

한일 어업질서의 이행 실태와 어업관계의 개선 과제[†]

김 대 영*

한국해양수산개발원 수산연구본부

A Study on the Transition Situation of Korean-Japan Fisheries Agreement and Improvement Issue of Bilateral Fisheries Relations

Dae-Young Kim*

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

Abstract

This study aims to evaluate the status of implementation of bilateral-fishery order since the Korea-Japan Fisheries Agreement came into effect in 1999 in order to improve fisheries relationships between two countries. The agreement regulates bilateral-fishery order by the principle of the EEZ regime and mutual benefits among countries. (e.g. the mutual agreed fishing in EEZ and cooperation for resource management). However, the Korea-Japan Fisheries Agreement has some limitations such as reducing quotas of the mutual agreed fishing in EEZ, strengthening Japanese fisheries regulation, insufficient cooperation for fisheries management and joint countermeasures. In order to improve fisheries relationships between the two countries, it is imperative to rebalance quotas for the mutual agreed fishing in EEZ, to establish effective resource management systems in the Intermediate zone, to invigorate fisheries cooperation in the private sector, and to introduce new management systems by species over the all waters around East Asia. To accomplish such measures, it is necessary for Korean and Japanese governments to improve fisheries relationships based on trust and cooperation, achieving a win-win situation. Additionally, it is required to incorporate fisheries management among Korea, China, and Japan.

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

Received 4 March 2016 / Revised 21 March 2016 / Accepted 23 March 2016

[†]이 논문은 한국해양수산개발원의 연구과제인 「한일 어업협정에 따른 상호입어체제 개선방안 연구(2011-20)」의 내용을 수정·보완한 것임.

*Corresponding author : +82-51-797-4541, kimdy993@hanmail.net

© 2016, The Korean Society of Fisheries Business Administration

I. 서 론

1996년 한중일 3국은 유엔해양법을 비준하고 배타적 경제수역(EEZ)을 설정하여 1999년 한일, 2000년 중일, 2001년 한중 간 어업협정을 체결·발효하였다. 이에 따라 한 동안 EEZ체제에 예외적이었던 동북아 수역에도 새로운 어업질서가 자리잡게 되었다. 이들 어업협정은 영유권 문제, EEZ 및 대륙붕 경계와는 분리하여 양국 간 어업에 한정된 것으로 EEZ와 잠정적 수역(잠정조치 수역, 중간수역)으로 분할되었다. 각국은 양자간 어업협정에 따라 각국의 EEZ 내에는 상호입어를, 잠정적 수역에서는 기국주의로 이용·관리하는 등 양면적으로 수역을 이용하고 있다. 본인은 동북아 수역에 EEZ체제가 성립한 이후 국제 어업관계, 특히 한중일 어업협정에 따른 어업질서와 어업관계의 변화라는 주제로 연구를 수행해 왔다(Kim, 2014; Kim, 2015). 본고는 한일 어업질서를 대상으로 양국 어업관계를 살펴보고자 한 것이다.

한중일 양자 간 어업협정 중에서 한국 어업의 의존도가 높은 것이 한일 어업협정이다. 1999년에 발효된 한일 어업협정은 1965년에 체결된 어업협정(이하 구 어업협정)을 대신하는 어업질서로서 EEZ는 연안국주의, 중간수역은 기국주의로 이용·관리되고 있다. 그리고 한일 공동어업위원회에서 EEZ 상호입어와 조업질서, 중간수역의 자원관리 등을 협의·결정한다. 한일 어업질서는 과도기를 거쳐 안정기로 접어들었다. 초기에는 양국 어업피해의 완화, 어업실적 존중의 측면에서 어업세력이 상대적으로 우세했던 한국에게 어업질서가 유리하게 작용했지만 이후에는 상호입어 방식이 ‘등량·등척’으로 전환되었고, 일본은 자국 수역의 자원관리를 위해 조업조건을 강화하였다. 지금까지 한일 어업관계는 자국 어업의 보호라는 방어적 관점에서 논의되었으며, 양국 어업을 협력적이고 공존시키기 위한 노력은 부족하였다. 한편, 한일 어업관계와

관련한 선행연구는 어업관계 역사, 어업협정 체결로 인한 영향 및 어업 대책 등 어업협정 초기에 수행된 연구가 대부분이다(Ock et al., 1998; Choi, 1999; Jung, 1999; Choi, 2000; Kataoka, 2006; Choi et al., 2006, Kataoka et al., 2007). 하지만 한일 신 어업협정이 체결된 이후 양국 어업질서와 어업관계에 초점을 두고 수행된 연구는 많지 않다.

이상의 배경 속에서 본 연구는 한일 신 어업협정이 발효된 이후 어업질서의 이행 실태를 분석하여 양국 어업관계의 개선 과제를 제시하는 것을 목적으로 한다. 즉 새로운 어업질서가 어떤 과정을 거치면서 정착되었고 미래 지향적 어업관계로 나아가기 위한 과제는 무엇인지를 밝히려 한다. 이를 위해서 먼저 한일 어업질서의 경과를 EEZ체제 전후로 구분하여 검토하고 어업협정 주요 내용을 정리한다. 한일 어업질서의 이행 실태는 어업협정 체결 이후 현재까지를 대상으로 EEZ 상호입어, 중간수역 이용, 어업협력으로 구분해서 진단한다. 마지막으로 이들 결과를 토대로 양국 어업질서의 문제점을 정리한 다음, 협력적인 어업관계로 발전하기 위한 개선 과제를 제시한다.

II. 한일 어업질서의 경과

1. EEZ체제 성립 이전

제2차 세계대전 패전국인 일본은 당시 부족한 식량을 확보하기 위해 어업진흥에 노력했다. 그 결과 일본의 어업세력은 빠르게 회복되어 동중국해·황해로 어장을 확대했고, 한국과 중국의 수역까지 진출하여 수산자원을 고갈시켰다. 이에 따라 소규모 어업이 대부분이었던 한국은 1952년에 ‘인접 해양의 주권에 대한 대통령선언(평화선)’을 선포했고(Ji, 1979), 중국 역시 1950년 ‘기선저인망어업 금지구역(모택동 라인)’을 설정하여 일본 어업을 규제했다. 일본은 이에 반발하여 영해(3해리) 바깥 공해에서의 어

업 자유를 주장했다. 1950년대 초 한중일 간 어업분쟁은 심각했고 정치 문제로 확대되기도 했다. 일본은 동중국해·황해에서 자국 어선의 안전조업을 확보하기 위해 한국과의 어업관계를 개선시키기 위해 노력한 결과, 1965년에 한일 구 어업협정이 체결되었다¹⁾.

한일 구 어업협정은 전문과 본문 10개조, 부속서로 구성된 한국 최초의 어업협정이다. 구 어업협정에 근거하여 양국은 12해리 어업수역(연안국주의)을 설정했다. 한국의 어업수역 외측에 공동규제수역(기국주의)을 설정하여 양국의 연안 총허용어획량 상한을 각각 15만 톤(10% 확대가능)으로 정했고, 이를 저인망, 선망, 고등어낚시 업종에 적용하였다. 공동규제수역 외측에 공동자원조사수역을 설정했고, 어업협정 운용에 필요한 협의를 위해 어업공동위원회를 설치하였다. 구 어업협정의 체결에 따라 양국 간 어업분쟁은 점차 해소되었으며, 한국 수역에서 어업세력이 우세한 일본 어선의 조업을 규제함으로써 EEZ체제가 태동할 때까지 어업질서로서의 역할을 하였다(Choi, 1999).

한편, 1977년 세계의 연안국들이 12해리 영해, 200해리 수역을 설정함에 따라 국제 어업질서에 커다란 영향을 미쳤다. 동북아 수역에서도 한국과 일본은 영해를 3해리에서 12해리로 확대했으나 200해리 수역은 일본만 설정하였다. 일본의 200해리 수역은 소련(현 러시아)에 대응하기 위한 것으로 동경 135도 서쪽의 동해와 동중국해에는 설정하지 않았고, 한국과 중국 어업에 대해

서 적용을 유보하였다(Kataoka et al., 2007)²⁾. 1970년대 이후 한국 어업이 발전하면서 일본 어업을 압박했고 일본 수역까지 진출하였다. 한일 구 어업협정에는 12해리 어업수역만 설정되었고 그 외측 수역은 공해로서 아무런 규제가 없었기 때문에 한국 어선은 일본 수역에서 자유롭게 조업할 수 있었다. 이러한 상황 하에서 1977년 소련이 200해리 수역을 설정하자 북태평양 소련 수역에서 조업할 수 없게 된 한국 어선은 북해도 주변에서 조업하였다. 또한 서일본 주변에서도 한국 어선의 조업이 증가하면서 일본 어업과 분쟁이 늘어났다. 이 문제를 해결하기 위해 한일 양국은 북해도 수역에서 한국 어선의 조업과 제주도 수역에서 일본 어선의 조업을 고려하여, 1980년부터 자주규제를 실시하였다(Kataoka, 2006)³⁾. 그 이후에도 한국 어선은 일본 수역에서 조업활동을 지속했으며 그에 따라 어구피해, 조업분쟁 등이 끊이지 않았다. 일본 어업인들은 한일 구 어업협정의 재검토와 200해리 규제의 전면 적용을 주장했다.

2. EEZ체제 성립 이후

1994년 유엔해양법이 발효되자 한일 양국은 1996년 유엔해양법을 비준하여 EEZ를 설정했고 5월부터 EEZ를 반영한 새로운 어업협정을 체결하기 위한 협의를 시작했다⁴⁾. 독도의 영유권 문제로 협의가 난항한 가운데 1997년 말 양국은 EEZ를 설정하여 상호입어 실시, 동해에 잠정적인 수역을 설정하는 것에 합의했지만, 그 범위

- 1) 중일 간에도 1955년에 민간 어업협정을 체결했는데 이 협정은 1975년 중일 국교정상화에 따라 정부 간 어업협정으로 바뀌었다.
- 2) 일본은 한국, 중국과 이미 어업협정을 체결했고 당시 일본 어업이 우위에 있었기 때문에 어업의 자유를 표방하는 것이 국익에 부합된다고 판단했다. 그리고 당시 한국과 중국 어업은 크게 발전하지 않았으므로 양국 어업들이 일본 수역에 진출하는 것을 예상하지 못했다.
- 3) 자주규제는 1980년부터 1996까지 제5차례나 강화되었는데 북해도 주변 수역에서의 한국 트롤, 제주도 주변 수역(특정규제수역)에서의 일본 이서저인망을 규제하는 것이 주된 내용이었다.
- 4) 구 어업협정에서는 12해리 어업수역, 공동규제수역이 설정되었지만, 양국은 이미 영해를 12해리로 확대하였고 EEZ를 설정하였기 때문에 12해리 어업수역과 공동규제수역은 존재할 이유가 없어졌다. 또한 자원관리는 유엔해양법에 따라 어종별 어획할당이 의무화되었다. 그리고 공동규제수역의 관리는 기국주의이지만 EEZ에서는 연안국주의를 적용하도록 되었다.

를 둘러싸고 대립하였다. 상호입어에서 한국은 5년 간 조업실적의 존중을 요구했으나 일본은 자원상태를 고려해서 결정해야 한다고 주장했다. 양국 간 새로운 어업협정의 체결이 지지부진하자 일본 어업인들은 크게 반발하였고, 1998년 1월 일본은 구 어업협정의 파기를 통보했다. 1998년 4월 어업협정 협상이 재개되어 11월 한일 신 어업협정이 체결되었고, 양국 국회의 비준을 통과하여 1999년 1월 22일에 발효되었다. 이처럼 신 어업협정이 합의에 이르기까지 장기간 소요되었는데, 그 이유는 구 어업협정의 체결 때와 달리 양국의 어업세력이 역전되어 양국 입장이 상반되었기 때문이다.

한일 신 어업협정은 EEZ 경계획정과 별개로 어업에 관한 사항만을 규정하고 있는데, 전문 17

조, 2개의 부속서, 합의의사록으로 구성되어 있다. 우선, 협정대상 수역은 양국의 EEZ로서 상호입어를 실시하며 단속은 연안국주의에 따른다. 둘째, EEZ 경계가 획정될 때까지 북부 대륙붕 경계선을 어업협정 상의 경계로 한다. 셋째, 동해와 제주 남부의 일정수역을 중간수역으로 하여 기국주의를 적용한다. 동해의 중간수역은 양국 35해리 바깥에서 동쪽 경계는 동경 135도 30분까지로 독도와 대화퇴 일부를 포함한다. 또한 제주 남부에도 토리시마(鳥島)를 포함한 중간수역을 설정한다. 넷째, EEZ 상호입어, 어업질서 확립, 자원조사, 동해와 제주 남부 중간수역의 자원관리 등을 협의하기 위해 어업공동위원회를 설치한다. 다섯째, 협정의 유효기간은 3년으로 한다.

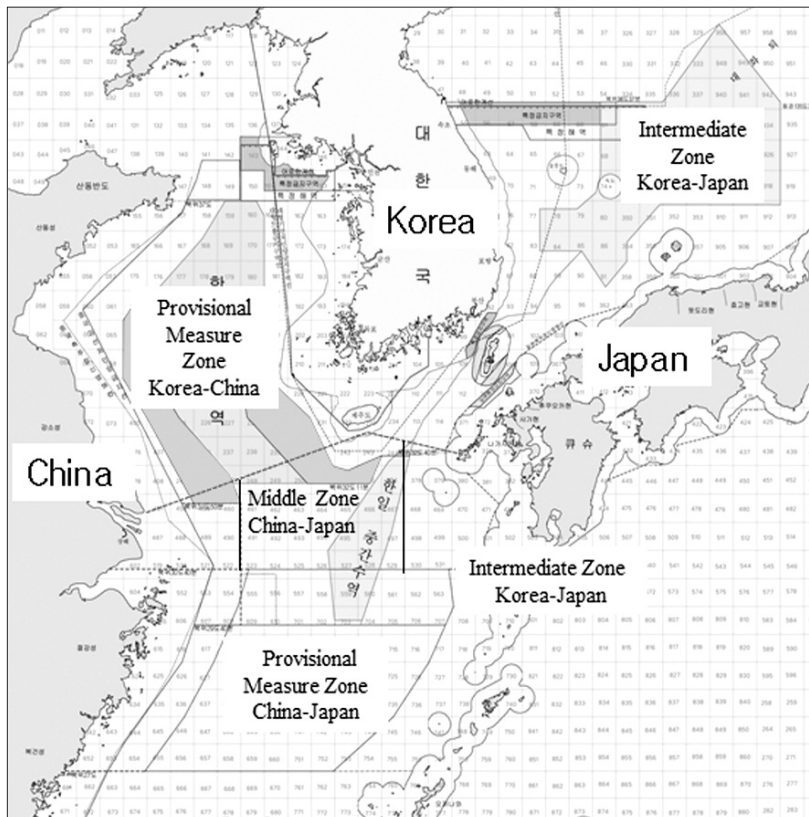


Fig. 1. Korea-Japan, Korea-China, China-Japan Fisheries agreement.

1999년 1월 한일 신 어업협정이 발효되었지만 EEZ 상호입어는 일본 EEZ 내 한국의 대게자망과 계통발·붕장어통발의 입어 문제로 인해 2월부터 실시되었다. 상호입어에서 양국의 EEZ 어획할당은 3년 이후 ‘등량’으로 합의했다. 따라서 일본 수역에 의존도가 높은 한국은 어획할당량이 줄어들게 되었다. 그리고 명태를 어획하는 북해도 트롤어업은 2000년 이후, 자망과 통발어업은 2001년 이후부터 일본 EEZ 조업이 금지되었다. 이에 따라 한국은 일본 EEZ 조업을 3년 간 감축시키지 않으면 안 되었고 일본 수역의 의존도가 높은 어업에 대해 감축사업이 이루어졌다(Kim, 1998). 반면 일본은 자국 EEZ에 입어하는 한국 어업을 규제하면서 한국 EEZ에 입어하는 자국 어업의 어획실적을 인정받았으므로 이전과 같이 조업할 수 있게 되었다. 1999년 협정 초년도의 양국 EEZ에 대한 조업조건을 보면, 한국은 17개 업종, 1,704척, 149,218톤이었고, 일본은 15개 업종 1,601척, 93,773톤을 할당받았다. 이외에도 업종별 조업척수 및 기간, 조업수역 등이 정해졌다.

한편, 한일 신 어업협정에는 2개의 부속서가 있는데, 부속서 I 은 동해와 제주 남부의 중간수역에 대한 조업관계를 규정한 것이고, 부속서 II 는 이들 중간수역의 법적 처리를 명시하고 있다. 이에 따르면 동해와 제주 남부의 중간수역은 기국주의를 적용한다. 그리고 동해 중간수역은 한일 어업공동위원회의 권고, 제주 남부 중간수역은 동 위원회의 결정에 따라 자원관리를 하도록 되었다. 또한 어업협정에는 별도의 합의의사록이 있는데, 이것은 제주 남부 중간수역의 일부가 일본과 중국의 어업협정 내용 속에 포함될 가능

성이 있었기 때문이다.

Ⅲ. 한일 어업질서의 이행 실태

1. EEZ 상호입어

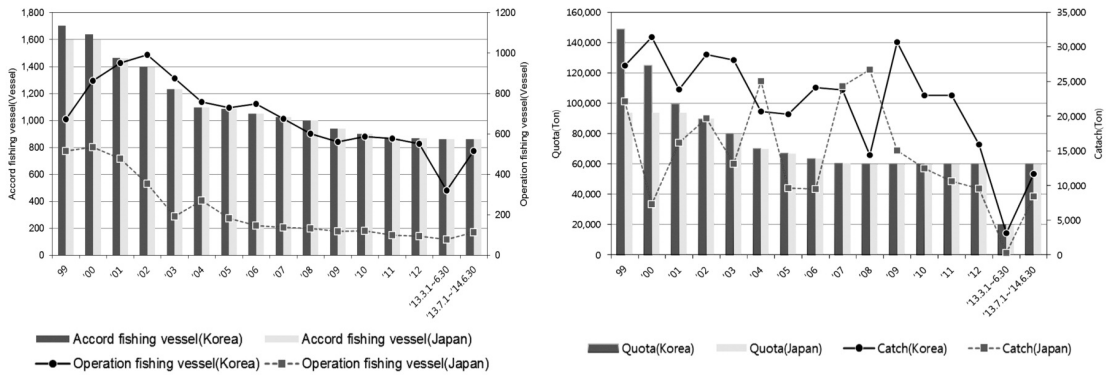
한일 신 어업협정문 제2조에는 상호입어를 명시하고 있는데, 양국은 호혜원칙에 따라 어업협정과 자국의 관계법령에 따라 자국의 EEZ 내에서 상대국 어선의 어획을 허가하고 있다. 이에 근거하여 양국은 매년 어업협상을 통해 상호입어 규모와 조업조건 등을 결정하여 EEZ 상호입어를 실시하고 있다. Table 1은 한일 어업협정이 발효된 이후 2014년까지 누적한 상호입어 실적을 정리한 것이다. 우선 합의사항을 보면 어획할당량은 한국 1,185천 톤, 일본 1,092천 톤이며, 허가척수는 한국 17,993척, 일본 17,847척으로 한국의 입어규모가 일본에 비해 많다. 이것은 한국 어업이 어업협정 이전의 일본 수역에서의 어획실적을 인정받았기 때문이다. 실제 어획량과 조업척수에서도 한국이 일본에 비해 많은데, 한국 어획량은 350천 톤으로 일본의 230만 톤에 비해 1.5배로 많고, 조업척수에서도 한국이 10,989척으로 일본의 3,573척에 비해 3.0배 많다. 합의규모 대비 어획량과 조업척수는 한국 29.5%와 61.1%, 일본 21.1%와 20.0%로서 한국이 일본에 비해 조업실적이 많지만 양국 모두 합의규모에 비해 조업실적은 낮은 수준이다.

Fig. 2는 EEZ 상호입어 규모와 실적을 연도별로 나타낸 것인데, 과도기(1999~2001년)와 안정기(2002년 이후)로 구분할 수 있다. 먼저 과도

Table 1. EEZ fishing operation performance after the effect of Korea-Japan fisheries agreement (1999-2014)

	Agreed Scale		Fishery operation performance		Ratio(%)	
	Quota(A) (M/T)	Accord fishing vessel(B) (Vessel)	Catch(C) (M/T)	Operation fishing vessel(D) (Vessel)	C/A	D/B
Korea(a)	1,184,961	17,993	349,692	10,989	29.5%	61.1%
Japan(b)	1,092,092	17,847	229,938	3,573	21.1%	20.0%
a/b(%)	108.5%	100.8%	152.1%	307.6	-	-

Source : MOF Guidance and Negotiation Division(2015), inside data.



Source : MOF Guidance and Negotiation Division(2015), inside data.

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

기에서 합의척수와 어획할당량은 한국이 일본에 비해 많은데, 어업협정 이전에 일본 수역에 조업한 한국의 북해도트롤, 통발, 자망의 입어가 반영되었기 때문이다. 상호입어 첫해인 1999년은 한국 1,704척, 149,218톤, 일본 1,601척, 93,773톤에서 출발하였다. 그 이후 한국의 입어 규모가 감소하여 2002년부터 등척·등량(1,395척, 89,773톤)이 되면서 안정기로 접어들었다. 어업협약에서 양국이 대립했던 한국의 자망과 통발 입어가 금지된 결과이다. 이후에도 양국의 입어 규모는 조업실적이 반영되어 축소되었고, 2005년부터 어종별 어획할당량이 도입되었으며⁵⁾, 2009년부터는 조업실태를 반영하여 입어시기가 변경되었다⁶⁾. 2014년 양국의 입어규모는 어선척수 860척, 어획할당량 60,000톤이 되어 1999년에 비해 50% 이상 감축되었는데, 이는 일본이 EEZ의 입어조건을 강화시킨 결과로 볼 수 있다.

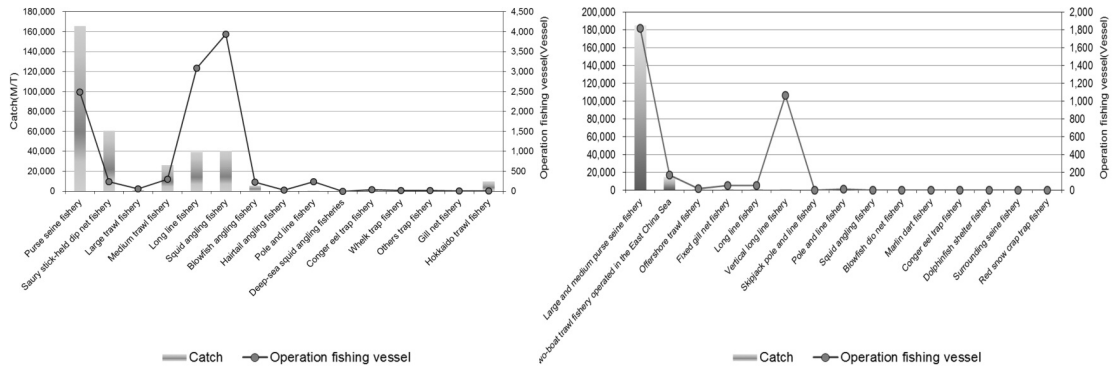
조업실적 측면에서 한국이 일본을 상회하고 있다. 합의척수 대비 조업척수에서 한국 40~70%, 일본 10~30%이며, 어획할당량 대비 어획량의 경우 한국 18~50%, 일본 8~45%였다. 하지만 2004년과 2007~2008년의 경우 제주도 주변에 입

어하는 일본 대중형선망에서 고등어가 대량 어획되어 일본의 어획량이 한국보다 많았다.

Fig. 3은 1999년부터 2014년 6월 30일까지 한일 양국의 EEZ 입어실적을 업종별로 나타낸 것이다. 한국의 경우, 1999년에 17개 합의업종 중에서 11개 업종이 입어하여 27,335톤을 어획하였다. 1998년과 1999년에 북해도트롤이 감척되면서 2000년부터 업어가 금지되었고, 2002년부터 장어통발, 골뱅이통발, 기타통발, 자망의 입어가 중단되었다. 2013년 어기(13년 7월~14년 6월)에는 12개 합의업종 중에서 5개 업종이 입어하여 11,696톤을 어획했다. 업종별 누적치를 보면, 조업척수 면에서 오징어채낚기가 3,935척으로 가장 많고, 그 뒤를 연승 3,082척, 선망 2,487척, 중형기저 297척, 꽂치붕수망 237척, 외출낚시 234척, 복어채낚기 230척이다. 동 기간 어획실적은 선망 165,549톤, 꽂치붕수망 60,700톤, 오징어채낚기 40,507톤, 연승 39,327톤, 중형기저 26,109톤이었다. 특히 선망, 연승, 오징어채낚기, 중형기저는 조업척수에서 92.0%, 어획실적에서 77.5%를 차지하여 주력 입어업종임을 알 수 있다. 한국 어업이 일본 EEZ에 대한 의존도가 높은 이유는

5) 현재 한국의 어획할당 어종은 꽂치, 전갱이, 고등어류, 정어리, 살오징어, 가자미류, 참돔, 갈치, 기타이며, 일본의 경우, 전갱이, 고등어류, 정어리, 살오징어, 가자미류, 참돔, 붕장어, 갈치, 기타이다.
 6) 2009년에는 3월 1일부터 이듬해 2월 28일로 정했고, 2013년부터 7월 1일부터 이듬해 6월 30일까지 입어하는 것으로 변경되었다.

한일 어업질서의 이행 실태와 어업관계의 개선 과제



Source : MOF Guidance and Negotiation Division(2015), inside data.

Fig. 3. Performance of the mutual accord fishing by sector between Korea and Japan.

일본 수역이 상대적으로 어장 풍도가 높고 국내 소비 선호도가 높은 어종이 어획되기 때문이다. 꽁치의 경우 한국 수역에서 소량 어획되며, 갈치, 고등어, 오징어 등은 계절적으로 회유하는 어종이다. 이들은 일본에서도 수요가 많은 어종으로서 일본은 자국 EEZ 입어조건 강화와 단속을 엄격히 적용함으로써 한국 어업의 입어여건을 어렵게 만들고 있다⁷⁾.

한편, 일본의 경우, 1999년에 15개 합의업종 중에서 6개 업종이 입어하여 22,117톤을 어획했다. 그 이후 봉장어통발, 붉은대게통발, 양태망 등이 입어를 중단하였다. 2013년 어기(13년 7월~14년 6월)에는 10개 합의업종 중에서 4개 업종이 113척이 입어하여 8,428톤을 어획했다. 일본의 입어 실적 저조한 이유는 대중형선망, 이서저인망, 고정식자망 등의 업종을 제외하고는 한국 EEZ에서 입어절차 번거로움, 합의지연 등으로 입어 희망 업종이 적었기 때문이다. 업종별 누적치를 보면, 조업척수에서 대중형선망 1,818척, 예인조 1,067척, 이서저인망 170척, 연승어업 54척, 고정식자망 50척, 총합저인망 18척, 외출낚시 13척의 순이다. 동 기간 어획실적은 대중형선망 185,362

톤, 이서저인망 14,806톤, 예인조 674톤, 고정식자망 223톤이다. 일본의 주력 입어업종은 대중형선망, 이서저인망, 예인조이며 특히 대중형선망의 의존도가 높다.

일본은 한국 EEZ에 대한 입어 신청이 낮거나 입어실적이 없는 업종 중심으로 입어규모를 줄였고, 이를 한국과의 입어협상에서 활용하였기 때문에 상호입어의 축소에 의한 조업피해는 그만큼 낮다. 반면 한국의 경우, EEZ 입어규모는 일본 수역에서 자원관리 대상어종의 어획 업종, 일본 어선과의 경합 업종(특히 갈치연승) 중심으로 축소되었기 때문에 그만큼 입어축소에 따른 피해는 크다. 한국 EEZ에 입어하는 일본 어업은 특정화되어 있으며 그 외 업종에서 입어허가를 받은 것은 일본 자국 수역에서 어획이 부진할 경우에 대비한 것으로 일종의 보험적인 성격을 가진다고 할 수 있다.

이상으로 한일 EEZ 상호입어는 호혜의 원칙에 입각하여 양국 수역에서 안정적인 조업을 가능하게 했다. 상호입어 초기에는 어획실적 인정, 어업타격 완화라는 관점에서 다양한 업종이 입어했으나 점차 실제 입어업종 중심으로 재편되

7) 최근에도 한일 간 상호입어는 한국 어선의 입어규모 축소와 조업조건 강화가 주요 쟁점이었는데, 특히 일본 측은 한국 연승어업에 대한 갈치할당량 축소와 조업규제를 강력하게 주장했다. 그에 따라 양국 상호입어는 2014년 7월부터 2015년 1월 19일까지 중단되기도 했다

었는데 특히, 일본 측의 규제 강화에 따라 한국 어업의 입어규모가 축소되었다.

2. 중간수역 이용 및 관리

한일 어업협정 제9조에 근거하여 동해와 제주 남부수역에 중간수역이 설정되었다. 이들 수역은 EEZ의 중첩수역이 아니며 영토문제, 조업실적 인정 등 의견대립 속에서 타결된 것이다 (Choi, 2000)⁸⁾. 동해 중간수역은 양국 35해리로부터 동경 135도 30분을 동쪽 경계로 하는데 중요 어장인 대화퇴의 약 절반을 포함한다. 제주 남부 중간수역은 토리시마(鳥島)을 둘러싼 양국 주장이 겹치는 수역이다. 이들 중간수역은 어업협정 부속서 I 에 따라 기국주의가 적용되며, 수산자원의 보존 및 어업종류별 최고 조업척수 등의 관리조치가 적용되도록 되어 있다. 그런데 동해와 제주 남부 중간수역 간의 자원관리 방식에는 차이가 있다. 동해 중간수역은 어업공동위원회의 권고에 따라 수산자원의 보존 및 이용·관리를 시행한다(부속서 I 의 2-나). 제주 남부 중간수역의 경우 어업공동위원회의 결정에 따라 수산자원의 보존 및 이용·관리를 한다(부속서 I 의 3-나). 이러한 차이는 동해 중간수역의 경우, 독도 영유권이 손상되지 않도록 공동관리의 개념을 배제한 것이며, 제주 남부 중간수역에 대해서는 공동관리 개념을 적용한 것으로 볼 수 있다 (Choi, 2000).

동해 중간수역의 이용·관리는 대게와 붉은대게에 초점이 맞추어져 있다. 이 수역에서 한국은 자망과 통발, 일본은 근해저인망과 통발이 조업하고 있는데 한국 어업이 어장을 선점하고 있어 공동관리를 하지 않는 것이 한국에게 유리하게 작용한다. 이에 대응하여 일본은 정부 차원에서 자원관리 도입을 주장하고 대게 및 붉은대게의 어장 교대이용과 어장청소 등을 요구하였다. 한국은 기국주의에 의한 자원관리와 민간협

를 통한 조업질서의 확립을 견지하였다. 결국 2000년에 한일 민간어업자단체협의회가 개최되어 2001년부터 일본에 가까운 중간수역 일부에 대해 대게어업의 어장 교대이용을 합의했고 점차 대상수역을 확대했다. 2003년에는 한일 민간어업약정이 체결되어 양국 어선의 조업질서 등을 논의하기 위한 민간어업협의회가 설치되었다. 2008년 민간협약에서 일본은 중간수역 남단 일부 수역에 대한 어구부설 정보 교환과 어장청소를 제안했다. 같은 해 어업공동위원회에서 대게, 붉은대게 자원보호를 위해 중간수역의 어장청소 확대, 소형어 보호, 폐어구 회수·비용 분담 등에 대해서 합의했다. 이와 같이 동해 중간수역의 이용·관리는 민간협력을 중심으로 업종별로 교대이용, 어장청소 등이 추진되고 있으나 어업협정에서 규정한 수산자원 보호를 위한 관리수단은 적용되지 않고 있다.

한편, 제주 남부 중간수역의 자원관리는 동해 중간수역에 비해 협의가 전혀 이루어지지 않고 있기 때문에 자원관리의 공백이 발생하고 있다. 제주 남부 중간수역은 성격을 달리하는 한중 현행 조업유지수역, 중일 잠정조치수역 및 중간수역과 중첩되어 있기 때문이다. 그리고 한일 어업협정 합의의사록에는 제주 남부 중간수역에 대해 양국은 제3국과 구축한 어업관계가 손상되지 않도록 협력할 것을 규정하고 있어 중간수역에 대한 공동자원관리를 실시하기 애매모호한 상황이다. 이와 같은 이유로 제주 남부 중간수역은 양국 이외에 중국 어업이 자유롭게 조업하고 있으며, 그에 따라 수산자원의 과도한 이용이 지속되고 있다.

3. 어업협력

한일 신 어업협정 제10조에는 수산자원의 합리적 보존 및 최적 이용에 대해 상호 협력을 하도록 명시하고 있다. 따라서 한일 어업협력은 어업

8) 한일 어업협정문에는 '일정한 수역' 으로 명기되어 있지만, 한국에서는 중간수역으로 일본에서는 잠정수역으로 부르고 있다.

질서의 유지와 자원관리, 신뢰관계를 구축하는데 중요한 역할을 한다고 할 수 있다. Table 2는 정부와 민간차원에서 이뤄지고 있는 어업협력을 정리한 것이다. 정부 간 어업협력은 어업공동위원회, 어업소위원회, 과장급실무회의, 해양생물자원 전문가 소위원회, 어업지도단속 실무자협의회가 있다. 어업공동위원회는 매년 1회 개최되는데 EEZ 입어조건, 조업질서, 수산자원의 실태, 어업 분야 협력, 동해 중간수역의 자원관리, 기타 사항 등을 협의·권고한다. 그리고 제주 남부 중간수

역 자원의 보존·관리에 관한 사항을 협의·결정한다. 어업소위원회와 과장급실무회의는 어업 공동위원회 하부기구로서 어업협정 제12조에 근거하여 EEZ 입어조건, 중간수역 자원관리, 현안 사항 등을 협의한다. 마찬가지로 어업공동위원회 하부기구인 해양생물자원전문가 소위원회는 EEZ의 어획할당과 관련한 어획동향, 자원상태 등에 대한 자료를 교환하고 협의한다. 마지막으로 어업지도단속 실무자협의회는 양국 어선의 조업질서 유지, 협정 이행 및 조업조건 준수 등을

Table 2. Fishery cooperative (Governmental/Private) organization between Korea and Japan

Governmental cooperation	Joint Committee on Fisheries(Fisheries Agreement Article 12)	<ul style="list-style-type: none"> • Consultation and recommendations: EEZ operating conditions and work order, the actual condition of marine resources, cooperation in fisheries, conservation and management of marine resources in the Intermediate Zone around the East Sea, and etc • Outcome: Marine Resource conservation and management in the Intermediate Zone around the Jeju Island
	fisheries sub-committee	<ul style="list-style-type: none"> • Joint commission fishery infrastructure, By Fisheries Agreement Article 12 - EEZ fishing condition, consultation for fishery cooperation
	Working level meeting for section heads	<ul style="list-style-type: none"> • Joint commission fishery infrastructure, By Fisheries Agreement Article 12 - EEZ fishing condition, consultation for fishery cooperation in detail
	Sub-committee of marine resource expert	<ul style="list-style-type: none"> • Joint commission fishery infrastructure, By Fisheries Agreement Article 12, 4 - Information sharing and consultation for quota allocation of marine resource in EEZ and the current status of fishery resources
Private cooperation	Fisheries law enforcement council at working level	<ul style="list-style-type: none"> • Joint commission fishery infrastructure, By Fisheries Agreement Article 12, 4 - Fisheries law enforcement, Obeying fishery order by Korean and Japanese fishermen, mutual understanding between law enforcement officers between two counties
	Private fishery council	<ul style="list-style-type: none"> • Review for implementation of private fishery agreement and its operation (Private Fishery Agreement 9)
	Fishery organization council	<ul style="list-style-type: none"> • Sub-meeting of private fishery council by species - Korea-Japan fishery representative meeting by fishing items
	King crab fishermen council	<ul style="list-style-type: none"> • Sub-meeting of private fishery council by species; King crab - Currently, there is no specific meeting
	Red king crab fishermen council	<ul style="list-style-type: none"> • Sub-meeting of private fishery council by species; Red king crab - Consultation for safety operation in Korea-Japan red king crab fishery - Information sharing and improving friendship
	Chief fishermen's council of purse seine fishery	<ul style="list-style-type: none"> • Sub-meeting of private fishery council by species - Consultation for safety operation in Korea-Japan purse seine fishery - Information sharing and improving friendship
	Private council of squid angling fishery	<ul style="list-style-type: none"> • Sub-meeting of private fishery council by species - Consultation for safety operation in Korea-Japan squid angling fishery - Information sharing and improving friendship
	Private council of Korea-Japan long line fishery	<ul style="list-style-type: none"> • Sub-meeting of private fishery council by species - Consultation for safety operation in Korea-Japan long line fishery - Information sharing and improving friendship
	Joint committee of private fisheries	<ul style="list-style-type: none"> • Investigation and review on accidents in fishery operation (Private Fishery Agreement 4.3)
Working level meeting of joint committee of private fisheries	<ul style="list-style-type: none"> • Sub-meeting of joint committee of private fisheries - Working-level investigation and review on accidents in fishery operation 	

Source : Korea Fisheries Association(2015), inside data.

협의하고 실무자 간 교류·협력을 한다.

한편, 한일 민간차원의 어업협력은 9개의 협의회로 나뉘어 진행되고 있다. 이 중에서 한일 민간어업협의회는 2003년 한국의 한국수산물·수산업협동중앙회와 일본의 대일본수산물·전국어업협동조합연합회가 체결한 민간약정에 근거하여, 한일 EEZ와 동해 중간수역에서의 양국 조업질서를 협의하고 있다. 한일 민간어업단체 협의회는 동해 중간수역의 입어업종 전체를 포함한 협의회로서 중간수역의 현안을 다루고 있다. 그리고 민간어업단체 협의회 하부에는 업종별로 대개 당사자 간 협의회, 붉은대게 어로장 협의회, 선망합동어로장 협의회, 민간오징어채낚기어업 협의회, 연승어업자 당사자 간 협의회가 있다. 이들 업종별 협의회는 양국 어업인 간에 안전조업 및 질서유지 등 현안을 논의하고 정보교류와 친선을 도모하고 있다. 동해 중간수역의 어업질서를 둘러싸고 대립하고 있는 업종은 협의가 진척되고 있지 않는 반면, 선망어업과 같은 업종은 협의회를 원만하게 운영하고 있다. 그 외에도 어선사고의 처리와 관련한 민간어업합동위원회와 하부 회의인 민간어업합동위원회 실무회의가 있다.

IV. 한일 어업관계의 개선 과제

1. 현행 어업질서의 문제

1999년에 발효한 한일 신 어업협정은 EEZ체

제에 입각한 양국 어업질서를 규정한 것으로서 호혜의 원칙에 따라 EEZ의 상호입어와 함께 중간수역을 포함한 수산자원의 보존과 합리적 이용을 위한 어업협력의 토대가 되었다고 평가할 수 있다. 하지만 한일 어업질서는 긍정적인 평가 외에도 여러 문제점이 있는데 이를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 양국 EEZ에 대한 상호입어의 축소와 일본의 규제 강화를 들 수 있다. 한일 신 어업협정 체결에서 초기에는 어업세력이 우세한 한국의 어업실적이 인정되어 입어규모가 일본 측보다 많았다. 하지만 2002년부터 상호입어의 등량·등척으로 이행, 2005년부터 어종별 할당제의 도입 등으로 일본 수역에 조업의존도가 높았던 한국 어업의 입어규모(입어업종, 입어척수, 어획할당량)가 축소되었다. 그 결과 Table 3과 같이 어업협정 전후 양국의 조업실적을 비교하면, 한국 어업의 조업척수와 어획량은 1,815척, 222천 톤이었으나 협정 이후 평균 조업실적은 687척, 22천 톤으로 대폭 감소했다⁹⁾. 일본 역시 어업협정 이전에 비해 입어규모와 조업실적이 줄었지만, 한국 어업의 입어규모를 크게 축소시켰다는 점에서 일본 어업의 영향은 그만큼 완화되었다고 볼 수 있다. 또한 일본은 자국 어업의 보호 및 자원관리를 명분으로 자국 EEZ에 입어하는 한국 어선에 대한 조업규제를 지속적으로 강화하고 있다. 일본은 한국에 대해 입어척수와 어획할당량의 등량·등척 및 축소, 연승의 입어규모 축

Table 3. The comparison of fish catches and accord fishing before and after Korea-Japan fisheries agreement

	before Korea-Japan fisheries agreement (1994~1996 average)		after Korea-Japan fisheries agreement (1999~2014 average)	
	Catch(A) (M/T)	Accord fishing vessel(B) (Vessel)	Catch(C) (M/T)	Operation fishing vessel(D) (Vessel)
Korea(a)	221,628	1,815	21,856	687
Japan(b)	93,872	1,400	14,371	223

Source : MOF Guidance and Negotiation Division(2015), inside data.

9) 한국은 한일, 한중 어업협정에 따라 피해는 받는 근해채낚기, 근해통발, 근해자망, 대형기저(쌍끌이, 외끌이), 근해자망 등의 어업을 대상으로 대규모 국제감척을 실시하였다.

소, 조업일지 작성 및 GPS 항적기록 유지, 주요 어종별 자원회복계획의 도입¹⁰⁾ 등 다양한 규제를 적용해 왔다. 이에 더해 일본은 자국 EEZ에서 조업하는 한국 어업에 대해 지도·단속을 강화하고 있고, 최근에는 양국의 EEZ 상호입어가 중단되기도 했다. 이를 고려할 때 향후 한국 어업의 입어규모는 더욱 축소될 것으로 전망되며, 한국은 일본의 상호입어 축소 및 규제 강화에 따른 피해를 최소화하기 위한 다각적인 노력이 강구될 필요가 있다.

둘째, EEZ 상호입어에서 양국 어업 간 소진율의 불균형이 존재하고 있다. EEZ 상호입어는 실리주의 어업협상에 근거하므로 경제적 이익을 기초로 진행되어야 한다. 즉 어획량이 많고 경제적 가치가 낮은 어종보다는 경제적 가치가 높은 어종을 어획하는 어업에 대해 상호입어를 진행하는 것이 실익을 극대화시킬 수 있다. 하지만 현재 양국의 EEZ 내의 입어는 한국 12개 업종, 일본 10개 업종이 입어하고 있는데, 2013년 기준으로 실제 조업실적은 한국 5개 업종, 일본 4개 업종에 불과하다. 따라서 양국의 EEZ 상호입어는 경제적 가치가 높은 어종을 대상으로 하고 실제 소진율이 높은 업종 중심으로 재편하는 것이 필요하다. 또한 한일 간 상호입어의 주요 문제로서 양국 어획할당량과 조업실적의 격차도 존재한다. 1999~2014년 6월말까지 양국 어획할당량의 평균 소진율은 한국 29.5%, 일본 21.1%인 것으로 파악되는데, 어획할당량과 조업실적 간의 괴리는 까다로운 조업조건 때문에 채산이 맞지 않기 때문이다.

셋째, 자원관리를 위한 실질적인 공동 대응이 미흡하다. 한국과 일본 수역의 수산자원은 대부분 이동성을 가지는 어종으로서 자국만의 자원관리로는 효과를 거두는 데에는 한계가 있다. 따

라서 한일 간 나아가서는 중국을 포함하여 동북아 수역 전체에 대한 공동의 자원관리가 필요하다. 하지만 한일 간 EEZ는 대상어종 및 업종 간 이해관계가 상반되어 자원관리를 위한 협력체제가 확립되어 있지 않다. 또한 중간수역의 경우, 한국은 일본 측의 공동관리 주장을 배제하기 위해 소극적으로 대응하고 있다. 그리고 중간수역의 어업질서를 유지하기 위해 민간차원에서 논의되고 있으나 수산자원 관리를 위한 어획노력량 삭감 등의 실질적인 관리조치는 강구되지 못하고 있다. 제주 남부 중간수역의 경우, 중일 잠정조치수역과 중간수역이 중첩되고 있는 등의 이유로 자원관리에 대한 협의는 전혀 진전되지 않고 있다.

마지막으로, 상호호혜의 관점에서 어업협력이 추진되고 있지 않다. 한일 간 정부 또는 민간차원의 어업협력은 EEZ에 부합된 상호입어를 확립하고 동해 중간수역의 어업질서를 유지하는데 기여했다고 할 수 있다. 특히 한일 민간협력은 한중, 중일 간에 비해 다양하게 활성화되어 있다. 하지만 정부 간 협의에서 일본은 한국 어업의 규제 강화와 중간수역에서 공동 자원관리를 주장하는 반면, 한국은 일본 EEZ의 안정적인 입어와 중간수역에서 민간협력으로 어업질서를 유지한다는 입장이다. 이로 인해 일본은 자국 수역에서 입어하는 한국 어업의 지도·단속을 강화하고 있고, EEZ 상호입어 규제를 중간수역의 이용·관리와 연계하고 있다¹¹⁾. 한편, 양국 민간협력은 동해 중간수역의 교대이용, 어장청소 등을 중심으로 이뤄져 왔으나 자원관리와 관련된 협력은 추진되지 않고 있고, 제주 남부 중간수역에 대한 어업협력 역시 진척되고 있지 못한 상황이다.

10) 일본은 한국 어업이 주로 입어하고 있는 서일본 지역에서 자원관리를 강화하고 있는데, 연승어업의 '자주복 자원회복계획(2005년)', 이서저인망어업의 '저인망어업 포괄적 자원회복계획(2006년)', 대중형선망어업의 '전갱이·고등어·정어리 자원회복계획(2009년)'을 추진하였다.

11) 1999년 한일 어업협정 발효 이후, 2015년 기준으로 일본 수역에서 한국 어선의 나포 누적치는 269척인데, 이 중에서 갈치를 어획하는 연승어업이 과반수를 차지한다.

2. 어업관계의 개선 과제

한일 양국 어업은 오랜 역사를 가지면서 수산 자원 및 어장을 공동으로 이용해 왔다. 1999년에 한일 신 어업협정의 체결에 따라 EEZ체제에 근거한 어업질서를 마련하여 매년 정부 간 어업협상과 민간차원의 협의를 통해 EEZ 상호입어와 중간수역의 이용·관리를 이행하고 있다. 이 과정에서 일본은 어업세력이 우위에 있는 한국에 대해 입어조건 강화 및 입어규모 축소, 중간수역에서의 공동자원관리를 주장하고 있다. 한편, 세계 식량위기, 시장 개방화(FTA, TPP) 등 수산업을 둘러싼 여건이 변화되는 속에서 한일 양국은 EEZ 내외를 회유하는 수산자원의 합리적 이용·관리, 지속적 어업생산을 통한 어업경영의 안정, 수산물 소비·교역의 증대를 고려하여 양국 어업이 공존할 수 있도록 관계를 개선시킬 필요가 있다. 다시 말하면 어업협정의 기본 정신인 수산자원의 합리적 보존·관리 및 최적이용을 위해서 양국은 방어적 관점에서 벗어나 신뢰에 기초한 협력적인 어업관계로 발전해야 한다는 것이다.

이상의 상황을 감안하여 한일 어업관계를 개선하기 위한 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, EEZ 상호입어 불균형의 개선 및 합리적 이용을 위한 방안이 수립되어야 한다. 한일 양국의 EEZ 상호입어는 당초 한국의 어업실적이 반영되어 한국의 입어규모가 컸지만 등량·등적으로 이행, 그 이후 축소되고 있다. 이러한 상황 속에서 양국 간 상호입어 실적은 한국이 일본에 비해 높고, 한국의 입어업종의 소진율이 낮기 때문에 일본은 자국 어업보호 및 자원관리를 위해 입어규모의 축소를 주장하고 있다. 이에 대응하여 양국 간 상호입어는 조업실적(소진율)이 낮은 어업의 입어규모를 축소시켜 실제로 입어실적이 높은 어업의 입어규모를 높이는 방향으로 재편할 필요가 있다. 아울러 일본 EEZ에 입어하는 한국의

일부 어업은 입어조건을 위반하는 사례가 있다. 이러한 한국의 입어조건 위반은 한일 양국의 어업협정의 정신에 반하는 것이므로 준범어업으로 전환하여 안정적 입어가 가능하도록 해야 할 것이다. 또한 일본 어업의 한국 EEZ 입어에 대한 예외사항인 조업방해 및 조업규제 등을 해소함으로써 일본 어업의 안정적 입어를 유도해 나간다. 한편, 현재 한일 EEZ 상호입어는 유엔해양법의 잉여자원 이용원칙에 따라 무상입어가 적용되고 있지만 상호입어의 불균형을 해소하기 위해 장기적인 관점에서 유상입어의 도입도 검토할 필요가 있다¹²⁾. 유상입어는 경제적 이익을 감안하여 상호입어 대상 어업과 규모를 결정해야 할 것이다.

둘째, 중간수역에 대한 실효성 있는 자원관리 체계를 마련해 나간다. 현재 동해 중간수역은 민간협력을 중심으로 어장청소, 교대이용이 이뤄지고 있을 뿐이며 어업협정에서 규정하고 있는 자원관리 조치는 시행되지 않고 있고, 제주 남부 중간수역 역시 자원관리는 아직 협의조차 진행된 바가 없다. 일본 측은 동해 중간수역에 대한 공동자원관리를 주장하고 있지만 한국 측은 영유권 문제로 인해 현실적으로 받아들일 수 없다는 입장이다. 따라서 양국은 동해 중간수역의 영유권 문제를 배제한 관리체계를 구축하는 것이 필요하다. 예를 들어, 동해 중간수역의 중요 어종인 대게 및 붉은대게를 어획하는 어업을 대상으로 민간차원의 어업협의체를 발족하여, 이 단체를 중심으로 어장이용 및 관리 협약을 체결하고 조업규모 및 어획할당, 어기 제한 등에 대한 자원관리 수단을 공통으로 적용하는 것을 고려해 볼 수 있다. 또한 기존의 어장청소 및 교대이용을 확대·적용함으로써 양국 어업이 공존할 수 있도록 한다. 이와 함께 제주 남부 중간수역에 대해서도 양국이 적극적인 대화와 협력을 통해 자원관리 기반을 만들어야 할 것이다.

12) 한일 어업협정 제4조에는 입어료를 징수할 수 있도록 명시하고 있다.

셋째, 한일 민간차원의 어업협력을 활성화하기 위한 대책이 수립되어야 한다. 민간 어업협력은 정부 간의 협상 못지않게 중요하다. 어업인들 간의 분쟁이 발생할 경우 그 문제가 양국의 어업협상 의제로 상정되는 경우가 많다. 일본 측은 한일 신 어업협정의 체결에도 불구하고 많은 피해를 본다고 인식하고 있다. 또한 일본은 어업인 단체를 중심으로 상호입어 관련 현안사항에 대해 공동 대응을 하고 있는 반면 한국은 개별업종이 중심이 되어 있으므로 조직력이 취약하다. 민간 어업협력의 활성화는 크게 어업인 간의 협력과 연구기관 간의 협력으로 나눌 수 있다. 먼저 어업인 간의 민간협력은 EEZ 상호입어 업종별로 협력해 나가는 것이다. 현재 어업인 간의 민간협력은 동해 중간수역에 조업하는 어업을 위주로 활발히 전개되고 있다. 이들 민간협력은 처음에는 상호불신, 입장차이 등으로 큰 진전이 없었지만 지속적인 교류를 통해 어업 동반자로서 이해하고 있고 자원관리 및 어업질서 유지에 노력하고 있다. 이를 반영해서 한일 민간 어업협력을 EEZ 상호입어 어업별로 확대하여 활성화시켜 나갈 필요가 있다. 예를 들어, 한일 선망어업의 경우 1994년에 ‘한일 선망합동어로장 회의’를 발족해서 지속적인 교류를 통해 신뢰관계가 크며 상호입어에서도 원만히 협조하고 있다. 한편, 연구기관 간 협력의 활성화도 필요하다. 즉 양국 연구기관 간에 다양한 연구교류를 통해 자원이용·관리 등 공통 관심사에 대해 상호인식을 확대해 나간다. 이러한 연구기관 간의 협력은 정치적인 문제나 국가의 견해가 아닌 과학적인 측면에서 양국 어업의 공존과 공동어업관리의 토대 구축, 전향적인 양국 어업관계로 발전하는데 토대가 될 것이다.

마지막으로, 장기적으로 한일 간, 그리고 한중일 전체 수역을 대상으로 어종별 관리체제 도입을 검토해 나간다. 현재 한일 어업질서는 EEZ에 대한 연안국주의, 중간수역에서의 기국주의라는 관리시스템이 정착되어 있다. 한편, 양국 어

업이 어획하고 있는 어종은 대부분 EEZ 내외를 이동·회유하기 때문에 한 국가의 노력만으로는 자원관리의 효과를 극대화시키기 힘들다. 따라서 현재 자국 중심의 EEZ 자원관리를 벗어나 중간수역, 나아가서는 한중일 전체 수역까지 포함한 관리체제로의 전환이 필요하다. 이 경우 모든 어종에 대해 자원관리를 하는 것이 아니라 각국의 공통으로 이용하고 있고 어획량이 많은 어종 중에서 자원관리가 필요한 어종 중심으로 포괄적 자원관리의 도입을 생각해 볼 수 있다. 구체적으로 자원관리 대상 어종에 대해 자원조사 추진, 산란장 보호, 회유로 어획 규제, 산란장 및 서식장 조성 등을 실시한다. 이를 위해서 각국 정부는 미래지향적인 관점에서 어종별 관리에 대해 기본적인 합의를 하고, 연구기관 및 어업인 등 민간차원의 주도로 실행해 나간다. 정부 주도의 경우 자원관리를 하는데 있어서 정치적 개입이 문제되어 그 실행력을 가지기 어려울 수 있기 때문이다. 물론 각국은 어업발전 수준, 자원관리 내용, 어업이해 관계가 상이하므로 동북아 전체 수역에 대해 자원관리를 추진하는 것은 쉽지 않다. 그렇지만 유엔해양법 제63조 제1항에는 복수 연안국의 EEZ가 인접할 경우 수산자원의 보존 및 개발 등에 대해서 양자 간 또는 다자간 협의를 하도록 되어있다. 따라서 한중일 3국은 자원관리의 필요성에 대해 공통으로 인식하고 있는 만큼 전향적인 자세에서 정부 또는 민간차원에서 상호협력과 교류를 거듭하다 보면, 장래에는 동북아 수산자원관리기구의 설립까지 가능할 것이다.

V. 결 론

본 연구에서는 한일 신 어업협정이 발효된 이후를 대상으로 어업질서의 이행 실태를 분석하여 양국 어업관계의 개선 과제를 제시하였다. 어업질서의 이행 실태는 EEZ 상호입어, 중간수역 이용·관리, 어업협력으로 구분하여 진단하였

다. 이들 결과를 토대로 양국 어업질서의 문제를 도출하고, 미래 지향적인 어업관계로 발전하기 위한 과제를 도출하였다.

1999년 발효된 한일 신 어업협정은 구 어업협정을 대신하는 것으로서 EEZ에 기초한 상호입어, 중간수역 설정, 어업공동위원회 설치, 어업협력 등의 어업질서를 규정하고 있다. 협정수역의 관리방식은 다른데, EEZ는 연안국주의, 중간수역은 기국주의로 관리되고 있다. 한일 어업협정이 발효된 이후 양국의 어업질서는 호혜의 원칙에 따라 EEZ의 상호입어와 함께 중간수역을 포함한 수산자원의 보존과 합리적 이용을 위한 어업협력 기반이 마련되었다고 평가할 수 있다. 하지만 현행 한일 어업질서는 다음과 같은 문제점이 존재한다. 첫째, 양국 EEZ 내의 상호입어가 축소되고 있고, 일본은 자국 어업의 보호와 자원관리를 명분으로 조업규제를 강화하고 있다. 둘째, EEZ 상호입어에서 양국 어업 간 어획할당량과 조업실적의 불균형이 존재한다. 셋째, EEZ 내외를 이동·회유하는 수산자원을 관리하기 위한 공동 대응이 미흡하며, 중간수역의 자원관리는 답보 상태에 있다. 마지막으로, 상호호혜의 관점에서 양국 간 어업질서의 확립, 중간수역의 자원관리 등을 위한 실질적인 어업협력이 추진되지 않고 있다.

이러한 상황에서 한일 양국은 신뢰를 토대로 어업이 상생할 수 있도록 수산자원의 지속적인 관리·이용을 위해 협력적인 어업관계로 발전해 나갈 필요가 있다. 이를 달성하기 위한 과제로는 첫째, EEZ 상호입어 불균형을 개선하고 합리적 이용·관리 방안을 수립해 나간다. 둘째, 중간수역에 대한 실효성 있는 자원관리체계를 마련해 나간다. 셋째, 한일 어업인 간, 연구기관 등 민간차원의 어업협력을 활성화시켜 나간다. 마지막으로, 장기적인 측면에서 한일 간, 한중일 전체 수역을 대상으로 어종별 관리체제를 도입해 나가는 것을 제시하였다.

이들 과제는 단기간 내에 가시적인 성과를 내

기 힘들 것이다. 왜냐하면 한일 양국은 어업이해관계가 복잡하고 자원관리에 대한 인식이 상반되며, 어업 이외에도 영유권 문제 등 정치적 관계도 얽혀있기 때문이다. 하지만 한일 양국은 지속적 어업생산과 상생을 위해 어업협력의 필요성을 공감하고 있고 협력적인 어업관계의 유지가 자국 이익에 부합되며, 어업세력이 가장 큰 중국을 자원관리에 동참시키는 것에 대해서도 같은 입장이다. 따라서 한일 양국은 공존의 관점에서 어업관계의 개선을 위해 다양한 교류와 협력을 추진할 필요가 있다. 이러한 노력들이 결실을 맺어진다면 한일 양국 어업은 공존체제가 마련될 것이며, 장래에는 중국을 포함한 동북아 수역 전체에 대한 다자간 국제자원관리기구의 설립까지 가능할 것이다. 그러한 측면에서 2015년 설립된 북태평양수산물위원회(NPFC)의 역할이 중요할 것으로 판단된다. 동 위원회에는 한국, 중국, 일본, 대만, 러시아 등이 가입해 있으므로 한중일 간 동북아 수역의 공동자원관리를 위한 정보교류, 상호협력을 위한 논의의 장으로 활용할 수 있을 것이다.

REFERENCES

- Choi, J. H. (1999), "Legal and Historical Evaluation on the Korea-Japan Fisheries Agreement of 1965," *The Journal of Fisheries and Marine Sciences Education*, 11 (2), 152 - 180.
- Choi, J. H. (2000), *Modern history of Korea-Japan fisheries*, Sejong publishing, 303 - 425.
- Choi, J. H. et al. (2006), *Research on Joint Fisheries Management among Korea, China, and Japan(II)*, Korea Maritime Institute, 68 - 80.
- Ock, Y. S. et al. (1998), *Korean Fisheries Measures Responding to new Korea-Japan Fisheries Agreement*, Korea Maritime Institute, 35 - 55.
- Jung, H. U. (1999), "The EEZ Regime and the Korea-Japan Fisheries Agreement," *Seoul International Law Journal*, 6 (1), 5 - 25.

- Kataoka, C. (2006), "History of Fisheries Relationship among Japan, Korea, and China I," *Bulletin of the Faculty of Fisheries, Nagasaki University*, 87, 23 – 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, 145 – 148.
- 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. (2014), "A Study on the transition of Korean-China Fisheries Agreement and improvement of fisheries-relation issues between two countries," *The Journal of Fisheries Business Administration*, 45 (3), 19 – 37.
- Kim, D. Y. (2015), "Research on the Implementation of the Bilateral Fisheries Order in the East China Sea after Establishing the China-Japan Fisheries Agreement," *The Journal of Fisheries and Marine Sciences Education*, 27 (4), 1053 – 1062.
- Mizukami C. (1995), *Japan and Law of the Sea*, Yushindo, 44 – 57.
- Japanese Fisheries Yearbook, each year.
- Japanese Fisheries Agency (2008), Fisheries Agency 50 year history.