이가 존재하며, 입어교섭 과정 또한 많은 어려움이 지속되고 있다. 이러한 것은 장기적인 관점에서 보면, 수산 자원관리의 효율성을 저해하는 요인이며, 3국이 지향하는 상호협력을 통한 공동의 자원관리를 실현하는데 걸림돌로 작용하고 있다. 한편, 동북아수역에서 어장과 수산자원을 공유하고 있는 한·중·일 3국은 자원조사 및 관리를 위한 국제기구의 설립·운영에 공통인식을 하고 있다. 이를 실현하기 위해서는 보다 객관적이고 과학적인 자료의 수집이 선행되어야 하며, 특히 어업세력 측면과 지리적 측면에서 중간적인 위치에 있는 우리나라가 주도가 되어 한·중·일 3국의 어업관계를 협력적인 관점에서 이끌어 나가야 할 필요가 있다.

## REFERENCES

- Choi, J. H. (2012), *International fisheries law theory*, Pukyong National University Press, 63–65.
- Hasegawa, A., Hiroyoshi, K. and Kase, K. (1988), *The Fisheries Industry in the New era Ocean*, Nonsangyoson Bunka Kyokai, 42–72.
- Japanese Fisheries Agency (2003), *Japanese Fisheries Diplomacy*, 5–6, 29–36.
- Japanese Fisheries Agency (2008), *Fisheries Agency 50 year history*.
- Japanese Fisheries Agency policy information magazine (2015), *Gyosei no mado*, Vol. 116, 2–4.
- Japanese Fisheries Research Agency · National Research Institute of Far Seas Fisheries, The current state of international fishery resources, pelagic · bottom fish in Japan and Russia (reviewed), (<http://kokushi.job.affrc.go.jp/index-2.html>).
- Ji, C. G. (1979), *Peace Line*, Beop Mun company, 167–234.
- Kataoka, C. (2006), History of Fisheries Relationship among Japan, Korea, and China I, *Bulletin of the Faculty of Fisheries*, Nagasaki University, 87, 15–16.
- 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, 153–156.
- 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), 97–98.
- Kitano Y. (1980), The bottom fish resources in Hokkaido, The bottom fish resources, Kouseisya Kouseigaku, 204–228.
- Mizukami C. (1995), *Japan and Law of the Sea*, Yushindo, 44-57.
- Morizane K. (1977), *The new Law of the Sea and Japanese Fisheries Industry*, Sozo Syobou, 120–125.
- Suisansya. (2011), *Fisheries Yearbook*, 73.
- Suisansya, *Fisheries Yearbook*, Each year.