

# 동해 해양질서의 특징과 수산자원 관리의 한계\*

김 하 영 | 동국대학교

한동해 지역 국가들은 동해 수산자원의 관리와 이용에 공동의 이해관계를 가진다. 동해의 해양질서는 국제해양법 규범, 관련 국가간 협약, 그리고 개별국가의 정책에 영향을 받는다. 유엔해양법협약에 따라 배타적 자원관리를 인정하는 배타적 경제수역이 설정되었지만 동해에서는 경계가 중첩되는 수역이 존재한다. 동해에서는 해양경계 확정과 관련하여 완전한 합의가 이루어지지 않았으며 독도 영유권을 둘러싼 영토갈등도 존재한다. 동해를 포함하는 동북아 지역에는 제국주의, 식민지, 냉전, 분단의 역사적 경험이 존재하고 현재 각국이 해양력 확대를 추구하고 전략적 경쟁과 함께 자원 확보 경쟁도 증가하고 있다. 지구온난화와 해수온도 상승, 해양오염, 남획 등으로 해양생태계와 수산자원 분포에도 변화가 나타나고 있다. 동해의 해양질서를 안정시키고 수산자원 관리의 효율성을 제고하기 위하여 공동의 수산자원 관리와 이용에 있어서 다자간 협력을 위한 노력이 필요하다.

**주제어:** 동해, 환동해, 동북아, 해양질서, 수산자원, 유엔해양법협약, 배타적경제수역

## I. 머리말

인간은 식량과 주거 등 삶의 기본적 측면에서 육지에 바탕을 두고 살고 있지만 해양에도 삶을 많이 의존하고 있다. 해양은 지구 전체 면적의 71%를 차지하고 전세계 인구의 약 75%는 해안에서 160킬로미터 이내 지역에 거주하고 있다. 인간의 삶이나 국제관계에 대한 많은 연구는 오랫동안 육지 중심의 시각에서 이루어져 왔다. 하지만 인간의 삶이 해양에도 많이 의존하고 있다는 점에서 해양을 연구의 중심에 두는 시각도 이제는 그 중요성이 점점 커지고 있다. 역사에서 해양력으로 이해되는 바다의 지배가 국가의 발전에 중요하다고 강

\*이 논문은 2010년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2010-371-H00001).

조한 대표적인 인물은 19세기 말 미국 해군제독이었던 알프레드 마한(Mahan 1999)이었고 21세기 들어서 틸(Till 2011) 역시 이러한 주장을 따르고 있다. 최근에는 육지 자원의 고갈이 예상되면서 각국은 새로운 자원의 원천으로서 해저자원에 주목을 하고, 또 새로운 국가성장의 동력을 해양에서 찾고자 한다(김재철 2004; 김재철 외 2008; 조동오 외 2008). 이런 점에서 보면 해양에 초점을 두고 특정 지역의 질서를 연구하는 것은 의미 있는 작업이 된다.<sup>1)</sup>

해양에 초점을 두는 연구에는 해군력에 초점을 두는 해상 안보나 해양경계 연구뿐 아니라 수산자원과 해저자원, 해운 등 다양한 연구 분야가 포함된다. 이들 여러 해양 관련 분야에는 각각 관련된 국제법이나 국제규범이 작용하고 있다. 하지만 규범의 존재에도 불구하고 해양경계 및 해양의 자원과 관련해서는 국가 간 분쟁이 지속되고 있다. 동중국해에서 중일 간의 센카쿠 열도 영유권 분쟁이나 남중국해에서 시사군도 및 난사군도를 둘러싼 분쟁은 대표적인 사례들이다. 이런 분쟁들은 해양영토 및 해양자원의 중요성에 대한 연안국들의 인식의 변화를 반영하고 있다. 제한된 영해의 폭을 넘어서 해양의 광대한 수역에 대한 권리를 확보하는 것이 각국의 이익과 발전에 중요하다는 인식은 이제 널리 알려져 있다.

해양의 자원 중에는 해저에 매장된 막대한 에너지 자원뿐 아니라 수산자원도 포함된다. 해양의 여러 자원 중 어업활동을 통해서 얻게 되는 수산물은 인간에게 중요한 양질의 단백질 자원을 제공한다. 탈냉전시대에 들어서 인간의 삶에 초점을 두는 인간안보의 중요성에 대한 인식이 증가하면서 식량문제도 중요한 안보적 관심사가 되었다. 바다는 막대한 수산자원의 원천으로서 인간이 필요로 하는 단백질 자원을 제공한다는 점에서 인간안보 측면에서도 그 중요성이 커지고 있다. 그런데 근대 이후 해양자유에 입장에서 수산물은 자유롭게 채취할 수 있는 것으로 간주되었지만 선박과 어로기술 발달로 인하여 이제는 수산자원의 고갈이 우려되고 있다. 이에 따라 수산자원의 채취에 대한 제한과 함께 자원관리를 위한 국제협력의 필요성이 커지고 있다(Barkin 2011). 해양의 수산자원에 대한 배타적 권리 주장은 비교적 최근에 나타났다. 지난 1994년 발효된 유엔국제해양법협약(UNCLOS: United Nations Convention on the Law of the Sea)에서 연안국들에 대해서 200해리 배타적 경제수역(EEZ: Exclusive Economic Zone)을 인정하면서 연안국은 이 수역 내에서의 자원

1) 한 예로서, 특히 근대 이후 해로를 통한 해상 팽창을 통하여 수평적·수직적 네트워크가 형성되면서 오늘날 세계의 기본틀이 형성되었음을 강조한 대표적 연구는 주경철(2008; 2009) 참조.

관리와 이용에 있어서 배타적 권리를 가지게 되었다. 하지만 이런 국제 해양체제의 변화는 또한 국가 간의 해양경계 획정, 자원의 관리 및 이용과 관련하여 새로운 갈등도 초래하게 되었다.

이런 문제와 갈등은 한반도 동쪽의 동해 바다에서도 나타난다. 환동해 지역 국가들은 모두 배타적 경제수역을 설정하고 있어 동해 일부 수역에서는 배타적 경제수역이 겹치는 경우가 나타난다. 하지만 동해 주변 국가들 간에는 동해 바다의 이용과 관련하여 안정된 해양질서가 형성되어 있지 않아 협력에 한계가 나타나고 때로는 국가 간 이익의 충돌이 발생하기도 한다.

이 논문은 동해를 중심으로 하는 해양질서의 특징과 함께 동해의 여러 자원 중 수산자원의 이용 및 관리에 영향을 미치는 주요 요인들을 살피고자 한다.<sup>2)</sup> 그리고 이를 통하여 동해 바다를 중심으로 하는 동북아 지역에서 해양협력과 갈등이 전개되는 양상을 살피고자 한다. 체계적 논의를 위하여 국제적 수준에서는 해양에 대한 근대적 인식 및 국제 해양질서에 대한 규범의 형성과 변화에 논의의 초점을 맞추고, 동북아 지역 수준에서는 국제 해양질서의 틀 속에서 동해 바다에서의 해양경계 및 수산자원 분야에서 역내 국가들 사이의 협력과 갈등의 특징적 양상에 초점을 맞춘다. 그리고 문제에 대한 이러한 이해를 통하여 보다 안정된 동해 해양질서형성에 필요한 환동해 지역에서의 협력의 방향 모색을 시도한다.

## II. 국제 해양질서의 형성

### 1. 전통적 해양질서

육지에 살고 있는 인간들이 오랫동안 바다에서 수산물을 채취해 오는 과정에서 바다의 수산자원에 대해서 특별한 소유권 의식이 형성되지는 않았다. 육지 면적보다 엄청나게 크고 사람이 살고 있지 않는 바다 속 생선들은 얼마든지 잡아도 고갈되지 않는다고 인식하

2) 한반도 주변 바다는 크게 동해, 황해, 남해로 구분하고 있지만, 이 글에서는 황해와 남해는 제외하고 동해에 논의의 초점을 두고 있다. 동해, 황해, 남해는 서로 연결된 한반도 주변의 바다이지만, 자원의 확보나 이용을 둘러싼 국제관계 및 지정학적 측면에서는 상이한 특징을 가지고 있으므로, 이 논문은 동해에 한정하여 논의를 구성한다.

였다. 선박 및 어로기술이 발달하지 않았던 시기에 인간은 육지와 가까운 연안에서만 수산물 채취하였고 원양으로의 진출은 어려웠기에 바다의 수산물은 무한하게 존재하는 자원으로 인식하였다. 하지만 근대 이후 영토국가의 등장, 항해술 발달 및 선박과 어로기술의 발달로 인하여 대양을 가로지르는 항로가 개척되면서 해양에 대한 권리 확보는 중요한 문제로 대두되었다.

해양에 대한 권리를 확보하려는 시도는 근대 초기 서양 제국주의 국가들이 해양을 통하여 대외 진출을 시도한 배경에서 나타났다. 15세기에 서양의 해양 강국들은 광대한 해양의 취득 또는 그에 대한 배타적 권리 행사를 지지하였다. 그러나 18세기에 이르면 상황은 완전히 변하여 18세기 말이 되면 광대한 해역에 대한 권리 주장은 사라지게 되었고 해양자유의 원칙이 우세하게 되었다.<sup>3)</sup>

바다 속 수산자원에 대한 전통적인 법적 규범은 생물자원에 대한 자유접근 원칙에 기초하고 있었다. 이와 연관된 원칙은 17세기 초 그로티우스(Hugo Grotius)에 의해 주장되었던 공해자유(freedom of the high seas) 원칙이었다. 그로티우스는 자유해양론의 입장에서 몇몇 국가들이 특정 바다에 대한 배타적 접근을 주장하는 것에 반대하며 모든 국가들의 접근을 인정하고자 하였다. 그의 주장은 자연법에 기초하고 있었는데, 자유로운 통상은 국가의 자연권이며 이러한 자연권은 반드시 바다를 통하여 이루어진다는 것, 또한 바다는 유동적인 성격 때문에 소유의 대상이 되지 않는다는 내용을 포함하였다.<sup>4)</sup> 하지만 그 당시에는 항해와 교역이 국가의 부와 발전에 중요한 것으로 인식되었고 수산자원 및 관리 문제는 주요 관심사가 아니었다. 또한 18세기 말에 이르면 3해리 국가 영해 원칙이 널리 인정되어 연안에 접하는 좁은 폭의 영해를 제외한 대부분의 바다는 공해에 속하고 있었다. 19세기에는 유럽의 해양 강국들은 해군력과 상업적 이익, 식민지 경영을 위하여 공해자유의 원칙을 지지하지 않을 수 없게 되었다. 이 공해자유의 원칙은 좁은 영해와 넓고 자유로운 공해를 내용으로 하고 있었다. 유럽 각국은 공해이용의 자유에는 항해의 자유와 더불어 어업의 자유도 포함되는 것으로 인식하였다. 이렇게 그로티우스 이래 400여 년간 국제법에서

3) 이것은 서로 대립하는 '폐쇄해양론'과 '자유해양론'의 관점이다. '자유해양론'은 해양에서의 항행의 자유, 그리고 해양자원의 자유로운 이용이라는 두 가지 주요 내용을 포함하고 있었다(구민교 2011).

4) 그로티우스의 『자유해양론』(Mare Liberum)은 1609년 출간되었다. 한편 그의 주장은, 당시 포르투갈의 동인도 항로 독점에 대한 견제와 함께 북해에서의 어로행위의 자유를 확보하려던 네덜란드의 국가이익을 반영한 것이기도 하였다.

의 공해자유 원칙은 항해와 어업의 자유를 의미하는 것으로 인식되어 왔다.

전통적 국제법 하에서 바다는 영해와 공해로만 구성되어 있었다. 연안국은 자국의 영해 내에서 절대적인 권리를 행사할 수 있었지만, 영해 밖의 공해는 모든 국가가 자유롭게 접근할 수 있었고 어느 국가도 외국적 어선에 대한 관할권 행사가 허용되지 않았다. 수산자원 관리와 관련하여 공해상에서의 어업활동의 자유는 두 가지 함의를 가지고 있었다. 첫째, 연안국들은 그들의 좁은 영해 폭 바깥의 해양의 수산자원에 대해서 어떤 권리도 갖지 못하였다. 둘째, 더 중요한 것으로서, 이 제도는 해양의 생물자원의 보호에는 관심을 두지 않았다. 어업 국가들은 그런 보존 활동이 자신들의 단기적인 이익과 배치되었기 때문에 효과적인 생물자원 보호 전략을 채택하지 않았다. 이러한 인식과 경향은 제2차 세계대전 이후까지 계속되었고 그 결과 해양의 수산자원의 남획과 해양환경의 오염이라는 심각한 문제가 나타나게 되었다. 수세기에 걸쳐 연안과 공해에서 인간의 어업활동이 증가하고 선박과 어업기술의 발달로 인하여 많은 수산자원이 남획되었으며, 이로 인하여 바다에 서식하는 많은 어족들은 급격하게 감소하거나 멸종에 이르게 되었다(Roberts 2007).

제2차 세계대전이 끝난 뒤 1945년 9월 28일 미국 트루먼 대통령(Harry Shippe Truman)은 대륙붕과 어업보존수역에 관하여 두 개의 선언을 하였다. 전자는 미국에 인접한 대륙붕의 해저 및 해상의 천연자원에 대한 미국의 주권적 권리를 선언한 것으로, 당시 시작된 멕시코만의 해저석유개발에 있어서 타국을 배제하고자 한 것이었고, 후자는 미국과 관련 국가와의 협의 하에 연안에 접하는 공해에 자원보존수역을 설정하고 이 안에서의 어업활동의 규제와 관리를 선언한 것이었다.<sup>5)</sup> 이 선언 이후 여태까지 서구 강국들의 해양정책의 근간이었던 해양자유 원칙, 즉 좁은 영해와 넓고 자유로운 공해를 내용으로 하는 전통적 해양질서가 동요하기 시작하였고 이후 1958년 제1차 유엔해양법 회의, 1960년 제2차 유엔해양법회의가 개최되었지만 새로운 국제 해양질서의 수립에는 이르지 못하였다.

## 2. '인류의 공동유산'과 유엔해양법협약

국제사회는 1960년대까지는 공해의 자원관리에 있어서 연안국의 배타적 관할권을 공해로 확대하는 방안과 공해를 무주 영역(*res nullius*)으로 두면서 주권 국가의 상호 자제로 관

5) 뒤이어 멕시코, 파나마, 아르헨티나가 대륙붕 선언을 했고, 나중에 칠레, 페루, 코스타리카도 200海里 자원에 대한 주권선언을 하였다. 한국은 1952년 1월 이승만 대통령이 해양주권선언을 발표하였다.

리하는 방안 사이에서 움직였다. 하지만 1967년 해저자원에 대한 인식을 획기적으로 전환 시킨 제안이 파르도(Arvid Pardo)에 의해 제시되었다. 주유엔 몰타(Malta) 대사였던 그는 1967년 11월 1일 제22차 유엔총회에서 현대의 해양질서 형성에서 아주 중요한 전기가 되는 연설을 하였다. 그는 심해저자원은 ‘인류의 공동유산’(common heritage of mankind)이라고 선언하고 공해자유 원칙이 적용되는 장소로서 심해저를 현 상태로 방치하면 기술이 앞선 선진국들이 이를 독점하고 나아가 심해저가 군사적 목적으로 이용될 수도 있음을 주장하였다. 그는 국가 관할권에 속하는 대륙붕의 범위를 일정 한도로 제한하는 것과 함께, 또한 그 바깥의 해저 구역과 그 자원을 인류의 공동유산으로 정한 후 국제 관리 하에 두는 것을 골자로 하는 새로운 조약의 체결을 제안하였다. 바다를 ‘인류의 공동유산’으로 규정하고 심해저 자원을 인류의 공동체의 소유(*res communis*)로 규정하는 새로운 제안은 공해 관리를 위한 제3의 방안을 제시한 것이었고 개발도상국가들로부터 전폭적인 지지를 받았다(후세 2003; 조동준 2010, 129-137). 1970년 12월 유엔총회는 각 연안국 관할권 범위 밖에 존재하는 심해저 자원은 인류의 공동유산이라는 결의문을 채택하였고 이 합의에 의거해 1973년 제3차 유엔해양법회의가 개최되었다. 세계 150여 개 국가의 대표가 참가한 가운데 뉴욕과 제네바를 오가며 10년간의 협상을 거쳐 1982년 4월 마침내 국제 해양질서의 근간인 본문 320개 조항과 9개 부속서로 구성된 방대한 유엔해양법협약이 채택되었다.<sup>6)</sup>

유엔해양법협약은 강대국과 개발도상국, 연안국과 내륙국들 사이의 타협의 산물로 간주된다. 제3세계의 연안국과 개발도상국들은 수적 우세를 통하여 ‘해양의 자유’를 선호하였던 해양강대국들의 주장에 한계를 가하고 동시에 연안국 중심의 ‘해양관할원칙’을 강조함으로써 기존 해양강국들 중심의 해양질서의 근간이었던 ‘해양의 자유’를 제한하는 성과를 거두었다. 그러나 다른 한편으로는 공해가 공간적으로는 축소되었지만, 공해를 연안국은 물론 내륙국을 포함하는 모든 국가에 개방함으로써 그로티우스의 유산, 즉 ‘해양자유 원칙’을 계승하였다 할 수 있다. 특히 유엔해양법협약은 해양의 소유자를 ‘인류’로 보는 파르도의 사상을 기본으로 하며 ‘인류의 공동유산’이라는 원칙에 기초하고 있었다. 그럼에도 불구하고 유엔해양법협약이 해양경계 설정 및 해양자원 이용과 관련하여 발생하는 갈등을 완전하게 해결하는 데는 한계를 가지고 있었다.

6) 이 협약은 1982년 12월 서명식에서 119개 국가가 서명했고 이후 40여 개 국가가 추가 서명함으로써 서명 국가는 159개국으로 늘어났다. 이들 중 60개국이 1993년 11월 16일 비준을 완료함으로써 1994년 11월 16일 유엔해양법협약이 정식 발효되었다. 협약의 전체 내용은 유엔(United Nations 2001) 참조.

### 3. 배타적 경제수역의 ‘배타성’ 증가

새로운 유엔해양법협약은 연안국에게 배타적 경제수역의 범위를 200해리(약 370킬로미터)까지 인정하였다.<sup>7)</sup> 이 배타적 경제수역의 개념은 전통적인 해양질서에 심각한 타격이 되었다. 1970년대 이전 해양질서에 대한 전통적 규범은 공해자유의 원칙에 따라 연안국의 영해 범위 이외의 수역에서는 제3국의 자유로운 어업활동을 보장하고 있었다. 새로운 배타적 경제수역 설정은 연안국에게 이 수역 내에서 해양자원의 관리 및 이용과 관련하여 배타적인 권리를 인정하였지만, 회유성 어족자원의 경우 두 개 이상의 배타적 경제수역에 걸친 경우가 많고 이 자원의 관리와 이용을 둘러싸고 연안국 간에 갈등이 발생하게 된다. 최근 자원 확보를 둘러싸고 국가 간 경쟁이 심화되면서 일부 국가들은 자국이 주장하는 배타적 경제수역에 대한 타국의 접근을 제한하고 있다. 이것은 해양자원을 ‘인류의 공동유산’이라 규정한 파르도의 이념이 퇴색하고 문자 그대로 ‘배타적’ 이익을 추구하려는 경향이 증가하고 있음을 의미한다. 최근에는 배타적 경제수역에서의 자유라는 개념은 서서히 붕괴되고 있으며 더 이상 보편적 가치로 간주되지 않고 있는 실정이다. 해양의 자유라는 전통적 이념은 도전을 받고 있으며, 어떤 지역에서는 일부 연안 국가들이 자국의 배타적 경제수역에 대한 타국 선박의 접근이나 이용을 제한하고 있다. 이렇게 배타적 경제수역에 대한 과도한 권리 주장은 국제해양질서 불안정의 한 원인으로 작용하고 있다(Kraska 2011, 11-13).

유엔해양법협약에서 배타적 경제수역 경계 획정을 규정한 조항은 제74조이다. 이 조항은 “대항국간 또는 인접국간의 배타적 경제수역의 경계 획정”에 관한 조항으로서 경계 획정은 국가 간의 합의에 의하여 이루어진다고 규정하고 있다. 하지만 세계 여러 지역에서 해양경계에 대하여 인접국가 간에 의견이 일치하지 않거나 이를 둘러싸고 갈등이 나타난다(Charney and Alexander 1996). 또한 오늘날 한정된 자원의 확보를 둘러싸고 국가 간 경쟁이 치열해지며 자원민족주의가 강화되는 현상도 나타나고 있다. 이런 이유로 많은 국가들이 해양의 수산자원 및 해저자원의 확보를 위하여 자국의 배타적 경제수역에 다른 국가들의 접근을 제한하려 한다(Klare 2013). 이런 경향은 동북아 지역에서도 이미 나타나고

7) 유엔해양법협약 제57조는 배타적 경제수역의 폭에 대하여 “배타적 경제수역은 영해기선으로부터 200해리를 넘을 수 없다”라고 규정하고 있다.

있다.

일본의 경우 이미 오래 전부터 국제법의 무주지(*terra nullius*) 선점 원칙을 내세우며 일본 본토에서 멀리 떨어진 서태평양의 작은 암초를 자국 영토라고 선언하고 그 주위 해역에 대하여 배타적 경제수역을 주장하며 다른 국가의 자원탐사나 이용을 제한하고 있다.<sup>8)</sup> 일본은 2007년 해양기본법을 제정하고 또 이를 추진하기 위하여 종합해양정책본부를 설립하였다. 이후에도 수차례의 새로운 법률의 제정을 통하여 해양관할권 확대를 도모하고 있다. 일본이 동해상에서 한국의 영토인 독도에 대하여 부당한 영유권 주장을 하는 배경도 동해상 독도 주변 해양의 수산 및 해저자원에 대한 권리를 확보하려는 의도하에 추진되는 것으로 이해할 수 있다. 한편 중국은 2005년 경제개발계획을 수립하면서 해양 분야를 처음으로 독립된 장으로 편성하였는바 이를 통하여 해양종합관리를 실시하고 영해 및 배타적 경제수역에 대한 주권강화를 도모하였다. 2009년 12월 말에는 ‘해도보호법(海島保護法)안’을 통과시켜 해양자원 확보와 도서관리 등 정책을 펼치고 있다(한국해양수산개발원 2010, 136-138). 중국은 신성장 동력으로 해양산업의 육성에 노력하면서(박문진 2011) 급격한 경제성장을 바탕으로 아시아에서 중국의 영향력 확장에 노력하며 해군력 증강도 시도하고 있다. 또한 경제성장에 따라 급증하는 에너지 수요를 충족하기 위하여 아시아 지역뿐 아니라 세계 각 지역에서 에너지 자원을 확보하려고 노력하고 있다. 그리고 중국인들의 생활수준 향상에 따른 수산물 수요 증가에 부응하기 위하여 중국의 어선들은 동중국해와 황해뿐 아니라 한반도의 동해까지 진출하여 수산자원의 고갈을 가속화시키고 있다. 동북아 지역에서 중일 간, 한일 간 도서 영유권을 둘러싼 갈등 및 해양경제 활성을 둘러싸고 전개되는 갈등, 또한 배타적 경제수역에 대한 타국의 접근 제한의 배경에는 이런 자원확보 경쟁이 내재하고 있다. 그리고 현재의 국제해양법 규정들은 이런 국가 간 갈등을 해결하는데 한계를 드러내고 있다.

8) 일본 본토에서 남쪽으로 1700km 떨어진 태평양상에 있는 약 9제곱미터 면적의 암초인 오키노토리시마(沖ノ島)의 경우가 대표적이다. 일본은 1931년 이 암초가 자국 영토라고 일방적으로 선언하였다. 일본 정부는 이 암초 위에 이미 항구적인 콘크리트 구조물을 설치하였고, 또 2016년 말까지 대형해저조사선이 정박할 수 있는 안벽을 설치하려고 계획하고 있다(매일경제 2013/03/21).



### III. 동해의 해양적 특징과 수산자원 분포

#### 1. 동해의 해양물리적 특징

동해 바다에는 러시아·한국·북한·일본 등 4개국이 연안을 접하고 있다. 동해는 이들 국가로 둘러싸여 있는 반폐쇄해(semi-closed sea)로서 대륙붕의 폭이 좁고 해안선이 단조로우며 섬이 적다. 동해는 총면적이 107만 제곱킬로미터에 이르고, 남북 길이는 1700킬로미터, 동서 최대 너비는 약 1110킬로미터에 달한다. 동해는 네 개의 얇은 해협, 즉 타타르해협(15미터), 소야해협(55미터), 쓰가루해협(130미터), 그리고 대한해협(140미터)으로 외해와 연결되고, 평균수심은 1684미터이며 가장 깊은 수심은 4049미터까지 내려간다(현상민 2010). 이 동해는 세계 해양학자들에게는 ‘대양의 축소판’ 또는 ‘작은 대양’(miniature ocean)으로 불린다. 동해의 수평적 규모는 큰 대양의 10분의 1 정도이고 그 넓이는 100분의 1 정도밖에 되지 않지만 동해 표층과 심층의 해수 순환구조는 대양과 매우 흡사하다는 것이 한국·일본·러시아 해양학자들의 공동탐사를 통해 발견되었다. 지구 전체의 대양에서 해수순환이 약 1000~1500년에 걸쳐 이루어진다면, 동해에서의 해수순환은 약 1백년이 걸리기 때문에 동해는 세계 해양 연구자들에게 세계 대양의 해수순환 및 지구온난화에 따른 기후변화 현상을 살필 수 있는 좋은 연구 해역이 된다(김구·김정렬 2009; 김정렬 2012).

동해의 해양물리적 특성 외에 동해 수산자원 형성 및 변화에 영향을 미치는 중요 요인은 해류의 흐름이다. 동해는 북쪽의 타타르해협을 통하여 오호츠크해에 접해 있으며, 두만강과 흑룡강으로부터 연안수가 유입되고 리만해류와 혼합된다. 북한 한류는 난류계에 비해 영양염이 풍부한 어장조건을 갖추고 있다. 남쪽에서는 대한해협을 통하여 쓰시마해류(대마해류)가 유입되어, 동해는 북쪽의 찬 해류와 남쪽의 따뜻한 해류가 만나는 바다이기 때문에 수산생물들의 먹이가 비교적 풍부하게 자라고 따라서 물고기도 많이 번식한다.

#### 2. 동해의 수산자원 분포 특징

동해에 경제성이 있는 주요 어종을 보면 고등어류, 꽂치, 도루묵, 대구, 명태, 대게, 오징어 등이 대표적인 어종들이다. 한국의 경우 지난 50년간(1961~2009) 동해안 어종별 연

〈표 1〉 동해안 주요 어종 연도별 어획량 변동

(단위: M/T)

	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
고등어류	101,427	143,776	187,240	117,960	73,570
꽂치	697	4,740	4,909	3,550	2,264
도루묵	2,647	3,769	2,720	3,939	1,781
대구류	6,810	7,533	5,395	6,870	4,188
명태	60	35	0	1	0
대게	4,062	4,817	3,019	2,371	2,097
붉은 대게	23,890	25,388	28,293	29,993	23,063
오징어류	197,084	174,479	186,160	189,160	107,005
계	336,677	364,537	417,736	353,844	213,968

출처: 송훈석(2010, 9).

간 평균 어획량 비율은 오징어(31.5%), 명태(18.9%), 꽂치(7.5%), 붉은 대게(3.7%), 쥐치(3.6%), 멸치(3.5%), 도루묵(2.4%)의 순서로 나타난다(송훈석 2010). 하지만 강원도·경상권을 포함한 동해안 주요 어종의 어획량은 2006년 이후 증가하다가 2008년 최고치를 기록한 이후 감소하는 추세를 보인다. 2010년에는 2009년과 비교하여 각 어종에서 골고루 어획량 감소가 나타난다(〈표 1〉 참조).

특히 동해안 고성군 일대의 대표적 어종이었던 명태는 2005년 이후 급격히 자취를 감춘 실정으로 이제 거의 잡히지 않는다. 명태는 대표적인 한류성 어종인데 최근의 지구온난화에 따른 동해 해수 온도 상승으로 인하여 명태의 서식 남방한계선이 점점 북쪽으로 이동하여 강원 중부 이북에서만 잡히고 있다.

명태를 포함하여 동해 수산자원 고갈의 주요 원인으로는 지구온난화에 따른 수온상승, 한류성 어종의 감소, 수산물 수요 증가에 따른 남획, 해양오염을 들 수 있다. 동해의 수온상승을 살펴보면, 1985년부터 2001년까지 기간에 동해의 수온은 연평균 0.087도씩 상승하여 17년간 1.5도 상승한 것으로 나타난다. 전세계 대양의 평균 수온이 매년 0.014도씩 상승한 것에 비해 이러한 동해의 수온상승률은 여섯 배가 넘는 수치로, 이로 인하여 해수 주변의 산소량도 급격히 줄어들고 있다. 이러한 변화는 수산생물의 서식환경에도 영향을 주어 난류성 어종의 분포해역이 북상하는 한편 한류성 어족은 어획량이 급감하는 것으로 나타났다(전동철 2009; 원남일 2011).

해양폐기물과 해양오염 역시 동해 해양생태계에 심각한 피해를 끼치고 수산자원의 감소를 초래한다. 국내에서 해산물 수요의 급격한 증가도 수산자원의 남획과 함께 자원 고갈의 원인이 된다. 그리고 불법조업에 따른 남획도 어획량 감소의 중요한 원인이 되는데 국내 어선들의 불법조업도 있지만 타국 어선들의 불법조업도 문제가 되고 있다. 특히 동해상 북한수역에 입어료를 지불하고 조업을 하는 중국의 어선들이 회유성 어종인 오징어를 그 이동경로인 북한 수역에서 무분별하게 남획하는 것은 국내 오징어 자원 감소의 한 원인으로도 작용한다.<sup>9)</sup> 중국은 동해를 직접 접하고 있지 않아 동해 해양환경의 관리 및 수산자원의 보존에 한국이나 일본보다는 이해관계가 적다고 볼 수 있다. 또 동해상 북한 해역에서 어업허가를 얻어서 조업을 하는 중국 어선들은 어획량 증대와 상업적 이익 극대화가 주목적이어서 한국이나 일본의 어민들보다는 동해 해양환경과 어족자원의 보존에는 관심이 적다. 따라서 이미 해양생태계의 변화에 따라 동해의 수산자원이 감소하고 있는 상황에서 어선들의 남획은 수산자원의 감소를 더 악화시킨다.

#### IV. 동해 수산자원 이용을 둘러싼 경쟁과 갈등

동해에서 한국의 어업활동은 전체 동해 바다에서 아주 한정된 작은 범위 속에서 이루어진다.<sup>10)</sup> 이런 상황이기 때문에 한국의 입장에서는 독자적으로 동해의 수산자원을 관리하고 이용하는 데에는 상당한 제약이 따른다. 동해 연안국들은 동해 수산자원의 보존과 이용에서 공동의 이해관계를 가지고 있고 그래서 동해 수산자원의 관리를 위해서 환동해 국가 간 협력이 불가피하다. 하지만 이 협력에는 여러 요인들이 장애로 나타나고 있다. 우선 동해 수산자원 관리 및 어업질서는 개별 국가의 수산정책뿐 아니라 역내의 해양질서에 의해 상당한 영향을 받는다. 국제적 수준에서는 국제법과 유엔해양법협약의 규정들이 적용되지만 해양경계 또는 도서 영유권과 관련하여 국가 간 대립이 있는 경우 협력은 상당히

9) 북한의 동해안 수역에서 중국 어선들의 조업은 2004년 6월 북한과 중국 간의 어로협약 이후 시작되어 2004년 173척, 2005년 939척, 2007년 1497척, 2008년 325척에 이른다(송훈석 2010, 23-24; 홍성길 2011).

10) 한국의 수산어로 활동이 동해에서만 이루어지는 것은 아니다. 어선들은 더 많은 수산물을 획득하기 위하여 동해를 넘어 북태평양까지 진출하여 조업을 한다. 이 글은 동해의 해양질서와 수산자원에 초점을 두고 있으므로 논의의 범위를 동해에 한정하고 있다.

제한된다. 지역적 수준에서의 역내 국가 간 협약도 해양질서와 수산자원 관리에 영향을 미친다. 그리고 이 해양질서는 또한 동북아 지역의 국제정치의 현실에 의해서도 영향을 받을 수밖에 없다. 특히 동해를 포함하는 동북아 지역은 국제정치적·군사전략적 요인들이 지역 질서 형성 및 국가 간 관계에서 중요한 영향을 미친다. 아래에서는 이 요인들을 논의한다.

## 1. 해양질서의 불안정과 해양경계 갈등

현재 한·중·일·러 동북아 4개국은<sup>11)</sup> 세계 수산물 생산에서 차지하는 비중도 크고 또 이들 국가 간 수산물 교역도 활발하다(정명생 2010). 이들 4개국의 수산물 생산량 비중은 세계 전체에서 2000년 41.3%였고 2008년에는 44.1%였다. 그리고 이들 국가 간 수산물 내부교역도 활발하다. 이들 국가의 전세계 수산물 교역액 중에서 내부교역이 차지하는 비중은 2000년대에 들어 40%대의 높은 비중을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 해양질서의 불안정과 협력 기제의 부재는 ‘공유지의 비극’(tragedy of the commons)이라는 결과를 초래할 수도 있다. 수산자원 및 해저자원이 많은 해저 대륙붕의 경계와 관련해서도 유엔해양법 협약은 규정은 불완전하다(박춘호 1994). 비록 역내 국가 간에 배타적 경제수역 설정 및 잠정적 어업협정이 체결되어 동해 수산자원의 관리 및 이용과 관련하여 부분적인 협력이 이루어지고 있지만, 비(非)수산 분야에서의 국가 간 대립과 갈등은 수산분야에서의 협력에도 제한을 초래할 수 있다. 동해에 접한 4개 연안국 간에 수산분야에서의 협력적인 질서의 부재는 해양생태계 및 해양환경의 관리와 더불어 동해 수산자원의 관리에도 부정적으로 작용한다.

한국·중국·일본은 1996년 유엔해양법협약을 비준하였다. 그러나 동해 바다에서 일부 수역의 폭이 400해리에 미치지 않아 각국의 200해리 배타적 경제수역은 광범위한 면적이 일부 겹치게 된다. 이렇게 각국의 주장이 서로 겹치는 해역에서 해양경계는 당사국들의 협의에 의해 결정되어야 하지만 동해에서의 해양경계는 아직 안정적으로 확정되어 있지 않다. 해양경계의 불확실성과 더불어 동북아 국가들 간에는 과거 역사에 기인하는 영유권 분쟁, 상호 신뢰와 이해 부족, 배타적인 국가 이익 추구 등으로 인하여 안정적인 동해 바다의

11) 중국은 동해에 직접 면하고 있는 해안선이 없다. 하지만 동북지방의 발전을 위하여 동해 연안 북한 함경도 지방의 나진, 선봉항을 이용하도록 북한과 협약을 체결한 것으로 알려져 있다. 이러한 사실은 중국 역시 동해의 이용에서 상당한 이해관계를 가지고 있다는 것을 보여준다.

〈표 2〉 환동해 지역 국가들의 해양관할권 선포 현황

구분	영해	접속수역	대륙붕	배타적 경제수역
한국	- 12해리(일부 3해리) - 직선기선 및 통상기선	24해리 (1995)	- 1970년 - 자연연장, 중간선	- 선포(1996. 8. 8) - 시행(1996. 9. 10)
일본	- 12해리(일부 3해리) - 직선기선 및 통상기선	24해리 (1996)	- 중간선 원칙 (1978)	- 선포(1996. 6. 14) - 시행(1996. 7. 20)
중국	- 12해리(1992년) - 직선기선제도(1996.5) - 발해만(역사적 만)	24해리 (1996)	- 자연연장 및 합의	- 선포 및 시행 (1998. 6. 26)
북한	- 12해리 - 동해(직선기선) 동한만(내수)	×	- 동해측: 자연연장 - 서해측: 중간선	- 선포(1997) - 중간선 원칙 적용
러시아	- 12해리 - 통상(1960), 직선(1984) - 피터대제만(역사적 만)	×	- 중간선 원칙	- 선포(1983) - 합의 원칙

출처: 이계열 외(2008, 150).

해양질서가 형성되어 있지 않다(Valencia 2000). 이런 이유 때문에 동해 수산자원의 이용 및 보존, 해양자원의 개발, 해양환경의 보호라는 당면의 과제에서 상호 협력에도 한계가 있다. 동북아 국가들 간의 해양환경협력의 추진과정에서 이러한 한계의 사례를 볼 수 있다. 1991년부터 한국·중국·일본·러시아·북한 5개국이 교섭하여 북태평양해양환경보전행동계획(Northwest Pacific Action Plan: NOWPAP)이 채택되었지만 초기 논의과정 및 이후 실질적인 협력 프로그램 채택을 위한 추진과정에서 협력보다는 국가 간 갈등 또는 대립의 요인들이 크게 작용한 것으로 나타난다. 이 태평양해양환경보전행동계획 논의에서는 환경 측면의 쟁점보다는 정치외교적 쟁점이 지배적으로 작용하여 동북아 해양환경 분야에서 협력의 제도화가 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 평가된다(김현진 2004).

환동해 국가들은 모두 12해리 영해폭과 함께 200해리 배타적 경제수역을 설정하고 있다. 현재 환동해 지역 각국의 해양관할권 선포 현황은 〈표 2〉와 같다. 배타적 경제수역은 연안국이 자원의 관리와 이용에서 배타적인 권리를 가지지만, 그 수역이 다른 연안국의 경제수역과 중첩되는 경우 경계설정을 둘러싸고 갈등이 발생할 소지가 있다. 따라서 동해 수산자원의 이용이나 관리에 있어서 독자적인 노력에는 한계가 있고, 주변국들과의 협력이

필요하다(최종두·조정희 2008). 하지만 동해에서의 협력관계는 아직 상당히 제한되어 있다. 한국의 경우, 동해의 전체 면적은 한반도 전체 면적보다 다섯 배 가까이 크지만 한국이 관할할 수 있는 수역은 동해 전체의 약 8.5% 정도밖에 되지 않는다. 나머지 해역은 다른 국가의 배타적 경제수역이거나 공동어로구역에 속한다. 이런 상황으로 인하여 동해의 수산 자원의 이용이나 관리에 있어서 상당한 한계가 나타난다.

## 2. 동북아 지역 내 전략 경쟁

동해 바다가 위치하고 있는 동북아 지역은 19세기 이후 제국주의와 식민지라는 역사적 경험을 겪은 지역이다. 또한 지난 20세기 중반 이래 냉전적 대립이 첨예하게 전개되었던 지역이기도 하다. 이 대결 구도는 한반도 분단의 지속과 함께 21세기 탈냉전 시대에 들어서도 유지되고 있다. 냉전 시기 미국 동아시아 전략은 미일안보조약과 한미상호방위조약을 근간으로 하였고, 21세기 들어 동아시아 지역이 세계 경제에서 차지하는 중요성과 함께 한반도가 가지는 전략적 중요성이 지속되면서 미국의 전략적 관심 역시 커지고 있다. 미국은 지리적으로 아시아에 포함되지 않고 동해 연안국가도 아니지만 아시아 지역에 해군력을 포함한 상당한 규모의 군사력을 배치하여 미국의 전략적 목표의 달성과 함께 그 영향력을 유지하고 있다. 19세기 후반 미국의 동아시아 진출 초기에는 미국의 상업적 포경선들이 동해 바다에 고래잡이를 위해 항해하였지만 20세기 이후에는 미국의 동아시아 전략 변화와 더불어 전함들이 항해하고 있다(김하영 2012). 21세기 들어서 미국은 국가안보전략에서 해군력의 역할을 중시하고 있다(박호섭 2006). 특히 최근 중국의 급격한 부상을 견제하기 위하여 아시아로의 회귀를 천명하고 아시아 지역에서 해군력 증강을 포함하여 군사력 배치를 더 강화하려 한다. 경제성장을 바탕으로 빠르게 부상하는 중국은 해군력을 강화하며 아시아를 넘어서까지 중국의 영향력을 확대하려 하고 미국은 이를 견제하는 양상으로 나타나고 있다(차도희 2012; Levin 2008; Ott 2011). 일본 역시 동해를 일본의 내해로 간주하고 '일본해'라고 부르면서 자국의 해양적 세력을 확장하려 하고 있다. 이러한 경쟁구조 속에서 동해는 냉전 시대처럼 다시 강대국들의 패권 경쟁을 위한 전략적 해양으로서의 중요성이 커지고 있다.

최근 중국은 아시아에서 자국의 영향력을 확장하려는 노력과 함께 국제해양법에서 인정하고 있는 해양자유의 원칙을 제한하려 시도하고 있다. 즉 자원의 관리와 이용 권한이 일부 제한되어 있는 배타적 경제수역을, 중국의 배타적 권한을 더 확대하고 타국 선

박의 항행도 제한하는 유사영해(quasi-sovereign) 수역으로 변화시키려고 시도하고 있다 (Kraska 2009). 중국이 비록 동해에 직접 접하고 있지는 않으나 중국의 연안 수역을 넘어서는 서태평양 해역까지 해양력 확장을 시도하고 있고, 또 동해에서는 중국 어선의 조업 및 상선의 항로안전 문제 등과 관련하여 일정한 이해관계를 가지고 있다. 강대국 중국의 해양 영향력 확장 시도는 동북아 지역 해양질서에 불안정을 더 커지게 하고, 해양자원의 보존 및 이용과 관련하여 역내 국가 간 경쟁을 부추기면서 상호 협력에 부정적으로 작용할 가능성도 있다. 결국 동해 주변 국가들의 간의 전략적 세력확장 경쟁과 경제적 이익추구가 중첩되면서 동해의 해양질서는 불안정하게 유지되고 동해 수산자원의 관리와 이용에도 상당한 한계가 나타나고 있다.

강대국의 영향력 확대와 패권 경쟁, 동해 주변국가 간의 갈등은 육지에서의 대립뿐 아니라 해양에서의 경계 획정에서도 전개되고 있다. 동북아 지역에서 나타나고 있는 여러 갈등, 즉 도서 영유권 분쟁을 포함하여 해양 경계를 둘러싼 여러 갈등의 이면에는 영토 확보, 에너지 자원 확보, 힘의 추구라는 서로 상이한 세 차원에서의 지정학적 요인들이 작용하고 있다(Emmers 2010). 이들 요인은 서로 밀접하게 연관되어 있어 갈등이 더 심화되는 경향이 있다. 각국은 자국의 경제적·전략적 이익을 추구하며 배타적 주장을 하게 되고 이런 상황은 다시 대립과 갈등을 더 심화시키며 상호협력을 어렵게 한다.

한반도에서 남북 간 군사적 긴장이 높아지면 동해 바다에서의 긴장도 높아진다. 북한 함경도 지방에서의 핵실험이나 동해상으로의 미사일 발사 또는 해상 군사훈련 등으로 인하여 북한 인근 동해 해역에 대한 주변국가들의 접근의 제한과 함께 해상에서의 군사적 긴장이 더 고조되는 결과가 나타나고 있다. 한반도의 분단으로 상징되는 냉전 시대의 대립적인 질서가 완전히 사라지지 않은 동북아 지역에서 군사적 무력 시위나 전략적 안보경쟁은 국가 간 신뢰형성 및 상호협력을 어렵게 하면서 동해 바다의 평화적 이용에도 부정적으로 작용하고 있다(전기원 2008).

### 3. 한일 어업협정과 수산 갈등

현재 동해 수역에서는 환동해 국가 모두를 포함하는 다자간 어업협정은 아직 체결되어 있지 않고 양자 간 어업협력만 이루어지고 있어 동해 수산자원의 보존 및 관리에 실효성이 제한되어 있다(심호진 2009). 각국은 처한 여건이 상이하고 자원이용 및 관리수준도 상이하여 공동으로 자원관리 정책을 펴는 데 한계가 있다. 한국과 일본 간에는 동해 바다의 명

칭을 둘러싼 갈등과 독도 영유권 갈등 외에 해양경계와 수산 분야에서도 갈등이 계속되어 왔다. 1952년 1월 18일 한국의 이승만 정부는 ‘인접 해양의 주권에 관한 대통령 선언’(해양 주권선언)을 선포하였다. 이 선언을 통하여 한국 인접 해양에서 자연자원과 광물 및 수산물을 보존하고 이용하려는 목적으로 한국의 주권이 행사되는 외곽선인 ‘평화선’을 설정하였다. 이 평화선의 한국측 해양 범위에 독도가 포함되어 있어 일본은 이 선언 및 평화선 설정에 강하게 반발하였고, 이에 대응하며 한국에서는 또한 독도수호운동이 전개되었다. 이후 한일 간에는 독도 영유권 문제를 둘러싸고 갈등이 심화되어갔다.

이런 상황 속에서 1960년대 들어서는 한일 간 국교정상화와 더불어 어업협정도 체결되었다. 1965년 6월 22일 체결되어 그 해 12월부터 발효된 한일어업협정은 체결 이후 1970년대 중반까지는 큰 분규 없이 안정적으로 유지되었다. 하지만 이 협정에 대하여 일본 내 어민들의 불만이 지속적으로 제기되었다. 또 1996년 양국 모두 유엔해양법협약의 비준에 따른 200해리 배타적 경제수역을 설정하게 되면서 기존의 수역보다 더 큰 수역을 바탕으로 하여 새로운 어업협정을 체결해야 할 필요성도 나타났다. 이러한 상황 변화 속에서 일본은 1998년 1월 23일 한일어업협정을 일방적으로 파기하였다. 이에 따라 한일 양국은 다시 수차례의 어업협상을 전개하여 1998년 11월 28일 새로운 어업협정(신한일어업협정)을 체결하였다.<sup>12)</sup> 신한일어업협정의 주요 내용은 (1) 한일 간 EEZ의 범위를 각각 35해리로 할 것과, EEZ의 기점을 한국은 울릉도, 일본은 오키도로 결정, (2) 한일 양측이 조업할 수 있는 동해 중간수역(동쪽 한계선 135도 30분, 서쪽 한계선 동경 131도 40분) 설정, (3) 제주도 남부 수역 설정, (4) 전통적 어업실적 보장 및 불법 조업 단속, (5) 어업공동위원회 설치 등이다. 신한일어업협정이 체결됨으로써 한일 양국은 일정한 배타적 경제수역과 함께 경계가 겹치는 중간수역은 양국이 공동으로 관리하고 또 각각 어로활동을 할 수 있게 되었다. 하지만 중간수역에서는 자국의 어선이나 어업만을 규제할 뿐 상대국 어민이나 어선에 대해서는 규제를 하지 못하게 되어 있다.

한일 양국의 해양경계 및 어업 관련 협상과정에서 가장 문제가 되었던 것은 독도에 대한 영유권 문제이다.<sup>13)</sup> 한국과 일본은 이미 1974년 대륙붕 협정을 체결하였는데 독도 영유권

12) 정식 명칭은 “대한민국과 일본국 간의 어업에 관한 협정”이다. 1999년 1월 22일 조약 제1477호로 발효되었다.

13) 한국에서 독도 영유권 문제는 영토주권의 수호 문제로 인식되어 국내에서 상당히 많은 연구가 축적되어 왔고 해외의 자료도 상당히 축적되어 있다. 독도 관련 국내외의 다양한 연구문헌 및 관련 자료는 국회도서관(2012)에 망라되어 있다.



문제에 영향을 받지 않는 수역에서 대륙붕 경계가 설정되었다.<sup>14)</sup> 한국은 대륙붕 경계획정 원칙으로 ‘자연적 연장’을 주장해 왔으며 일본은 ‘중간선’을 주장하고 있다. 어업협정의 경우 한국은 독도 영유권 문제와 어로수역 경계 설정은 별개 문제라고 인식하고 접근하였지만, 일본은 독도 영유권 문제를 의식하고 독도를 한국 측의 경계설정 기점에서는 배제시키고 있다(김영구 2008, 387-412). 이렇게 동해에서 한일 간에 수산 분야에서의 잠정적인 경계 설정 및 어업협정이 이루어졌지만, 독도 영유권 문제는 해양경계 설정 뿐 아니라 역사인식 차이 및 민족주의 정서와 민감하게 연관되어서 항상 양국 간 긴장과 대립을 초래하는 문제로 남아 있다(김현수 2006; 박성욱 2010).

#### 4. 남북 분단과 해양 협력의 단절

동해 수산자원의 이용과 관리에 영향을 미치는 것은 국제법적 요인이나 동북아의 전략적 상황뿐만이 아니다. 남북 분단도 동해에서의 수산활동에 뚜렷한 영향을 미치고 있다. 남북의 분단은 한반도 주변 바다의 분단도 초래하여 남북을 잇는 뱃길이 막혀있을 뿐 아니라 어업활동도 제한되어 있다. 분단 이후 동해와 서해 바다의 남북한 사이에는 해상경계선이 각각 설정되어 있다. ‘북방한계선’이라 불리는 이 경계는 한국전쟁 후 정전협정 체결한 달 뒤 한국군의 북상을 제한하려는 의도에서 유엔군에 의해 설정되었고 이후 남북한 사이의 실질적 해상경계선으로서 오랫동안 유지되어 왔다. 하지만 1994년 유엔해양법협약 발효 이후 북한은 북방한계선을 인정하지 않는 쪽으로 선회하여 1999년에는 현재의 경계선보다 훨씬 남쪽으로 치우친 서해 해상군사분계선을 발표하였다(이정훈 2011). 남한은 북한의 주장을 수용하지 않지만, 남북한 사이 서해의 북방한계선 인근에서 수차례의 군사적 충돌 사태가 일어났으며 현재 이 해역은 남북의 군사적 대립에서 아주 긴장이 고조된 지역으로 인식되고 있다.

남북 간에 군사적 긴장이 지속되어 왔지만 지난 2000년 이래 대화가 추진되면서 해양 수산 분야에서의 협력도 이루어져 해운항만 등의 물류 분야, 수산 분야, 해양 환경 등에서 협력이 나타났다(한국해양수산개발원 2010, 148-159). 수산 분야에서는 동해 및 서해 어

14) “대한민국과 일본국 간의 양국에 인접하는 대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정”과 “대한민국과 일본국 간의 양국에 인접하는 대륙붕 북부구역에서의 경계획정에 관한 협정”이라는 두 개의 기본협정과 부속 합의서 등을 포함하며 1974년 1월 30일 서명, 1978년 6월 22일 발효. 박창건 (2011) 참조.

장에서 공동어로 및 협력을 위하여 수차례 협의를 하였고, 2005년 7월 25~27일 개성시에서 개최된 남북수산협력실무협의회에서는 공동어로, 수산물생산·가공·유통분야, 수산기술 교류 등에서 서로 협력하기로 합의하였다. 하지만 합의사항들은 이후의 남북군사회담에서 해상경계선 재설정 문제를 둘러싼 남북의 이견으로 인하여 진전을 보지 못하였다. 2007년 10월 4일 제2차 남북정상회담에서 서해상에서 공동어로구역과 평화수역 설정 등에 합의하였다. 그 후 2007년 12월 14일 개성에서 개최된 제1차 남북농수산협력분과위원회 수산분과 실무회담에서는 남측 어선의 동해 입어 및 어로활동에 대하여 적극 협의하기로 합의하였다. 이후 실무적이고 세부적인 사항에서 협의가 더 필요하였지만 2008년 이후 남북관계의 경색에 따라 남북 당국 간 어로협력은 이루어지지 않고 있다. 또한 1990년대 중반 이후 민간 부분에서도 북한과의 협력사업이 협의되었으나 현재 계속 진행되는 사업은 없다.

한편 북한은 어선의 노후화, 정비불량, 에너지 부족 등으로 인하여 수산 활동의 효율성이 상당히 떨어진다. 그리고 2004년 이후 북한은 자국의 동해 수역에 대해 중국 어선들에게 입어권을 매각하여 중국의 대형 어선들이 동해에 들어와 조업하고 있다. 북중 수산협력의 확대는 상대적으로 남북 수산협력의 가능성을 감소시키며, 동북아 지역 수산업의 중심을 중국으로 이동시켜 한국 수산업의 경쟁력을 약화시킬 수 있다. 그리고 양국의 수산협력의 확대는 동해를 포함하여 한반도 주변수역의 어업자원을 고갈시킬 수 있다. 중국의 대형트롤러어선들은 어획강도가 높고 내외 3중 자망을 사용하고 있어 이미 동해와 서해상 북한 연안 수역의 수산자원 상태는 심각하게 훼손한 것으로 평가된다(엄선희 2009; 홍성걸 2011). 또한 동해에서 어획되는 경제성 있는 어족들은 회유성이라는 특성을 갖고 있다. 따라서 북한 수역에서 남획이 이루어지거나 어족자원이 고갈되면 동해상 남한 수역에서도 어족자원의 고갈이 나타난다. 이러한 상황은 남한의 어획량의 감소뿐 아니라 바다에 생계를 의존하는 어민들 및 수산경제 부문에도 상당한 어려움을 초래한다. 하지만 남북 간에 긴장관계의 지속될 뿐 아니라 해양협력이 아직 제도화되어 있지 않아 한국의 입장에서 동해 수산자원의 관리와 이용에는 상당한 현실적 한계가 있는 상황이다.

## V. 맺음말

오늘날 국제 해양질서는 1996년 11월 발효된 유엔해양법협약을 기본으로 하고 있다. 동

해의 해양질서는 이 국제적 협약과 함께 역내 국가들 간의 특정한 협약에 의해 규정된다. 국제해양법은 특히 해양자원의 이용 및 관리와 관련해서는 200해리 배타적 경제수역을 허용하고 있지만 각국의 배타적 경제수역이 서로 중첩하는 동해에서는 해양경계에 관하여 아직 연안국들 간에 완전한 합의가 이루어져 있지 않다. 그리고 동해를 포함하여 동북아 지역에는 냉전적 국제질서의 유산인 남북 분단뿐 아니라 탈냉전 시대의 새로운 전략적 경쟁도 심화되고 있다. 동북아 지역은 이제 세계경제에서 차지하는 중요성이 커지고 있으며, 미국의 세계전략도 유럽 중시에서 아시아 중시로 전환하고 있다. 중국은 급속한 성장을 바탕으로 지역적 영향력 확대를 시도하고 있다. 아시아 지역에서 미중 간 패권경쟁이 심화되면서, 동해 바다 역시 그 전략적 중요성이 커지고 있다. 또한 자원과 에너지에 대한 수요가 증가하면서 해양에서의 자원과 에너지 확보를 위한 해양경쟁도 강화되는 추세가 나타난다.

이러한 동북아 지역 내 국가 간 관계의 특성, 그리고 국제정치적 이유로 인하여 동해의 수산자원에 대한 이용 및 관리에 아직 상당한 제약이 있다. 개별 국가의 동해 수산자원의 과도한 남획이나 효과적인 관리체제의 부족은 장기적으로 동해 수산자원에 심각한 영향을 미치게 되고 궁극적으로 연안 지역민들의 삶에도 큰 영향을 초래하게 된다. 더구나 지구온난화에 기인하는 전세계적인 기후변화는 해양 생태계에도 변화를 초래하여 수산자원의 고갈 또는 멸종을 촉진할 우려가 커지고 있다. 지구온난화의 영향으로 동해의 수온도 상승하고 있으며 이것은 수산생물을 포함한 해양생태계의 변화의 중요한 원인으로 작용한다. 지구온난화 문제는 환경문제이면서 동시에 인간의 삶에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인간안보의 문제이기도 하다. 그리고 이는 바로 식량문제의 중요한 부분을 차지하는 수산자원 문제와 연결되어 있다. 또한 이들 문제의 지속 또는 해결에는 국제정치적 요인들이 중요하게 작용한다.

동해의 수산자원 보존 및 관리 문제는 해양질서의 문제, 식량문제, 환경문제이고 또한 국제정치적 문제이기도 하다. 환동해 지역에서는 국가들 간 경제적 상호의존성이 커지고 동북아공동체 구상까지 제시되고 있지만 아직 안정된 해양질서가 정착되지 않았고 국제정치적 갈등 요인들이 상존하고 있으며 또한 신뢰와 협력의 제도적 기반도 부족하다. 더구나 최근 에너지 자원을 포함한 해양자원의 확보 경쟁이 심화되고 있는 상황에 비추어보면 해양경계 확장을 둘러싸고 갈등이 더 확대될 우려도 존재하고 있다. 하지만 그렇다 할지라도 상호 협력을 확대하고 갈등을 해결하려는 노력이 계속되어야 한다.

해양국제법과 관련해서는 유엔해양법협약의 애매한 내용이 보다 분명하게 수정되어야

할 것이다. 동북아 지역 수준에서 협력의 제도적 틀을 마련하고 그 범위를 확대하기 위해서는 최근 논의되는 동북아공동체 논의에서 수산 분야의 공동체도 포함되도록 노력할 필요가 있다. 동해에서의 안정된 해양질서 형성과 해양자원의 보존 및 관리 문제는 환동해 지역 각국이 배타적 주장을 보류하면서 공동의 이익을 위하여 상호 협력할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 그리고 현재의 개별적으로 이루어지고 있는 양자간 수산협력의 경험을 바탕으로 다자간 수산협력의 틀을 모색하는 노력도 필요하다. 동해 수산자원의 고갈을 방지하고 지속가능한 수산자원의 이용을 위해서는 수산 분야뿐 아니라 해양환경 분야 협력도 필요하다. 도서 영유권 및 해양경계 갈등이 수산자원 관리에 영향을 미치지 않도록 갈등을 관리하고 확대되지 않도록 하는 노력도 중요하다. 세계 다른 지역에서 해양경계나 수산자원의 이용을 둘러싸고 인접 국가 간 갈등이 발생하는 경우 평화적으로 해결한 사례들을 참조하여 환동해 지역에서 협력의 틀을 모색하는 노력도 필요하다. 그리고 상호 협력과 새로운 공동의 질서를 수립하려는 이러한 모든 노력에서는 동해 주변국들이 동해 바다의 생태환경과 해양자원의 관리와 이용에서 공동의 이해관계를 가지고 있으며 협력의 방안이 갈등이나 충돌보다 더 낫다는 인식을 공유하는 것이 중요하다.

투고일 2013년 4월 22일

심사일 2013년 5월 1일

게재확정일 2013년 5월 16일

## 참고문헌

- 국민교. 2011. “국제 해양질서 체제의 진화.” 한국해양연구원 편. 『해양의 국제법과 정치』, 49-59. 서울: 오름.
- 국회도서관. 2012. 『독도문헌정보총목록』. 서울: 국회도서관.
- 김경렬. 2012. “동해는 세계 해양연구의 보고.” 『매일경제』(6월1일).
- 김구·김경렬. 2009. “바다를 알아야 기후가 보인다 — 동해: 작은 대양.” 『지식의 지평』 6호, 82-103.
- 김영구. 2008. 『독도, NLL문제의 실증적 정책분석』. 부산: 다솜출판사.
- 김재철. 2004. “국가의 진로를 바다에서 찾자.” *World Village*. 7호(겨울), 16-19.
- 김재철·박춘호·이정환·홍승용 공편. 2008. 『신해양시대 신국부론: 바다를 통한 강한 한국

- 창조』, 파주: 나남.
- 김하영. 2012. “미국의 동아시아 진출과 동해.” 『사총』 76호, 61-96.
- 김현수. 2006. “한국 주변바다의 국제법적 갈등상황.” 한국국제정치학회 · 한국해양전략연구소 공편, 『21세기 해양갈등과 한국의 해양전략』, 13-71. 서울: 한국해양전략연구소.
- 김현진. 2004. “동북아 환경문제를 둘러싼 갈등과 협력: NOWPAP사례를 중심으로.” 강성학 편, 『동북아의 평화사상과 체제』, 307-334. 서울: 리북.
- 매일경제. 2013. “일본, 중국과 EEZ분쟁 오키노도리에 항구 건설 시작.”(3월 21일).
- 박문진. 2011. “중국의 해양 신성장 정책과 한·중 해양협력 확대 방안.” 『계간 해양수산』 4호, 98-117.
- 박성욱. 2010. “독도영유권을 둘러싼 한일 양국의 핵심쟁점 검토.” 『해사법연구』 22권 1호, 221-246.
- 박창건. 2011. “국제해양레짐의 변화에서 한일대륙붕협정의 재조명: 동(북)아시아의 미시-지역 주의 관점으로.” 『한국정치학회보』 45집 1호, 165-185.
- 박춘호. 1994. “한반도 주변 대륙붕 경계문제의 현황: UN해양법협약 발효에 즈음하여.” 『해양정책연구』 9권 2호, 219-229.
- 박호섭. 2006. “미국 해양전략의 결정요인과 21세기 미국 해양전략의 전망.” 『해양전략논총』 7집, 221-286.
- 송훈석. 2010. 『동해안 수산자원의 실태와 정책과제: 어족자원 및 어업현실을 중심으로』. 국회농림수산위원회 정책자료집 4. 12월.
- 심호진. 2009. “동북아 수역의 수산자원 보존관리 협력체제에 관한 연구.” 『수산경영론집』 40권 2호, 71-103.
- 엄선희. 2009. “북한과 중국의 수산협력 실태와 시사점.” 『수산정책연구』 4호, 33-55.
- 원남일. 2011. “기후변화가 해양생물자원에 미치는 영향.” 『계간 해양수산』 2호, 116-137.
- 이계열 · 이훈 · 정성일 · 박광순. 2008. 『한 · 일어민의 접촉과 마찰』. 광주: 전남대학교출판부.
- 이정훈. 2011. “북한과의 현안문제: 국제법이 통하지 않는 남북한 해양 갈등.” 한국해로연구회 편, 『해양의 국제법과 정치』, 제20장. 서울: 오름.
- 전기원. 2008. “동북아 해양안보레짐: 유엔해양법협약과 PSI를 중심으로.” 『해양연구논총』 40-1집, 1-24.
- 전동철. 2009. “동해의 기후변화와 그 영향.” 동국대학교 대외교류연구원 학술회의. 서울. 12월 11일.
- 정명생. 2010. “극동아시아 수산자원의 지속적 이용을 위한 국제협력방안.” 『국제지역학논총』 3권 2호, 41-71.
- 조동오 · 최재선 · 김경신 · 김민수 · 이주하. 2008. 『동북아 주요국의 해양관할권 확대 전략과 우

- 리나라 대응방안』. 한국해양수산개발원 연구보고서.
- 조동준. 2010. “인류공동의 유산’의 국제제도화 과정: 심해저 관리를 중심으로.” 『국제정치논총』 50집 4호, 127-158.
- 주경철. 2008. 『대항해시대』. 서울: 서울대학교출판부.
- . 2009. 『문명과 바다』. 서울: 산치림.
- 차도희. 2012. 『동아시아 미·중 해양패권 쟁탈전』. 성남: 북코리아.
- 최종두·조정희. 2008. “협조적 게임이론을 이용한 국가 간 수산자원관리에 관한 연구.” *Ocean and Polar Research* 30. No. 2, 173-180.
- 한국해양수산개발원 편. 2010. 『해양수산백서 2006-2008』. 서울: 한국해양수산개발원.
- 현상민. 2010. “동해의 지질학 이야기.” 『해양과 문화』 23호(여름), 205-211.
- 홍성걸. 2011. “북한의 수산업 현황과 남북협력 과제.” *Strategy* 21, 27호, 126-150.
- 후세 쓰토무(布施 勉). 2003. “국제해양법의 새로운 사상.” 오모토 케이이치 외 저. 김정환 역. 『바다의 아시아 1: 바다의 패러다임』, 178-204. 파주: 다리미디어.
- Barkin, J. Samuel. 2011. “Degradation and Cooperation on the High Seas: The Case of International Fisheries Management.” In Shlomi Dinar, ed. *Beyond Resource Wars: Scarcity, Environmental Degradation, and International Cooperation*, 141-163. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Charney, Jonathan I. and Lewis M. Alexander, eds. 1996. *International Maritime Boundaries* I-II. London: Martinus Nijhoff Publishers.
- Emmers, Ralf. 2010. *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*. London: Routledge.
- Klare, Michael T. 2013. “The Growing Threat of Maritime Conflict.” *Current History* 112. No.750, 26-32.
- Kraska, James. 2011. *Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics*. New York: Oxford University Press.
- Kraska, James. 2009. “Sovereignty at Sea.” *Survival* 5. No.3, 13-18.
- Levin, Michael L. 2008. *The Next Great Clash: China and Russia vs. the United States*. Westport, Connecticut: Praeger Security International.
- Mahan, Alfred S. 저. 김주식 역. 1999. 『해양력이 역사에 미치는 영향, 1-2』. 서울: 책세상.
- Ott, Marvin C. 2011. “Deep Danger: Competing Claims in the South China Sea.” *Current History* 110. No.737, 236-241.
- Roberts, Callum. 2007. *The Unnatural History of the Sea*. Washington, D.C.: Island Press.
- Till, Geoffrey 저. 배형수 역. 2011. 『21세기 해양력』. 서울: 한국해양전략연구소.

United Nations. 2001. *The Law of the Sea*. New York: United Nations.

Valencia, Mark J. 2000. "Regional Maritime Building: Prospects in Northeast and Southeast Asia." *Ocean Development & International Law* 31, 223-247.

ABSTRACT

---

## Characteristics of the East Sea Maritime Order and the Limits of Fishery Resources Management

Ha-Young Kim | Dongguk University

East Sea Rim states have common interests in the management and utilization of fishery resources in East Sea. The maritime order here is regulated by the rules of international law of the sea, agreements between coastal states, and the policies of each state. Though UNCLOS introduced EEZ for exclusive resource management, the boundaries are overlapping in some waters of East Sea. There is territorial dispute over Dokdo and the East Sea Rim states disagree about maritime boundaries. Memories of imperialism and colonialism, and the history of the Cold War and the division of Korean peninsula obstruct regional cooperation in this region. The states are competing for sea power, strategic interests and resources exploitation. Global warming, the rise of sea temperature, marine pollution, and overfishing are also causing degradation in marine ecology and fishery resources. For a more stable maritime order and effective resources management in East Sea, multilateral cooperation is necessary in the management and utilization of common fishery resources.

**Keywords:** East Sea, East Sea Rim, Northeast Asia, Maritime Order, Fishery Resources, UNCLOS, EEZ