4/ 한일어업협정과 해양경계 획정 50년*

조윤수

조윤수(趙胤修) 2008년 3월 일본 도호쿠(東北)대학 법학연구과에서 「日韓漁業交渉の国際政治: 海洋秩序の脱植民地化と『国益』の調整」을 주제로 박사 학위를 받은 후 동북아역사재단에 재직하고 있다. 주된 연구 분야는 외교문서를 통해 본 한일 관계이며 주로 한일 해양 문제 역사 문제가 어떻게 국내외에서 정치화되고 표면화되는지에 관심을 가지고 연구하고 있다. 최근 연구 업적으로는 「일본군 '위안부' 문제와 한일관계」, 『한일공문서를 통해 본 독도』(공저, 2013), 『鏡の中の自己認識: 日本と韓国の歴史 · 文化 · 未来』(東郷和彦編, 2012) 등이 있다.

* 유익하고 세심한 논평으로 논문의 발전을 위해 많은 시간을 기꺼이 할애해 주신 조세영 동서대 교수님께 진심으로 감사드립니다.

1. 들어가는 말

한일 양국 사이에는 어업 문제, 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone, 이하 EEZ) 경계 획정 문제, 해양조사 문제, 동해 및 동해 해저 지명 문제 등 다양한 해양 관련 문제들이 존재하고 있다. 인접한 국가들의 해양 문제 해결은 국익과 밀접하게 관련되어 있어 교섭이 복잡하고 많은 시간이 소요되는 것이 특징이다. 사실 바다를 둘러싼 한일 간의 마찰은 어제 오늘 일이 아니다. 바다를 접하고 있는 지리적 접근성으로 인해 예전부터 어장을 둘러싼 한일 간의 분규가 끊임없이 있어왔다.

1994년 유엔해양법 발효 후 한국과 일본 모두 200해리 EEZ를 선포하면서 1965년 한일어업협정의 기본인 12해리 전관수역과 공해 체제는 더 이상 유지할 수가 없었다. 양국은 우여곡절 끝에 1998년 신(新)한일어업협정을 체결했으나 그 과정에서 양국 간의 감정 대립뿐만 아니라 양국 모두 국내적으로 논쟁이 이어지기도 했다.

2005년 2월 시마네(島根)현의 '다케시마의 날' 조례 제정을 시작으로, 2006년에는 국제수로기구(International Hydrographic Organization: IHO) 해양지명 등록 문제, 해류조사 문제, 중간수역(일본명 잠정수역)[1] 내 방사능조사 문제 등으로 독도에 대한 한일 간의 갈등이 점점 고조되어 갔다. 그러한 중에 독도 주변수역에서의 한국 해양경찰청 경비함과 일본 해양보안청의 순시선 사이에 물리적 충돌까지 이어질 수 있는 일촉즉발의 사건이 발생하기도 했다.[2] 독도 문제를 둘러싼 한일 간 마찰은 곧 신한일어업협정에 대한 한국의 국내 논쟁으로 이어졌다. 정치계와 시민단체는 물론이고 학계에서도 신한일어업협정이 독도 영유권 문제와 결부되어, 협정을 유지해야 한다는 주장과 파기해야 한다는 주장으로 분열되었다.

1 한국과 일본은 '중간수역'과 '잠정수역'으로 서로 다른 명칭을 사용하고 있다. 한국은 독도의 영유권과 무관계에 있다는 것을 시사하는 점에서 '중간수역'으로, 일본은 독도의 영유권이 아직 정해지지 않았다는 의미에서 '잠정수역'이라는 표현을 쓰고 있다.

2 『読売新聞』, 2006. 7. 6.

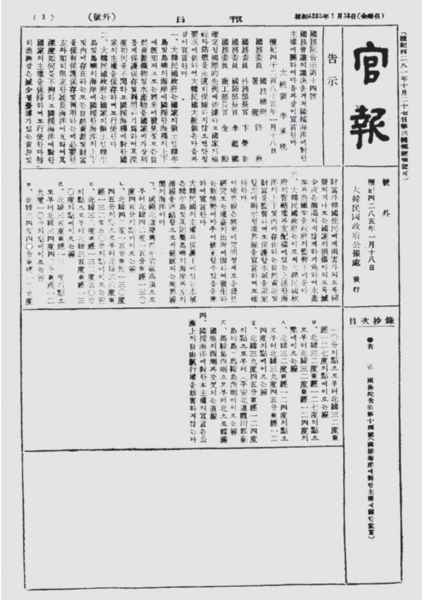
2006년 EEZ 경계 획정 교섭을 앞두고 2006년 한국 정부는 공식적으로 EEZ 동쪽 한계선의 기점을 울릉도에서 독도로 변경한다고 공표했다.[3] 물론 이는 당시의 여론을 수용하여 국내에서의 소모적인 논쟁을 피하기 위한 것도 있었지만, 이후로 진행될 EEZ 경계 획정 교섭과 독도 영유권 훼손 방지라는 두 가지의 국익을 위해서 결정한 것으로 보인다.

그러나 한일 EEZ 경계 획정 교섭은 독도 영유권에 대한 양국의 입장 차이로 인해 2010년 이후 중단된 상태다. 물론 한국 정부는 독도 영유권에 대한 어떤 분쟁도 존재하지 않는다고 주장하고 있다. 그러나 일본 정부가 독도 문제를 영유권 문제로 제기하고 있는 상황에서 동해 EEZ 경계 획정은 현실적으로 어렵다. 1996년 EEZ 경계 획정 교섭이 성공했다면 한일어업협정에 중간수역은 사라졌을 것이다. 한일 간의 EEZ 경계 획정 교섭은 여론의 관심이 많을 뿐만 아니라 양국 모두 독도를 기점으로 EEZ를 주장하고 있기 때문에 교섭 자체도 현재는 중단된 상태다. 그러나 언젠가는 한일 EEZ 경계 획정 교섭을 체결해야 하는 시기가 올 수 있기 때문에 한일 간의 EEZ 경계 획정 문제는 잠재적인 한일 갈등의 요소이기도 하다.[4]

전후 50년간 한국과 일본 양국의 해양경계 획정과 관련하여 맥아더라인, 평화선, 1965년 한일어업협정, 1972년 대륙붕협정, 1998년 신한일어업협정, 현재 협상 중인 한일 EEZ 경계 획정 문제 등이 있어 왔다. 이 글에서는 이 중 1965년 한일어업협정과 1998년 신한일어업협정, 그리고 진행 중인 한일 EEZ 경계협상 등을 중점적으로 고찰하여, 독도라는 갈등 요소가 표면적으로 있었음에도 불구하고 한일이 50년간 동해 및 동중국해에서의

3 한국외교부 홈페이지, 정례브리핑, http://www.mofa.go.kr(최종 검색일: 2014. 12. 15).

4 한국은 1996년 8월 8일 법률 제5151호에 의하여 대한민국의 영해를 제외하고 그 외측에 200해리의 EEZ를 선포했다. 신한일어업협정에서는 일본과 영해로부터 35해리를 한국의 EEZ로 협의한 바 있다. 배타적 경제수역법 제5조 2항에서는 "대한민국과 관계국 간의 별도의 합의가 없는 경우 대한민국과 관계국의 중간선 위 측의 수역에서는 이를 행사하지 아니한다. 이 경우 "중간선"이라 함은 그 선상의 각 점으로부터 대한민국의 기선상의 가장 가까운 점까지의 직선거리와 관계국의 기선상의 가장 가까운 점까지의 직선거리가 같게 되는 선을 말한다(밑줄 필자)."라는 규정에 따라 한국은 중간선 외측의 수역(EEZ 경계)을 일본과 협의해야 하지만 현재는 중단된 상태다. 외교통상부 조약국 편, 『동북아 해양법령과 유엔해양법협약집』, 일조각, 2006, 35~36쪽.


(1) (號外) 官報 檀紀4285年1月18日(金曜日)

官報

號外

檀紀四二八五年一月十八日

大韓民國政府公報處 發行

告示

國務院告示第十四號

國務會議의議決을거쳐隣接海洋에對한主權에關하여다음과같이宣言한다

檀紀四千二百八十五年一月十八日

大統領 李承晩

國務總理 許政

國務委員 外務部長官 卞榮泰

國務委員 國防部長官 李起鵬

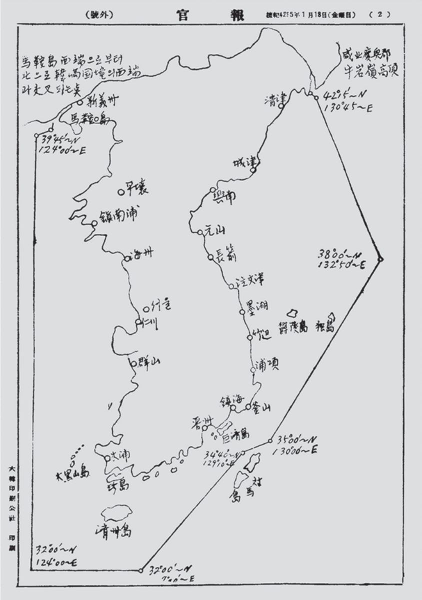
國務委員 商工部長官 金勳

確定된國際的先例에依據하고國家의福祉와防衛를永遠히保障하지않으면안될要求에依하여大韓民國大統領은다음과같이宣言한다

一、大韓民國政府는國家의領土인韓半島及島嶼의海岸에隣接한海棚의上下에旣知되고또는將來에發見될모든自然資源鑛物및水產物을國家에가장利롭게保護保存및利用하기爲하여그深度如何를不問하고隣接海棚에對한國家의主權을保存하며또行使한다

二、大韓民國政府는國家의領土인韓半島及島嶼의海岸에隣接한海洋의上下및內에存在하는모든自然資源및財富를保有保護保存및利用하는데必要한左와如히限定한延長海洋에亘하여其深度如何를不拘하고隣接海洋에對한國家의主權을保持하며또行使한다

目次抄錄



〈그림 1〉 1952년 1월 18일 국무원 고시 14호(관보) 평화선

해양 문제를 어떻게 관리해왔는지 논해보기로 한다.

2. 1965년 한일어업협정 교섭과 특징

한일어업교섭은 한일 국교정상화라는 큰 틀에서 이루어진 교섭으로, 1951년 10월 예비회담을 시작으로 1965년까지 약 14년 동안 7차례의 한일교섭을 통해 타결되었다. 1965년 한일어업교섭과정에서 가장 큰 갈등은 한국의 평화선 선포에서 빚어진 한국의 전관수역 설정이었다. 한국이 전관수역 설정을 고집한 이유는 오랫동안 이어진 일본의 한국어장 약탈에 기인한다. 1900년부터 1910년 한일강제병합에 이르기까지 일본 정부는 정책적으로 일본인을 경상남도, 전라남도, 강원도에 이주시켜 일본인 이주어촌을 건설하기 시작했고, 한국 어민들이 종사하는 대부분의 어업에 진출했다. 여기에는 한국을 식민지화하려는 일본의 정책도 있었지만, 일본 연근해에 비하

여 한국 연안이 훨씬 자원이 풍부한 어장을 보유하고 있었기 때문이다. 당시 한국 연안에 진출한 일본 어선은 3,899척으로 전체 어선의 1/3, 어부는 16,644명으로 1/4에 지나지 않았지만, 일본이 보유한 어선은 대부분 선박 규모가 크고 상대적으로 우수하여 어획고는 3,418,850엔으로 한국인(조선인)을 능가하고 있었다.[5]

1910년 이후 한국 어민들은 높은 기술력을 보유한 일본 어민들과의 경쟁에서 완전히 패배하여 한국 연안을 일본인에게 빼앗기고 일본 어업에 완전히 종속되었다. 1945년 해방 이후에도 일본의 어업 침탈은 계속되었는데 한국 연안의 풍부한 어장에 대한 기억을 갖고 있던 일본 어민들이 불법 어로행위를 멈추지 않았기 때문이다. 특히 제주도와 흑산도를 중심으로 한 서남해역 주요 어장에서는 일본 어선이 선단을 이루어 남획을 하는 바람에 그야말로 불야성을 이루고 있었다.[6] 따라서 1965년 한일어업교섭에서 한국 정부의 목적은 한국 연안에서 어업 기술력과 배를 보유한 일본 어선의 일방적 진출을 막는 것이었고, 일본의 목적은 가급적 공해를 넓게 확장하여 자국의 어선 진출을 꾀하는 것이었다.

제1차·제3차 한일어업교섭에서는 한국이 주장하는 관할권 수역의 인정 문제와 일본 어선 및 선원의 나포 문제 그리고 일본수산청의 순시선 나포가 주요 쟁점이었다. 평화선 수역에서 조업하던 일본 어선을 나포하는 과정에서 일본 수산청 소속 순시선이 나포되었고, 그 과정에서 총격전이 일어나 양국 관계의 긴장 및 갈등 관계가 극에 달했다. 한국의 주장은 국제적 추세인 국제관습법에 기초하여 어업관할권을 인정해야 한다는 것이었다. 반면 일본은 공해 자유의 원칙에 기초하여 관할권을 인정할 수 없다고 주장하여 양국의 대립이 지속되었다.[7] 1953년 3차 한일회담에서는 일본 측 구보타 간이치로(久保田貫一郎) 위원이 36년간의 일본의 한국 식민지 지배가 유익했다고 발언하여, 이로 인해 협상이 장기간 중단되었다가 5년 후인 1958년 10

5 이계열 외, 『한·일 어민의 접촉과 마찰』, 전남대학교출판부, 2008, 72~75쪽.
6 지철근, 『한일어업분쟁사』, 한국수산신보사, 1989, 65쪽.
7 조윤수, 「1965년 한일어업협상의 정치과정」, 『영토해양연구』 6, 동북아역사재단, 2013, 140~143쪽.

월에야 4차 회담이 재개되었다.

4차 회담에서는 이승만 대통령 또한 이전의 교섭과는 달리 한일회담 타결에 대한 의지를 강하게 보였다. 한국 정부는 교섭단에게 어업위원회에서의 평화선 문제로 인한 한일의 긴장이 협상의 결렬로 이어지지 않게 하라는 지침을 전달하는 등 협상에 적극적이었다.[8] 그럼에도 불구하고 4차 회담은 이승만 대통령의 하야와 함께 별다른 성과 없이 중단되었다. 제5차 회담이 재개된 것은 장면 정권이 출범한 이후인 1960년 10월의 일이었다. 제5차 회담의 어업교섭에서 일본은 어업 방식, 어종에 따라 어업금지구역과 제한구역을 획정하도록 제안하였고 한국도 이에 동의했다. 일본 측이 일정 수역에 대하여 한국 측의 전관수역을 일부 수용하겠다는 취지의 내용을 한국에 제안함으로써 어업교섭의 진전이 보이기 시작한 것이다.[9] 또한 일본은 실질적인 한일 간 어업의 기술 격차에서 오는 불평등을 해소하기 위해 일본의 기술을 한국에 이전하는 안(案)도 함께 제안했다.

박정희 정권이 성립하고 김종필-오히라 회담에 의해 청구권에 대한 합의가[10] 이루어진 후, 일본은 신속히 어업교섭을 진행하자고 주장했다. 일본인 어선 및 어부의 나포 문제가 일본 국내에서 정치 문제화하여 야당 의원들의 공격으로 이어졌기 때문에, 일본은 교섭을 통해 서둘러 이 문제를 해결하고자 했다. 1962년 12월 5일 일본은 한국의 전관수역을 12해리로 하는 안을 한국 측에 제안했으나, 한국은 일본과의 어업 기술력 차가 현저한 이상 공해상에서 한일 간의 실질적 불평등이 해소되지 않는다는 이유로 이에 반대했다.

1963년 7월 5일 회의에서 한국은 한국과 일본 모두 각각 전관수역 40해리를 설정하는 안을 제안했다. 그러나 일본 측은 12해리에서 0.1해리도 양보할 수 없다며 한국 안을 거절했다.[11] 일본으로서는 한국의 전관수역 12해

8 조윤수, 「1965년 한일어업협상의 정치과정」, 140쪽.
9 조윤수, 「1965년 한일어업협상의 정치과정」, 142쪽.
10 김종필-오히라 회담의 청구권 합의 내용은 무상 3억, 유상 3억, 민간차원의 차관 3억 달러를 한국에 제공한다는 것이었다.
11 조윤수, 「1965년 한일어업협상의 정치과정」, 145쪽.

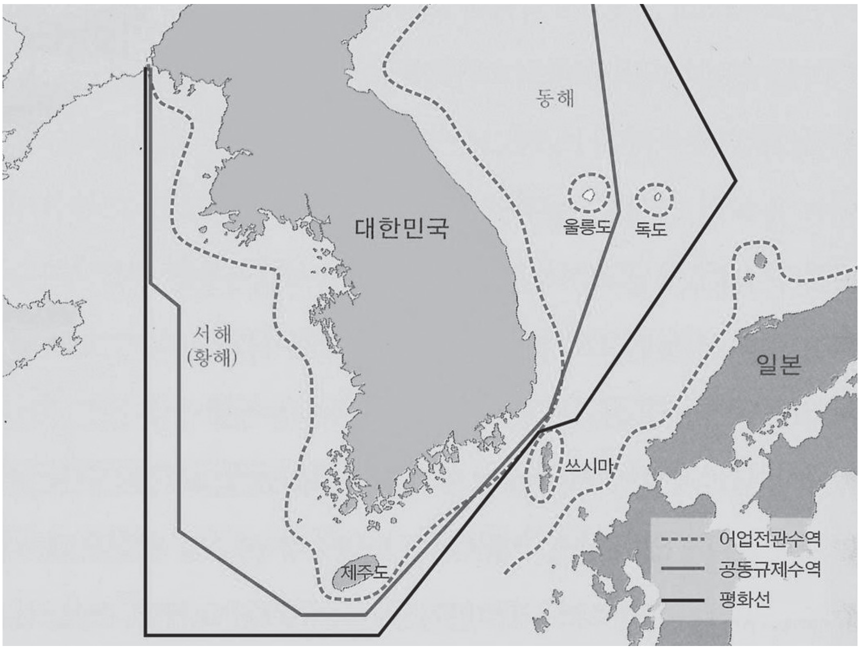
리도 국내적으로는 비준되기 어려운 상황이었다. 일본이 타국의 어업수역을 12해리로 인정한다면 이는 결국 모든 나라에 적용하게 되고 그렇게 되면 일본의 원양어업이 각국이 설정한 어업수역으로 인하여 손해를 볼 수 있기 때문에, 어업인과 어업단체뿐 아니라 여야당을 막론한 의원들도 반대했다.

그러나 1958년 제네바 해양법회의에서 86개국 중 단지 21개국만이 3해리의 영해 폭을 주장했고,[12] 미국이나 뉴질랜드도 12해리 어업수역을 결정하려하는 움직임을 보였기 때문에 일본도 국제해양법회의에서 논의되고 있는 12해리 안까지 양보가 가능하다고 본 것이다. 4·12해리까지는 유동적이고 논란이 많았지만, 12해리를 넘는 것은 국제법상 어긋난다는 이론에는 많은 국가들이 동의했기 때문이다. 당시 어업기술을 보유하지 못한 국가들은 주로 연안 어업을 할 수밖에 없는 상황이었기 때문에 영해 폭을 확대하여 외국 어선의 활동을 막을 수밖에 없었다. 반면 미국, 영국, 일본 등 어업기술을 보유한 선진국가들이 좁은 영해 폭을 선호한 것은, 자국 어선들이 외국의 연안에서 어업 행위를 하는 것이 오히려 이익이었기 때문이다.

이후 한일어업교섭은 위반 어선에 대한 단속 문제, 어획량 규제 문제, 어업기술 협력 문제 등이 타결되어 1965년 한일어업협정이 최종적으로 체결되었다. 1965년 한일어업협정 체결 전까지 평화선 수역에서 나포된 일본 어선은 326척이고 선원은 3,094명이었다.[13] 1965년 6월 한일어업협정 체결로 인해 평화선 수역에서의 일본인 어선 나포는 사라지게 되었다.

1965년 한일어업협정의 국제적 규범은 1958년과 1960년의 제네바 해양법회의 및 해양에 관한 제네바협약 등에 기초한다.[14] 이 협정은 10개조와 부속서로 구성되어 있는데, 협정의 주요 내용은 다음과 같다.[15] 첫째, 한일 양국이 12해리의 어업 전관수역을 설정하고(제1조), 한국의 전관수역 외측

12 박찬호·김한택, 『국제해양법』, 지인북출판사, 46쪽.
13 小田滋, 「日韓漁業協定の成立」, 『ジュリスト』 No.327, 1965, 17쪽.
14 국제법, 국제관습을 중요하게 생각하는 계기는 1965년 한일어업협상 과정에서 형성되었다고 설명하는 논문으로는 남기정, 「한일회담시기 한일 양국의 국제사회 인식」, 『세계정치』 10, 2008(가을·겨울)이 있다.
15 외교통상부 조약국 편, 『동북아해양법령과 유엔해양법협약집』, 523~530쪽.



출처: 조세영, 『한일관계 50년 갈등과 협력의 발자취』, 대한민국역사박물관, 2014, 40쪽.

〈그림 2〉 1965년 한일어업협정의 수역

에만 공동규제수역을 설정한다(제2조). 둘째, 공동규제수역 내에서의 어업에 관한 단속 및 재판 관할권은 어선이 속하는 체약국만이 행하고 또한 행사한다(제4조). 양 체약국은 이 협정의 목적을 달성하기 위하여 한일어업공동위원회를 설치하고 유치한다(제6조). 이 협정은 5년간 효력을 가지며, 그 후에는 어느 일방 체약국이 타방 체약국에 이 협정을 종결시킬 의사를 통고하는 날로부터 1년간 효력을 가진다(제10조).

1965년 한일어업협정은 전후 최초로 한국과 일본의 합의하에 만들어졌다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 1965년 협정은 한국이 선포한 평화선의 폐지를 위한 한국 해역의 전관수역과 공동규제수역을 논의했을 뿐, 일본의 공동규제수역과 어업전관수역에 대해서는 논의되지 않았다는 특징을 가지고 있다. 당시 3해리의 영해 한계가 일반적 관행이었음에도 불구하고, 한국은 12해리의 전관수역을 확보하였고 일본은 영해 3해리를 유지했다.

한일어업협정을 통하여 일본은 최우선 과제인 평화선의 실질적 폐지와

어선 단속 규정 방법인 '기국주의'(旗國主義) 관철을 한국에게 보장받은 반면, 한국은 한국 연안에서 일본 어선의 남획을 막는다는 명분으로 일본에게 전관수역 12해리, 공동규제수역과 공동자원조사 수역 설정에 대한 동의를 얻어냈다. 또한 일본에서 어업기술 이전과 기술협력 자금 9,000만 달러를 지원받아 어선 도입 및 개량, 수산업 진흥에 활용하여 한국의 어업을 선진화시키는 데 기여했다.[16] 그러나 일본 어선에 대한 단속이 '기국주의'가 원칙인 만큼, 한국 연안에서 일본 어선을 단속할 수 있는 실질적인 법적 근거가 없었다. 이처럼 1965년 협정 조문에서 '단속' 조항이 느슨했던 것은 일본에 매우 유리한 것이었고, 결과적으로 한일어업협정은 한국 어민들의 반발을 초래했을 뿐 아니라 한일협정 반대 시위의 원인이 되기도 했다. 일본 또한 한국에만 설치된 전관수역에 대한 반발이 컸다. 양국 모두 협정으로 인한 손해가 있음에도 불구하고 자국의 이해관계에 비추어 국제 규범을 준수하는 것이 낫다고 생각했기 때문에, 1965년 한일어업협정 체제는 1998년 일본의 일방적인 한일어업협정 파기까지 33년간 유지되었다.

3. 1998년 신한일어업협정

1) 협상의 배경

1977년 3월 소련의 200해리 수역 설정으로 타격을 받은 일본 어업인 및 관련단체는, 1977년 5월에 '200해리전면적용추진본부'라는 조직을 구성하여 일본의 이익에 맞는 수산행정의 확대와 200해리 수역 설정을 요구하는 본격적인 운동을 시작했다. 일본은 소련의 200해리 수역에 대응하는 조치로서 동경 135도 이서 수역은 타국 어선에 대한 조업을 제외시켰으나, 한국 및 중국 어선의 경우 양국 간의 협정에 따라 해당 수역에서의 어업을 지속

16 조세영, 『한일관계 50년 갈등과 협력의 발자취』, 51~52쪽.

할 수 있었다.[17] 한일 간의 어업문제가 외교 문제화된 것은 1970년대 중반 이후였다. 1970년대 이전 한국의 어업은 대부분 한국 연근해에서의 소규모 조업이 중심이었다. 이후 어업기술의 현대화와 어선 규모의 대형화가 이루어지면서 조업 수역이 한국 연근해에서 일본 주변 수역까지 확대되었고, 이에 따라 한국 어선과 일본 어선과의 경쟁이 본격적으로 시작되었다.

한국이 정책적으로 1970년대 후반부터 근해어업과 원양어업을 집중 육성한 결과 1977년을 기점으로 한일의 어업 관계가 역전되어, 대화퇴(大和堆) 어장, 홋카이도(北海道) 해역에서 일본 어선보다 한국 어선이 더 많이 조업하게 되었다. 그러한 결과 1980년대부터 한일 간 어업 마찰이 빈번하게 발생했다. 한국 및 중국인 어선의 과다경쟁으로 일본 주변수역의 일부 어장이 황폐화되고 어망과 어구(fishing gear)가 파괴되는 불상사가 발생하면서, 이 지역 어민의 민원이 끊이지 않게 되었다. 과거 한국 연안에서 일본인들의 과다경쟁으로 어장이 황폐화되었던 것과 같은 상황이 일본 주변수역에서 발생한 것이다.

일본 정부는 1980년대 초반부터 한일어업협정의 개선을 희망하는 교섭을 제기했으나, 한국 정부는 한국에 유리한 협정을 굳이 개정할 이유를 찾지 못했기에 일본 측의 개선 교섭에 반대했다. 그러나 시간이 지나면 지날수록 1965년 한일어업협정에 대한 일본 내의 불만이 커져갔다. 한국 측 연안에는 형식적이긴 하지만 공동규제수역 등 어업 규제가 존재하고 있었지만, 홋카이도 인근 해역과 규슈(九州) 남부 해역에서는 한국의 대형 트롤어선이 조업하는 것을 규제할 어떤 법적 근거도 존재하지 않았기 때문이다. 결국 문제가 많이 발생하는 제주도와 규슈 및 홋카이도 주변수역에 대해서는 1980년부터 '조업자율규제'를 통해 한국 어선에 대한 조업 규제가 이루어졌다.[18]

17 全国漁業協同組合, 『200海里運動史』, 全国漁業協同組合連合会, 2013, 8~13쪽.

18 '조업자율규제'는 한일어업협정에 불만이 쌓인 일본이 협정 개정을 압박하자, 이에 대해 '협정을 개정하지 말고 대신 우리가 알아서 문제 없도록 자율적인 조치를 하겠다'며 한국이 일본을 적극 설득한 결과로서 나온 조치였다.

그러나 '조업자율규제'는 오히려 일본 어민들의 불만을 증폭시키는 결과를 가져왔다. 홋카이도 연안 어민들에게는 연안 12~15해리의 어장에서 일본의 국내법상 대형 어선인 트롤어선으로 조업하는 것이 금지되어 있는 반면, 한국 트롤어선이 12해리 밖에서 조업하는 것은 규제 대상이 아니었다. 한국 어선의 홋카이도 주변수역 조업에 불만을 품은 일본 어민은 수단과 방법을 가리지 않고 한국 어선의 조업을 방해했다. 그 결과 1977~1978년에는 출어 척수가 30척에 달하는 최고 전성기를 이루었던 반면, 1986년에는 출어 척수가 14척으로 감소했다.[19] 연안 12해리 밖에서도 일본 어민들이 정치망(定置網) 어구를 설치하여 한국의 어업을 방해한 결과이기도 했다. 이 지역에서의 한일 간 어업 문제는 외교 문제에 빈번하게 등장하게 되었고, 신어업협정의 직접적인 배경이 되었다.

1994년 11월 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)이 발효되면서 일본 어민들이 중심이 되어 한일어업협정 개정을 더욱 적극적으로 정부에 요구하기 시작했다. 사실 1970년대 중반까지 200해리 경제수역이 현실화될 것이라고는 누구도 예상할 수 없었다.[20] 이러한 면을 고려한다면 한국에서 선언한 평화선은 매우 시대를 앞선 것이라고 평가할 수 있다. 1982년 12월 자메이카에서 개최된 제3차 유엔해양법협의는 9년이라는 마라톤회담 끝에 결국 12해리의 영해와 200해리 경제수역 등을 근간으로 하는 협약을 채택했다. 이를 통해 공해 자유의 원칙에 따라 해양을 자유롭게 이용한다는 원칙에서 해양을 분할하여 각각의 연안국가가 해양자원을 보존하고 이용한다는 개념으로 이동함으로써, 새로운 해양시대가 시작된 것이다. 한국은 1996년 1월 26일 유엔해양법협약을 비준하였고 일본도 같은 해 6월 이를 비준함으로써, 유엔해양법협약 특히 배타적 경제수역 체제를 근간으로 하는 한일어업협정에 대한 개정 또는 새로운 어업협정의 체결이 불가피해졌다. 한일 양국 모두 유엔해양법조약의 당사국인 이

19 지철근, 『한일어업분쟁사』, 577~578쪽.
20 미국, 캐나다, 유럽 등 선진국들이 200해리를 지지하기 시작한 1976년부터 국제사회가 본격적으로 200해리 체제로 이행했다고 볼 수 있다.

상 법을 준수해야 했고, 이를 이행하기 위해서는 새로운 해양법체계에 따른 또 다른 한일 해양 레짐의 창출이 불가피해졌던 셈이다.

2) 협상 과정

일본은 국내 정치권의 압력을 내세우면서 한국에 타결 시한까지 제시해 놓고 적극적으로 협상에 임했다. 반면 한국은 기존의 1965년 협정체제가 한국에게 결정적으로 유리했기 때문에, 신협정체제로 이행 시 우리 어업의 피해를 최소화할 것과 EEZ 경계 획정 교섭과정에서 전 국민의 관심이 집중되어 있는 독도 영유권에 하등의 영향 없이 어업협정을 체결해야 한다는 두 가지 지상목표를 가지고 협상에 임해야 했다.

1994년 유엔해양법협약이 발효되면서 일본 국내에서는 협정개정 요구가 이전보다 강해졌다. 대표적인 어업단체인 '전국어업협동조합연합회'와 '대일수산회'는 대규모 시위를 주도하면서 정부를 압박했다.[21] 자민당도 1996년 2월 14일 "'해양법관계 부회 대표자회의'를 개최하여 유엔해양법협약이 비준된 후 즉시 한국, 중국과 새로운 협정을 조기에 체결하는 데 노력한다"는 결의안을 채택하였다. 또한 1996년 3월에는 자민, 사민, 사키가케의 3당 회의에서 "어업협정 교섭 1년 기한을 목표로 상대국과 교섭을 진행, 합의되지 않을 경우 1년 후 일본은 200해리 경제수역을 전면 적용한다"는 데 합의했다.[22]

신어업협정은 1996년 3월 방콕에서 이루어진 김영삼 대통령과 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 수상과의 회담에서 약간의 진전이 보이기 시작한다. 양국이 영유권 문제와는 별도로 EEZ 경계 획정과 어업교섭을 진행하는 것에 상호 노력하기로 양 정상이 합의했기 때문이다. 이에 대한 후속조치로 진행된 1996년 11월 한일어업협정 개정을 위한 어업실무자 교섭에서, 일본은 자국의 국내 사정을 설명하면서 1년이라는 협상 기간, 즉 1997년 초까지

21 全国漁業協同組合, 『200海里運動史』, 52~57쪽.
22 全国漁業協同組合, 『200海里運動史』, 261쪽.

총허용어획량(Total Allowance Catch: TAC) 관리 도입 등을 한국에 제시했다. 즉 연내 합의가 안 될 경우 협정 종료 등 일방적인 조치의 가능성을 제기한 것이다. 일본이 제안한 어업협정 개정 내용에는 '상호 배타적 경제수역에서의 조업은 자원상황을 고려하여 허가한다는 것', '어선 단속은 연안국이 할 것', '어업위원회를 설치할 것' 등이 포함되어 있었다.[23] 한국은 '배타적 경제수역체제 도입 등 신질서를 만드는 것에는 동의하지만 한일 어업 관계에 대한 역사적 경위에 유의하고 기존의 조업 형태를 최대한 존중하여 한국 어민이 받는 충격을 최소화할 것과, 한일어업협정뿐만 아니라 한중일 3국이 공동의 원칙을 적용한다'는 입장을 견지했다.[24]

방콕회담의 합의에 따라 영유권 문제와는 별도로 EEZ 경계 획정과 어업협정 개정교섭이 진행되었음에도 불구하고, 여전히 협상은 독도에 대한 양국의 의견차에서 벗어나지 못하고 난항했다. 협상의 진전이 없자 일본은 한국 어선의 일본 어장 의존도가 높다는 점을 이용, 한국 어선에 대하여 강력한 단속으로 어업활동을 압박했다. 일본은 '영해 및 접속수역법'을 1997년 1월 1일 개정하고, 1997년 6월부터 새로 설정한 직선기선(直線基線)을 한국 어선에도 적용했다. 한국 어선은 1965년 어업협정에 따라 합법적으로 일본 주변 수역에서 조업하였으나 일본은 영해 침범을 이유로 한국 어선을 나포하는 방법으로 협정 개정에 압력을 가했다.

1997년 3월 일본은 제4차 어업실무자회담에서 EEZ 경계 획정이 이루어질 때까지 어업 문제만을 잠정적으로 해결하는 방식을 제안한다. 한국은 처음에는 반대했으나 EEZ 경계 획정을 빌미로 협정을 미루어 지연될 경우 한국이 입을 막대한 피해를 우려하여, 1997년 8월 울릉도와 오키(隠岐) 군도의 중간선을 경계선으로 하는 방안을 제시한다. 엄밀히 말하면 한국 정부가 EEZ 기점을 울릉도로 한 것이 아니라, 배타적 경제수역 체결에 앞서 잠정 체계에 해당하는 어업선으로의 경계선으로 울릉도 기점을 제시했다고

23 全国漁業協同組合, 『200海里運動史』, 55~56쪽.
24 全国漁業協同組合, 『200海里運動史』, 56쪽.

할 수 있다.[25]

그러나 1997년 8월 야부나카 미토지(薮中三十二) 일본 수석대표는 울릉도와 오키섬의 중간선을 어업 경계선으로 할 경우 독도가 한국 측 수역에 포함되므로 수용이 불가하다는 입장을 전했다.[26] 한일 양국이 원칙론에서 벗어나지 못하고 있을 때, 1965년 어업협정상의 '공동규제수역선'을 이용하자는 일본 측의 제안과 함께 독도는 12해리의 영해만 갖고 양국이 배타적 경제수역은 주장하지 않으며 이 주변수역은 중간수역(일본명 잠정수역)으로 한다는 안이 부상, 이를 기초로 협상이 진척되기 시작했다.[27] 결국 양국의 논쟁이 되고 있는 독도에 대한 영유권에 영향을 주는 제안은 하지 않기로 합의를 보면서, 현재의 독도의 지위를 계속 유지하는 형태로 협상은 마무리되었다.[28] 어업협정이 영유권 문제와는 다른 별도의 협정이라고는 하지만, 한국은 국내 여론의 폭발성과 독도 영유권이 어업협정으로 불필요한 영유권 논란을 불러일으킬 수 있었기 때문에 교섭과정에서 이 문제를 최우선 순위로 고려했다. 그 결과 한국이 독도를 실효 지배한다는 사실에 대해 일본의 동의를 받았다는 점에서 그러한 목표를 관철했다고 볼 수 있다.

이후 한일 간에는 양국의 수역에 대한 협의가 이어졌다. 한국은 24해리의 폭에서 양보한 34해리의 EEZ설정을 주장하였고 일본은 35해리의 EEZ를 주장했다. 결국 1997년 11월 수석대표 간 협의에서 35해리 + 독도 12해리 방안으로 의견이 모아지고, 제주 남부는 양국이 주장하는 중간선 사이의 중첩 수역을 공동관리수역으로 하는 것으로 의견이 절충되었다.[29] 최종적으로 남아 있는 부분은 중간수역의 동쪽 한계선이었다. 당시의 언론은 한일 간의 합의가 이루어지지 않았다고 보도했는데,[30] 이와 달리 실

25 신어업협정 체결은 한일 간의 EEZ 체결에 앞서 이루어진 잠정 체제인 만큼, EEZ의 기점이 아닌 어업선으로의 기점으로 보는 것이 정확하다는 해석은 조세영 동서대 특임교수와의 유익한 의견 교환을 통해 이루어졌다.

26 박덕배, 『동북아해양영토전』, 블루노트, 2013, 22쪽.

27 薮中三十二, 『国家の命運』, 新潮新書, 2010, 155쪽.

28 박덕배, 『동북아해양영토전』, 46쪽.

29 박덕배, 『동북아해양영토전』, 24쪽.

30 『연합뉴스』, 1997. 12. 29; 『조선일보』, 1997. 12. 30.

질적으로는 일본의 고무라 마사히코(高村正彦) 외무성 정무차관이 12월 말 방한하여, 마지막까지 난항하며 협상의 쟁점이 되었던 동쪽 한계선에 대한 쟁점,[31] 즉 한국 136도와 일본 135도라는 차이를 135도 30분으로 절충하여 한국 정부와 잠정 협의한 것으로 알려졌다.[32]

그러나 고무라 정무차관이 방한하여 협의한 안은 일본 정부 내의 심한 반대를 설득하지 못하여 결국 관철되지 못했다. 특히 일본 농림수산대신은 135도에서 30분은 대화퇴 어장의 45%를 포함한 것이라는 이유로 거부했고, 자민당의 수산족 의원도 대부분 반대했다. 결국 고무라 정무차관과 협의한 안은 일본의 국내 사정에 의하여 좌절되었던 것이다. 그 결과 일본은 1997년 9월부터 1965년 한일어업협정 종료 파기에 대한 국내 압박을 이겨내지 못하고 1998년 1월 21일 무라오카 가네조(村岡兼造) 관방장관, 오부치 게이조(小淵惠三) 외상, 시마무라 요시노부(島村宜伸) 농상이 '한일어업협정의 종료 통고'를 최종적으로 확인하고 1월 23일 각의에서 어업협정의 종료를 한국에 통보하는 것으로 결정했다.

이는 관례를 찾아볼 수 없는 것으로, 전후 일본 역사상 처음으로 조약의 일방적 파기를 상대국에게 통보한 것이다. 그러나 이후의 협상을 살펴보면 1년 전 1997년 12월 고무라 정무차관과 합의했던 135도 30분의 안과 결과적으로는 다르지 않다는 것을 알 수 있다. 결국 이러한 일련의 과정은 일본이 유례없는 외교상의 결례라고 할 수 있는 극단적인 협상파기를 했음에도 불구하고 일본으로서는 동쪽 한계선을 135도 30분으로 양보하여 대화퇴 어장을 한국과 나눌 수밖에 없고, 중간수역 내 단속 규정을 기국주의로 하지 않고서는 교섭을 타결할 수 없다고 국내 여론을 설득하기 위해 어쩔 수 없는 조치가 아니었을까 추측된다. 당시 일본 국내에는 135도 동쪽 한계선을 지킴으로써 대화퇴 어장은 당연히 일본이 독점적으로 이용해야 한다는 분

31 일본이 동쪽 한계선 135도를 주장한 이유는, 1977년 소련(러시아)의 200해리 선언에 따라 일본도 135도를 기준으로 타국 어선의 조업을 금지한 경계선이 이미 국내법상으로 존재하고 있기 때문이었다.

32 박덕배, 『동북아해양영토전』, 24쪽; 薮中三十二, 『国家の命運』, 新潮新書, 2010, 156쪽.

① 러시아와 일본의 배타적 경제수역(EEZ–200해리) 중간선
② 135도 30분이 '대화퇴 어장을 너무 많이 준다'는 일본 어민들의 주장 때문에 한국이 마지막에 양보하면서 꺾인 선. 이 때문에 대화퇴 어장의 중간수역 포함 비율이 70~80%에서 50% 줄었다.
③ 북한–일본의 EEZ 가상중간선
④ 남북한 군사분계선의 연장선
⑤ 울릉도를 기점으로 한 35해리 배타적 경제수역선의 동쪽 끝을 수직으로 올린 선
⑥ 울릉도 기점으로 35해리 곡선
⑦ 육지에서 35해리(원칙)선
⑧ 한국과 일본의 EEZ 가상 중계선
⑨ 일본 오키섬 기점 35해리 선

Ⓑ 양국 협상 원칙에 의하면 중간수역이 돼야 하지만 한국이 대화퇴 어장을 얻기 위해 일본 측 배타적 수역으로 양보한 곳. 한국은 대신 A수역을 확보했다.
Ⓒ 기존 대륙붕 협정과 일본 남쪽의 일부 무인도 등 문제로 인해 선을 긋지 못하고 두게 된 남해의 중간수역

출처: 『조선일보』, 1998. 9. 26.

〈그림 3〉 한일어업경계선

위기가 조성되어 있었기 때문이다. 당시 농림수산청 대신도 이를 양보할 수 없다는 점을 분명하게 밝혔기 때문에 135도 30분으로 한일정부 간 합의가 이루어지더라도 국내 비준이 쉽지 않을 것이라는 예측과 국내 파장이 클 수 있다는 점을 고려하여 한국에 협정 파기를 통보했던 것이라고 할 수 있다. 협정 파기 후 1년 동안은 구 협정이 유효하기 때문에, 일본 내 반대파들을 설득하기 위해서는 결국 '협정 파기', '재교섭'이라는 순서를 거치는 것이 일본 국내 정치를 위해 매우 중요한 것이었다고 야부나카 미토지 당시 수석대표도 설명하고 있다.[33]

한편 일본의 어업협정 일방적 파기라는 외교적 결례에도 불구하고 한국은 왜 무협정 상태를 피해야만 했을까? 독도 영유권 문제와 어업 피해의 최소화가 무협정을 피해야 하는 두 가지 이유였다. 한국이 주장하는 중간선(독도와 오키섬 사이)과 일본이 주장하는 중간선(울릉도와 독도 사이) 사이 수역에서 어업 분규가 발생할 것이고, 양국 어민은 서로 피해를 감수해야 할 터였다. 특히 한국 어민의 피해는 일본 측보다 더 크다고 볼 수 있는데, 우리 어

33 薮中三十二, 『国家の命運』, 155쪽.

민이 일본 수역에서의 조업 의존도가 컸기 때문이다. 협정이 존재하지 않는다면 일본이 선포한 EEZ 내에서 한국 어부들은 전혀 조업이 불가능했고, 조업을 하는 순간 불법 조업으로 간주되어 일본 측에 나포되는 상황이 발생하기 때문이다. 결국 무협정 상태가 되는 것은 한국 어민에게는 생존 차원의 문제가 되는 것이다.

결국 협정 파기 후 1년간의 우여곡절 끝에 신한일어업협정은 1998년 11월 28일 일본 가고시마(鹿児島)에서 서명되어 1999년 1월 22일부터 발효되었다. 협정은 전문 및 17개의 조문과, 중간수역에서의 어업자원 관리 및 중간수역 외측 수역의 성격에 관한 2개의 부속서 및 동중국해 어업 질서에 관한 양국 협력에 관한 합의의사록, 그리고 어업 질서 확립 및 어업 할당에 관한 2개의 서한으로 구성되었다. 협정은 3년마다 자동 갱신되며, 종료 선언 6개월 후 종료되도록 하고 있어 이전의 협정에 비하여 훨씬 단축되어 있다.

3) 1998년 협상의 주요 쟁점

1965년 협상의 최대 쟁점이 평화선 문제였다면 1998년 어업 협상의 최대 쟁점은 중간수역 내에 위치한 독도 문제였다. 한국 내 여론은 독도 12해리의 영해 주변이 중간수역으로 둘러싸여 있어 한일어업협정이 독도 영유권을 훼손시켰다는 논란을 가져 왔고 이는 어업협정이 실패한 교섭이라는 비판으로 연결되었다. 현재 국내 학계에서 독도 영유권이 훼손되었다는 주장은 다음과 같이 정리할 수 있다.[34]

첫째, 독도가 중간수역 안에 위치함으로써 독도 수역의 공동관리 및 공동개발이 가능하게 되었고 독도관할권 수역의 배타적 개념이 명시적으로 부인되었다는 것이다. 즉 어업권이란 주권적 영유권에서 연유하는 것이기 때문에 본질적으로 분리될 수 없다는 주장이다. 둘째, 독도 주변 12해리는

34 박찬호 · 이석용, 『독도영유권과 신 한일어업협정』, 한국해양수산개발원, 2006, 15~18쪽에서 독도 영유권 훼손과 관련된 주장을 7가지로 분류하여 관련 학자의 논문을 소개한 것을 간단하게 정리하여 제시했다. 또한 2007년 5월 13일 독도본부 회의에서 김명기 명지대 명예교수는 '국제법학자 41인의 "신한일어업협정에 대한 우리의 견해"에 대한 의견'을 통해 신한일어업협정이 독도 영유권에 영향을 미치고 있다고 주장하면서 국제법 학자 41인의 의견에 반박하는 내용을 제시한 바 있다.

출처: 동북아역사재단 독도연구소

〈그림 4〉 하늘에서 본 독도

일본의 안목으로 보면 '다케시마'의 영해인 12해리가 되는데, 협정 어디에도 일본이 이 섬을 자국의 영토인 '다케시마'로 주장하는 것을 배제하지 않았다. 셋째, 독도는 울릉도의 속도(屬島)인데 신한일어업협정에는 독도만 중간수역에 포함되어 독도와 울릉도를 국제법상 별개의 도서(島嶼)로 취급하게 되었다. 넷째, 일본이 독도를 배타적 경제수역으로 선포하였는데 한국이 배타적 경제수역의 기점을 독도로 하지 않고 울릉도로 한 것은 한국이 독도 영유권을 포기한 것으로 해석될 여지가 있다.

이러한 주장에 대하여 먼저 독도 영유권 훼손에 대한 다음과 같은 반론이 존재한다. 먼저 외교부는 신한일어업협정은 영유권 문제, 즉 독도와 무관한 협정이고 12해리의 독도 영해에도 영향을 받지 않는다는 입장이었다.[35] 이를 지지하는 학계에서도 어업 수역을 설정한 협정에서 어업 관계만 규율하고 영토의 영유권을 규율하지 않는 경우에는 어업과 영유권은 무관하다는 국제적 판례를 제시하면서, 독도 영유권과 관계없음을 지적했다.[36]

35 박찬호 · 이석용, 『독도영유권과 신한일어업협정』, 18~19쪽; 오윤경 외, 『현대 국제법질서: 외교실무자들이 본 이론과 실제』, 박영사, 2000, 365쪽.

36 국제사법재판소는 1953년 영국과 프랑스 간의 망키에와 에크레오사건(The Minquiers and Ecrehos

독도가 중간수역 내에 위치하고 있어서 수산자원에 대한 공동관리가 독도 영유권에 영향을 미친다는 입장에 대해서는, 1965년 어업협정을 비교하면서 설명하고 있다. 1965년 한일어업협정 제5조에 의하여 설정되었던 공동자원조사 수역 안에 독도가 위치했고 협정 제6조에 의하여 설치되었던 한일어업공동위원회는 공동자원조사 수역의 운영에 관한 권고권을 가졌지만, 그 협정이 운영되어온 지난 33년간 독도의 지위에는 하등의 변경도 없다는 것이다. 즉 1965년 협정에서 독도 주변수역이 공해였던 반면, 1998년 어업협정의 경우 독도가 12해리의 영해를 가지고 있고[37] 주변수역이 중간수역으로 설정되었다는 것 외에는 차이가 없다. 따라서 공동자원조사수역이 아닌 중간수역 내에 위치하고 있다는 이유로 법적 지위가 훼손된다고 주장하는 것은 기우일 뿐이라는 주장이다.[38]

2001년 3월 1일 헌법재판소도 정부의 입장과 동일한 해석을 했다. 신한일어업협정이 어업에 관한 협정이므로 EEZ 경계 획정과는 무관하며, 독도가 중간수역 내에 위치해도 영토문제와 어업협정은 무관함을 확인했다. 또한 2009년 2월 26일 한국 어민들이 제출한 유사한 헌법소원에 대해서 헌법재판소도 동일한 판결을 내렸다.[39]

신한일어업협정 체결에 앞서 먼저 체결된 중일어업협정에서의 센카쿠(중국명 댜오위다오)열도와 비교해보면 수역 설정 방법이나 자원관리의 합의 내용은 동해 중간수역과 거의 유사하다. 만약 일본 정부가 수역의 공동관리가 수역 내에 있는 도서의 영유권에 영향을 미친다고 가정했다면 중국과의 합의가 불가능했을 것이다. 이러한 것을 고려한다면 설령 공동관리가 되더

Case)에서 영국과 프랑스가 공동어업수역을 설정하였지만 도서의 영유권과는 무관하다는 판결을 내렸다. 박찬호, 「신한일어업협정과 독도영유권에 관한 소고」, 『국제법 동향과 실무』 4(2), 외교부, 2005.

37 독도 영해는 '1977년 한국의 영해 및 접속수역법(1995년 일부 개정)'에 의하여 설정되었다.

38 신각수, 「한일어업협정과 독도영유권」, 『현대사회연구소』 통권 227호, 국회도서관, 2002; 오윤경 외, 『현대 국제법질서: 외교실무자들이 본 이론과 실제』, 365~368쪽. 한편 국제법학자 41인은 2005년 4월 5일 "독도영유권과 신한일어업협정에 대한 우리의 견해"를 통해 독도 영유권과 신한일어업협정이 관계없다는 의견을 발표했다.

39 박찬호 · 김한택, 『국제해양법』, 지인북스, 2009, 85~86쪽.

라도, 어업에 관한 협정으로 한정하였고 배제조항을 설정하였기 때문에 영유권과 무관하다는 주장은 더욱 설득력이 있다고 판단된다.

한편, 일본 측이 이의를 제기하고 있는 중간수역 내 어업자원 보존에 관해서는, 앞으로 문제가 발생하여 불필요한 논쟁으로 이어지지 않도록 관리할 필요가 있다. 부속서에 따르면,[40] 중간수역 내 어업자원보존의 관리에 있어서는 어업공동위원회의 협의 결과에 의한 권고를 존중해야 하며, 이 위원회에 자국 정부의 대표를 참가시켜야 한다. 그러나 중간수역 내 자원의 보존 관리는 현재까지 '어업공동위원회' 대신에 양국의 민간 어업인 혹은 단체와의 협의를 통하여 합의하고 이행하고 있다. 이러한 이유는 중간수역 내의 어업자원보존 관리 문제가 양국 정부의 대표가 참석하는 '어업공동위원회'에서 협의될 경우, 일부 학자들의 주장대로 독도 영유권에 영향을 미칠 수 있다는 여론이 형성되어 한국 내에서 정치 쟁점화할 우려가 있기 때문이다. 그러나 무엇보다도 독도 영유권이 훼손되는 것을 사전에 방지하려는 한국 정부의 고려에 기인한다고 할 수 있다.

일본은 민간 차원의 협의가 잘 지켜지지 않고 있기 때문에 중간수역 내 어업자원보존 관리 문제가 '어업공동위원회'에서 함께 다루어져야 한다고 지속적으로 주장하고 있다. 따라서 일본은 매년 '어업공동위원회'에서 양국간 중간수역의 자원관리를 위한 어업규제와 다음해의 양국의 EEZ 내에서의 조업 협상을 연계해야 한다고 주장하고 있으나, 한국은 EEZ 내에서의 조업 척수보다 중간수역 문제가 더 폭발성이 있음을 잘 알고 있기 때문에 일본의 제안을 거절하고 있다. 이러한 중간수역 내에서의 한일 간 마찰 문제는 신한일어업협정의 배경이 되었던 1980년대 홋카이도 지역의 '조업자

40 신한일어업협정 부속서 I은 중간수역의 내용을 규정하는 내용들이다. 2항의 나. 각 체약국은 이 협정 제12조의 규정에 의하여 설치되는 한·일어업공동위원회(이하 '위원회'라 한다)의 협의 결과에 따른 권고를 존중하여, 이 수역에서의 해양생물자원의 보존 및 어업 종류별 어선의 최고 조업 척수를 포함하는 적절한 관리에 필요한 조치를 자국 국민 및 어선에 대하여 취한다. 다. 각 체약국은 이 수역에서 각각 자국 국민 및 어선에 대하여 실시하고 있는 조치를 타방 체약국에 통보하고, 양 체약국은 위원회의 자국 정부대표를 나목의 권고를 위한 합의에 참가시킴에 있어서 그 통보 내용을 충분히 배려하도록 한다(밑줄 필자). 외교통상부 조약국 편, 『동북아해양법령과 유엔해양법협약집』, 545쪽.

율규제'와 맥락을 같이하고 있기 때문에, 중간수역 내의 조업 문제로 인한 한일 갈등이 독도 문제로 연결되지 않도록 주의할 필요가 있다.

1998년 어업협정의 또 다른 쟁점은 한국 어선의 종래 어획 실적을 일본의 배타적 경제수역 내에서 어느 정도 인정하는가 하는 것이었다. 1999년 발효된 어업협정 제2조 내지 제6조에서는 상호 입어의 원칙과 함께 그 절차를 규정하고 있다. 양국 어선이 상대국 수역에서 조업하기 위해서는 매년 어업 종류별 입어 척수와 허용 어획량, 기타 규제사항 등 조업 조건을 결정해야 한다. 협정 이후 우리 어민이 직접적인 피해를 입은 것은 홋카이도 연안에서의 꽁치·명태 원양어선과 산인(山陰)지역의 대게 어업이다. 홋카이도 지역과 산인지역의 어민들은 한국의 비교적 큰 원양어선이 자원을 훼손시킨다는 입장이었기 때문에, 한국 측의 어획 허용에 대하여 크게 반발했다. 결국 일본 홋카이도 지역에서 명태어업을 해오던 트롤어업은 협정 첫해에 어선을 감척하고 6척에 한하여 기존 조업 실적의 50%인 1만 5000톤으로 제한되었고 2000년부터는 전면 철수했다.[41] 200해리 체제가 되면 상대국 EEZ 내에서 외국 어선이 조업하는 것은 권리가 아니라 연안국의 허가가 있어야 비로소 가능하다. 전통적 조업 실적에도 불구하고 홋카이도 지역 어민들의 반발 때문에 단계적으로 어획량을 줄여나가는 방식을 취할 수밖에 없었고, 최종적으로는 완전히 철수했다. 기존 1965년 어업협정에 기초하여 일본 내 EEZ 지역인 홋카이도 연근해 어업을 해오던 트롤어선을 대상으로 감척을 추진했고, 이들의 손해를 줄이기 위하여 신규 해외어장 진출을 지원했으며 피해 어업인에 대해서는 어업 보조금 지원과 어선 건조자금 지원 등을 실시했다. 어업협정 체결 후 한국은 잡는 어업에서 기르는 어업으로의 전환과 더불어 신한일어업협정으로 피해를 본 어민에 대한 정부 보상이 함께 이루어졌다.

41 全国漁業協同組合,『200海里運動史』, 79~81쪽.

4) 국내적 비난과 추가 협상 과정

신한일어업협상 체결 직후 어민은 물론 일반 국민, 야당으로부터 '실패한 교섭'이라는 비판이 쏟아졌다. 비난의 초점은 첫째는 독도 영유권 훼손과 관련된 것이었고, 둘째는 '쌍끌이' 조업 방식의 누락이었다. 배 두 척이 그물을 끄는 일명 '쌍끌이 어선'이 일본 수역에서 조업하는 데 필요한 어선 척수와 어획 쿼터를 확보하지 못했다는 것을 알게 되었다. 당시 특정 어업이 조업을 중단하게 되어 해양수산부 장관이 사임하는 사태까지 이어졌고, 국내에서는 실패한 협상의 상징적인 사례가 되었다.

실무회담 타결 직후 부산의 『국제일보』가 '쌍끌이' 조업 방식이 누락되었다는 소식을 최초로 보도하면서, 한일어업협정이 조인되었음에도 불구하고 재협상 요구가 전국적으로 일어나 정부를 압박했다.[42] 영남 지역에서 어업인의 피해가 상대적으로 컸다. 특히 당시 IMF 외환위기로 부산 지역은 경기가 많이 침체되어 있었다. 일본 수역에서 오랫동안 조업해오던 경남 지역과 동해 지역 어민들은 신한일어업협정의 체결로 이전과 같은 조업이 불가능해졌기 때문에 생활에 상당한 영향을 받을 수밖에 없었고 불만도 상대적으로 컸다. 이 지역에서 쌍끌이 어업에 대한 추가 요구가 강해지자 결국 한국 정부는 국내 여론을 반영하기 위하여 해양수산부의 박규석 차관보가 방일하여 수산청의 나카스 이사오(中須勇雄) 장관과의 비공식 회담에 들어갔다. 일본은 전례가 없는 추가 교섭에 크게 반발했지만 결국 1998년 3월 추가 교섭에 합의했다. 실무협상을 타결한 지 한 달 만에 다시 협상을 하자고 하는 것은 외교 관계상 매우 이례적인 일임을 한국도 인식하고 있었으나, 당시 한국 내 야당의 비난과 반대 여론을 극복하기 위해서는 한국 또한 일본을 설득할 수밖에 없는 절박한 사정이 작용했다고 볼 수 있다.[43]

42 양기웅, 「외압과 국내정치의 한일관계: 신어업협상과 한국정치」, 『현대일본논총』 제22호, 현대일본학회, 2005, 49~50쪽.

43 당시 김선길 해수부 장관이 국내 여론의 압력에 못 이겨 사전 연락 없이 일본을 방문했다. 한 국가의 각료가 상대국과의 사전 연락도 없이 찾아가 상대가 만나줄 때까지 기다려 이루어진 굴욕적 협상이었다. 한국은 일본 측이 원하는 것을 들어주면서 어렵게 쌍끌이를 받아냈지만, 협정 체결 후의 조업 실적은 극히 미미했다. 이는 사전 국내 정책의 문제점이 여실히 드러나는 장면이었다. 「어업 재협상

일본은 한국의 추가 협상안을 받아들이기 위해서는 일본 어민을 설득해야 하고, 반발이 심한 일본 어민의 설득을 위해서는 한국 또한 무엇인가 일본에 양보해야 한다고 제안했다. 일본 측에서는, 일본 EEZ 내 한국 측 조업 척수와 비교하여 야마구치(山口)현과 시마네(島根)현 어민의 조업 척수가 월등히 적다면서, 한국 EEZ 내 복어·백조기의 어선 척수를 늘려주도록 요구했다. 결국 추가 협상에서는 한국의 쌍끌이 어선 80척이 일본의 EEZ에서 조업할 수 있게 하고 일본의 저인망 어업과 복어 연승 어업을 제주도 주변수역에서도 추가로 허용하는 것으로 합의했다. 그러나 한국이 쌍끌이 추가 협상을 요구하기 위하여 어쩔 수 없이 반대급부를 다 내주면서 어렵게 합의했음에도, 쌍끌이 어선의 어획 실적은 1999년도에는 거의 전무했고 2000년에 4척이 입어한 것에 불과하다.[44] 1999년 온 여론을 장식했던 '쌍끌이 어선' 파동의 큰 후유증에도 불구하고 조업 실적은 터무니없는 수치였던 것이다.

어업협정 체결 후, 양국은 현재까지 매년 양국의 EEZ 내 조업 척수 협상을 계속하고 있다. 현재 양국의 EEZ 내에서의 조업 척수는 줄어들고 있는 실정이나 여전히 일본 EEZ 내 한국의 조업 의존도는 일본보다 3배 정도 높다.[45] 현재 일본 EEZ 내에서 한국의 어업할당량은 1999년 약 14만 톤에서 2012년 6만 톤으로 약 8만 톤가량 줄어들었고 한국 EEZ 내 일본의 어업할당량은 약 3만 톤가량이 줄었다. 한국 어민들의 생존을 위하여 200해리 체제 이후에 단계적으로 어획량을 줄여 나간다는 방식을 취한 것은 사실이지만, 일본 EEZ 내의 까다로운 조업 조건도 그 이유라고 할 수 있다. 한편 일본은 일본 EEZ 내에서 조업하던 한국 어선이 일본의 단속을 피

망신만 두 배」, 『한겨레21』 제251호(1999. 4. 1).

44 해양수산부 홈페이지.「한일 양국 어선의 조업조건 및 입어절차 규칙」,「한일 양국 어선의 조업조건(표)」 등 참고, http://www.mof.go.kr(최종 검색일: 2014. 11. 30).

45 해양수산부 홈페이지,「한일어업협정 발효 이후 양국의 배타적 경제수역에서 입어 척수 및 어획량」, http://www.mof.go.kr/EgovAdvanceView_front.do(최종 검색일: 2014. 11. 30). 1999~2012년까지의 연평균 조업 척수와 어획량을 비교해 보면 한국은 724척, 2만 3963톤이고 일본은 242척 1만 5808톤이다.

할 수 있는 중간수역으로 이동하여 어장을 황폐화하고 있다고 주장하고 있다.[46] 이와 같이 한일 중간수역 내 조업 문제는 여전히 한일 간 마찰의 불씨를 안고 있는 것이다.

4. 한일 EEZ 경계 교섭의 과정 및 현재

한일 해양경계획정에 대한 국제법적 원칙은 일반적으로는 1958년 제네바 협약상의 '중간선-등거리' 원칙, 1982년 유엔해양법 협약상의 '형평한 해결'원칙에 의한 '국제법을 기초로 한 합의'(agreement on the basis of international law)의 원칙이다.[47] EEZ 경계 획정에 대한 기준에 대해서는 '중간선-등거리' 원칙으로 양국 간 의견 대립은 없다. 다만 중간선의 기점이 현재 한일 간에 논쟁이 되고 있다.

1996~2010년까지 11회의 협상이 진행되었으나 현재는 독도 문제를 둘러싼 한일 간의 대립으로 중단된 상태다. 제1회는 1996년 8월 도쿄에서 개최되었다. 당시 어업협정 개정에 앞서 한일 EEZ 교섭이 개최되었으나 협상의 진전이 없어 양국은 어업협정을 먼저 체결하고 EEZ 경계 교섭은 뒤로 미루기로 한 바 있다. 1996년 3월 한일정상회담에서의 합의 내용에 따라 한국과 일본은 독도와 EEZ 경계 획정 교섭을 분리한 바 있다. 즉, 독도 기점을 양국이 더 이상 고집하지 않기로 한 것이다. 이에 한국은 울릉도-오키 중간선을 제시했다.[48] 신어업협정 체결 교섭과정에서 한국은 제1안, 독도를 암석으로 보고 울릉도-오키 중간선을 기초로 처리하는 안과 제2안, 독도-

46 全国漁業協同組合, 『200海里運動史』, 82쪽.

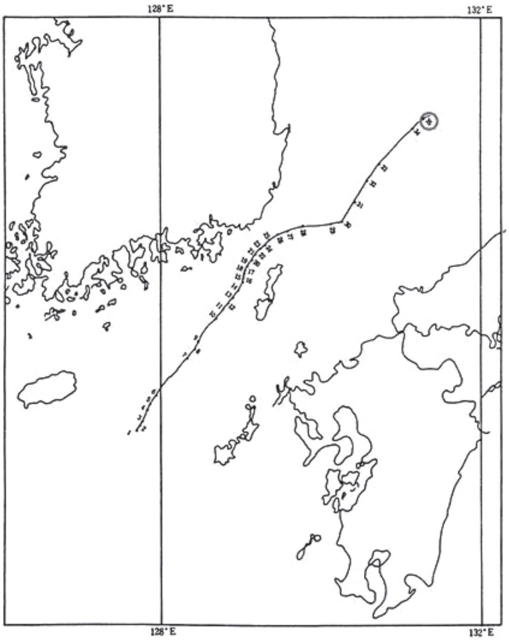
47 김용환, 『독도 인근해역 경계획정의 국제법적 쟁점 및 대응방안』, 한국해양수산개발원, 2007, 74쪽.

48 당시 여론에서 대한민국 정부가 독도 기점을 포기하고 울릉도 기점을 주장했다고 한일어업협상을 비난했다. 2000년 10월 31일 국정감사에서 여론에서 문제시 되고 있는 울릉도 EEZ 기점 논란에 대한 김기춘 의원의 질의에 대하여, 노무현 해양수산부 장관은 독도가 EEZ를 가질 가능성은 배제한 적이 없다고 설명한 바 있다. 대한민국 국회, 『국정감사 해양수산부, 농림수산위원회회의록』(2000. 10. 31).

오키를 중간선으로 제시하는 방안 중, 당시 시점에서는 제1안이 국익에 부합한다고 판단한 것으로 보인다.[49] 이것은 김종필 총리의 답변 "정부는 유엔해양법협약의 관련 규정에 따라서 현재 독도가 배타적 경제수역을 가지지 않은 암석으로 해석하고 있는 것이 사실입니다. 이렇게 하는 것이 명분과 실리의 측면에서 우리에게 유리하기 때문입니다. 다만 이러한 입장에서도 향후 독도의 경제수역 기점 사용 가능성을 완전히 배제하고 있는 것은 아니라는 것을 이해해 주셨으면 합니다(이하 필자 생략)."에서 확인할 수 있다.[50]

제2안을 주장할 경우, 한국의 남쪽 해역에서 일본이 독도와 같은 섬을 배타적 경제수역의 기점으로 한다면 어업협상에서 남쪽 수역이 대부분 일본 어장에 속해 불리해질 수 있고, 독도를 기점으로 할 경우 한일어업협상 타결의 실현 가능성이 없기 때문이다. 또한 일본과의 경계 획정 교섭에서 독도 기점보다는 울릉도 기점을 선택하여 일본과의 불필요한 소모전을 피함으로써 독도를 분쟁화하려는 일본의 시도를 없앤다는 의도도 포함되어 있었다.[51] 그러나 한국의 울릉도 기점 주장은, 국내 여론의 반대도 있었지만 일본도 이를 받아들이지 않았다. 일본은 울릉도를 기점으로 할 경우 독도가 한국의 수역 안쪽에 속하므로 영유권에 영향을 미친다고 판단했기 때문에 절대 받아들일 수 없다는 입장이었다. 여기서 일본 측과 울릉도-오키 중간선을 관철시키는 것도 쉬운 일이 아니라는 사실을 알 수 있다. 울릉도-오키 중간선을 관철만 해도 독도는 해양경계선의 우리 측 18해리 안쪽으로 들어온다. 1951년 선포된 평화선이 독도 우측 8~9해리를 통과한다는 점을 감안하면, 울릉도-오키 중간선은 평화선보다도 더 좋은 한일 간의 경계가 되면서 독도를 우리 측 수역에 포함시키게 되는 것이다.[52]

49 이러한 합의 결과는 전문가위원회의 협의 결과로 보인다. 1999~2006년까지의 국회 회의록에 따르면 한국 정부는 신한일어업협정 체결 과정에서 전문가위원회를 수차례 개최한 것으로 보인다.
50 대한민국 국회, 『국회본회의: 통일외교안보에 관한 질문』(1998. 11. 14).
51 김선표, 『한일 간 동해 배타적 경제수역 경계획정에서 독도의 기점사용에 대한 연구』, 한국해양수산개발원, 2000, 108쪽.
52 김선표, 『한일 간 동해 배타적 경제수역 경계획정에서 독도의 기점사용에 대한 연구』, 108쪽.



출처: 외교통상부 조약국, 『동북아 해양법령과 유엔해양법협약』, 576쪽.

〈그림 5〉 대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 북구 구역 경계 획정

사실 한국과 일본은 북부 대륙붕 경계 획정 체결 과정에서 독도를 EEZ를 갖지 않은 섬으로 독도 기점을 제외한 바 있다. 1974년 합의한 한일 대륙붕 경계 획정 교섭과정에서, 한국과 일본은 고토(五島)열도와 제주도의 등거리점(좌표 1)으로 시작하여 한국의 장기갑과 일본의 히노미사키(日御崎)의 등거리선인 35번 좌표까지를 사용했는데 35번 좌표는 장기갑보다 더 가까운 독도 기점을 사용하지 않고 있다.[53] 이렇게 본다면 한일 간 논쟁의 대상인 독도 기점은 양국이 서로 채용하지 않고 보류하였다는 합의점이 동일하게 신한일어업협정으로 이어졌다고 할 수 있다. 한일 양국이 이러한 체제를 지속하여 협력 체제를 유지하는 것이 양국에 더 유리하다고 판단했기 때문에 이러한 레짐이 유지될 수 있었다.

잠정체제인 어업협정 체결 후 중단된 EEZ 경계 협상은 2006년 재개되

53 김선표, 『한일 간 동해 배타적 경제수역 경계획정에서 독도의 기점사용에 대한 연구』, 108쪽; 박덕배, 『동북아해양영토전』, 63쪽.

었다. 2006년 5월 한국이 국제수로기구(IHO) 회의에서 동해상 5개 지점 해저지형의 한국명 등록을 추진하자 일본은 그에 대한 대응으로 2006년 4월 관보를 통해 우리 EEZ 수역을 포함한 동해상의 해저지형 탐사계획을 통보했다. 이후 2006년 7월 독도 주변수역에서 일본 해상보안청 조사선과 한국의 해양경찰청 소속 경비정이 물리적 충돌까지 이어질 수 있는 초유의 사태까지 연달아 발생하자, 사건을 수습하기 위하여 야치 쇼타로(谷内正太郎) 사무차관이 한국을 방문했다. 유명환 외무차관과의 회담 끝에 결과적으로는 첫째, 한국이 IHO에 명칭 등록을 하지 않고 둘째, 일본은 독도 주변수역에서 해양조사를 하지 않으며 셋째, 이 건을 해결하기 위하여 계속 협의해가는 것으로 결론을 맺었다. 그러나 서류 작성과정에서 1번과 2번 중 어느 쪽을 먼저 기술할 것인지에 대한 양국의 입장 차이로 형식적인 공표는 되지 못했다.[54] 어쨌든 양국 간의 긴밀한 협의에 의해 2006년 독도 주변수역에서 발생한 한일 간의 긴장 상황을 해소시킨다는 명목 하에 2006년부터 한일 EEZ 교섭이 재개되었다. 2006년 도쿄에서 개최된 EEZ 교섭에서 한국은 독도 기점을 EEZ의 동쪽 한계선으로 일본 측에 공식 제안했고 일본도 독도를 기점을 주장하면서 양국이 한 치의 양보도 허용하지 않은 상태로 종결되었다.[55]

2006년 9월 또 다시 독도 주변수역에서의 방사능 조사를 둘러싼 갈등이 증폭되면서 한일 관계가 한층 악화되었다. 일본이 독도 주변수역에서의 방사능 조사를 실시한다고 하자 한국은 크게 반발했다. 협의 과정에서 일본은 10년 동안 계속 진행해왔던 것임을 주장하며 한국이 방사능 조사를 방해한다면 일본은 국제해양법재판소에 제소하겠다는 주장도 서슴지 않았다.[56] 2006년 9월 서울에서 재개된 한일 EEZ협상에서는 이 문제가 쟁점으로 부상했다.

54 谷内正太郎, 『外交の戦略と志』, 産経新聞社, 2009, 64~66쪽.
55 『読売新聞』 2006년 6월 5일 일본의 고마쓰 이치로(小松一郎) 국장은 1996년 3월 정상회담의 합의에 따라 기본 원칙은 독도 영유권 문제와 별도로 EEZ 경계 획정 교섭을 추진해야 한다고 주장하면서도 일본은 독도 기점을 계속 주장하고 있다. 이러한 논리는 앞뒤가 맞지 않는다.
56 谷内正太郎, 『外交の戦略と志』, 66쪽.

〈표 1〉 양국의 EEZ 경계 획정 과정

회차	일정	EEZ 동쪽 경계 기점	비고
제1회	1996년 8월(도쿄)	한국: 울릉도–오키 중간선 제시 일본: 독도 중간선 제시	어업교섭과 EEZ 교섭을 동시에 협상 ※한국정부는 독도 기점을 배제한 적은 없다고 설명
제2회	1997년 5월(서울)		
제3회	1997년 11월(도쿄)		
제4회	2000년 6월(서울)		
제5회	2006년 6월(도쿄)	한국: 울릉도에서 독도 기점으로 변경, 독도 오키 중간선 제시 일본: 독도를 기점으로 독도와 울릉도의 중간선을 제시 ※독도가 EEZ를 갖는 섬이라는 의견은 일치	2006년 4월 한국: 동해 해저지명 등록 및 동해상 해저지형 탐사계획 발표 일본: 해양조사선 독도 주변수역 파견
제6회	2006년 9월(서울)	한국: 독도–오키 중간선을 제시 일본: 울릉도–독도 중간선으로 제시 한국이 기점을 변경할 경우 동중국해 도리시마(鳥島)를 일본 측 기점으로 삼겠다고 주장, 동중국해 EEZ를 한국 측으로 확대한다는 의사 표현	일본의 동해 방사능 조사 발표에 한국 정부 반발
제7회	2007년 3월(도쿄)	EEZ 양국 주장 변동 없음	동해 방사능조사 방식에 대한 이견 – 한국: 공동조사 – 일본: 사전통보 상대방의 조사원을 승선시키는 것으로 합의
제8회	2007년 6월(서울)	양국 EEZ 경계 획정 문제 입장 변동 없음	
제9회	2008년 5월(도쿄)		
제10회	2009년 3월(서울)		
제11회	2010년 6월(도쿄)		

자료: 한국 외교부 및 일본 외무성 홈페이지에서 재작성.
출처: http://www.mofa.go.kr/main/index.jsp, http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html

방사능 조사 방식에 대하여 일본은 '사전통보' 방식을 고수했으나 한국은 '공동조사' 방식을 주장했고, 결국 공동조사 방식을 양국 간 보충하여 서로 상대방의 조사원을 승선시켜 데이터를 교환하는 방식으로 최종 합의했다. 한일 EEZ 경계 교섭은 2006년 6월 회의에 이어 답보상태가 계속되었

다. 일본은 한국이 독도 기점을 주장할 경우 남쪽에 도리시마(鳥島)를 일본의 기점으로 삼겠다고 주장했는데 그럴 경우 동중국해 EEZ를 한국 쪽으로 확대하는 것이 가능하다. 2006년 발생한 독도 주변수역에서의 한일 갈등을 통해 한 가지 확인할 수 있는 것은, 일본 여론이 이전과는 달리 독도 주변수역에서의 물리적 충돌을 바라는 목소리도 적지 않게 나오고 있다는 점과 이전에 비해 독도에 대한 국민의 관심이 커졌다는 점이다.[57]

일본은 한일 양국의 중첩된 해양경계획정 협상과정에서 계속 독도를 쟁점으로 하려고 하고 있다. 그러나 한국에게는 독도 영유권이 협상의 대상이 아니기 때문에, 처음부터 한일 간의 입장 차이가 크고 이를 교섭의 대상으로 협상하는 것에도 무리가 있다. 이와 같이 형식적인 한일 간 EEZ 교섭 형태에서는 독도 주변수역에서의 방사능 조사 방식 등과 같이, 한일 간의 긴장을 고조시키는 문제를 양국이 어떻게 해결해 나가는지가 주요 쟁점이 되고 있다. 한일 EEZ 경계획정에 대한 합의는 독도 영유권에 대한 양국의 의견차가 있는 이상 불가능하다. EEZ 경계 획정을 해결하고자 하는 양국의 의지도 현재로서는 보이지 않는다. 그 결과 현재 2010년 이후 협상은 중단된 상태다.

분명한 것은 1974년 한일대륙붕협정, 1998년 신한일어업협정 체결 과정과는 달리, EEZ 경계 획정 교섭에서는 양국이 독도를 정면으로 제기할 수밖에 없는 상황이다. 양국이 동시에 독도 영유권과 독도 기점을 주장한다는 것은, 양국 모두 독도가 배타적 경제수역을 갖는 섬이라는 데 동의한 것이라 볼 수 있다. 결국 한일 모두 협상이 진행된다면 반드시 이겨야만 하는 그런 상황이 되었다. 다만 여기에서 확인할 수 있는 것은 2006년 동해 방사능 조사 방식과 같이 '해양과학조사를 위한 공동체제'[58]가 새롭게 출현할 수 있는 가능성은 부인할 수 없다.

57 谷内正太郎, 『外交の戦略と志』, 64쪽; 日本内閣府, 『竹島に関する特別世論調査』, 2013.
58 김용환, 『독도 인근해역 경계획정의 국제법적 쟁점 및 대응방안』, 88쪽.

5. 나가는 말

이상에서 살핀 바와 같이 1965년 한일어업협정과 1998년 신한일어업협정 모두 긍정과 부정 두 가지의 측면이 존재하고 있다. 한일 간에 존재하는 좁은 수역을 나누는 것은, 국가의 이익과 밀접한 관련이 있기 때문에 양국 모두 한 치의 양보도 허용하지 않을 것이다. 그러나 해양에서도 서로 타협을 통한 양보의 흔적이 없이는 외교적인 타결을 기대하기 어렵다. 합의에 따른 협정에 대하여 양국 모두 국내적 불만이 존재하고 있지만, 한일어업협정이라는 방식을 통하여 50년 동안 한일 간의 해양레짐이 유지되고 있다. 1965년 한일어업협정 그리고 1998년의 신한일어업협정은 국제사회의 일반적인 규칙에 영향을 받는 바, 이들 모두 해양에 관한 국제규범인 유엔해양법협약의 영향을 받았다. 한국과 일본 모두 유엔해양법협약 가입 당사국이다. 우리가 국제사회에서 주권국가로서의 국익을 최대한 주장하기 위해서는 이를 존중할 수밖에 없다. 평화선을 유지하는 것이 당시 국제 관례상 어렵다면 이를 유지하기보다는 폐지하면서 국가 이익을 도모할 수밖에 없다. 따라서 한국은 평화선을 대체할 만한 전관수역과 공동규제수역을 고집했다고 할 수 있다. 시간이 지나면서 국제사회의 변화와 함께 한일 어업격차가 축소되었고 오히려 1965년 협정이 일본에는 매우 불평등한 조약이 되었다. 한국은 1965년 협정이 한국에게 유리했기 때문에 1970년대 후반부터 계속된 일본의 협정 개정 요구를 무시했으나, 일본의 국내적 배경과 한국도 1996년 비준한 유엔해양법협약이라는 국제규범으로 인하여 더 이상 협정 개정을 지연시킬 수는 없었던 것이다.

1996년부터 어업협정 개정을 위한 협상이 시작되었으나 ‘독도’ 문제로 인하여 양국의 협상은 진전 없이 정체되었다. 그러나 1996년 3월 방콕회담에서 영유권 문제와는 별도로 배타적 경제수역의 경계 획정과 어업교섭을 촉진하는 데 상호 노력한다고 합의함에 따라, 한국과 일본은 독도를 배제하고 협상에 임한다. 협상과정에서 양측 모두 독도 영유권에 영향을 주는 제안은 하지 않는다는 합의를 이끌어냄으로써 현재 한국의 독도 실효지배가

지속되는 데는 성공했다고 할 수 있다. 한국은 독도 문제와 어업협정이 별개의 협정이라고 강조하고 있지만 교섭에서 최우선적으로 고려되었던 것은 독도 문제였다. 일본이 독도에 대한 한국의 영유권을 인정하면 문제는 사라지지만 가까운 시일 안에 이러한 가능성은 없다. 독도 문제가 부각될 경우 이는 어업협상 차원을 넘어서는 영유권 문제로 비화될 수 있기 때문이다. 1965년 협정에서 비록 독도를 한국의 영토로 인정받지는 못했으나 일본의 공세를 막아내고 독도를 한국이 실효지배하는 데 유리한 입장을 견지했다면, 1998년의 어업협정 체결과정에서는 이 체제의 현상유지에 대해 일본으로부터 동의를 받아냈다는 것이 중요하다. 일본은 독도문제를 한일 양국이 국제사법재판소에 제소해야 한다고 계속해서 목소리를 높이고 있다. 그러나 한국이 이에 응하지 않으면 성립할 수 없다는 사실도 알고 있다. 현재로서는 이러한 행동 외에 일본이 국내외에 취할 수 있는 방법은 없다. 결국 일본이 독도 문제를 둘러싼 한일 간의 논쟁에서 현상을 변경하기 위해 사용할 수단은 존재하지 않는다.

분명한 것은 한일이 지금까지 50년간 독도 문제로 한일 관계 전반을 흔드는 것은 국익과 부합되지 않는다는 것을 인식했기 때문에, 서로의 다른 견해에 대한 직접적인 충돌을 피하고 대국적인 견지에서 독도 영유권에 영향을 받는 형식은 서로 무시하는 정책으로 해양을 관리해 왔음을 알 수 있다.

그러나 2006년 한일 양국의 EEZ 경계 교섭은 이전의 대륙붕협정, 어업협정과는 차원이 다른 문제로서 독도 문제를 피해 갈 방법이 없다. 그렇기 때문에 그동안 암묵적으로 유지되었던 체제가 흔들리는 것도 불가피하다. 물론 아직 EEZ 경계 획정 문제가 교섭과정에 있기 때문에 한일 간에는 여전히 1998년 어업협정 체제가 유지되고 있다.

한일 EEZ 경계 교섭에서 어업협정이나 대륙붕협정과 같이 독도 영유권 문제를 양국이 서로 피하면서 현실적으로 필요한 어업 문제만을 해결하려던 방법은, 결국 EEZ 경계 획정 교섭에서는 통하지 않을 수도 있다. 따라서 현재 진행 중인 EEZ 경계 획정 교섭의 남아 있는 과제는, 1965년과 1998년 양국이 암묵적으로 독도 기점을 설정하지 않고 유지했던 현상 유지

라는 해양 레짐을 깨고 EEZ 경계 획정 교섭을 할 것인지, 아니면 50년간 유지해온 틀을 지키면서 어업협정과 같은 우회적인 방법론으로 EEZ 경계 획정 교섭을 할 것인지의 문제라고 할 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 한일 양국에 존재하는 의견들을 수용하여 이를 받아들이는 체제로 구성할 필요가 있다는 점이다.

ILBI: Korean Journal of Japanese Studies. Vol 12, 2015
CONTENTS

4 **Editor's Note** NAM Ki Jeong

50TH ANNIVERSARY OF KOREA-JAPAN NORMALIZATION:
EVOLUTION OF CONFLICT AND COOPERATION

26 A New Paradigm of Korea-Japan Relations for the Next Generation: Reconciliation and Restorative Justice CHUN Ja Hyun

50 Early Stage of Bilateral Economic Cooperation and the Process of Institutionalization NISHINO Junya

72 Legal Status and Social Position of Koreans in Japan: After the *1991 Memorandum of the Japanese South Korean Agreement* YOO Hyuck Soo

102 50 Years after the South Korea-Japan Fisheries Agreement and Delimitation of Maritime CHO Youn Soo

134 South Korea's Diplomacy and the Evolution of Korea-Japan Security Relation PARK Young June

168 Historical Perception, Developmental Strategy, Policy Idea and Korea-Japan Economic Relations: Competitive Dependence in Political Perspective YOON Dae Yeob

196 Cooperation and Conflict seen from the Rise and Fall of Bilateral Political Network PARK Cheol Hee

224 Realizing and Overcoming the Double Mission: A Short History of Japanese Studies in South Korea NAM Ki Jeong

264 Retrospect of Korean Students Studying in Japan after the 1945 Liberation KIM Young Jak

290 Understanding Japanese Local Politics through Gender Analysis SHIN Ki Young

RESEARCH NOTE

308 Power Shifts and Japanese Bureaucracy: Relationship between Bureaucracy and Power Shift during the Two Power Shifts SHINDO Muneyuki

ARTICLES

328 Cross-Boundary, Cross-Lingual and Cross-National Writings of Yoko Tawada CHOI Yun Young

일본비평 Korean Journal of Japanese Studies **2015 상반기, 제12호**
서울대학교 일본연구소

발행일 2015년 2월 15일 | **발행인 겸 편집인** 박철희 | **편집위원장** 박규태 | **편집간사** 이은경

편집위원 강태웅, 권숙인, 김봉진, 김효진, 남기정, 목수현, 박진우, 신기영, 양일모, 원지연, 유혁수, 윤상인, 이은경, 이지원, 이지형, 임성모, 장인성, 정진성, 조관자, 최영호, 황성빈

발행처 서울대학교 일본연구소 | **주소** 서울시 관악구 관악로 1 | **전화** 02) 880–8503 | **팩스** 02) 874–3689

제작처 서울대학교출판문화원 | **전화** 02) 880–5220

ISSN 2092–6863

Copyright ⓒ 2015 서울대학교 일본연구소

『일본비평』에 실린 글은 일본연구소 홈페이지(ijs.snu.ac.kr) 및 디비피아(www.dbpia.co.kr) 등에서 보실 수 있으며 구입, 구독을 원하시는 분은 서울대학교 일본연구소로 연락 바랍니다. 무단전재와 무단복제를 금하며 책값은 뒤표지에 있습니다.

『일본비평』은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 발행되고 있습니다(NRF-2008-362-B00006).

일본비평
2015 상반기, 제12호

차례

4 **편집자의 말**
한일 국교정상화 50년: 갈등과 협력은 어떻게 진화하는가? 남기정

특집: 한일 수교 50년 갈등과 협력의 진화

26 다음 세대를 위한 한일 관계의 새로운 패러다임: 화해, 그리고 회복적 정의 천자현
50 한일 경제 협력 관계의 시작과 제도화 과정 니시노 준야
72 재일동포의 법적 지위 및 사회적 위상: 1991년 합의각서 이후를 중심으로 유혁수
102 한일어업협정과 해양경계 획정 50년 조윤수
134 한국외교와 한일안보 관계의 변용, 1965~2015 박영준
168 역사인식, 발전전략, 정책이념과 한일 경제 관계:
경쟁적 의존 관계의 정치적 시각 윤대엽
196 정치네트워크의 부침으로 본 한일 협력과 갈등 박철희
224 한국의 일본 정치 연구사: '이중과제'의 인식과 극복의 여정 남기정
264 **특별기고** 해방 후 1세대 일본 유학생의 회고 김영작
290 **특별서평** 젠더 분석을 통한 일본의 지방정치 읽기 신기영

연구노트

308 정권 교체와 일본 관료제:
두 번의 정권 교체에서 나타나는 관료제와의 관계 신도 무네유키

연구논단

328 다와다 요코의 탈경계적, 탈민족적, 탈문화적 글쓰기 최윤영

356 참고문헌
366 국문초록
371 영문초록