



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

政策學碩士 學位論文

平和線에 관한 歷史的·法的 研究

A Study on the Historical and Legal Aspect on the Peace Line



指導教授 李潤哲

2019年 2月

韓國海洋大學校 大學院

海洋政策學科 海事政策專攻

梁梓永

本 論文을 梁梓永의 政策學碩士 學位論文으로 認准함.

委員長：崔錫胤



委員：崔晶鎬



委員：李潤哲



2018年 12月

韓國海洋大學校 大學院

目 次

표목차	iv
그림목차	v
국문초록	vi
Abstract	viii

第1章 序論	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	1
제2절 연구의 내용 및 방법	6

第2章 平和線 宣言의 歴史的 背景	9
제1절 해방 이전 일본의 한반도 어업침탈사 개관	9
제2절 해방 이후 맥아더 라인의 설정	12
제3절 맥아더 라인의 확장 및 침범에 대한 한국의 반발	15
제4절 맥아더 라인 철폐 문제와 한국의 대응	20
I. 맥아더 라인 철폐 문제와 한국의 맥아더 라인 존속 요구	20
II. 맥아더 라인의 대안 모색	23
제5절 인접해양에 대한 주권에 관한 선언	30

第3章 平和線 宣言 以後 經過	35
제1절 평화선 선언 이후 각국의 반응	35
제2절 한·일 간 평화선 분쟁과 양국의 대응	40
I. 분쟁의 고조와 클라크 라인의 설정	40
II. 클라크 라인 폐지 이후 분쟁의 양상	45

제3절 한일회담과 평화선 관련 논의	50
I. 제1차 한일회담	51
II. 제2차 한일회담	55
III. 제3차 한일회담	59
IV. 제4차 한일회담	62
V. 제5차 한일회담	64
VI. 제6차 한일회담	66
VII. 제7차 한일회담	72
제4절 한일어업협정 체결 이후의 평화선	75
第4章 平和線の 法的 性格	77
제1절 평화선의 법적 성격에 관한 주요 쟁점	77
제2절 평화선의 법적 성격 분석	79
I. 평화선은 영해선인가?	80
II. 평화선은 접속수역선인가?	84
III. 평화선은 국방선인가?	87
IV. 어업보존수역선	91
V. 대륙붕 경계선	92
第5章 平和線の 法的 正當性	94
제1절 평화선의 법적 정당성에 관한 주요 쟁점	94
제2절 평화선의 법적 정당성 분석	98
I. 평화선은 공해어업자유의 원칙을 위반했는가?	98
II. 평화선은 법으로 확립된 대륙붕제도에 입각했는가?	117
III. 국방선으로서의 평화선은 정당한가?	130

第6章 結論 145

參考文獻 150



표 목 차

<표 1> 한반도 출어 일본 어민·어선·어획량 수	10
<표 2> 인접해양에 대한 주권에 관한 선언(평화선 선언)	31
<표 3> 평화선 침범으로 한국에 나포·억류된 일본 어선 및 어부 수	46
<표 4> 트루먼 선언 이후 연안국 해양관할권 선언·주장 주요 사례	105
<표 5> 1960년 이후 중남미 국가의 해양관할권 선언·주장 주요 사례	112
<표 6> 해상 대간첩작전 주요 사례 (1957년~1980년)	141



그림 목 차

<그림 1> 트롤어업 금지구역	12
<그림 2> 맥아더 라인	14
<그림 3> 어업관할수역안	27
<그림 4> 평화선	32
<그림 5> 한일어업협정 수역도 (어업전관수역, 공동규제수역)	74
<그림 6> 특정해역(특별해상구역)	76



평화선에 관한 역사적·법적 연구

양재영

한국해양대학교 대학원
해양정책학과

국문초록

본 논문은 평화선 문제를 역사적으로 검토하여 그 역사적 맥락을 이해하고, 평화선에 관한 주요 쟁점들을 국제법적으로 분석하여 그 법적 성격과 정당성을 규명하려는 연구이다. 본 연구의 주요내용을 정리하면 다음과 같다.

평화선 선언은 해방 이전부터 이후까지 지속된 한·일 어업분쟁사에 기원을 두고 있지만, 보다 직접적인 선언 배경은 맥아더 라인의 철폐에 기인한다. 일본 어선의 침범을 제한하던 맥아더 라인의 철폐가 확정되고, 일본이 어업협상을 회피하면서 한국은 평화선 선언을 강행했다. 그러나 평화선 선언은 일본, 미국, 영국, 중화민국 등의 국가들로부터 국제법적으로 부당하다는 비판을 받았다. 이러한 비판은 평화선 선언 직후부터 시작되어 평화선 분쟁이 사실상 종결된 1965년까지 지속되었다. 이 기간 동안 한국과 일본은 무력충돌의 위기가 나타날 만큼 첨예하게 대립했으며, 한일회담에서는 평화선의 법적 성격과 정당성에 대한 지난한 토론이 이어졌다. 한·일 양국은 당대의 국제해양법에 대한 기본 전제가 달랐기 때문에 입장 차를 좁히기 어려웠다. 하지만 일본과의 관계 개선 및 경제발전을 중시한 박정희 정부가 출범한 이후 한·일 양국은 평화선

과 상관없는 별도의 어업전관수역 설정에 합의했고, 이로써 어업보존수역선으로서의 평화선은 사실상 철폐되었다.

평화선의 법적 성격과 정당성에 대한 논란은 평화선 선언 직후부터 현재까지 계속되고 있다. 특히 일본은 독도 영유권 문제와 연계하여 평화선의 국제법적 부당성을 공공연하게 주장하고 있다. 이에 본 연구는 평화선의 법적 성격과 정당성을 규명하였고, 그 주요내용은 다음과 같다.

먼저 평화선의 법적 성격은 어업보존수역선, 대륙붕 경계선, 접속수역선, 국방선(방위수역선)으로 정리할 수 있다. 평화선은 밀수 및 밀입국 방지 기능에 한정해서 접속수역선으로 기능했다. 그리고 평화선은 공산간첩의 침투방지 목적에 한정된 방위수역선이었다. 평화선이 어업보존수역선·대륙붕 경계선이라는 주장에 대해서는 큰 이견이 없었다. 하지만 평화선이 영해선이라는 주장은 한국 정부의 입장, 후속 법률의 내용, 별개의 영해제도 시행 등을 고려했을 때 맞지 않았다.

평화선의 법적 정당성 문제는 공해어업질서, 대륙붕제도, 해양안보관할권 및 자위권 문제의 차원에서 각각 분석하였다. 분석 결과 평화선은 당대의 국제법 질서에 부합한 정당한 조치였음이 확인되었다. 평화선 선언은 연안국의 해양관할권이 확대되어간 국제해양법의 발전방향과 일치했으며, 배타적 어업수역(EFZ)·배타적 경제수역(EEZ)제도와 200해리 대륙붕제도의 확립에 기여한 ‘법창설적 효력’을 지닌 관행이었다. 따라서 현재까지 평화선의 국제법적 부당성을 주장하는 일본 정부의 입장은 타당성이 부족하다고 평가할 수 있다.

주제어 : 평화선, 이승만 라인, 맥아더 라인, 한일어업분쟁, 국제법

A Study on the Historical and Legal Aspect on the Peace Line

Yang, Jae Young

*Department of Maritime Law and Policy
Graduate School of Korea Maritime and Ocean University*

Abstract

This research is a study to examine the historical context of the Peace Line issue and to prove its legal character and legitimacy by analyzing the major issues of the Peace Line from perspective of international law. The major contents of this study are summarized as follows.

The Declaration of the Peace Line is based on a ROK-Japanese history of fisheries dispute that lasted from colonial period to post-liberation, but the more direct background of the declaration is the abolition of the MacArthur Line. The abolition of the MacArthur Line, which restricted Japanese fishing vessels, was finalized, and as Japan avoided fisheries negotiations, Korea enforced the Declaration of the Peace Line. However, the Declaration of the Peace Line was criticized by countries such as Japan, the United States, the United Kingdom, and the Republic of China as it is unjustifiable by international law. This criticism began shortly after the Declaration of the Peace Line, and continued until

1965, when the dispute about the Peace Line was virtually concluded. During this period, Korea and Japan were sharply confronted even with a crisis of armed conflict, and the long discussion on the legal character and legitimacy of the Peace Line was conducted in the Korea-Japan Negotiation. It was difficult to narrow the gap between Korea and Japan because the two countries had different basic premises of the international law of the sea. However, since the establishment of the Park Chung-hee government, which emphasized the improvement of relations with Japan and economic development, both Korea and Japan have agreed on the establishment of a Exclusive Fisheries Zone, which was independent of the Peace Line, thereby the Peace Line as fisheries conservation zone line was virtually eliminated.

The controversy over the legal character and legitimacy of the Peace Line has been continuing since the Declaration of the Peace Line. In particular, Japan has publicly insisted on the illegality of the Peace Line by international law, in connection with the issue of territorial sovereignty over Dokdo. This study has identified the legal character and legitimacy of the Peace Line, and its main contents are as follows.

First, the legal character of the Peace Line can be summarized as fisheries conservation zone line, continental shelf boundary line, contiguous zone line, and defensive waters line. The Peace Line functioned as a contiguous zone line only to prevent smuggling. And the Peace Line was line of defensive waters, limited to the purpose of preventing the espionage of the communist spy. There was no major difference in understanding the claim that the Peace Line was fisheries conservation zone line and the continental shelf boundary line. However, the claim that the Peace Line was a territorial sea line is not correct, as considering the position of the Korean government, the content of the

subsequent laws and the implementation of the legal regime of the territorial sea.

The legal legitimacy problem of the Peace Line was analyzed from perspectives of the legal regime of the high seas fisheries, the legal regime of the continental shelf, maritime security jurisdiction, and the right of self-defense. As a result of the analysis, it was confirmed that the Peace Line was a legitimate measure in accordance with the international law of the time. The Declaration of the Peace Line was correspond with the development of the international law of the sea, which expanded the coastal jurisdiction of the coastal states. It was also a practice with “The Effect of the Establishment of Law”, which contributed to the establishment of the ‘Exclusive Fisheries Zone (EFZ)’, the ‘Exclusive Economic Zone (EEZ)’ and ‘200-nautical-mile continental shelf boundary line’. Therefore, the position of Japanese government to insist on the illegality of the Peace Line then could not be considered as valid.

KEY WORDS : Peace Line, Syngman Rhee Line, MacArthur Line, Korea-Japan fishing dispute, International Law

第1章 序論¹⁾

제1절 연구의 목적 및 필요성

갑작스러운 해방과 미군정의 통치, 남북분단 등 급변하는 정세 속에서 신생 독립국으로 출발한 대한민국 정부의 우선적 과제는 국가건설(Nation Building)이었다. 그리고 초대 정부인 이승만 정부가 국가 건설을 진행해나가는 과정에서 빼놓을 수 없었던 과제는 바로 해양질서의 확립이었다. 3면이 바다로 이루어진 한반도의 지리적 상황에서 해양질서를 확립하는 일은 한국의 안보와 경제에 지대한 영향을 미치는 필수적인 과제였다. 무엇보다 이 시기 한국은 신속하게 해양질서를 확립해야할 실제적인 이유가 존재했다. 당시 한국은 일본 어선의 한반도 연안 어장 침탈로 막대한 경제적 손실을 입고 있었다. 그리고 한국은 적대적인 공산세력(북한, 중국, 소련)과 해륙(海陸)에 걸쳐 대치중인 형국이었다. 한국의 인접해양은 일본 어선의 침탈과 공산세력의 군사적 위협으로 인해 위험하고 무질서한 공간이 되어버린 상태였다.

이에 한국 정부는 1952년 1월 18일 ‘인접해양에 대한 주권에 관한 선언(국무원 고시 제14호)’, 일명 ‘평화선 선언’을 발표했다. 평화선 선언은 한국의 경제적·안보적 필요에 의해 한반도 인접해양에 최장 200해리에 달하는 관할수역을 설정하고, 이를 통해 한반도 인접해양의 어업자원과 대륙붕 내 천연자원을 보호한다는 내용의 선언이었다. 즉, 평화선은 어업 및 대륙붕 자원의 보호와 국방·안보의 목적이 혼재된 복합적 성격의 경계선이었다. 외국에선 ‘이승만 라인(Syngman Rhee Line)’으로 불린 평화선은 선언 직후부터 국제적으로 상당한 파장을 불러일으켰다. 평화선 선언에 특히 반발한 국가는 직접적인 이해당사국이던 일본이었다. 일본은 평화선의 국제법적 부당성을 주장하며 선언 철회를 지

1) 본 논문은 필자의 학술논문을 종합·수정·보완하여 작성한 것이다. 해당 학술논문은 다음과 같다.
① 양재영·이윤철, “평화선 논쟁의 주요 쟁점에 관한 연구”, 『해사법연구』 제30권 제2호, 한국해사법학회(2018).
② 양재영, “평화선의 안보적 성격에 관한 역사적·국제법적 고찰”, 『Strategy 21』 통권 제44호, 한국해양전략연구소(2018).

속적으로 요구했다. 하지만 한국이 이를 반박하면서 양국 간의 갈등이 고조되었다.

평화선 선언은 1950~1960년대 한·일 갈등의 정점에 있었던 문제였으며, 평화선을 둘러싼 한·일 간의 갈등은 한일회담의 성패에 영향을 미칠 만큼 민감한 쟁점이었다. 뿐만 아니라 미국을 대표로 한 우방국(영국, 중화민국 등)과의 관계에서도 갈등을 일으킬 만큼 첨예한 논쟁거리였다. 이들 국가들은 평화선의 법적 성격과 정당성에 의문을 제기했다. 관련국들은 평화선 선언이 ‘주권(sovcreignty)’ 선언인 것을 문제 삼아 동 선언이 과도한 영해 확장 조치라며 비판했다. 또한 평화선의 기능별 성격(어업·대륙붕·국방부문)과 관할방식에 대해 국제법적 부당성을 주장하기도 했다. 평화선 분쟁은 핵심쟁점 사안이었던 한·일 어업문제가 1965년 한일어업협정의 체결로 봉합되면서 사실상 종결되었다. 하지만 분쟁이 완전하게 해결된 것은 아니었고, 호지부지하게 처리되어 잠재적인 분쟁 요인으로 지속하게 되었다.

실제로 일본은 현재까지도 평화선의 부당성을 주장하며 비판을 지속해오고 있다. 2018년 현재 일본 외무성 홈페이지에는 한국의 독도 영유권 주장을 부정하기 위한 논거로 ‘이승만 라인(평화선)’의 설정을 비판하는 주장이 제시되어 있다. 일본 외무성은 평화선이 “국제법에 반하여 일방적으로 설정”되었고, “공해상의 위법적인 경계 설정”이라고 비판하고 있다.²⁾

더욱 심각한 문제는 이러한 주장이 일본 정부의 검정을 통과한 사회과 교과서에도 반영되어 있다는 것이다. 대표적인 예로 동경서적(東京書籍)의 「신편 새로운 공민(新編 新しい公民)」 2016년도 간행본에는 “1952년 1월 이승만 대통령이 공해상에 ‘이승만 라인’을 국제법에 반하여 설정하고, 일본 어선의 출입을 금지했다.”고 기술되어 있고, 육봉사(育鵬社)의 「신편 새로운 모두의 공민(新編 新しいみんなの公民)」 2016년도 간행본에는 “한국이 일방적으로 일본해(동해)에 어선 출입을 금지하는 선(이승만 라인)을 설정하고, 이승만 라인을 넘은 일본 선박을 나포했다.”면서, 이승만 라인에 의한 일본 어민의 피해가 강조

2) 일본 외무성, http://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/takeshima/g_senkyo.html (검색일 : 2018년 6월 10일)

되어 있다.³⁾ 이외에도 2015년도 검정에 통과한 일본 중학교 교과서 5종(공민 3종, 역사 2종)이, 2016년도 검정에 통과한 일본 고등학교 교과서 3종(현대사회 3종)이 평화선을 부정적으로 언급하고 있다.⁴⁾

이렇듯 일본은 정부 차원에서 평화선의 부당성을 알리는데 다각도로 노력하고 있다. 일본의 주요한 입장은 평화선 수역 내에 독도가 포함된 것을 비판하는 것이지만, 평화선 자체의 국제법적 부당성을 주장하고 있음도 분명하다. 1950년대에 시작된 평화선 분쟁은 2018년 현재까지도 완전히 해결되지 않은 것이다.

평화선이 선언된 1952년은 한국전쟁이 한창이었던 전란의 시기였다. 한국은 신생독립국으로서 국가체제를 안정화시키기도 전에 전쟁이 발발하여 국가의 기반시설이 무너지고 인명 및 재산상의 피해가 막심한 상황이었다. 전쟁의 수행과 전후(戰後) 국가재건을 위해서는 미국을 중심으로 한 우방국의 도움이 절대적이었다. 그런데 한국은 당시 자유진영의 우방국이었던 미국, 일본 등과의 관계 악화를 감수하면서까지 평화선을 고수했다. 왜 한국은 우방국과의 갈등을 감수하면서까지 평화선을 고수했는가? 그에 앞서 왜 한국은 평화선을 선포해야만 했는가? 평화선이 국제적인 논쟁거리로 부상한 이유는 무엇인가? 관련국들의 주장처럼 평화선은 영해선인가? 그게 아니라면 평화선의 법적 성격은 대체 무엇인가? 평화선 선언은 과연 국제법적으로 위법한 조치였는가? 이러한 질문에 답하기 위해 본 연구는 평화선 문제를 역사적으로 검토하여 그 역사적 사실관계와 맥락을 이해하고, 평화선에 관한 주요 쟁점들을 국제법적으로 분석하여 그 법적 성격과 정당성을 규명하려 한다.

평화선에 관한 선행연구는 지철근(池鐵根)의 종합적인 연구⁵⁾를 제외하면 크

3) 황용섭, “일본 초·중학교 교과서 독도 관련 내용 비교 검토”, 「한일관계사연구」 제56집, 한일관계사학회(2017), 333-334쪽, 338-339쪽.

4) 남상구, “일본 교과서 독도기술과 시마네현 독도교육 비교 검토”, 「독도연구」 제20호, 영남대학교 독도연구소, (2016), 16-19쪽.

5) 지철근(1913-2007)은 해방 후 상공부 수산국에서 평화선의 획선 작업에 참여한 주요 인물로 어로과장 및 수산국장 등을 역임했으며, 한일회담에서 한국 측 전문위원으로 참가하여 일본과의 어업·평화선 문제를 논의하였다. 그가 집필한 저서인 「평화선」은 평화선 선언의 배경과 한일회담에서의 논의 과정, 평화선의 합법성에 관한 분석 등을 주 내용으로 하고 있다. 지철근(a), 「평화선」(서울 : 범우사, 1979).

게 역사적 연구와 국제법적 연구로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 역사적 연구⁶⁾는 평화선의 설정 배경 및 분쟁과정 분석, 평화선의 역사적 의미와 성격 규정, 한일회담에서의 논의 내용·과정 및 영향 분석, 평화선에 대한 일본 측의 주장 분석 등이 주요 주제이다. 역사적 연구에서는 평화선 선언 전후의 역사적 과정 중 기존에 알려지지 않았던 새로운 사실을 규명하거나, 평화선의 성격과 의의에 대한 기존의 시각을 보완·비판하는 연구들이 주류를 이루고 있다. 하지만 역사적 연구에서는 접속수역선·국방선(國防線)으로서의 평화선⁷⁾을 중점적으로 연구한 사례가 전무한 실정이다. 또한 주로 한·일간의 분쟁에만 초점을 맞추고 있어 한국과 다른 우방국(미국, 영국, 중화민국 등) 간의 논쟁은 상대적으로 등한시 하고 있다.

평화선 문제를 국제법적으로 분석한 선행연구는 평화선의 국제법적 정당성(합법성, 타당성) 여부를 분석한 연구⁸⁾와 평화선의(국제)법제사적 의의를 평가

6) 평화선을 역사적으로 연구한 선행연구로는 광진오(a), “한국의 평화선과 일본의 대응한계 : 일본의회 독도관련 속기록을 중심으로, 1952~1953”, 「일본문화학보」 제47집, 한국일본문화학회(2010); 남기정, “한일회담시기 한일 양국의 국제사회 인식 : 어업 및 평화선을 둘러싼 국제법 논쟁을 중심으로”, 「세계정치」 제29집 제2호, 서울대학교 국제문제연구소(2008); 박진희(b), “제1공화국 시기 ‘평화선’과 한일회담”, 「한국민족운동사연구」 제47집 제3호, 한국민족운동사학회(2006); 박창진, “한일어업협정 전사(前史)로서의 GHQ-SCAP 연구 : 맥아더라인이 평화선으로”, 「일본연구논총」 제39호, 현대일본학회(2014); 신용옥, “‘평화선’ 확정 과정의 논리 전개와 그 성격”, 「사총」 제76집, 고려대학교 역사연구소(2012); 오제연, “평화선과 한일협정”, 「역사문제연구」 제14호, 역사문제연구소(2005); 조윤수(a), “‘평화선’과 한일 어업 협상: 이승만 정권기의 해양질서를 둘러싼 한일간의 마찰”, 「일본연구논총」 제28호, 현대일본학회(2008); 조윤수(b), “영토 교섭 참석자의 일본인식 변화와 한·일회담 : 어업 및 평화선 위원회를 중심으로”, 「영토해양연구」 제1호, 동북아역사재단(2011); 최장근(a), “일본정부의 ‘이승만 라인 철폐’의 본질 규명 : 일본의 한일협정 비준국회의 국회의사록 분석”, 「일어일문학연구」 제76집 제2권, 한국일어일문학학회(2011); 최장근(b), “일본정부의 ‘이승만라인’ 불법성 주장의 부당성 논증 : 평화선 선언 직후의 일본의회 속기록을 중심으로”, 「일어일문학」 제54집, 대한일어일문학학회(2012); 최장근(c), “일본정부의 ‘이승만라인’과 ‘미일행정협정’의 모순적 주장에 대한 검증”, 「일본근대학연구」 제52집, 한국일본근대학회(2016); 현대송, “한일회담에서의 선박 문제 : 어업·평화선·독도 문제와의 4중주”, 「한국정치학회보」 제50집 제1호, 한국정치학회(2016)가 있다.

7) 한일회담 관련 정부문서에 따르면 안보적 성격의 평화선을 ‘국방선’이라고 부르고 있다.

8) 평화선의 국제법적 정당성을 주장한 연구로는 김찬규, “평화선의 합법성에 관한 고찰”, 「건대학보」 제9호, 건국대학교(1960); 백봉흠(a), “현대해양법의 입법방향에서 본 평화선의 법적 지위”, 동국대학교 대학원 석사학위논문(1963); 이상면, “독도 영유권과 평화선 선포”, 「독도 영유권 학술심포지움 : 독도영유권과 한국의 영토·영해주권」, 독도학회(2003); 호사카 유지, “독도영유권을 둘러싼 이승만 라인의 합법성 문제 고찰”, 「인천법학논총」 제10집, 인천대학교 법과대학법학연구소(2007); 홍성근, “평화선 선언과 독도 폭격 연습지 지정에 대한 법·정책적 이해”, 「독도연구」 제18호, 영남대학교 독도연구소(2015)가 있다. 반면 국제법적 부당성

한 연구⁹⁾로 구분된다. 평화선의 국제법적 정당성을 주장하는 연구들은 선언 당시 변화하고 있던 국제해양법 경향과 한국 상황의 불가피성을 주 논거로 제시한다. 하지만 당대의 법적 판단 기준인 국제해양법이 국제관습법(customary international law)으로서 어떠한 내용을 규정하고 있었는지에 대해서는 자세한 내용을 제시하지 않고 있다. 또한 국방선으로서의 평화선을 국제법적으로 평가한 사례도 없다. 평화선의 법제사적 의의를 평가하는 연구들은 평화선의 법적 정당성 여부와 상관없이 평화선을 국제해양법 발전에 기여한 선언으로 평가하고 있다. 하지만 그러한 기여가 국제법적으로 어떠한 효력을 발생시키는지, 평화선의 정당성 문제와 어떤 연관이 있는지에 대해서는 언급이 없다. 이에 더해 평화선에 관한 국제법적 연구들은 평화선의 법적 성격을 연구자마다 제각각으로 규정하고 있어 평화선 문제에 대한 이해를 어렵게 만들고 있다.

이에 본 연구는 선행연구의 성과를 종합하고, 미비점을 보충하는 차원에서 연구를 진행하였다. 기본적으로 선행연구의 성과를 기반으로 삼되 선행연구에서 다루지 않거나 정리하지 않은 부분들(평화선의 법적 성격, 한국과 우방국 간의 평화선 논쟁, 접속수역선·국방선으로서의 평화선 문제, 평화선 선언 당시 국제관습법으로서의 국제해양법 내용, 국제해양법의 발전과정에서 평화선이 갖는 법적 의의 등)을 연구에 포함시켰다. 본 연구는 평화선에 관한 역사적 연구와 국제법적 연구의 병행을 시도한다. 역사적 검토를 통해 평화선 문제를 보다 엄밀하게 이해하고, 국제법적 분석을 통해 평화선 문제의 주요 쟁점에 대한 해답을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

본 연구는 두 가지 측면에서 연구의 필요성이 충족된다. 첫째, 평화선의 법적 정당성에 관한 문제는 현재 일본의 독도 영유권 주장과 맞물린 현안으로서 한국의 독도 영유권 문제 대응을 위해 반드시 다루어져야 한다. 평화선 문제와

을 주장한 대표적인 연구로는 小田滋, 「海洋法の源流を探る : 海洋の國際法構造」(東京 : 有信堂高文社, 1989)가 있다.

9) 국제해양법의 발전과정에서 평화선이 가지는 의의를 분석한 연구로는 배규성, “이승만 라인(평화선)의 재고찰 : 해양법 발전에서의 의의와 독도 문제에서의 의미”, 「일본문화연구」 제 47집, 동아시아일본학회(2013); 정인섭(a), “1952년 평화선 선언과 해양법의 발전”, 「서울국제법연구」 제13권 제2호, 서울국제법연구원(2006); Stuart Kaye(김하양 역), “해양법의 발전에서 평화선이 지니는 의의”, 「영토해양연구」 제4호, 동북아역사재단(2012)가 있다.

독도 영유권 문제는 전혀 다른 성격의 사안이지만, 독도 영유권을 수호하려던 한국의 조치(평화선 선언)가 국제법적으로 부당한 조치였을 경우, 그것은 독도 영유권을 부정하는 일본의 입장에 간접적인 도움을 줄 수 있다.

둘째, 평화선 선언은 현대 국제해양법 질서가 크게 변동하는 과정 중에 나타난 한국의 대표적인 해양정책으로서 현재 한국이 당면하고 있는 각종 해양문제(해양영토·어업·대륙붕·해양안보관할권)와 밀접한 관련이 있는 주제이다. 따라서 평화선 선언에 관한 연구는 지속적으로 변화하는 국제해양법 질서 하에서 한국의 해양정책을 발전시키기 위한 기초 연구로서 충분한 가치가 있다고 판단된다. 또한 현재 한국의 해양질서를 이해하기 위한 첫 단계로서 그 역사적·제도적 맥락을 파악하는 데에도 도움을 주리라 생각한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

본 논문은 평화선 문제의 역사적 맥락을 이해하고, 평화선의 법적 성격과 정당성을 규명하기 위해 다음과 같은 내용으로 구성되었다.

제2장 평화선 선언의 역사적 배경 부분에서는 평화선 문제를 한·일 간의 오랜 어업분쟁사의 맥락에서 파악해야 한다는 전제 하에 해방 이전 일본의 한반도 어업침탈사를 간략하게 검토하였으며, 해방 이후로는 맥아더 라인의 설정·확대·폐지 경과를 중심으로 이에 대한 한국과 일본의 대응을 살펴보았다.

제3장 평화선 선언 이후 경과 부분에서는 평화선에 대한 일본·미국·중화민국·영국의 반응과 논쟁을 정리했으며, 클라크 라인의 설정·폐지 경과를 중심으로 한·일 간의 분쟁을 서술하였다. 평화선에 대한 논의가 가장 활발하게 이루어진 한일회담(제1~7차)은 따로 분류하여 회담 내에서 이루어진 평화선 관련 주요 논의를 검토하였다. 그리고 한일어업협정이 체결되어 평화선 분쟁이 사실상 종결된 이후의 상황도 간략하게 살펴보았다.

제4장에서는 평화선의 법적 성격을 분석하였다. 먼저 평화선의 법적 성격에 대한 관련 국가들의 입장과 개인 연구자들의 입장을 종합 검토하여 주요 쟁점을 도출하였다. 도출된 쟁점의 문제의식 하에서 평화선의 법적 성격을 영해선,

접속수역선, 국방선, 어업보존수역선, 대륙붕 경계선으로 분류하여 각각의 성격이 평화선에 해당되는지 여부를 분석했다.

제5장에서는 평화선의 국제법적 정당성을 분석하였는데, 이와 관련한 주요 쟁점을 도출하는 방식은 제4장의 방식과 동일하다. 이 장에서는 주요 쟁점이 되었던 어업보존수역선·대륙붕 경계선·국방선으로서의 성격에 초점을 맞추어 각각의 정당성 여부를 분석하였다. 어업 및 대륙붕 문제의 경우 법적 판단의 근거인 국제해양법이 국제관습법의 형태였던 점을 감안하여 공해어업질서와 대륙붕제도를 법제사적으로 검토한 뒤, 그 합법성 여부를 판단했다. 그리고 국방선으로서의 평화선 문제는 ‘영해 외측 수역에서의 해양안보관할권’ 문제와 ‘간접침략에 대한 자위권’ 문제로 구분하여 각각 분석했다. 전자의 주제는 국제해양법의 규율 대상이므로 공해어업 및 대륙붕 문제와 유사하게 법제사적으로 접근했다. 반면 후자의 주제는 국가의 자위권에 관한 것이므로 이와 관련된 유엔헌장과 국제사법재판소(International Court of Justice : ICJ) 판례, 국제관습법 등을 참고하여 분석했다.

본 연구의 역사적 연구는 “연대기적 서술·서사적 방법¹⁰⁾”에 입각하여 이루어졌다. 이 방법은 문헌 자료를 통해 과거의 사건을 찾아내어 이를 시간 순으로 편성하고, 단일한 내러티브(narrative)로 서술하는 방식이다. 이러한 연구방법은 발생한 사건을 정확하게 기술하여 “인과관계 혼동의 오류”를 범하지 않고, 사건 간의 관계성을 추출할 수 있다는 장점이 있다.¹¹⁾ 역사적 과정을 기술하기 위한 1차 자료로는 국방부, 외무부 등 정부기관에서 생산한 보고서, 외교문서, 단행본 등의 자료와 당시 신문 기사를 참고하였다. 그리고 2차 자료로는 정부기관과 개별 연구자들이 펴낸 단행본, 논문 등을 참고했다.

본 연구의 국제법적 연구는 주로 법제사적 연구방법에 입각하여 평화선 문제와 관련한 국제관습법의 내용을 유추하는데 중점을 두었다. 국제관습법의 내용을 유추한 다음에는 이를 평화선 문제에 적용시켜 그 합법성을 판단했다. ‘간접침략에 대한 자위권’ 문제의 경우는 이와 관련된 핵심적인 개념들을 규정한 유

10) 이완범, 「한반도 분할의 역사」(성남 : 한국학중앙연구원출판부, 2013), 19쪽.

11) 상계서, 19쪽, 549쪽; 이광주·오주환 공편, 「역사이론」(서울 : 문학과학사, 1987), 182쪽.

엔헌장과 ICJ의 판례, 국제관습법을 참고했으며, 개념 규정에 있어서 논란이 있는 부분들은 국제법학자들의 견해를 참고하였다. 1차 자료로는 UN, ICJ, 국제연맹(League of Nations : LN) 등 국제기구의 문서를 참고했으며, 2차 자료로는 개별 연구자들의 단행본(이론서 등) 및 논문 등을 참고했다.



第2章 平和線 宣言의 歷史的 背景

제1절 해방 이전 일본의 한반도 어업침탈사 개관

한반도 연안 어장을 둘러싼 한국과 일본의 어업분쟁은 오랜 역사를 이어온 문제였다. 그리고 이 문제의 본질은 한반도 연안의 풍부한 어족자원을 노린 일본의 침탈에서 비롯되었다. 일본의 도쿠가와 시대(1639~1859)에는 일본 어민의 어로활동이 일본 내해로 제한되어 분쟁이 표면화되지 않았지만, 메이지 유신을 전후로 상황이 달라지기 시작했다. 일본열도의 연안 어장은 메이지 유신 이전부터 일본 어민들의 남획으로 인해 어족자원이 고갈될 위험에 처해있었고, 이로 인해 각 번(藩)은 강력한 어업규제에 나서게 되었다. 어족자원의 고갈과 번의 규제는 일본 어민들이 한반도 연안 어장으로 진출하는 원인이 되었다. 조선의 입장에서는 일본에 의한 불법적인 어장침탈이 본격화된 것이었다.¹²⁾

이러한 와중에 1876년 조일수호조규(강화도 조약)가 체결되었고, 1883년 일본은 정식으로 조선 연안에 대한 통어권(通漁權)을 획득하였으며, 양국은 “조일통상장정(朝日通商章程)”을 합의하였다. 본 장정 41관에 따르면 일본 어선은 조선의 전라도, 경상도, 강원도, 함경도 지역 연안에서 어로활동이 허가되었고, 조선 어선은 일본의 히젠(肥前), 치쿠젠(筑前), 이시미(石見), 나가도(長門), 이즈모(出雲), 대마도(對馬島)에서의 연안어업이 허가되었다. 동 규정에서 양국은 상대국의 연안에서 어로활동을 할 수 있었지만, 조선 측이 동 합의를 통해 실질적으로 얻을 수 있는 이익은 거의 없다시피 했다. 당시 조선의 어업기술은 원양어업이 아닌 연안어업 부문에 머물러 있었고, 일본 연안 어장은 황폐화되어 있었기 때문에 일본 어장까지 진출할 이유가 없었다. 반대로 일본의 입장에서는 자원이 풍부한 한반도 연안 어장을 확보할 수 있어 큰 이익을 남기는 합의였다. 1889년에는 한일통어장정(韓日通漁章程)이 합의되었는데 본 장정 7조에 따르면 양국 어민은 면허만 취득하면 양국의 연안 3해리 이내 수역에서도 어로가 가능해졌다. 1900년 일본은 경기도 연안도 통어수역에 포함시켰고, 1904년에는 충청

12) 조윤수(a), 전개논문, 201쪽.

도, 황해도, 평안도 연안도 포함시켜 한반도의 전 연안이 일본 어민들에게 개방되었다. 이어서 1908년 한일어업협정 체결로 일본 어민은 내수를 포함한 전 한반도 연안에서 무제한 어로를 보장받았고, 1909년 시행된 한국어업법에 의해 일본은 한국의 어업권을 완전히 강탈했다¹³⁾

이처럼 일본은 제국주의적 침탈의 일환으로 한국의 어업권을 잠식·강탈했다. 1910년 당시 일본 연안에서 조업하는 일본 어민의 1인당 평균 어획량은 43원이었지만, 한반도 연안에서 조업하는 일본 어민의 1인당 평균 어획량은 200원에 달했다. 이것은 한국 어민 1인당 평균 어획량과 비교했을 때 5배가 넘는 양으로 일본 어민에 의한 어업자원의 남획이 얼마나 심각했는가를 보여준다.¹⁴⁾

1910년 한·일 병탄 이후 일본에 의한 한반도 수산자원 수탈은 보다 가속화되었다. <표 1>은 1912년부터 1932년까지 한반도에서 출어한 일본인의 어민·어선·어획량의 수를 정리한 조선총독부의 통계자료이다.

<표 1> 한반도 출어 일본 어민·어선·어획량 수¹⁵⁾

연 도	어 민 (단위 : 명)	어 선 (단위 : 척)	어획량 (단위 : 원)
1912	22,488	5,653	3,636,228
1914	48,451	11,135	6,449,226
1916	63,186	10,621	7,994,940
1918	74,349	14,118	18,193,334
1920	65,519	12,667	19,057,163
1922	78,142	15,032	23,550,901
1924	76,296	19,947	27,169,883
1926	78,896	14,224	27,854,601
1928	83,050	14,323	33,119,421
1930	80,908	13,846	23,585,365
1932	81,465	14,744	20,680,183

위의 통계에 나타난바와 같이 일제강점기 한반도 내 일본인 어업활동은 대폭 증가했다. 물론 한반도 내 일본 어민의 숫자는 한국 어민보다 훨씬 적었고, 어

13) 지철근(b), 「한일어업분쟁사」(서울 : 한국수산신보사, 1989), 34-36쪽.

14) 상계서, 36쪽.

15) 상계서, 37쪽.

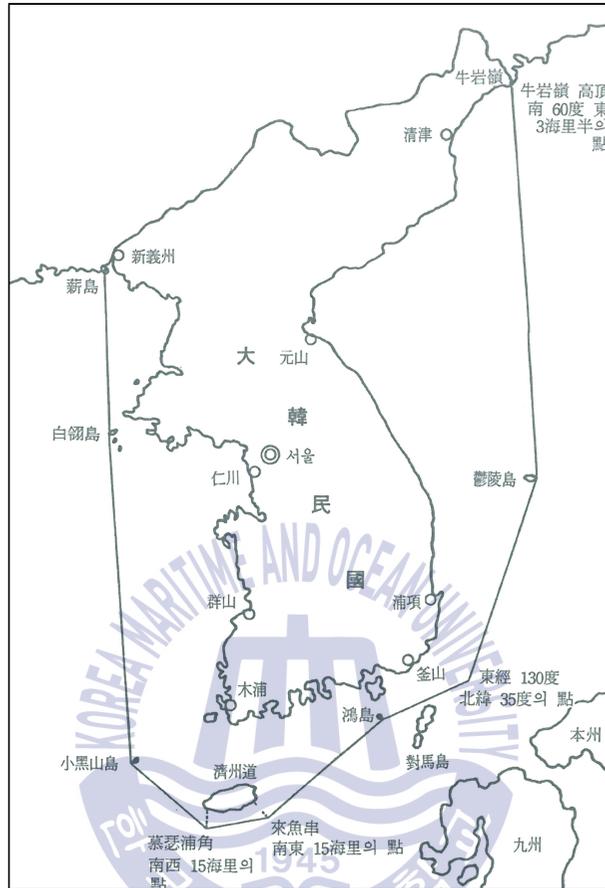
선의 숫자는 한국 어선의 수가 일본 어선의 수보다 적게는 2배, 많게는 4배 가까이 많았다. 하지만 일본 어선의 규모와 성능은 한국 어선의 영세함과 비교할 수 없을 정도로 뛰어났다. 1919년을 기준으로 한반도 내 일본인 어로선의 총 가격은 전체 어로선 가격의 40.8%를 차지했으며, 운반선의 경우는 90.2%를 차지했다. 특히 근대어업의 핵심이라고 할 수 있는 ‘동력 어선’의 수에서 한반도 내 일본인들은 1931년 기준 1,364척의 동력 어선을 보유하고, 1940년대 들어서에는 2,800척을 넘기게 되었다. 한반도 내 동력어선의 80%이상은 일본인들의 소유였던 것이다. 또한 한반도에서의 총 어획량에서 일본인 어획량의 비율을 살펴보면, 1910년대는 43.0~55.4%, 1920년대는 46.7~52.3%, 1930년대는 45% 전후로 파악된다. 즉, 한반도에서 일본인들의 어획량은 전체 어획량의 절반가량을 차지했다.¹⁶⁾

이렇듯 한반도 연안에서 일본 어선의 어업활동이 크게 증가하자, 조선총독부는 한반도 어장이 황폐화되는 것을 우려하기 시작했다. 1929년 조선총독부는 한반도의 어업보호를 위한 단속규정과 기선저인망어업 금지구역, 트롤어업 금지구역 확장을 내용으로 하는 조선총독부령 제109호를 발령했다. 이때 설정한 트롤어업 금지구역은 훗날 한국이 설정하게 될 평화선의 기초가 되는 구역으로 일본인에 의한 한반도 어장의 황폐화를 상징한다고 볼 수 있다.¹⁷⁾

강화도 조약 이후 일제강점기에 이르기까지 일본은 한반도 어장에서 막대한 부를 거두어들이 수 있었던 반면, 한반도의 수산자원은 고갈될 위험에 처하게 되었다. 일본 스스로 식민지인 조선 연안에 어업금지구역을 설정할 정도였으니, 한국인들이 느꼈을 박탈감과 일본에 대한 적대감은 상당했을 것이다. 이러한 역사는 해방 이후 한·일간 어업외교가 극심한 갈등으로 이어지는데 결정적인 배경이 되었다.

16) 지철근(d), 「시련기의 수산업사」(서울 : 한국수산신보사, 1998), 30쪽, 36쪽.

17) 지철근(b), 전게서, 40-42쪽.



<그림 1> 트롤어업 금지구역¹⁸⁾

제2절 해방 이후 맥아더 라인의 설정

1945년 8월 15일 일본 국왕(天皇)의 ‘무조건 항복 선언’으로 제2차 세계대전이 종결되었다. 그리고 5일 후인 8월 20일 연합군최고사령부(General Headquarters of Supreme Commander for the Allied Powers : GHQ/SCAP)(이하 GHQ/SCAP)는 점령지역 내의 어선을 포함한 모든 선박의 항행금지를 명령했다. 동 명령은 원양어업뿐만 아니라 근해어업을 포함한 모든 어업활동을 금지시키는 강력한 조치였다.¹⁹⁾ 이후 9월 14일 연합군최고사령부는 각서 제35호

18) 지철근(c), 「수산부국의 야망」(서울 : 한국수산신보사, 1992), 123쪽.

(FLOTLOSCAP-35)를 발표했는데, 이것은 일본 연안으로부터 12해리 이내의 해역에서 목조 어선에 한해 조업활동을 허가한다는 내용이었다. 이 같은 어로제한조치에 일본 정부와 민간, 특히 일본 수산업계는 당혹감을 감추지 못했다. 당시 일본은 패전 직후의 극심한 식량난을 타개하기 위한 대책으로 어업을 부흥시킬 계획이었기 때문이다. 이에 일본은 GHQ/SCAP 측에 어업제한의 완화조치를 요청했다. 그러자 GHQ/SCAP는 9월 22일 일본 연안 12해리 이내의 해역에서 일반어선, 트롤어선, 포경어선, 활선어 운반선의 항행 및 어로활동을 허가했다. 그리고 9월 27일 GHQ/SCAP는 각서 제80호(FLOTLOSCAP-80)를 통해 일본의 어로구역을 설정했다.²⁰⁾ 각서 제80호에 규정된 어로구역의 경계선은 다음과 같다.

“납사포압(Noshappu Zaki, 納紗布押)에서 북위 41도 30분 동경 150도에 이르고, 그 점에서 남으로 향하여 북위 29도에 이르며, 그 지점에서 서쪽으로 동경 126도에 이르고 그 지점에서 남쪽으로 북위 26도에 이르며, 그 점에서 서쪽으로 동경 123도에 이르고, 그 점에서 대마도의 남단에 이른다. 대마도의 북단에서 북위 40도 동경 135도에 이르고, 그 점에서 북위 45도 30분 동경 140도에 이르며 그 점에서 동경 145도에 이르고, 그 점에서 남쪽으로 북해도에 이른다.”²¹⁾

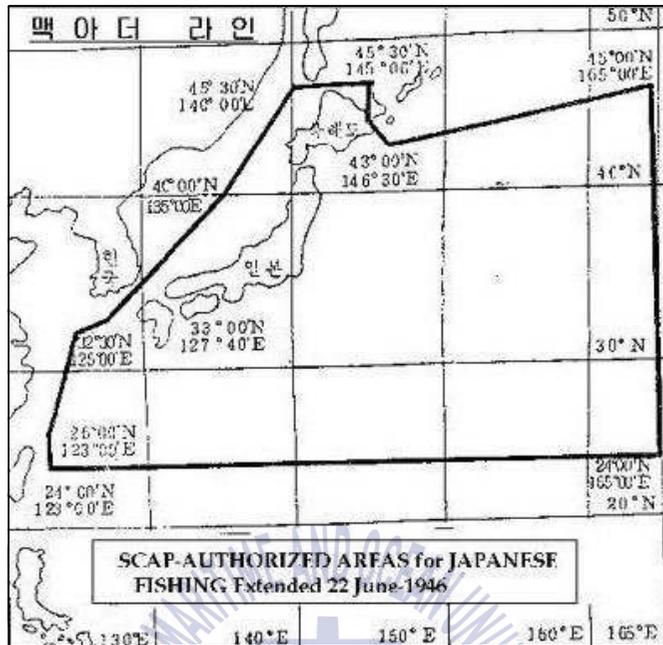
동 각서에 의해 선포된 어로구역 구획선은 당시 연합군최고사령관이었던 맥아더(Douglas MacArthur) 원수의 이름을 따서 ‘맥아더 라인(MacArthur Line)’이라 불리게 된다. 일본은 맥아더 라인에 의해 총 63만 2,400 평방마일의 어로구역이 인가되어, 원양어업에 일부 나설 수 있게 되었다.²²⁾

19) 한국행정연구원 편, 「대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영」(서울 : 대영문화사, 2014), 196쪽.

20) 지철근(a), 전게서, 89-90쪽.

21) M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol.4 (Washington, D.C. : USGPO, 1965), p.1185; 김명기, 「독도의 영유권과 국제해양법」(서울 : 선인, 2014), 17쪽에서 재인용.

22) 정병준, 「독도 1947 : 전후 독도문제와 한·미·일 관계」(파주 : 돌베개, 2010), 678쪽.



〈그림 2〉 맥아더 라인²³⁾

맥아더 라인의 설정 배경은 크게 군사·안보적 측면과 경제적 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 군사·안보적 측면에서 보면 맥아더 라인은 연합군 점령정책의 일환으로 일본과 주변국 간의 불필요한 충돌을 예방하기 위해 설정한 것이었다. 다시 말해, 일본 어선의 세력 확장으로 주변국 해역에서 야기할 수 있는 해양·어업분쟁을 방지한다는 것이다.

그러나 맥아더 라인 설정의 주목적은 경제적인 이유에 있었다. 제2차 세계대전 이전부터 일본 어선은 전 세계의 어장 곳곳에서 무분별한 남획을 자행하여 세계 어업자원 관리에 많은 문제를 일으켜왔다. 특히, 1936년에는 미국과 캐나다가 장기간 보호해온 어장인 알래스카의 브리스틀 만(Bristol Bay)까지 침범하여 불법어획을 저질렀다. 이 사건으로 미국과 캐나다에서는 일본 어선에 대한 경계 및 어업제한수역의 설정이라는 대응책이 논의되기도 했다. 그러다 제2차 세계대전 중인 1945년 1월, 미 국무성 육해군연합위원회에서는 일본 점령 시

23) Dokdo-Takeshima.com, <http://www.dokdo-takeshima.com/post-world-war-ii-dokdo.html> (검색일자 : 2018년 6월 1일)

일본 어업을 규제하기 위한 방침을 마련하기에 이르렀다. 이 방침은 맥아더 연합군최고사령관에게 전달되었는데, 주요내용만 살펴보면 ① 일본의 연안어업 및 양식업은 국내소비에 국한해서 활용할 것, ② 미국 인근 해역, 미국 위임통치지역 인근 해역, 연합국 관할 해역에서 관계국의 사전 허가 없는 일본인 어업활동을 금지할 것, ③ 과거 일본인들이 개발한 어장, 장래에 미국과 다른 국가들이 개발할 어장에 대한 어업자원 조사 자료를 입수할 것, ④ 일본으로 하여금 미국의 연안어업 및 자원보호 정책·규정을 준수케 할 것 등이다.²⁴⁾

또한 맥아더 라인의 설정은 일본 어업을 연안어업과 양식업에 집중시키려는 GHQ/SCAP의 의도에 부합하는 것이었다. 대규모 자본이 투입되는 원양어업과 달리 연안어업은 경제적인 부담이 적었고, 일본 연안 30해리 이내에서만 조업이 이루어졌기 때문에 어업권을 둘러싼 국제분쟁을 회피할 수도 있었다. 연안어업과 양식업에 중점을 둔 어업부흥정책은 식민지를 상실한 일본을 평화적인 국민국가로 재탄생시키려는 GHQ/SCAP의 방침에 따른 것이었다.²⁵⁾

제3절 맥아더 라인의 확장 및 침범에 대한 한국의 반발

맥아더 라인 설정 이후 일본 정부는 식량난을 문제 삼아 GHQ/SCAP측에 맥아더 라인의 확장을 지속적으로 요청했다. 이에 GHQ/SCAP는 1945년 11월 30일 제1차 맥아더 라인 확장을 실시했다. 1차 확장으로 일본 어선은 전쟁 이전의 어장이었던 오사가와라제도(小笠原諸島) 근해에서 포경어업을 허가받았다. 또한 확정된 수역 내에서 100만 톤 이하의 일본 어선에 한해 어획활동이 허가되었다.²⁶⁾

하지만 일본의 식량난은 여전했다. 미 국무차관 애치슨(Dean Acheson)에 의하면 도쿄(東京) 및 요코하마(横浜) 지역에서 식량 부족으로 사망한 사망자 수가 1945년 11월 이후 1,200~1,300명, 1946년 5월에는 267명에 이르렀다.²⁷⁾ 결국 1946년 6월 22일 연합군최고사령부지령 제1033호(SCAPIN-1033)에 의해 제2차

24) 지철근(a), 전게서, 94-95쪽.

25) 국민대학교 일본학연구소 편, 「의제로 본 한일회담」(서울 : 선인, 2010), 450-451쪽.

26) 지철근(a), 전게서, 91쪽; 한국행정연구원 편, 전게서, 196-197쪽.

27) 한국행정연구원 편, 전게서, 197쪽.

맥아더 라인 확장이 이루어졌다. 이로 인해 기존의 63만 2,400 평방마일의 어로 구역이 202만 6,000 평방마일로 확대되었으며, 동중국해만을 기준으로 2배가량 확대되었다.

1949년 9월 19일에는 연합군최고사령부지령 제2046호(SCAPIN-2046)에 의해 제3차 맥아더 라인 확장이 이루어졌다. 제3차 확장은 주로 태평양에서 이루어졌는데, 북위 24도선에서 북위 40도선, 동경 180도선에서 동경 165도선에 포함된 태평양 내부 수역이 일본의 조업구역으로 편입되었다. 이것은 일본 방향에서 미드웨이(Midway Islands)와 하와이(Hawaiian Islands) 방향으로 대략 1,000마일의 수역이 확장된 것으로 총 어로구역의 범위는 289만 평방마일에 이르렀다. 대신 한국의 인접 해역으로는 확장되지 않았다.²⁸⁾

일본은 맥아더 라인의 확장에 힘입어 일본 수산업을 재건하는데 성공했다. 일본의 어획량은 1945년 182만 톤에서 1946년 204만 톤, 1947년 212만 톤, 1950년 337만 톤으로 증가했다. 이것은 일본의 어획량이 전쟁 이전 수준으로 급속하게 회복되었음을 보여준다. 더 나아가 1952년 일본의 어획량은 482만 톤에 이르렀는데, 이러한 수치는 전쟁 이전 일본의 어획량 최고 기록인 433만 톤(1939년)을 능가하는 수치였다.²⁹⁾ 이렇게 일본은 맥아더 라인의 확장에 힘입어 전쟁 이전에 누렸던 세계 1위 수산대국의 지위를 되찾는데 성공했다.

일본 수산업의 눈부신 부활은 맥아더 라인의 확장에 힘입은 바도 컸지만, 맥아더 라인을 침범하여 한국 및 중국 연안 등지에서 불법적인 남획을 자행한 결과이기도 했다. 해방 직후 한국의 경제에서 수산업이 차지하는 중요성을 생각한다면, 맥아더 라인의 확장과 침범은 한국에게 있어 심각한 문제일 수밖에 없었다. 해방 직후 한국의 수산업은 전 국민에게 필요한 단백질의 절반가량을 공급했고, 1,000만 달러 규모의 수출산업이었다. 또한 30만 명의 어업 종사자와 10~20만 명의 어업 관련분야 종사자를 고용할 정도로 중요한 산업이었다.³⁰⁾ 실제로 인구 통계를 보면 해방 이전인 1942년 한국인 수산업 인구는 351,663명이

28) 정병준, 전게서, 679쪽; 외무부 정무국, 「평화선의 이론」(서울 : 외무부 정무국, 1956), 49쪽; 지철근(d), 전게서, 151쪽.

29) 지철근(a), 전게서, 93쪽.

30) 신용옥, 전계논문, 102쪽.

었는데, 해방 직후인 1946년에는 408,369명으로 5~6만 명가량 증가한 것으로 나타나 수산업에 대한 한국인들의 기대가 상당했음을 확인할 수 있다.³¹⁾

이렇게 수산업이 중요한 상황에서 맥아더 라인의 설정은 한국에게 막대한 이익을 가져다주는 조치였다. 맥아더 라인의 설정은 한국의 어민들이 우수한 기술력과 설비를 갖춘 외국 어업세력과의 경쟁 없이 한반도 연안 어장을 독점할 수 있는 기회를 제공했다.³²⁾

하지만 문제는 일본 어선이 맥아더 라인을 침범하여 한국 연안, 심지어 한국 영해에서까지 불법어로를 자행해 손해를 끼치고, 한국 어민들과 마찰을 일으켰다는 것이다. 일본 어부들은 한국의 독립에 개의치 않고, 일제강점기 시절부터 조업해온 한반도 연안을 자신들의 어장으로 인식했다.³³⁾ 하지만 이러한 일본 어민들의 인식과 상관없이 당시 일본은 GHQ/SCAP의 점령 하에 있었고, 맥아더 라인 내 조업은 일본 어부들에게 강제된 규정이었다. 그렇다면 어떻게 일본 어부들은 통제받지 않고, 마음대로 맥아더 라인을 침범할 수 있었는가? 일본 어선이 맥아더 라인을 침범할 수 있었던 것은 GHQ/SCAP가 맥아더 라인과 관련한 주요 정책을 입안·결정할 뿐, 관리의 집행은 일본 정부에 위임했기 때문이었다. 일본 정부는 일본 어선의 맥아더 라인 침범을 단속하고 처벌할 권한이 있었지만, 이를 방관하기 일쑤였기 때문에 일본 어선의 맥아더 라인 침범은 점점 늘어나게 되었다.³⁴⁾ 맥아더 라인을 침범한 일본 어선의 수는 1947년 9척, 1948년 15척, 1949년 14척, 1950년 13척, 1951년 49척에 이른다.³⁵⁾ 그런데 이 수치는 한국정부에 의해 나포된 척수만을 나타낸 것이므로 실제 맥아더 라인을 침범한 일본 어선의 수는 훨씬 많았을 것으로 추정된다. 1949년도 신문기사에 따르면 60~70톤 내외의 일본 어선이 매일 1,200~1,300척 가량 동원되어 울산, 거제도, 제주도 근해까지 침범했다고 전해진다.³⁶⁾ 6·25전쟁이 발발한 1950년 이후에는 한국의 혼란을 틈탄 일본 어선들의 맥아더 라인 침범이 더욱 기승을

31) 이계열 외, 「한·일 어민의 접촉과 마찰」(광주 : 전남대학교 출판부, 2008), 92-93쪽.

32) 외무부 정무국, 전계서, 55쪽.

33) 조운수(a), 전계논문, 205-206쪽.

34) 지철근(a), 전계서, 97쪽.

35) 이계열 외, 전계서, 100쪽.

36) 「조선중앙일보」, “해적화한 일 어선”, 1949년 7월 9일자.

부리게 되었다.

일본 어선의 맥아더 라인 침범은 그 자체만으로도 심각한 불법행위였지만, 더 심각한 것은 한·일 양국 간 어업조건의 현격한 차이였다. 무동력선과 목조선이 주를 이루는 한국 어선과는 달리 일본 어선은 동력선과 철강선이 많아 성능과 규모에서 질적으로 앞서고 있었다. 심지어 일본은 급속한 어선 건조로 1949년 6월말 기준 목조선 94,477척(58,994톤), 철강선 936척(189,892톤)을 확보하여 이미 전쟁 이전의 어선 보유량을 능가하게 되었다.³⁷⁾ 이렇듯 일본 어선의 맥아더 라인 침범은 일본의 어업조건이 질적·양적으로 압도적인 가운데서 이루어진 것이기 때문에 더욱 심각한 것이었다. 또한 이 문제는 남획에 의한 한반도 연안의 자원고갈 및 어획량 감소 문제뿐만 아니라 한국 어민의 안전에도 영향을 미치는 사안이었다. 철강선인 일본 어선이 목조선인 한국 어선에 충돌 위협을 가하는 등의 만행도 서슴지 않았기 때문이다.³⁸⁾

원래 한국 측은 맥아더 라인을 침범한 일본 어선을 가급적 나포하지 않고, 확성기를 이용한 대화 및 경고를 통해 퇴거를 시도했다. 하지만 일본 어선들은 어선 간 통신 연락체계를 구축하여 한국 경비정을 피해 다니면서 조업했고, 야간에는 소등 후 조업을 하는 등 불법 어획을 일삼았다.³⁹⁾ 일본 어선의 맥아더 라인 침범이 빈번해지자 1947년 2월 4일 조선 해안경비대는 맥아더 라인을 넘어 제주도 근해를 침범한 일본 어선인 행어환(幸漁丸)을 나포했다. 이 최초의 나포사건을 시작으로 조선 해안경비대는 맥아더 라인을 침범하는 일본 어선을 본격적으로 나포했다.⁴⁰⁾ 1947년 4월 17일에는 미군정장관 딘(William F. Dean) 소장이 재조선미군정청 군정령 제546호를 통해 무허가 일본 어선이나 어획에 종사하는 선박이 맥아더 라인을 침범할 때는 이를 나포하라고 지시했다. 동 지시로 1947년 12월부터 1948년 8월까지 총 20여 척의 일본 어선이 나포되었다.

37) 외무부 정무국, 전게서, 51쪽.

38) 외무부 정무과, 「맥아더선에 관한 건」, 문서철명 : 한국의 어업 보호 정책 : 평화선 선포, 1949-52, 등록번호 : 458, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1949-1952, 프레임번호 : 1145.

39) 임호민, “1950년대 전반기 한국의 해양주권 수호에 대한 연구 : 독도와 주변해역을 중심으로”, 「한국민족문화」 제45호, 부산대학교 한국민족문화연구소(2012), 242쪽; 지철근(d), 전게서, 155쪽.

40) 최중화(a), 「현대한일어업관계사」(부산 : 세종출판사, 2000), 16쪽.

이에 일본 정부가 거세게 항의하자, GHQ/SCAP는 일본의 항의를 받아들이고, 재조선미군정청에 일본 어선 나포 지시를 취소할 것을 요청했다. 결국 딘 소장은 1948년 7월 28일 맥아더 라인 침범 일본 어선에 대한 나포 지시를 취소했다. 대신 한국 영해(한국 영토에서 3해리 이내)를 침범한 어선에 대해서는 나포를 실시하되, 맥아더 라인만 침범한 어선의 경우는 감시하고, 침범사실만 보고 하라고 지시했다. 뿐만 아니라 미군정은 대한민국 정부 수립 전 나포했던 일본 어선들을 전부 일본 측에 반환했다. 이러한 전개는 맥아더 라인을 무력화시키려는 일본 측의 로비에 따른 결과였다.⁴¹⁾

사태가 점점 악화되자, 한국의 민심은 요동치기 시작했다. 1949년 6월 부산에서는 일본 어선의 맥아더 라인 침범을 규탄하는 ‘어민궐기대회’가 열렸고, 6월 10일에는 맥아더 라인 확장에 반대하는 ‘호국학도비상궐기대회’가 열렸다.⁴²⁾ 한국 정부는 1949년 5월 16일 맥아더 라인의 확장취소 및 원상회복과 맥아더 라인 침범 일본 어선의 나포권한을 GHQ/SCAP에 요구했다.⁴³⁾ 하지만 GHQ/SCAP가 이를 거부하자, 1949년 6월 7일 한국 정부는 임병직 외무부장관 성명을 통해 맥아더 라인 유지의 당위성을 설명했다. 한국은 맥아더 라인이 유지되어야만 식량공급원이자 수출산업으로서의 한국 수산업을 지킬 수 있다고 주장했다. 또한 과거 일본의 한반도 침략 역사를 돌이켜 볼 때, 일본은 대규모 공격 이전에 일본 어선을 통한 해적행위를 자행했으므로, 맥아더 라인의 유지는 국방상으로도 중요한 문제라고 지적했다.⁴⁴⁾ 한국 국회는 1949년 6월 13일 제3회 제16차 국회 본회의에서 한병규 의원 외 8명의 의원이 발의한 “맥아더 라인 확장 반대에 관한 긴급동의안”을 만장일치로 채택했다. 긴급동의안의 주요 내용을 살펴보면 한국 국회는 맥아더 라인 확장 반대를 결의하고, 정부는 맥아더 사령부에 강력히 항의할 것을 주문했다. 또한 일본의 해양침략을 봉쇄하고 있는 한국의 ‘민족적 생명선’인 맥아더 라인을 확장하거나 철폐하게 된다면 과거에 있

41) 국사편찬위원회 편(a), 「자료대한민국사 1949년 1~2월」 10권(과천 : 국사편찬위원회, 1999), 309쪽.

42) 박진희(a), “제1공화국의 대일정책과 한일회담 연구”, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문 (2006), 82쪽; 지철근(a), 전제서, 97쪽.

43) 「경향신문」, “정부당면시책 삼삼의원에 답변”, 1949년 9월 23일자.

44) 「연합신문」, “한국수역침범시 총사령부에 엄중항의, 입장관 맥선 확장에 언급”, 1949년 6월 8일자.

었던 일제의 침략이 현재에도 되풀이 될 수 있고, 한국 경제는 파탄에 이를 것이라고 설명했다.⁴⁵⁾

이러한 한국의 반발에도 불구하고, 제3차 맥아더 라인 확장이 이루어졌고, 일본 어선의 맥아더 라인 침범은 지속되었다. 한국 정부는 나포를 하지 말고 보고만 하라는 GHQ/SCAP의 요청에도 불구하고, 1950년 1월까지 맥아더 라인 침범 일본 어선에 대한 나포와 일본 어민의 억류를 진행했다. 그러던 중 1950년 1월 12일 제주도 서귀포 남쪽 해역에서 불법조업 중인 일본 어선 5척이 한국 해군에 의해 나포되는 사건이 발생했다. 이에 일본은 GHQ/SCAP의 허가 하에 어업감시선을 제주도로 급파했고, 일본 수산청은 한국에 대한 손해배상청구를 계획했다. GHQ/SCAP는 일본 정부 보다 더 강경한 입장이었다. 1950년 1월 27일 GHQ/SCAP는 미군 구축함을 맥아더 라인 경계 해역으로 출동시켜, 공해상의 일본 어선을 방해하는 모든 한국 해군 함정을 나포하라는 명령을 내렸다. 결국 이승만 대통령은 맥아더 라인 침범 일본 어선에 대한 나포를 중단할 것을 국방부장관에게 지시했고, 기존에 나포된 일본 어선의 반환 및 억류 일본인의 석방을 약속했다. 그리고 이승만 대통령은 GHQ/SCAP에 사과의 뜻도 전달했다.⁴⁶⁾

한국의 나포 중단 선언과 이후 6·25 전쟁의 발발은 일본 어선의 맥아더 라인 침범이 상시화 되는 계기가 되었다. 한국은 일본과의 어업조건 격차와 전시 상황이라는 열악한 환경에서 한국의 해양권익을 수호하기 위한 대책을 마련해야 했다.

제4절 맥아더 라인 철폐 문제와 한국의 대응

I. 맥아더 라인 철폐 문제와 한국의 맥아더 라인 존속 요구

샌프란시스코 대일평화조약(Treaty of San Francisco)(이하 대일평화조약)⁴⁷⁾

45) 지철근(a), 전게서, 98-99쪽.

46) 박진희(a), 전계논문, 83-84쪽.

47) 제2차 세계대전 종전 후, 승전국인 연합국과 패전국인 일본 사이에 맺은 평화(강화)조약이다. 1951년 9월 8일 미국 샌프란시스코에서 48개 참가국의 서명으로 체결되었으며, 1952년 4월 28일에 발효되었다. 동 조약은 전후 일본의 처리에 관한 내용으로 구성되어 있으며, 일제 식민지에서 독립한 한국의 지위와 권리에 직접적인 영향을 미쳤다.

이 준비 중이었던 1951년 2월 16일 주일대표부의 정세 보고는 맥아더 라인에 관한 한국 정부의 입장에 큰 영향을 미쳤다. 동 보고에 따르면, 대일평화조약 체결 직후 맥아더 라인은 철폐될 것이고, 일본의 어업구역 제한은 해제되며, 일본은 관계국들과 어업협정을 맺게 된다. 맥아더 라인이 현존하는 상황에서도 이를 침범하고, 심지어 한국 영해까지 침범하는 일본 어선의 행태를 보았을 때, 일본이 전쟁 이전의 출어수역에서 어업활동이 가능해진다는 것은 한국 수산업에 큰 위협이 되는 것이었다. 또한 일본 수산업계는 대일평화조약을 계기로 ‘공해 항행 자유의 원칙’을 강조하고, 어구의 제한구역을 150해리까지 연장시킬 것을 주장하고 있다. 따라서 주일대표부는 맥아더 라인이 철폐되면 한국의 어장이 교란되고, 수산자원이 고갈되어 경제에 큰 악영향을 미칠 것이므로 시급한 대책이 필요하다고 주장했다.⁴⁸⁾

1951년 3월 27일 미 국무부가 한국 정부에 대일평화조약 잠정초안을 제공하자, 이를 계기로 한국은 대일평화조약을 통한 맥아더 라인 철폐 문제 해결에 본격적으로 나서게 되었다. 1951년 4월 이승만 대통령은 김용주 주일공사에게 어업 문제와 관련해서는 미국 측에 다음과 같이 답변하라고 지시했다. 즉, 한·일 간 어업문제는 다른 국가 간의 어업문제와는 달리 수백 년에 걸쳐 충돌을 일으킨 문제이고, 맥아더 라인은 한·일간의 평화를 위해 반드시 존속해야 하며, 이에 관한 규정을 대일평화조약에 반영해야 하고, 한국은 이 문제의 해결을 위해 끝까지 투쟁하겠다는 내용이다.⁴⁹⁾

1951년 4월 27일 한국은 대일평화조약 임시초안에 대한 답신서(제1차 답신서) 제5장에서 맥아더 라인에 관한 입장을 분명히 했다. 답신서 제5장에 따르면 대일평화조약 제9조에서 맥아더 라인은 제2차 세계대전 이전의 양자 간 조약들과 동일한 지위로 인정받아야 하고, 한국은 일본 측에 맥아더 라인이 현재의 형태로 지속될 것임을 통보할 특별권리가 있음을 규정해야 한다. 하지만 미국은

48) 외무부 정무과, 「주간 일본 정세 보고」, 문서철명 : 한국의 어업 보호 정책 : 평화선 선포, 1949-52, 등록번호 : 458, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1949-1952, 프레임번호 : 1155-1158.

49) 대통령비서실, 「어업협정 등에 관한 건」, 분류계층번호 : KR/PA/P01/RG1/S1, 분류체계명 : 대통령 지시사항, 기록철번호 : 0A00000000035696, 기록건번호 : 1A00614174529386, 관리번호 : AA0000328@0001, 생산일자 : 1951.05.19., 735-736쪽.

1951년 5월 9일 국무부 논평을 통해 맥아더 라인 존속 요구는 과도한 것이고, 일본 수산업의 심각한 현실을 감안했을 때, 한국의 주장은 기각되어야 한다고 답변했다.⁵⁰⁾

이후 제공된 1951년 7월 3일자 대일평화조약 초안에 대해서도 한국은 기존의 입장을 반복했다. 대일평화조약 초안 제9조에 따르면 “공해에 있어서의 어로의 규제 또는 제한 및 어업의 보호와 발전을 위하여 일본은 일본과 협정을 체결하기를 희망하는 연합국과 조속히 교섭을 실시한다.”고 되어 있는데, 한국은 이 조항에 맥아더 라인의 존속을 포함시킬 것을 요구했다(제2차 답신서, 1951년 7월 19일). 이에 대해 미국은 맥아더 라인은 철폐될 것이므로 맥아더 라인 존속 조항 삽입은 불가하고, 일본의 어업문제는 관계국간의 양자 또는 다자 간 조약으로 해결하도록 규정될 것이라 답변했다.⁵¹⁾

1951년 8월 2일 한국은 제3차 답신서를 통해 다시 한 번 맥아더 라인의 존속을 요구했는데, 앞선 2번의 요구와는 차이가 있었다. 기존의 요구는 맥아더 라인을 지속적으로 존속시켜야 한다는 입장이었던데 반해, 제3차 답신서는 한국이 일본과 어업협정을 체결할 때까지 만이라도 한시적으로 존속시켜야 한다는 것이었다. 하지만 미국은 맥아더 라인의 존속이 다른 많은 나라들의 이해관계와도 연관되어 있어 수용하기 어렵다는 입장이었다. 또한 맥아더 라인이 존속하는 기간을 대일평화조약 발효 전까지라고 못 박았고, 한·일간의 어업문제는 맥아더 라인이 아닌 대일평화조약 체결 이후 양국 간의 협정에 의해 해결해야 한다고 답변했다.⁵²⁾

이렇듯 한국은 대일평화조약의 준비과정에서 맥아더 라인의 존속을 조약 내용에 포함시키려 노력해왔다. 하지만 맥아더 라인은 일본의 어업활동을 제한하기 위한 연합국 점령정책의 일환이었으므로, 대일평화조약의 발효 및 점령통치의 종결 이후에는 합법성을 인정받기 어려웠다.

50) 정병준, 전게서, 714-715쪽, 729쪽.

51) 박진회(a), 전계논문, 42-43쪽; 정병준, 전게서, 742-743쪽, 752쪽.

52) 박진회(a), 전계논문, 45쪽; 정병준, 전게서, 779쪽.

II. 맥아더 라인의 대안 모색

한국은 맥아더 라인의 존속을 최우선 목표로 추구해왔지만, 현실에서 실현되기 어렵다는 점을 인지하고 있었다. 그래서 한국 정부는 맥아더 라인 존속 요구와 병행하여 맥아더 라인의 철폐를 가정한 대안도 모색해왔다. 첫째 방안은 국내 어업진흥책을 적극 추진하는 것이었고, 둘째 방안은 맥아더 라인의 존속과 동일한 효과를 발생시키는 대외적 조치를 강구하는 것이었다. 둘째 방안의 세부내용은 일본과 어업보호협정을 체결하는 것과 아국 연안에 배타적 어업관할권을 갖는 어업보호수역을 설정하는 것이었다.⁵³⁾

1. 한일어업협정 준비

먼저 어업보호협정 체결 준비와 관련하여 한국의 움직임을 살펴보면 다음과 같다. 1951년 4월 3일 일본과의 어업협정 체결 준비를 위한 대일어업협정준비위원회(對日漁業協定準備委員會)가 발족됐다.⁵⁴⁾ 1951년 4월 12일 대일어업협정준비위원회는 회의를 통해 대일어업정책을 3단계로 제시했다. 1단계는 맥아더 라인의 영구 존속을 맥아더 사령관에게 제시하여 각서를 받아내는 것이고, 2단계는 대일평화조약의 내용에 맥아더 라인 존속을 포함시키는 것이다. 3단계는 맥아더 라인의 철폐에 대비하여 한국에 유리한 조건으로 GHQ/SCAP와 협정을 체결하되, 맥아더 라인 철폐 이전에 교섭해야 유리하다는 것이다. 3단계에서 제시된 ‘한일어업협정안’은 총 10조의 내용으로 구성되어 있다. 먼저 본 협정은 한국 서해(황해)안을 번식장(繁殖場)으로 하고 제주도 동남측 동남지나해(동중국해)를 동면해구(冬眠海區)로 하는 수산자원(어종)의 번식, 보호, 합리적 활용을 목적으로 한다(1조). 맥아더 라인은 현재의 상태로 존속하며(2조), 일본 어업인 중 제주도 동남서해에서 기선저예망어업을 희망하는 사람은 한국 정부의 승인을 얻어, 어업허가를 받은 한국 어업인과 협동으로 어업을 경영할 수 있다(3조). 본 협정에서 필요한 경비부담과 이익분배는 양국이 절반씩 하고(4조), 협정

53) 외무부 정무국, 전계서, 55-56쪽.

54) 외무부 정무과, 「대일어업협정 준비위원」, 문서철명 : 한국의 어업 보호 정책 : 평화선 선포, 1949-52, 등록번호 : 458, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1949-1952, 프레임번호 : 1178.

에 의거해 어획된 어획물은 한일 양국 시장 모두에서 판매가 가능하다(5조). 어선 수는 50척 이내이고(6조), 협정 해당자는 양국 정부에서 각기 선정하며(7조), 협정의 유효기간은 5년이다. 협정의 변경 및 폐기는 양국의 동의가 있어야 하고(9조), 본 협정은 대일평화조약 발효 후에도 유효하도록 조치해야 한다(10조).⁵⁵⁾

1951년 4월 12일에는 김용주 주일공사가 외무부 장관에게 「대일어업협정에 관한 기본문제」⁵⁶⁾라는 보고서를 제출했다. 동 보고서는 3장으로 구성되어 있는데, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 1장에서는 대일평화조약 체결 직후의 전망에 대해, 맥아더 라인이 자동 철폐되고, 일본이 공해어업의 자유 원칙을 근거로 한국 동해 및 서남해 연안에서 어업권을 행사할 것으로 보았다. 그리고 미국이 일본의 어업협정 관련 문제에 있어서 개별협정방식을 계획 중이므로 일본의 자주적 발언권 행사가 가능한 상황이라고 분석했다. 따라서 한국 정부는 어업협정 문제에 관해서 개별협정방식이 아닌 대일평화조약상의 명문화 방식을 추진해야 하고, 이를 통해 한국의 대일어업협정 조건을 일본이 승인하도록 만들어야 한다고 권고했다. 만약 대일평화조약과 분리된 한·일 직접교섭이 이루어지면, 일본 어선의 한반도 연안 진출을 억제하기가 곤란할 것이라고 보았다.

2장에서는 과거 일본의 원양어업 활동이 군함의 순시 및 보호 하에서 이루어졌다는 사실이 언급되었다. 보고서는 일본이 과거의 미련을 버리지 못하고 한국 연안을 침범할 가능성이 높다고 분석했다.

3장에서는 대일어업협정에 관한 몇 가지 구상이 나타나있다. 구상의 내용은 첫째, 대일어업협정의 방식 및 체결 시기를 대일평화조약에 포함시켜 한국 정부의 주장과 제안이 구체화되도록 하는 것이다. 둘째, 한국 연안⁵⁷⁾에서는 맥아

55) 외무부 정무과, 「대일어업정책에 관한 건」, 문서철명 : 한국의 어업 보호 정책 : 평화선 선포, 1949-52, 등록번호 : 458, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1949-1952, 프레임번호 : 1274-1279.

56) 외무부 정무과, 「대일어업협정에 관한 상신의 건」, 문서철명 : 한국의 어업 보호 정책 : 평화선 선포, 1949-52, 등록번호 : 458, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1949-1952, 프레임번호 : 1322-1331.

57) 동 보고서 원문에는 조선해협(朝鮮海峽)이라는 표현으로 기록되어 있다. 원래 조선해협은 대

더 라인을 존중하고 상호 침범하지 않는다. 셋째, 서해(황해) 어장은 정착성어족이 주로 서식하므로 일본 어선의 조업을 제한해야 한다. 넷째, 동중국해 어장에 있어서 중화민국(대만) 정부와 어업협정을 먼저 체결하고, 그 협정의 취지에 따라 일본과 협정을 체결해야 한다. 다섯째, 특수어족을 유지 및 증가시키기 위해 공동조사연구를 실시해야 한다. 여섯째, 한국 연안 또는 동중국해 어장에 관해 필요하다고 인정되는 경우에는 어업용구의 사용금지 및 금어기(禁漁期)를 정할 수 있어야 한다. 일곱째, 한국 연안 어장에 종사하는 선박은 전부 등록해야 하며, 무등록 어선은 조업이 금지되어야 한다.

2. 어업보호를 위한 관할수역 구상

한국은 자국 연안에 배타적 어업관할권을 갖는 어업보호수역을 구상했다. 먼저 영해선 외의 어업보호관할권 문제에 대해 검토했는데, 그 내용은 1951년 5월 4일 주일공사에 의해 작성된 「아국영해선 외의 어업보호관할권문제」라는 보고서⁵⁸⁾에 나타나 있다. 보고서는 ① 어업보호관할권의 성격과 그 내용, ② 보호관할권에 관한 각국의 입법례, ③ 일본 어선의 국제어업에 대한 비협조성과 남획, ④ 아국의 어업보호관할권주장의 법적 근거, ⑤ 본건에 관한 주일공사대표부의 요청사항의 순서로 이루어져 있다. 주요 내용을 살펴보면 연안국은 자국 해안선에서 3~5해리까지의 영해를 갖는데, 이러한 한계를 넘어서 일정한 범위의 해역에서는 관계국과의 국제적 조정을 통해 어업보호관할권을 행사할 수 있다. 영해선 외의 어업보호에 관한 입법례는 미국, 러시아, 영국, 뉴질랜드 등의 사례에서 찾을 수 있다. 그리고 한국은 일본의 맥아더 라인 침범이 심각한 수준임을 감안할 때, 아국의 어업경제를 위한 어업보호관할권을 주장해야 한다. 한국이 일방적으로 어업보호관할권을 주장할 시 인접국의 반대가 있을 수 있지만, 제2차 세계대전 종전 후 각국의 법학자 및 전문가들은 어업보호권이 일방적 선언으로 취해진다고 주장했다. 또한 국제사회는 3해리의 영해범위로는 어

한해협과 동의어이지만, 보고서의 전체내용과 당시 한국 정부의 주장을 종합했을 때, 대한해협이 아닌 한국 연안 혹은 한국 근해로 해석하는 것이 적절할 것으로 보인다.

58) 외무부 정무과, 「아국연안해어업보호정책에 관한 품의와 양청의 건」, 문서철명 : 한국의 어업 보호 정책 : 평화선 선포, 1949-52, 등록번호 : 458, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1949-1952, 프레임번호 : 1354-1369.

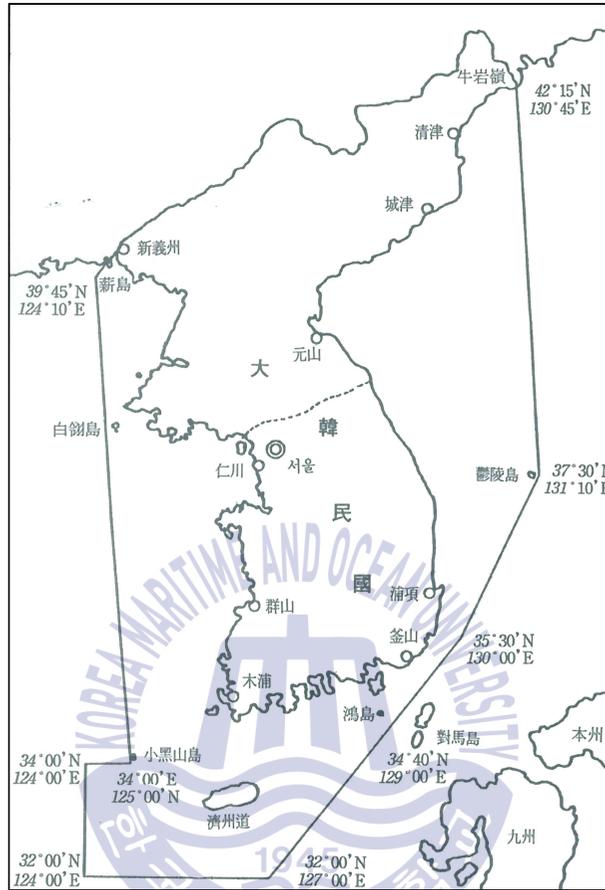
업보호가 불가능하다는 점, 국제어업자원 보호를 위해 협정을 맺어야 한다는 점에서 의견의 일치를 보고 있다.

보고서는 어업자원 보호라는 보편적 의무가 이행될 때, 공해자유원칙에 따른 권리 행사가 보장된다고 설명했다. 만약 어업자원 보호라는 보편적 의무를 위반한다면, 이것은 공해자유원칙에 따른 권리를 남용하는 것이다. 이러한 관점에서 일본 어선이 맥아더 라인을 넘어 아국의 연안 및 영해를 침범하고, 남획을 자행하는 것은 어업자원의 보호라는 보편적 의무를 위반하는 것이다. 따라서 일본은 한국과 공동책임을 부담할 의사와 자격이 없고, 한국이 일반 연안국가의 형평원칙에 따라 어업보호관할권을 요구하는 것은 국제어업보호원칙과 국제어업의 정의에 합치되는 것이다.

마지막으로 보고서는 아국 연해 어족생태에 관한 과학적 사실에 근거해서 어업보호법을 제정할 것을 권고했다. 그리고 외교 교섭을 위해 영해선 외의 관할권이 적용되는 거리와 구역, 피보호어족의 현실적 생태, 국내법조치로서의 어업보호 실정, 어업보호관할권 주장이 외국어업에 주는 영향(특히 어업독점의 유무)에 관한 자료를 제공할 것을 요청했다.

어업보호관할권을 주장하기 위한 구체적인 방안은 상공부 수산국의 구상에서 시작되었다. 상공부는 미국의 트루먼 선언(Truman Proclamations)⁵⁹과 중남미 국가들의 해양관할권 및 대륙붕에 관한 선언들을 선례로 한 어업관할수역안을 구상했다. 상공부의 어업관할수역안은 일제강점기 시절인 1929년 조선총독부가 설정한 트롤어업 금지구역을 기준으로 설정되었다. 상공부가 조선총독부의 트롤어업 금지구역을 기준으로 삼은 이유는 과거 일본이 한반도 근해 어장을 보호하기 위해 스스로 설정한 조치였기 때문에, 일본이 반발할 명분을 약화시킬 수 있으리라 판단했기 때문이었다.

59) 1945년 9월 28일 미국의 트루먼(Harry S. Truman) 대통령은 ‘대통령 선언 2667 - 대륙붕의 지하 및 해저의 천연자원에 관한 미국의 정책(Proclamation 2667 - Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf)’과 ‘대통령 선언 2668 - 공해 수역에서의 연안어업에 관한 미국의 정책(Proclamation 2668 - Policy of the United States with Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas)’이라는 2가지의 선언을 발표했다. 본 연구에서 언급하는 트루먼 선언은 2가지의 선언을 통칭한 것이다.



<그림 3> 어업관할수역안(60)

동 작업을 주도하고 있었던 수산국 어로과장 지철근에 의하면, 당시 어업관할수역선 획선 작업을 위해 한국이 보유한 어장도뿐만 아니라 당시 일본 수산업계에서 사용되는 한반도 근해 어장도도 입수하여 근거로 활용했다고 한다. 어업관할수역선 획선 시 4가지의 고려사항이 있었는데, 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 동해안은 장래에 있을 통일을 고려하여 함경북도 경흥군 우암령 고점을 기점으로 트롤어업 금지구역선을 따라 획선하되, 울릉도를 포함시켰다. 구체적으로는 고등어, 정어리, 꽁치, 명태, 광어 등의 주요 어족이 분포하는 어장을 고려한 것이었다. 둘째, 동남해안은 한·일 양국 어민이 서로 가깝게 조업하는 수

60) 지철근(c), 전게서, 124쪽.

역이므로, 갈등을 예방하기 위해 양국 간의 중간선으로 획선하였다. 셋째, 남서해안은 주요 어족의 산란장이 형성되어 있으므로, 특히 제주도 서해안 측을 돌출시켰고, 다시 트롤어업 금지구역선의 종점과 연결시켰다. 넷째, 서해안은 해방 후 조기, 도미, 고등어 등의 어족이 급격하게 감소하고 있는 점을 고려하여 평안북도 마안도에서 신도를 연결하고, 다시 소흑산도로 연결하였다. 이러한 상공부의 어업관할수역안은 어업보호를 통한 한국 어업의 재건과 생산성 유지가 주 목표였다.⁶¹⁾

상공부의 어업관할수역안은 외무부로 넘겨졌다. 외무부는 상공부의 안에 대부분 찬성했지만, 어업관할수역 내에 독도가 포함되지 않은 점을 문제 삼았다. 상공부는 어업관할수역 내에 독도를 포함시키지 않은 이유로 독도를 포함할 시 일본을 불필요하게 자극할 수 있고, 관할수역의 범위가 200해리 가까이 되어 주변국으로부터 비판받을 우려가 있다고 설명했다. 그리고 현재의 안으로도 한반도의 실질적인 주요어장을 모두 포함하고 있어 어업문제 해결에 큰 무리가 없다는 주장을 했다. 하지만 외무부는 어업관할수역 내에 독도를 포함하지 않을 경우 독도가 한국의 영토가 아니라는 인식을 줄 수 있으므로 반드시 포함시켜야 한다고 주장했다. 결국 어업관할수역 내에 독도를 포함시키자는 외무부의 주장이 관철되어 어업관할수역안이 수정되었는데, 이를 당시 외무부 장관의 이름을 따서 ‘변영태 추가안(卞榮泰 追加案)’이라 불렀다.⁶²⁾ 어업문제만을 다루는 상공부의 안은 외무부를 거쳐 영토적 성격이 추가되었다.

1951년 8월 25일 개최된 대일어업협정에 관한 합석회의에서는 어업관할수역 문제가 논의되었다. 본 회의에서는 대일평화조약 발효 후 맥아더 라인이 자연 소멸될 것이라는 점을 전제로 어업관할수역이 선포되어야 한다는 데 의견을 모았다. 어업관할수역의 범위는 해수 및 어족의 생태상황을 조사하여 기술적으로 확정할 것이며, 현 맥아더 라인 보다는 조금 확장될 것이라고 보았다. 어업관할수역의 외국 사례로는 미국의 트루먼 선언(1949년 1월 16일), 미국·캐나다 어업협정(1930년 7월 26일), 국제포경취체조약(1946년 12월 2일), 북대서양어업에

61) 지철근(a), 전게서, 111-119쪽.

62) 상게서, 120-121쪽.

관한 국제조약(1949년 2월 8일), 미국·코스타리카 어업조약 등이 제시되었다. 그리고 선포 시기는 대일평화조약 체결 전에 이루어져야 하며, 대일어업협정은 대일평화조약 발효 전에 교섭해야 한다고 결의했다.⁶³⁾

1951년 9월 7일 개최된 제98회 임시국무회의에서도 비슷한 결론이 내려졌다. 본 회의에서 어업관할수역이란 명칭은 어업보호수역으로 바뀌었는데, 의결 요지를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 아국은 맥아더 라인의 혜택을 받고 있지만, 이것은 GHQ/SCAP가 어업자원 보호 등의 다양한 목적 수행을 위해 일본 주변에 설정한 선이다. 둘째, 미국의 트루먼 선언 및 남미 국가들의 해양관할권 선언을 볼 때, 공해상의 일정 수역에서 어업자원 및 대륙붕 해저자원 보호를 위한 관할권 선언은 국제추세이다. 셋째, 아국 연근해의 어업자원을 보호하고, 지속적인 생산성을 유지하기 위해서는 어업보호수역의 설정이 필수적이다. 넷째, 어업보호수역의 설정은 대일어업협정 체결 시 한국의 입장을 분명하게 할 수 있다. 다섯째, 대일평화조약이 발효되면, 맥아더 라인이 철폐되어 일본 어선의 침범과 남획이 극심해질 것이므로 맥아더 라인 철폐 이전에 어업보호수역선이 설정되어야 한다. 여섯째, 제2차 세계대전 시기까지는 어업 관련 수역 선포 시 이해관계국의 명시적 또는 묵시적 동의를 필요로 했지만, 종전 후에는 연안 국가들이 자국 어업자원 보호를 위해 일방적으로 관할권을 선포하는 추세이다. 일곱째, 맥아더 라인이 철폐되면 일본 어선의 침범으로 한반도 근해 어장이 황폐화될 것이기 때문에 어업보호수역을 설정하여 외국 어선이 동 수역 내에서 어획을 할 수 없도록 금지 조치를 해야 한다.⁶⁴⁾

국무회의에서 의결된 어업보호수역 선포안은 의결 다음날인 1951년 9월 8일에 이승만 대통령에게 보고되었다. 그런데 이승만 대통령은 어업보호수역 선포안을 승인하지 않았다. 왜냐하면 당시 이승만 대통령은 대일평화조약 상에 맥아더 라인의 존속 규정을 포함시키는 일을 최우선시하고 있었기 때문이었다. 이승만 대통령은 맥아더 라인이 어업자원 보호 측면뿐만 아니라 안보 측면에서

63) 외무부 정무과, 「맥라인의 확보와 어업협정에 관한 건」, 문서철명 : 한국의 어업 보호 정책 : 평화선 선포, 1949-52, 등록번호 : 458, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1949-1952, 프레임번호 : 1422-1427.

64) 지철근(a), 전게서, 124-125쪽.

도 중요한 의의가 있다고 보았다. 또한 한국이 스스로 맥아더 라인을 포기하고, 어업보호수역을 선포하는 것은 시기상조라고 판단했다.⁶⁵⁾

하지만 이러한 기대와는 달리 대일평화조약 상에 맥아더 라인 존속 규정을 포함시키는 일은 성사되지 않았다. 대일평화조약 발효와 함께 맥아더 라인의 철폐는 기정사실화되었다. 대신 한국은 대일평화조약 제9조⁶⁶⁾ 및 제21조⁶⁷⁾의 규정에 따라 일본과 어업협정을 체결할 권리가 있었다. 이에 한국은 대일평화조약 발효 이전에 일본과 어업문제를 논의하기 위해 한일회담 예비회담(1951.10.24. ~ 12. 4.)에서 어업협정에 관한 교섭을 요청했다. 하지만 일본은 준비부족을 이유로 어업문제에 관한 의제 선정조차 거부했다. 일본은 한국과의 어업 교섭은 회피했지만, 미국·캐나다 등과는 어업협정 교섭을 마무리하는 등 이중적인 행태를 보이고 있었다.⁶⁸⁾ 이러한 이중적인 행태에 대해 한국 외무부는 일본이 주권회복 이후 유리한 위치에서 한국과 회담을 진행하겠다는 지연전술을 쓰고 있다고 파악했다.⁶⁹⁾

제5절 인접해양에 대한 주권에 관한 선언

맥아더 라인의 철폐가 확실시되고, 일본이 어업협정 교섭을 회피하자 이승만 대통령은 국무회의에서 의결된 어업보호수역 선포안을 재검토하도록 지시했다. 경무대에서 이루어진 이 작업은 기존의 안에 대륙붕 광물자원의 보호·개발·

65) 김동조, 「회상30년 한일회담」(서울 : 중앙일보사, 1986), 18쪽.

66) <대일평화조약 제9조>

일본은 공해상의 어업의 규제나 제한, 그리고 어업의 보존 및 발전을 규정하는 양자간 및 다자간 협정을 체결하기를 바라는 연합국들과 즉각 협상을 시작한다(Japan will enter promptly into negotiations with the Allied Powers so desiring for the conclusion of bilateral and multilateral agreements providing for the regulation or limitation of fishing and the conservation and development of fisheries on the high seas).

67) <대일평화조약 제21조>

중국은 본 조약 제 25조의 규정에 관계없이, 제10조 및 제14조(a)2의 이익을 받을 권리를 가지며, 한국은 제2조, 제4조, 제9조 및 제12조의 이익을 받을 권리를 가진다(Notwithstanding the provisions of Article 25 of the present Treaty, China shall be entitled to the benefits of Articles 10 and 14(a)2 ; and Korea th the benefits of Articles 2, 4, 9 and 12 of the present Treaty).

68) 박 실, 「한국외교비사」(서울 : 기린원, 1980), 282-283쪽.

69) 외무부 정무국, 전계서, 60쪽.

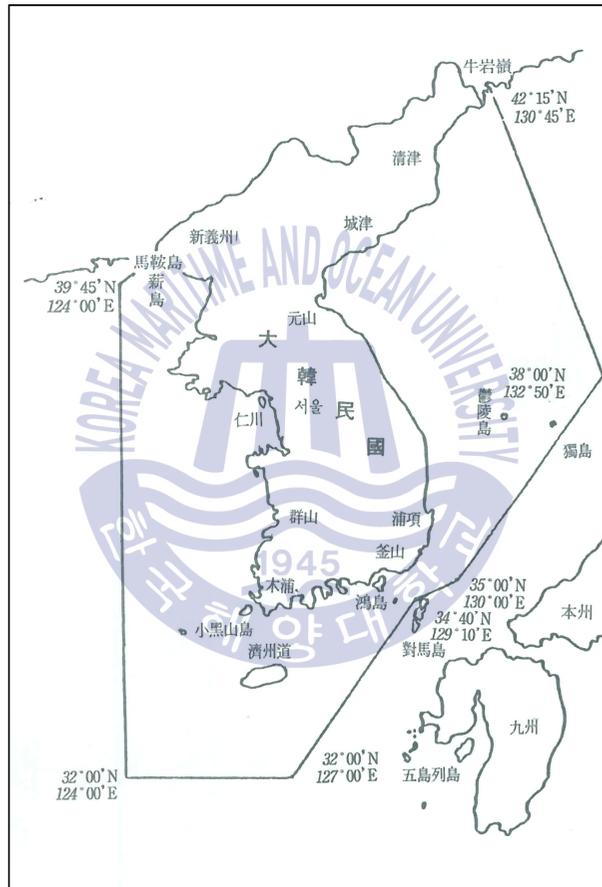
활용 문제 및 국방상의 안보문제를 포함시켰다. 다시 말해 기존의 어업보호구역 선포안보다 훨씬 강력하고 포괄적인 성격의 획선작업이 이루어졌다. 동해안은 외무부의 주장대로 독도를 포함시켰고, 서해안은 기존의 안보다 바깥쪽으로 확대시켰다.⁷⁰⁾ 그리고 마침내 이 수정안은 1952년 1월 18일 국무원 고시 제14호 ‘인접해양에 대한 주권에 관한 선언(이하 해양주권 선언)’으로 발표되었다.

〈표 2〉 인접해양에 대한 주권에 관한 선언(평화선 선언)⁷¹⁾

<p>확정된 국제적 선례에 의거하고 국가의 복지와 방어를 영원히 보장하지 않으면 안될 요구에 의하여 대한민국 대통령은 다음과 같이 선언한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대한민국 정부는 국가의 영토인 한반도 및 도서의 해안에 인접한 해방(海棚)의 상하에 기지(既知)되고, 또는 장래에 발견될 모든 자연자원 광물 및 수산물을 국가에 가장 이롭게 보호보존 및 이용하기 위하여 그 심도 여하를 불문하고 인접 해방에 대한 국가의 주권을 보존하며 또 행사한다. 2. 대한민국 정부는 국가의 영토인 한반도 및 도서의 해안에 인접한 해양의 상하 및 내에 존재하는 모든 자연자원 및 재부(財富)를 보유·보호·보존 및 이용하는 데 필요한 아래와 여(如)히 한정된 연장해안에 공(巨)하여 그 심도 여하를 불구하고 인접 해양에 대한 국가의 주권을 보지(保持)하며 또 행사한다. 특히 어족 같은 감소될 우려가 있는 자원 및 재부가 한국 주민에게 손해가 되도록 개발되거나, 또는 국가의 손상이 되도록 감소 혹은 고갈되지 않게 하기 위하여 수산업과 어렵업(漁獵業)을 정부의 감독 하에 둔다. 3. 대한민국 정부는 이로써 대한민국 정부의 관할권과 지배권에 있는 상술한 해양의 상하 및 내에 존재하는 자연자원 및 재부를 감독하며 또 보호할 수역을 한정할 아래에 명시된 경계선을 선언하며 또 유지한다. 이 경계선은 장래에 구명될 새로운 발견, 연구 또는 권익의 출현으로 인하여 발생하는 신 정세에 맞추어 수정할 수 있음을 겸하여 선언한다. 대한민국의 주권과 보호 하에 있는 수역은 한반도 및 그 부속도서의 해안과 아래의 제선(諸線)을 연결함으로써 조성되는 경계선 간의 해양이다. <ol style="list-style-type: none"> (1) 함경북도 경흥군(慶興郡) 우암영(牛岩嶺) 고정(高頂)으로부터 북위 42도 15분 동경 130도 45분의 점에 이르는 선 (2) 북위 42도 15분 동경 130도 45분의 점으로부터 북위 38도 동경 132도 50분의 점에 이르는 선 (3) 북위 38도 동경 132도 50분의 점으로부터 북위 35도 동경 130도의 점에 이르는 선 (4) 북위 35도 동경 130도의 점으로부터 북위 34도 40분 동경 129도 10분의 점에 이르는 선 (5) 북위 34도 40분 동경 129도 10분의 점으로부터 북위 32도 동경 127도의 점에 이르는 선

70) 지철근(a), 전게서, 128-129쪽.

- (6) 북위 32도 동경 127도의 점으로부터 북위 32도 동경 124도의 점에 이르는 선
 (7) 북위 32도 동경 124도의 점으로부터 북위 39도 45분 동경 124도의 점에 이르는 선
 (8) 북위 39도 45분 동경 124도의 점으로부터(평안북도 용천군 신도열도) 마안도 서단에 이르는 선
 (9) 마안도 서단으로부터 북으로 한만 국경의 서단과 교차되는 직선
4. 인접 해양에 대한 본 주권의 선언은 공해상의 자유항행권(自由航行權)을 방해하지 않는다.



<그림 4> 평화선⁷²⁾

71) 한국사데이터베이스, http://db.history.go.kr/item/level.do?levelId=dh_024_1952_01_18_0020 (검색일 : 2018년 4월 14일).

72) 지철근(c), 전계서, 126쪽.

해양주권 선언은 가까운 미래에 ‘평화선 선언’으로 불리게 되었는데, 평화선이라는 명칭의 기원은 1953년 1월 28일 조정환 외무부 차관이 주한 영국공사에게 보낸 서한에 근거했다고 알려져 있다. 서한의 내용을 살펴보면, 한국 정부는 일본 어부들이 침략적 행위를 지속하고 있어 한·일 양국 간에 충돌 위험이 있으므로 양국 사이에 평화적 관계의 수립을 위한 선(line)이 필요하다고 주장했다.⁷³⁾ 또한 1953년 2월 8일 발표된 이승만 대통령의 성명 역시 평화선이라는 명칭 확립에 큰 영향을 미쳤다. 해양주권 선언 이후 일본뿐만 아니라 미국·영국·중화민국(대만) 등 우방국들까지 반발하자, 이승만 대통령은 동 성명을 통해 해양주권 선언, 즉, 해양 획정선 설정의 주목적이 한국과 일본의 평화유지에 있다고 천명한 것이다.⁷⁴⁾ 그리고 1953년 9월 11일에 이르러서는 한국정부 대변인에 의해 평화선이 공식적인 명칭으로 사용되었다.⁷⁵⁾

앞서 살펴보았듯, 평화선이 선포된 배경은 오랜 과거부터 지속된 일본의 한반도 연안 어장 침탈 문제와 이로 인한 한반도 연안 어장의 황폐화 문제에 있었다. 그리고 보다 직접적인 배경은 맥아더 라인의 철폐 확정과 일본의 한일어업협정 교섭 회피였다고 설명할 수 있다. 즉, 평화선은 일본으로부터 한반도의 어업자원을 보호하는 것을 최우선 목적으로 설정된 것이라 볼 수 있다. 평화선의 원형이 조선총독부의 트롤어업 금지구역선과 GHQ/SCAP의 맥아더 라인, 한국 정부의 어업관할(보호)수역선에서 비롯되었다는 점도 이러한 사실을 증명하고 있다.

하지만 평화선은 경무대의 최종작업을 거치면서 보다 복합적인 성격을 띠게 되었다. 평화선 선언의 내용을 살펴보면 이러한 복합적 성격을 확인할 수 있다. 평화선 선언은 전문과 4개의 조항으로 구성되어 있다. 전문에서는 평화선의 설정 근거로 확정된 국제적 선례를 제시하고 있고, 설정 목적으로 국가적 복지

73) 외무부 정무 제1과, 「인접해양 주권선언에 대한 재한영국공사의 각서의 건」, 문서철명 : 평화선 선포와 관련된 제문제, 1953-55, 등록번호 : 328, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1953-1955, 프레임번호 : 0099-0101.

74) 박 실, 전계서, 280-281쪽; 지철근(a), 전계서, 172쪽.

75) 외무부 정무 제1과, 「Chronological Highlights of the Peace Line Issue」, 문서철명 : 평화선 선포와 관련된 제문제, 1953-55, 등록번호 : 328, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1953-1955, 프레임번호 : 0179.

및 방어의 필요성을 제시하고 있다. 먼저 ‘확정된 국제적 선례’는 미국의 트루먼 선언과 중남미 국가들의 해양관할권 및 대륙붕 선언으로 볼 수 있고, 국가적 복지 및 방어의 필요성은 국가경제 및 국방의 필요성을 의미한다고 볼 수 있다.

제1항과 제2항에서는 한반도 인접수역 및 대륙붕(해붕)과 해당수역에 존재하는 천연자원(어족, 광물 등)에 대한 주권행사를 규정하고 있다. 또한 평화선이 정세의 변화에 따라 수정될 수 있음을 규정하였는데, 이것은 국제해양법질서의 변화와 주변국(일본)과의 협상을 염두에 둔 내용으로 해석할 수 있다.

제3항은 주권행사의 공간적 범위를 구획한 좌표를 제시했는데, 북한을 포함한 한반도 전체를 기준으로 구획되었고, 독도가 포함되었다. 북한 지역을 포함한 것은 대한민국이 한반도 내의 유일한 합법 정부임을 나타낸 것이고, 독도 포함은 한국의 독도 영유권을 천명한 것이다. 그리고 이러한 구획에 따라 평화선 내 일부수역은 200해리에 가까울 정도로 광범위한 수역이 포함되도록 설정되었다.

제4항은 공해상 자유항행의 권리를 보장한다는 내용으로, 평화선이 국제법상 공해자유의 원칙(Freedom of the High Seas)을 침해하지 않고, 평화선 이내 수역에서 한국의 주권행사가 제한된다는 점을 알 수 있다.

第3章 平和線 宣言 以後 經過

제1절 평화선 선언 이후 각국의 반응

평화선 선언 직후인 1952년 1월 19일 한국 정부는 GHQ/SCAP 당국을 통해 동 선언을 일본 측에 통고했다.⁷⁶⁾ 이에 일본은 즉각적으로 반발했다. 1952년 1월 24일 일본 정부는 성명을 통해 평화선 선언이 공해상에 국가 주권을 일방적으로 선포한 것으로서 전례에 없는 일이라며 비판했다. 또한 한국은 공해자유의 원칙을 준수해야 하며, 한·일 간의 우호관계를 각별히 검토해야 한다고 주장했다. 특히 일본은 독도가 평화선 이내 수역으로 포함된 것을 두고 영토에 대한 침해라며 민감하게 반응했다. 이외에도 일본은 평화선 선언 내 외국어선의 어업활동 규제기준이 불분명함을 지적했고, 동 선언 제3항에 규정된 일부 문구⁷⁷⁾를 근거로 평화선이 장래에 있을 한일어업협정을 염두에 둔 협상카드가 아니냐는 의문도 제기했다.⁷⁸⁾ 그리고 며칠 뒤인 1월 28일 일본 외무성은 주일 한국대표부에 항의 구술서를 전달했다. 구술서는 앞선 성명에서와 마찬가지로 평화선이 공해자유의 원칙에 어긋나고, 일본 영토인 독도에 대한 영유권을 주장하고 있어 인정할 수 없다는 내용으로 구성되어 있었다.⁷⁹⁾ 평화선에 대한 반발 움직임은 일본 정부차원에서 뿐만 아니라 민간 영역에서도 나타났다. 일본 언론은 평화선 선언에 대한 비판 기사를 대대적으로 보도하여 갈등을 증폭시켰다. 일본 수산업계는 평화선 선언을 일본 수산업을 위협하는 중대 사안으로 파악했다.⁸⁰⁾ 특히 한반도 연안 어장에서 활동해온 서일본 지역 어민들은 평화선 철폐 시위를 벌이기도 했다.⁸¹⁾ 이러한 과정 중 일본에서는 평화선이라는 명칭

76) 외무부 정무 제1과, 「Chronological Highlights of the Peace Line Issue」, 문서철명 : 평화선 선포와 관련된 제문제, 1953-55, 등록번호 : 328, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1953-1955, 프레임번호 : 0178.

77) “이 경계선은 장래에 구명될 새로운 발견, 연구 또는 권익의 출현으로 인하여 발생하는 신정세에 맞추어 수정할 수 있음을 겸하여 선언한다.”

78) 지철근(a), 전게서, 173쪽.

79) 최영호, “한국과의 어업협정 교섭을 위한 1952년 일본 측 기본방침에 관한 연구”, 「동북아역사논총」 제50호, 동북아역사재단(2015), 22-23쪽.

80) 당시 평화선 이내 수역에서 어업활동을 해온 일본 어선의 수는 약 2,500척이었고, 일본 어부의 수는 약 4만 명에 이르렀다. 박진희(a), 전계논문, 86쪽.

대신 주로 ‘이승만 라인(Syngman Rhee Line)’ 또는 ‘이 라인(Rhee Line)’이라는 명칭이 사용되었는데, 이것은 반일강경론자인 이승만 대통령이 일방적으로 부당하게 선포한 경계선이라는 인식이 깔린 표현이었다.⁸²⁾

한국은 일본의 주장을 반박했다. 1952년 1월 27일 한국 정부는 성명을 통해 평화선이 미국의 트루먼 대통령 선언 및 중남미 국가들의 해양관할권 선언 등 확립된 국제적 선례를 따른 것임을 다시 강조했다. 그리고 평화선은 맥아더 라인과 달리 일본 어선의 활동을 제한하는 기능을 넘어서, 해당 수역의 천연자원 보호를 위해 한국 어선의 활동도 제한한 조치라고 주장했다. 그리고 며칠 뒤인 2월 8일 한국 정부는 공보부 발표에서 평화선이 한·일 간의 분쟁을 방지하기 위한 잠정적 성격의 조치이고, 평화선 문제는 한일회담에서 논의할 수 있다는 입장을 표명했다.⁸³⁾ 1952년 2월 12일에는 주일대표부가 일본 외무성에 반박 구술서를 전달했다. 구술서에서 한국은 주권국가로서 평화선을 선포할 특권이 있고, 평화선은 한·일 어업문제 해결을 위한 것이며, 공해상 항해의 자유도 보장한다고 주장했다. 또한 독도는 1946년 1월 29일 연합군최고사령부지령 제677호(SCAPIN-677)에 의해 규정된 명백한 한국의 영토라고 반박했다.⁸⁴⁾ 이후 평화선에 대한 일본의 반응과 입장은 뒤에서 자세히 살펴보겠다.

미국은 평화선 선언 직후 상황을 분석하면서 신중한 태도를 보였다. 주한 미국대사관은 미국 국무부에 보낸 보고서에서 평화선이 유엔 또는 미국의 승인 없이 38선 이북 지역에까지 설정된 점을 지적했다. 그리고 미국이 평화선 선언의 전복을 시도할 경우, 한국인들은 미국의 부당 간섭으로 간주할 것이라고 전망했다.⁸⁵⁾ 주한 미국대사관은 한국의 평화선 선포 목적이 향후 한일어업회담에서의 교섭위치 확보에 있다고 판단했다.⁸⁶⁾

1952년 2월 11일 미국은 주한 미국대사 각서 제167호를 통해 한국의 평화선

81) 지철근(a), 전게서, 174-175쪽.

82) 오제연, 전계논문, 19쪽.

83) 최영호, 전계논문, 23쪽.

84) 박진희(a), 전계논문, 87쪽.

85) 국사편찬위원회 편(b), 「자료대한민국사 1952년 1~3월」 24권(과천 : 국사편찬위원회, 2007), 262쪽.

86) 상계서, 322-323쪽.

선언에 공식 항의했다. 미국의 항의내용을 살펴보면, 한국은 평화선 선언으로 공해로 간주되던 광범위한 수역에서 배타적인 관할권을 행사하게 되었고, 이로 인해 해당수역 및 공역(air space)에서 외국선박과 항공기의 자유로운 운항이 제한될 우려가 생겼다. 미국은 비록 선언문 제4항에 공해상의 자유항행권 보장 규정이 있으나, 이것이 국제법에서 파생된 권리가 아니라 한국에 의해 부여된 특권으로 받아들여질 수 있다고 지적했다. 그리고 선언문에 명시된 국제선례라는 것이 과연 국제법적으로 확립된 것인지에 대해서도 의문스럽고, 평화선 선언은 1945년 미국이 발표한 2가지의 트루먼 선언과도 상이한 조치라고 평했다. 평화선 선언은 공해상에 주권을 선포한 영해 확장 조치인 반면에, 트루먼 선언은 영해의 확장을 고려하지 않고, 해저 및 하층토의 천연자원과 공해어업자원의 생산성 유지와 관련된 조치라는 것이다. 그리고 미국은 영해 3해리설을 항상 지지해왔으며, 3해리 영해 바깥의 공해에 대한 영해 주장을 거부해왔음을 밝혔다. 미국은 한·일 간의 어업 문제가 양국 간 협상으로 공평하게 타결되길 바란다는 입장을 밝혔다.⁸⁷⁾

이에 한국 외무부는 2월 13일 주한 미국대사관에 평화선 선언문을 설명하는 각서를 전달했다.⁸⁸⁾ 동 각서에서 한국은 평화선 선언이 영해 확장과는 무관하며, 선언문에서의 ‘주권’이란 용어는 절대적인 의미의 주권 개념이라기보다, 트루먼 선언에서 언급된 ‘관할권 및 통제(jurisdiction and control)’ 개념에 가깝다고 해명했다. 그리고 평화선은 대륙붕과 그 상부수역에만 적용될 뿐 상공은 적용 대상이 아니라고 설명했다.⁸⁹⁾ 이후 이승만 대통령은 미국의 우려를 불식시키려는 의도에서 무초(John J. Muccio) 주한 미국대사에게 ‘미국 어선은 해당 사항 없으니, 고기 잡으러 와도 좋다’고 말했다고 전해진다.⁹⁰⁾

87) 외무부 정무국, 「A copy of the American Embassy's Note No.167, and Memorandum」, 문서철명 : 한국의 어업 보호 정책 : 평화선 선포, 1949-52, 등록번호 : 458, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1949-1952, 프레임번호 : 1494-1498.

88) 외무부 정무 제1과, 「Chronological Highlights of the Peace Line Issue」, 문서철명 : 평화선 선포와 관련된 제문제, 1953-55, 등록번호 : 328, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1953-1955, 프레임번호 : 0178.

89) The Ministry of Foreign Affairs, *The View of the Korea Government, Selected Documents, and Thesis on Peace Line*(Reference Material Series No. F.P.A. - P.12) vol.1(발행일자 미상), pp. 72-76; 정인섭(a), 전계논문, 26쪽에서 재인용.

90) 박 실, 전계서, 286쪽.

1959년 5월 27일 주한 미국대사는 맥아더 라인에 평화선의 선례가 아닐뿐더러, 평화선 선언에 어떠한 타당성도 제공하지 않는다고 주장했다. 맥아더 라인은 일본을 점령한 연합군이 일본 선박의 운항을 통제할 것일 뿐, 관할권이나 국가 경계와도 무관하고, 한국의 해양자원을 보호하기 위한 목적도 아니었다는 것이다. 그리고 미국 측은 평화선이 어업자원 보호를 위한 불가피한 조치라는 주장에 동의할 수 없다고 했다. 1955년 로마수산회의(Rome Fishery Conference)⁹¹⁾ 권고나 1958년 ‘어업과 공해의 생물자원보전에 관한 협약(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas)’이 연안국의 특수한 이익을 인정하는 것은 사실이지만, 일방적 조치에 있어서는 제한을 두고 있다고 설명했다. 또한 미국은 평화선이 공산세력의 침투 및 침략을 방어하기 위해 필요하다는 주장에도 동의할 수 없다고 했다. 연안국의 안보문제와 관련하여 국제법이 허용하는 활동이란 ① 합법적인 활동에 종사하는 외국 선박을 방해하지 않는 선에서의 공해 순찰활동, ② 해안선 기준 12해리(nautical mile) 이내에서의 밀수 및 침입 방지활동이다. 따라서 연안국이 국가안보를 위해 배타적인 관할권을 주장하고 영해를 확대하는 것은 인정할 수 없고, 자유세계의 방위에도 악영향을 미칠 수 있다는 것이다.⁹²⁾ 1961년 8월 9일에도 미국 국무성은 평화선의 설치와 유지에 반대하고, 한일어업협정 체결 시 평화선은 소멸되어야 한다고 주장했다.⁹³⁾

이외에 영국, 중화민국(대만), 캐나다와 같은 자유우방 국가들도 평화선 선언에 반발했다.⁹⁴⁾ 1952년 6월 11일 주한 중화민국대사는 평화선 선언이 중화민국의 권리와 이익을 침해한다고 항의했다. 중화민국은 평화선 선언이 공해상에 국가주권을 선포한 것이므로, 사실상 공해상에 영해를 선포한 것이라고 간주했

91) 1955년 해양생물자원 보존에 관한 국제기술회의

92) 외무부 아주과, 「Report on Conversation with Ambassador Walter C. Dowling on the Problems of the Peace Line, etc.」, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 어업 및 평화선위원회 회의록 및 기본정책, 1961.10-62.3.5, 등록번호 : 729, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1961-1962, 프레임번호 : 0231-0233.

93) 외무부 아주과, 「한일회담에 관한 건」, 문서철명 : 제6차 한·일회담(1961.10.20.-64.4) 예비교섭 V.1 7-8월, 등록번호 : 720, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1961, 프레임번호 : 0121-0122.

94) 원용석, 「한일회담 14년」(서울 : 삼화, 1965), 86쪽; 조윤수(a), 전계논문, 216쪽.

다. 중화민국은 평화선 선언이 공해를 이용하려는 자국 국민의 권리와 이익에 악영향을 줄 것이라고 우려했다. 그러자 한국은 보름 후인 6월 26일 외무부 차관을 통해 평화선 선언이 영해 선포와 무관하고, 중화민국 국민의 권리와 이익을 침해하지 않을 것이라는 입장을 전달했다.⁹⁵⁾

이듬해인 1953년 1월 12일에는 주한 영국공사가 평화선 선언을 인정할 수 없다고 통보했다. 영국은 한국이 국제법을 준수해야 한다고 권고하면서, 특별한 역사적 이유 없이 100페딤(fathom) 이상의 대륙붕에 주권을 행사하거나, 연안에서 3해리 이상 떨어진 대륙붕 상부수역에 주권을 행사하는 것은 모두 국제법에 어긋난다고 주장했다. 그리고 다른 국가와 이해관계가 겹칠 때는 일방적 선언이 아닌, 상호 토론과 동의에 의한 결정이 이루어져야 한다고 주장했다. 영국은 한국이 평화선 선언의 근거로 인용한 국제선례가 동 선언을 정당화시킬 수 없다고도 지적했다.⁹⁶⁾ 이에 한국 정부는 1월 28일 주한 영국공사에게 보내는 서한을 통해 영국이 평화선에 대해 오해하고 있다면서 유감을 표시했다. 한국은 영국 측이 일부 언론의 잘못된 보도에 오해하고 있고, 평화선은 모든 국가에게 개방된 공해상의 특권문제와는 무관하다고 설명했다. 그리고 평화선은 한국과 일본 간의 어업 및 해양자원 문제를 평화적으로 해결하기 위해 설정한 선이며, 일본의 침략적 행태가 지속되고 있기 때문에 매우 중요한 사안이라고 답변했다.⁹⁷⁾

영국은 1962년에도 평화선에 반대하는 의견을 제시했다. 영국은 평화선의 근거로 활용되는 중남미국가들의 선언이 공해상의 일방적 조치이므로 무효라고 설명했다. 그리고 1958년 ‘어업과 공해의 생물자원보전에 관한 협약’이 연안국의 특별한 이익을 인정한 것은 사실이지만, 일방적 보존조치를 위해서는 엄격

95) 외무부 정무 제1과, 「해양주권선언에 관한 자료송부에 관한 건」, 문서철명 : 평화선 선포와 관련된 제문제, 1953-55, 등록번호 : 328, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1953-1955, 프레임번호 : 0123-0124.

96) 외무부 정무 제1과, 「인접해양주권선언에 대한 재한영국공사의 각서에 관한 건」, 문서철명 : 평화선 선포와 관련된 제문제, 1953-55, 등록번호 : 328, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1953-1955, 프레임번호 : 0097.

97) 외무부 정무 제1과, 「인접해양주권선언에 대한 재한영국공사의 각서의 건」, 문서철명 : 평화선 선포와 관련된 제문제, 1953-55, 등록번호 : 328, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1953-1955, 프레임번호 : 0100-0101.

한 조건을 갖추어야 한다고 설명했다. 그 조건이란 첫째, 당사국 간의 합의 도출이 실패한 경우, 둘째, 적절한 과학적 조사연구에 근거한 경우, 셋째, 외국어 민을 불리하게 차별하지 않는 경우이다.⁹⁸⁾

반면 평화선 선언에 긍정적인 반응을 보이는 국가들도 있었다. 호주와 노르웨이는 평화선 선언에 큰 관심을 표명했고, 주일대표부에 평화선 선언문의 사본을 요청하기도 했다. 호주·노르웨이 사절단은 평화선 선언에 대한 관심과 지지를 표명하면서 동 선언을 연구하겠다는 의사를 밝히기도 했다.⁹⁹⁾ 당시 일본과 어업협상을 진행 중이었던 호주는 일본과의 협상이 결렬되자 1953년 9월 11일 대륙붕에 관한 주권 및 어업관할구역 설정을 선언했다.¹⁰⁰⁾

이처럼 한국의 평화선 선언은 일본의 강력한 반발뿐만 아니라 여타 국가들로부터도 논란을 일으킨 사건이었다. 자유우방국가들의 반발에도 불구하고 한국 정부는 평화선 설정의 당위성을 강조했다며, 평화선의 실질적인 효력을 발생시켰다.

제2절 한·일 간 평화선 분쟁과 양국의 대응¹⁰¹⁾

I. 분쟁의 고조와 클라크 라인의 설정

98) 외무부 아주과, 「The Korean Position on the Peace Line」, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 어업 및 평화선위원회 회의록 및 기본정책, 1961.10-62.3.5, 등록번호 : 729, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1961-1962, 프레임번호 : 0250.

99) 「경향신문」, “해양주권선언에 동경외교계서 지지표명, 일본은 회담에 비타협적 태도”, 1952년 2월 2일자.

100) 박진희(c), “한국의 대일정책과 제1차~제3차 한일회담”, 「사림」 제25호, 수선사학회(2006), 96쪽.

101) 평화선과 관련된 직접적인 분쟁은 대부분 한·일 간에 나타났지만, 중국(중화인민공화국)과도 마찰이 있었다. 1955년 12월 25일 한국 해양경찰대 866정은 평화선을 침범하여 흑산도 서남방 근해에서 조업 중이었던 중국(중공)어선 15척을 발견하여, 5~6척과 총격전을 벌이고 1척을 나포했다. 이때 중국어선에 납치된 한국 경찰관 4명은 중국에서 피랍되었다가 1967년에야 한국으로 귀환했다. 1959년 12월 8일에는 중국어선 6척이 평화선을 침범하여 해양경찰대가 교전 끝에 평화선 밖으로 퇴거시켰다. 1960년 1월 10일에는 해양경찰대 701정이 서해 서청도 62해리 해상에서 중국어선단을 검문하던 중 총격전이 발생하여 5명의 사상자가 나오기도 했다. 하지만 평화선을 둘러싼 한국과 중국의 갈등은 확대되지 않았고, 분쟁화 되지도 않았다. 외무부 아주과, 「중공어선의 평화선 침범에 관한 건」, 문서철명 : 제4차 한·일회담 : 어업 및 평화선위원회 회의록 및 일반문제, 1958-60, 등록번호 : 709, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1958-1960, 프레임번호 : 0152. ; 한국행정연구원 편, 전게서, p. 221.

평화선 선언 직후에는 일본 어선들이 평화선 침범을 자제하면서, 한·일 간에 즉각적인 충돌이 발생하지는 않았다. 하지만 며칠이 지나자 일본 어선들은 한국 해군 경비정을 피해 평화선을 침범했고 조업을 재개했다. 당시 한국은 법제도의 미비로 구(舊)조선어업령과 취체규칙을 원용하는 수준이어서, 현실에 적합한 제도적 대응 기준을 마련하지 못해 단속이 쉽지 않았다. 이러한 상황에서 일본 어선의 평화선 침범이 지속적으로 증가하자, 1952년 7월 18일 이승만 대통령은 한국 해군에 평화선 경비 강화와 평화선 이내 수역에서 조업 중인 외국 선박에 대한 나포를 명령했다.¹⁰²⁾ 이에 한국 해군은 1952년 7월부터 12월까지 평화선 경비를 주 임무로 하는 ‘한산(閑山) 작전¹⁰³⁾’을 펼쳤다. 동 작전에 따라 한국 해군은 1952년 7월 29일 일본 어선 2척을 조사 후 추방시켰고, 9월 12일에는 일본 어선 2척을 나포했으며, 9월 24일에는 일본 어선 60여척을 추적했고, 11월 8일과 11일에는 각각 일본 어선 2척을 조사 후 추방시켰다.¹⁰⁴⁾

한국의 강경조치에 일본은 크게 반발했고, 대응책으로 순시선 파견계획을 입안했다. 이 계획에는 1952년 9월 20일 이후부터 일본 해상보안청과 수산청의 순시선이 평화선 이내 해역에서 경계 작전을 펼친다는 내용이 포함되어 있었다. 이에 한국에서는 1952년 9월 19일 손원일(孫元一) 해군총참모장의 항의가 있었고, 9월 26일에는 한국 정부가 일본 정부에 항의 구술서를 송달했다. 또한 9월 27일 부산지역에서는 ‘해양침범규탄국민총궐기대회’가 열려 일본 어선의 평화선 침범을 성토했다.¹⁰⁵⁾

또한 일본은 1952년 9월 20일 ‘일본경비구역선’, 일명 ‘ABC 라인(ABC Line)’

102) 지철근(a), 전계서, 192쪽.

103) 한국 해군 측 기록에 의하면 평화선 선언 이후 해군은 평화선 수호를 위해 목항(木項) 작전(1951년 10월~12월), 한산(閑山) 작전(1952년 7월~12월), 노량(露梁) 작전(1953년 1월~3월)을 수행했다. 이중 목항작전은 평화선 선언 이전인 1951년에 실시되었으므로 작전의 목적이 평화선 경비에 있었다고 보기는 어렵다. 그런데 한국 해군의 관찬 역사기록인 「대한민국 해군사 작전편 제2집」에서는 목항작전의 목적으로 평화선 경비를 명시하고 있고, 이후 진행된 한산·노량작전이 목항작전과 동일한 성격의 작전이었음을 기술하고 있다. 이는 편찬과정 중에 나타난 오류로 보이므로, 실제로는 한산작전과 노량작전만이 평화선 경비를 목적으로 실시되었다고 볼 수 있다.

104) 해군본부 정훈감실(a), 「대한민국 해군사 작전편 제2집」 (서울 : 해군본부 정훈감실, 1958), 67-68쪽; 「조선일보」, “일본 주장은 사실과 틀린다. 당국 일선 나포 경위를 발표”, 1952년 9월 21일자.

105) 박진희(a), 전계논문, 80쪽.

을 선포했다. 일본 해상보안청이 창안한 ABC 라인은 일본 어선의 보호 및 조업활동의 안전 확보를 위해 설정된 경비구역선이었다. 동 구역선 내에서 일본 해상보안청은 한국 경비정에 의한 일본 어선의 나포활동을 저지하는 경비 임무를 수행했다. ABC 라인은 해역별로 각각 A라인, B라인, C라인으로 세분하여 설정되었는데, 각 구역선의 범위는 다음과 같다. 첫째, A라인은 한반도 동해안에서 독도 사이 3분의 1에 위치한 북위 38도 동경 130도 지점에서 부산 근해인 북위 35도 15분 동경 130도의 지점을 일직선으로 연결한 선이다. 둘째, B라인은 북위 35도 15분 동경 130도의 지점에서 북위 34도 동경 128도 10분의 지점을 일직선으로 연결한 선이다. 셋째, C라인은 목포 근해와 제주도의 중간에 위치한 북위 34도 동경 128도 10분의 지점에서 북위 34도 동경 128도의 지점을 연결한 선이다. 상기의 구획 범위에 따르면, ABC 라인은 평화선 이내수역을 침범하여 한국의 동해 및 서남해안까지 그 범위가 미쳤을 뿐만 아니라, 제주도 근해까지 획선되어 한반도와 제주도 사이를 분리시키고 있었다.¹⁰⁶⁾ 일본은 한반도와 제주도 사이의 해역이 공해(high sea)라고 판단하여 이같이 획선한 것인데, 이러한 입장은 이후 수차례의 한일회담에서도 유지되었다.¹⁰⁷⁾ ABC 라인의 설정으로 한·일간의 긴장은 더욱 고조되었다. 평화선을 경비하는 한국 해군과 ABC 라인을 경비하는 일본 해상보안청 간에 무력충돌이 발생할 위험이 있었다.

이렇듯 한국과 일본의 분쟁이 격화되는 양상을 보이자, 미국은 동 사안이 한국전쟁 수행과 한·일 관계에 부정적인 영향을 미칠 것을 우려하여 중재를 시도했다. 머피(Robert D. Murphy) 주일 미국대사와 클라크(Mark W. Clark) 유엔 군사령관은 평화선 이내 수역에서 조업할 수 있는 일본 어선의 숫자를 일정수준 제한하여 출어를 허가하는 타협안을 제시했으나, 한국이 이를 거부했다.¹⁰⁸⁾

침예해지던 한·일 간의 분쟁은 1952년 9월 26일 클라크 유엔군사령관이 선포한 ‘해상방위봉쇄선’, 일명 ‘클라크 라인(Clark Line)’에 의해 일시적으로 진정되는 추세를 보였다. 클라크 라인은 전시 한국 해안 방어 및 유엔군 해상교통

106) 지철근(a), 전계서, 193-194쪽.

107) 오제연, 전계논문, 22쪽.

108) 지철근(a), 전계서, 193쪽.

로 확보, 공산간첩 침투 방지, 밀수·밀입국 방지를 목적으로 하는 해상방위수역(Sea Defense Zone)선이였다. 모든 선박은 유엔군사령부의 허가 없이는 클라크 라인 이내 수역으로 통과할 수 없었으며, 퇴거명령에 불응할 시 해당 선박은 나포조치 되었다. 그리고 나포된 선박은 부산으로 인도되었으며, 나포 임무는 한국 해군이 담당했다.¹⁰⁹⁾ 일본 어선도 예외 없이 클라크 라인 이내 수역으로의 통과가 금지되었는데, 클라크 라인의 범위가 평화선의 범위와 유사하여 사실상 평화선 이내 수역에서 한국의 어업권익이 보장되는 결과를 초래했다. 다만 클라크 라인이 한국의 영토인 울릉도와 독도를 제외시키고 있어 한국 정부가 유엔군사령부에 수정을 요구하기도 했다. 유엔군사령부는 일시적인 전시 봉쇄선이라는 이유로 한국의 요구를 받아들이지 않았다.¹¹⁰⁾

1952년 9월 30일 한국 해군은 유엔군과 한국 정부의 정식 승인을 받지 않는 선박이 클라크 라인을 침범할 경우 나포하겠다는 성명을 발표했다. 1952년 10월 4일 한국 정부는 대통령 긴급명령 제12호로 ‘포획심판령(捕獲審判令)¹¹¹⁾’을 공포하여, 평화선 및 클라크 라인을 침범한 외국 어선에 대한 법적 규제 장치를 마련했다. 그리고 포획심판령에 의거하여 부산에는 포획심판소(捕獲審判所)가, 서울에는 상소심인 고등포획심판소(高等捕獲審判所)가 개설되었다. 열흘 후인 10월 14일에는 평화선과 클라크 라인을 침범한 선박을 포획심판령에 의거해 처벌하겠다는 법무부 장관의 성명이 발표되었다.¹¹²⁾

클라크 라인의 설정에 일본은 크게 반발했다. 일본 수산청의 분석에 따르면, 클라크 라인 내에서 어로활동이 금지될 경우 일본 어선 1,753척, 약 3만 2천명의 일본 어부들이 피해를 입어 연간 75억엔의 손실이 발생할 것이었다. 이에 1952년 10월 17일 일본 외무성은 주일 미국대사관에 클라크 라인 내에서 일본 어선의 자유로운 어로활동 보장을 요구했다. 하지만 3일 후인 10월 20일 주일

109) 박진희(b), 전계논문, 311쪽.

110) 지철근(b), 전계서, 89-90쪽.

111) 포획심판령은 포획사건을 조약과 일반적으로 승인된 국제법규에 의거하여 심판함을 목적으로 한다. 동 법령은 제1장 총칙, 제2장 포획심판소와 고등포획심판소, 제3장 포획심판절차, 부칙으로 구성되며, 32조의 세부규정으로 구성되어 있다. 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/법령/포획심판령> (검색일 : 2018년 4월 13일)

112) 지철근(a), 전계서, 179쪽.

미국대사관은 일본 외무성 측에 클라크 라인 내에서 일본 어선의 어로활동을 금지한다고 통보했다. 이에 반발한 일본은 클라크 라인이 국제법적으로 불법이라는 주장을 펼치기도 했다. 일본의 논리인즉슨 북한과 중공이 유엔으로부터 미승인 상태이므로, 한국전쟁이 국가 간의 전쟁이라 할 수 없고, 따라서 한국은 전시가 아닌 평시 상태이니, 전시 조치인 클라크 라인은 불법이라는 것이었다. 하지만 일본의 이러한 주장은 받아들여지지 않았다. 일본은 클라크 라인이 평화선과 유사하다는 점에 대해서도 불만을 표시했다. 이에 대해 미국은 클라크 라인과 평화선은 무관하며, 미국은 평화선을 지지하지 않는다는 종래의 입장을 재천명했다.¹¹³⁾

클라크 라인은 한국전쟁 수행 시 한반도 해역을 통제하기 위한 군사적 목적이 주목적이었지만, 한국과 일본의 분쟁을 관리한다는 목적도 있었다. 한국과 일본의 분쟁은 한국전쟁 수행과정에도 악영향을 미칠 뿐만 아니라, 공산진영의 선전활동에 도움을 줄 수 있었기 때문이다. 클라크 라인의 설정 덕분에 한·일 간 평화선 분쟁은 잠시 소강상태를 보이게 되었다.

하지만 분쟁이 해결된 것은 아니었고, 일본의 평화선 무력화 기도는 지속적으로 시도되고 있었다. 일본 당국 입장에서는 자국 어선이 나포되고, 어민들이 체포·억류되는 상황이 정치적으로 큰 부담이 되는 상황이었다. 또한 독도 영유권 문제 역시 영토 문제의 속성상 매우 민감한 사안이었다.

그러던 중, ‘제1다이호마루 사건(第一大邦丸 事件)’이 발생하면서 한·일 간의 긴장은 다시금 고조되었다. 1953년 2월 4일 평화선 내 수역인 흑산도 근해에서 조업을 하던 일본 어선 제1다이호마루(第一大邦丸)와 제2다이호마루(第二大邦丸)가 한국 해군 경비정의 정선명령을 거부했다. 이들 어선이 수차례에 걸친 정선명령을 거부하고 도주하자 한국 해군 경비정은 두 어선을 향해 총격을 가했다. 이때 날아간 총탄에 일본 어부 1명이 사망했다. 동 사건을 두고 일본 정부는 한국 정부에 항의하면서, 평화선 철폐 및 발포자 처벌, 어선의 반환, 손해배상 등을 요구했다.¹¹⁴⁾ 이에 김용식(金溶植) 주일대표부 공사는 일본 어선이 평

113) 박진희(b), 전계논문, 311-312쪽.

114) 이형식, “패전 후 일본학계의 독도문제 대응, 1945~1954 : 국제법학과 역사학계를 중심으로

화선과 클라크 라인은 물론 한국의 영해까지 침범했고, 한국은 적법한 절차에 따라 발포했다는 구두성명을 발표했다. 또한 1953년 2월 24일 한국 정부 대변인은 동 사건에서 인명손실이 발생한 것은 유감이나, 불법조업의 결과이므로 일본 정부 및 관련 업자들의 책임이라는 성명을 발표했다.¹¹⁵⁾

이러한 사건들을 거치면서 평화선에 대한 일본의 불만은 더욱 심화되었다. 1953년 2월 21일 일본 의회에서는 해상보안청의 전력 증강과 일본 어민의 무장화(무기 지급)가 필요하다는 주장이 나타나기도 했다. 즉, 평화선 분쟁의 원인은 한국의 해적행위와 일본의 해양방위력 약화에 있다는 것으로 대화보다는 무력을 통한 해결방안이 논의된 것이다.¹¹⁶⁾

또한 이 시기 일본 의회에서는 이승만 라인(평화선)에 대응하는 ‘요시다(吉田茂) 라인’이 논의되기도 했다. 1953년 2월 23일 외무위원회의 단 이노(團伊能) 의원은 이승만 라인이 국제적으로 인정받을 수 없는 비합리적인 선이지만, 한국 내에서는 공식적인 효력을 갖고 있으므로, 이를 단순히 무시하는 소극적인 대응으로는 효과를 거둘 수 없다고 주장했다. 그리고 한국 정부가 이승만 라인을 철회하도록 지속적으로 요구하되, 보다 적극적인 방안으로 당시 일본 수상인 이치노에의 이름을 딴 ‘요시다 라인’을 설정해 한국 측에 통보해야 한다고 주장했다. 이러한 주장에 정부위원 나카무라 고하치(中村幸八)는 요시다 라인의 설정 효과에 대해서는 검토가 필요하며, 한일 어업문제의 해결을 위해서는 한일어업협정 체결이 필요하다고 답변했다. 이후 요시다 라인에 대해서는 보다 구체적인 논의가 이루어지지 않았다.¹¹⁷⁾

II. 클라크 라인 폐지 이후 분쟁의 양상

클라크 라인은 1953년 7월 27일 휴전협정 체결 후 1개월 뒤인 8월 27일에 폐지되었다. 클라크 라인으로 유익을 누리고 있던 한국은 유엔군사령부 측에 클

로”, 「영토해양연구」 제1권 제1호, 동북아역사재단(2011), 15쪽; 한국행정연구원 편, 전계서, 219쪽.

115) 박진희(a), 전계논문, 89-90쪽.

116) 최장근(b), 전계논문, 2012, 453쪽.

117) 광진오(a), 전계논문, 184-185쪽.

라크 라인 폐지 결정에 대한 재고를 요청했다. 또한 한국은 클라크 라인의 유지권한과 방위책임을 유엔군사령부에서 한국 해군으로 이관시키고, 필요한 선박도 지원해줄 것을 요구했다.¹¹⁸⁾ 그러나 한국의 이러한 요구는 받아들여지지 않았다.

클라크 라인이 폐지되자 평화선을 침범하는 일본 어선의 숫자는 급속도로 증가했다. 1953년 9월 1일부터 22일까지 총 1,172척의 일본 어선이 평화선을 침범하기도 했다.¹¹⁹⁾ 이로 인해 한국에 나포된 일본 어선 및 어부의 수도 증가하게 되었다. <표 3>은 평화선 침범으로 한국 해군 및 해양경찰대에 나포된 일본 어선 및 어부의 통계이다.

<표 3> 평화선 침범으로 한국에 나포·억류된 일본 어선 및 어부 수¹²⁰⁾

내용 연도	선박				어부			
	나포		송환	미송환	억류		송환	미송환
	한국 통계	일본 통계	일본 통계		한국 통계	일본 통계	일본 통계	
1952	확인 안됨	10	5	5	확인 안됨	132	131	1
1953	확인 안됨	47	2	45	확인 안됨	585	584	1
1954	33	34	6	28	444	454	453	1
1955	29	30	1	29	490	498	496	2
1956	18	19	3	15	218	235	235	0
1957	10	12	2	10	98	121	121	0
1958	9	9	0	9	93	93	93	0
1959	9	10	2	8	91	100	100	0
1960	6	6	0	5	49	52	52	0
1961	15	15	11	4	152	152	152	0
1962	15	15	4	11	116	116	116	0
1963	16	16	13	3	127	147	147	0
1964	확인 안됨	9	7	1	확인 안됨	99	99	0
1965	확인 안됨	1	1	0	확인 안됨	7	7	0
합 계		233	57	173		2,791	2,786	5

118) 박진희(b), 전계논문, 313쪽.

119) 「동아일보」, “성어기노린 일어선단”, 1953년 9월 24일자.

120) 한국정치외교사학회·아셈연구원, 「대한민국 정부수립 60주년, 한국 현대 정치외교의 주요 쟁점과 논의」(서울 : 선인, 2009), 161-162쪽.

〈표 3〉에 따르면 클라크 라인이 폐지된 1953년 한국에 나포된 일본 어선의 수와 억류된 일본어부의 수는 최고치에 달했다. 문제는 〈표 3〉의 수치가 나포 및 억류된 경우에 불과하고, 평화선을 침범하고 나포되지 않은 일본 어선의 수는 훨씬 많았다는 것이다. 평화선을 침범하는 일본 어선의 수는 매월 300여척에 달했고, 이 중 나포된 어선의 수는 평균 25척 정도였기 때문에 나포율은 0.7% 이하에 불과했다. 이렇듯 나포율이 저조했던 것은 당시 일본 어선의 성능이 한국 경비정의 성능보다 우수했고, 일본 어선이 임검 회피를 위해 지그재그로 기동하고, 연막을 사용했을 뿐만 아니라, 로프로 한국 경비정의 스크류(screw)를 감기게 하는 등 방해가 있었기 때문이다.¹²¹⁾

앞서 살펴본 일본 어선의 맥아더 라인 침범 사례와 종합해보면, 일본 어선들은 정도의 차이가 있을 뿐 맥아더 라인과 평화선, 클라크 라인을 넘어 한반도 근해를 지속적으로 침범해왔고, 클라크 라인의 폐지는 이를 더욱 심화시켰을 뿐이었다. 이것은 한반도 근해 어장이 일본 어선의 무분별한 조업으로 황폐화될 수 있었다는 것을 의미했다. 한국은 평화선 침범 일본 어선을 나포하고, 어부들을 억류하는 종래의 정책을 지속했다. 또한 이러한 정책이 보다 효과적으로 집행될 수 있도록, 법적·제도적 장치를 보완했다. 1953년 9월 9일 한국 정부는 법률 제295호로 ‘수산업법¹²²⁾’을 공포하여, ‘구조선어업령’과 ‘어업에관한임시조치법’을 대체하는 새로운 수산업 법질서를 제시했다. 그리고 동년 12월 12일에는 법률 제298호로 ‘어업자원보호법¹²³⁾’을 공포했다. 어업자원보호법은 ‘인접해양에 대한 주권에 관한 선언’, 즉, ‘평화선 선언’ 제3항에 명시된 관할수역이 어업자원 보호를 위한 관할수역임을 법률로 규정한 법령이다. 동 법령에 따

121) 박진희(b), 전개논문, 316쪽.

122) 수산업법은 수산업에 관한 기본제도를 정하고 수면의 총합적 이용으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하며 수산자원을 보호함을 목적으로 한다. 동 법령은 제1장 총칙, 제2장 어업의 면허, 허가와 신고, 제3장 어업권, 제4장 수산제조업의 허가, 제5장 어업조정, 제6장 토지와 토지정착물의 사용, 제7장 보상과 재정, 제8장 벌칙, 부칙으로 구성되며, 82조의 세부규정으로 구성되어 있다. 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=5818#0000> (검색일 : 2018년 4월 13일)

123) 어업자원보호법은 어업자원을 보호하기 위한 관할수역을 지정하는 것을 목적으로 한다. 동 법령은 제1조 관할수역, 제2조 관할수역내의 어업허가, 제3조 벌칙, 제4조 범죄의 수사, 부칙으로 구성되어 있다. 국가법령정보센터, [http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%96%B4%EC%97%85%EC%9E%90%EC%9B%90%EB%B3%B4%ED%98%B8%EB%B2%95/\(00298,19531212\)](http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%96%B4%EC%97%85%EC%9E%90%EC%9B%90%EB%B3%B4%ED%98%B8%EB%B2%95/(00298,19531212)) (검색일 : 2018년 4월 13일)

라 평화선 내 수역에서 조업을 하려면 주무부장관의 허가를 받아야 하며, 이를 위반할 시에는 3년 이하의 징역, 금고 또는 50만원 이하의 벌금형에 처하게 되고, 소유 및 소지하고 있는 어선, 어구, 채포물, 양식물 및 그 제품은 몰수당하게 되었다. 또한 범죄수사는 해군함정의 승무장교, 사병, 기타 대통령령으로 정하는 공무원이 사법경찰관리의 직무를 행하도록 규정했다. 한국은 어업자원보호법에 의거하여 평화선을 침범한 일본 어선을 나포하고, 어부들을 형사처분했다.

평화선은 한국전쟁 중에 선포되어 한국 해군이 경비 및 단속 임무를 수행해왔다. 하지만 정전협정이 체결되고, 클라크 라인도 폐지되면서 군대에 의한 평시 민간어선 단속이 문제가 될 수 있다는 주장이 대두되었다. 또한 해군 고유의 전투작전임무와 해상치안임무를 분리하는 것이 보다 효과적이라는 주장도 힘을 얻었다. 이에 1953년 10월 5일 한국 정부는 해양경찰대 설치 계획을 수립했고, 동년 12월 14일에는 대통령령 제844호로 ‘해양경찰대 편성령’을 공포했다. 그리고 마침내 1953년 12월 23일 해군의 함정과 병력 일부가 차출되어 해양경찰대가 창설되었다. 해양경찰대는 한반도 연안 3해리 밖에서 평화선까지의 수역을 관할하게 되었다.¹²⁴⁾

한국은 일본 어선 뿐만 아니라 일본 순시선도 나포한 바 있다. 1953년 9월 27일 평화선을 침범한 일본 수산청 감시선 ‘제2경환(第2京丸)’이 나포되었다. 민간어선 뿐만 아니라 정부선박까지 나포되자 일본은 거세게 반발했다. 일본은 한국이 자국의 주권을 침해하고 있으며, 동 사태로 인해 전쟁이 발생할 수도 있다고 엄포를 놓기도 했다.¹²⁵⁾ 일본은 무력충돌을 불사하고 평화선 수역에 무장함을 파견하겠다는 의사를 표시했고, 현 상황이 지속될 경우 주일대표를 추방하겠다는 입장을 밝혔다. 또한 일본은 미 국무부에 재일한국인의 모든 특권을 박탈하고, 한국산 쌀과 어류의 수입을 중단할 것이며, 한국인의 일본 입국비자 발급 거부, 평화선 수역 내 무장함(frigate) 파견 구상 등의 의사를 전달했다. 이에 미국은 어업전문가를 옵서버로 파견하여 한·일 간에 중재를 시도했다.

124) 해양경찰청, 「해양경찰 60년사」(인천 : 해양경찰청, 2013), 50-53쪽.

125) 지철근(b), 전게서, 135-136쪽.

미국의 입장에서는 한·일 두 동맹국 간의 분쟁이 미국의 동아시아 전략에 도움이 되지 않았기 때문에 방관만 할 수는 없었다. 미국은 한국 측에 일본 어선의 나포 및 어부 억류를 중단하고, 억류된 어부들을 석방할 것을 권유했다. 그리고 일본 측에는 일본 선박의 평화선 침범 자제를 촉구했다.¹²⁶⁾ 미국은 한국 측에 평화선 경비 임무를 맡은 한국 해군에 대한 병참 지원을 중단할 수 있다며 압박을 가했지만, 한국은 입장을 바꾸지 않았다. 결국 미국은 적극적인 개입을 포기했다. 이후 미국은 공식적으로는 평화선을 반대하되, 개입은 자제하는 불개입 정책을 추진하였다.¹²⁷⁾

1953년 9월 15일 일본에서는 평화선 폐지를 목표로 하는 민관협력기구인 ‘일한어업대책본부(日韓漁業對策本部)’가 출범했다. 동 기구는 한국에 억류된 일본 어부의 석방·귀환을 위한 운동을 전개했다. 또한 일본에서는 1953년 11월 18일 1,500여명의 시위대가 모여 한국의 일본 어선 공격을 규탄하는 집회가 열렸다. 그리고 1955년 12월 5일 도쿄에서 일본 어업대표 550명이 ‘이(李)라인 배격 행동대회’를 개최하여 평화선 철폐, 평화선 내 일본 선박에 대한 무장 보호, 억류된 어부의 즉각 석방, 억류된 어부의 가족에 대한 재정 지원, 손해배상 등을 결의했다. 한국에서도 이에 대응하는 움직임이 있었다. 1955년 12월 부산(1일)·인천(7일)·포항(7일)·여수(11일) 등지에서 수만 명이 운집한 가운데 ‘평화선 사수 전국어민총궐기대회’가 개최되었다. 이렇듯 평화선을 둘러싼 한·일 간의 분쟁은 민간영역에까지 확대되어 치열하게 전개되고 있었다.¹²⁸⁾

평화선을 둘러싼 한·일 간의 첨예한 갈등은 1955년에도 계속되었다. 1955년 8월 25일 일본 방위청장은 평화선 문제에 대해 무력으로 맞대응해야 한다는 의사를 내비쳤다. 이에 1955년 11월 17일 한국 연합참모본부는 필요할 경우에 평화선 침범 일본 어선을 발포·침몰시키겠다고 응수했다. 한국 연합참모본부의 경고 성명으로 한때 일본은 평화선 내 일본 어선의 조업을 중지시키기도 했다.¹²⁹⁾

126) 박진희(b), 전계논문, 313-317쪽.

127) 박진희(d), “미국 국무부 제외공관문서(RG 84)와 한일회담”, 「사학연구」 제115호, 한국사학회(2014), 446-447쪽.

128) 상계논문, 314, 319쪽.

이렇듯 한·일 양국은 상대국에 대한 무력사용 엄포와 규탄을 연일 반복하면서 긴장을 고조시켰다. 하지만 분쟁의 양상이 한없이 격화되지는 않았다. 특히 1955년 12월 8일 일본의 하토야마(鳩山一郎) 수상이 평화선 문제에 대한 무력불사용 원칙을 천명하면서 평화선 분쟁은 잠시 소강상태로 접어들었다. 일본의 입장에서 그간의 강경책은 별다른 실효성이 없었고, 국내적으로는 억류된 어부들의 석방 요구가 거세져 상당한 정치적 부담을 느끼고 있었기 때문에 타협이 필요했다. 한국의 경우에도 재일한국인 문제 등 해결해야 할 문제가 산적한 상황이었다. 특히 한·일 양국 간의 분쟁을 용납하지 않았던 미국의 영향력을 무시할 수 없었기 때문에 분쟁은 제한적으로 나타나게 되었다.

그러던 중 1959년 1월 12일 후지야마(藤山愛一郎) 일본 외상이 재일한국인의 복송 가능성을 발표하면서, 한·일 간의 갈등이 크게 고조되었다. 사안의 심각성을 인식한 이승만 대통령은 1959년 1월 16일 기자회견을 열어 평화선을 수정할 용의가 있다는 의사를 천명했다. 이것은 평화선을 한국이 일방적으로 주장하는 범위로 설정하는 것이 아니라, 일본과의 협의 하에 재설정하겠다는 뜻이었다. 이승만은 평화선을 양보하는 대신, 일본의 재일한국인 복송 계획을 중단시키려 한 것이다. 하지만 일본은 한국의 제안을 거부했고, 1959년 1월 30일 재일한국인 복송을 공식화했다.¹²⁹⁾ 동 사건은 평화선 문제에 있어서 한국이 처음으로 양보를 하려 했던 사건이었다.

한·일 간의 평화선 분쟁은 장면 정부 출범 이후, 한국이 평화선 침범 일본 어선의 나포를 최대한 자제하면서 다시금 소강상태에 접어들었다. 그리고 박정희 정부 시기인 1965년 6월 22일 한일어업협정이 체결되면서 평화선 분쟁은 사실상 종결되었다.

제3절 한일회담과 평화선 관련 논의

평화선을 중심으로 한 한·일 간 어업분쟁은 한일회담장에서도 치열하게 전

129) 「동아일보」, “필요하면 발포”, 1955년 11월 18일자; 「동아일보」, “일서 어선에 퇴피령”, 1955년 11월 23일자.

130) 오제연, 전개논문, 29쪽.

개되었다. 앞서 언급한대로 한일회담 예비회담에서 일본은 한국이 요청한 어업 협정에 관한 교섭을 거부했다. 일본의 교섭 거부는 한국이 평화선을 선포하게 된 원인 중 하나가 되었고, 이후 한·일 간 어업협상은 평화선을 둘러싼 양국의 논쟁이 주를 이루게 되었다. 본 연구에서는 7차에 걸친 한일회담 기간 중 평화선과 관련된 한·일 간의 입장과 논쟁을 중점적으로 정리하였다.

I. 제1차 한일회담

제1차 한일회담(1952년 2월 15일 ~ 4월 21일) 기간 중 한·일 간 평화선 논쟁은 시작부터 국제법 공방으로 진행되었다. 1952년 2월 20일 일본 외무성에서 열린 제1차 어업위원회에서 일본 측 대표 지바 히로시(千葉皓)는 회의시작 인사말에서 한·일 간 어업문제는 오랜 역사성을 띠는 문제이며, 수산업은 양국의 경제에 중요한 위치를 차지하는 산업이라고 설명했다. 그러면서 양국이 어업문제를 해결하기 위해서는 국제법과 국제관습에 따라 협정을 체결해야 한다고 주장했다.¹³¹⁾ 이에 한국 측 대표 임철호(任哲鎬)는 인사말에서 지난 수십 년간 어획 기술의 급속한 발전으로 공해상의 어업자원이 고갈될 위험에 처해있다고 지적하면서, 세계 각국이 어업자원의 지속가능한 개발과 보존을 위해 다양한 조치를 취하고 있다고 설명했다. 그리고 이로 인해 공평과 정의의 원칙에 따라 공해 자원에 대한 연안국의 이익을 어떻게 조정할 것인가 하는 새로운 국제 질서의 확립에 관한 문제가 생겨났는데, 국가 간의 상황 차이로 통일된 원칙을 세우긴 어려운 상황이라고 설명했다.¹³²⁾ 즉, 일본은 어업문제의 해결이 기존의 국제법과 국제관습을 통해 해결되어야 한다고 주장한 것이고, 한국은 그러한 국제법 질서가 새로운 변화의 상황에 직면했음을 언급한 것이다. 이것은 한·일 양국이 국제법을 통한 어업문제 해결에는 동의했으나 국제법을 판단하는 입장에는 차이가 있음을 암시하는 것이었다.

131) 외무부 정무과, 「제1차 어업분과위원회 의사록」, 문서철명 : 제1차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-15차, 1952.2.20-4.21, 등록번호 : 84, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1952, 프레임번호 : 1685-1686.

132) 외무부 정무과, 「Address of Mr. YIM, Korean Delegate」, 문서철명 : 제1차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-15차, 1952.2.20-4.21, 등록번호 : 84, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1952, 프레임번호 : 1699-1700.

동 회의에서 일본은 전문과 11조문으로 구성된 ‘일본국 정부와 대한민국 정부 간의 어업에 관한 협정안’을 제시하였다. 협정안에는 동해 및 황해에서 중요 어종 보호를 위한 기선저인망 어업 금지, 어업자원 과학조사연구, 해난 발생 시 피난 및 구호 공여 등이 제안되었으나, 핵심은 제2조의 내용이었다. 협정안 제2조에 따르면 한·일 양국의 선박은 상대국의 연안으로부터 3해리 이내 수역을 제외한 수역에서 상대국이 부과한 제한이나 규정에 종속되지 않는다.¹³³⁾ 이것은 영해 3해리설에 기반을 둔 공해자유의 원칙을 주장한 것으로서 한국의 평화선을 인정할 수 없다는 메시지였다.

이틀 뒤인 2월 22일에 열린 제2차 어업위원회에서도 일본은 공해상에서 양국 선박이 연안국의 이해관계에 상관없이 행동의 자유를 갖는다고 주장했다. 일본은 한국 측이 ‘공해상에서의 자유로운 기업 활동 보장’과 ‘어업자원의 영속적인 발전유지’ 중 무엇을 기본정신으로 삼을 것이냐고 질문하자 둘은 모순되지 않고 일치한다는 견해를 밝혔다.¹³⁴⁾ 한국은 공해자유의 원칙과 어업자원의 최대 지속생산량(maximum sustainable yield) 유지 원칙이 근본적으로 모순이라는 입장인 반면, 일본은 두 원칙이 양립가능하다는 입장을 갖고 있었던 것이다.

1952년 2월 26일 제3차 어업위원회에서는 상기의 두 원칙에 관한 심화된 논의가 이루어졌다. 일본은 두 원칙이 양립할 수 있는 조건으로 당사국 간의 ‘합의’를 제시했다. 즉, 당사국 간에 합의만 있다면, 100해리 전관수역이든, 200해리 전관수역이든 가능하다는 것이다. 이러한 주장은 평화선이 일본과의 합의 없이 일방적으로 선포되었으므로 인정할 수 없다는 의미로 해석될 수 있다. 실제로 일본은 합의 없는 일방적인 조치는 해당 당사국 국민에게만 적용될 뿐, 제3국에게는 아무런 영향을 미치지 않는다고 설명했다. 또한 한·일 양국은 공해자원에 대한 접근과 개발방법에 대한 ‘평등’의 문제에서 이견을 보이기도 했

133) 외무부 정무과, 「Proposed Agreement for Fisheries Between the Government of Japan and the Government of the Republic of Korea」, 문서철명 : 제1차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-15차, 1952.2.20-4.21, 등록번호 : 84, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1952, 프레임번호 : 1701-1708.

134) 외무부 정무과, 「제2차 어업문제위원회 경과보고」, 문서철명 : 제1차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-15차, 1952.2.20-4.21, 등록번호 : 84, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1952, 프레임번호 : 1725-1726.

다. 한국은 공해자원에 접근할 권리가 평등하다면, 이를 개발하는 방법도 평등해야 한다는 입장이었지만, 일본은 접근은 평등하되, 개발방법은 각자의 자유에 있다는 입장이었다. 일본의 입장대로라면 공해자원은 선진어업기술을 확보한 일본과 같은 선진국들만이 누리게 되기 때문에, 한국은 이에 문제를 제기한 것이었다.¹³⁵⁾

1952년 2월 28일 제4차 어업위원회에서 한국은 일본이 미국, 캐나다와 합의한 ‘북태평양 공해어업조약(The International Convention For The High Seas Fisheries Of The North Pacific Ocean)¹³⁶⁾’에 연안국의 공해상 어업관할권을 인정해주는 내용이 있음을 지적했다. 동 조약 제1조 제2항에는 ‘이 조약의 여하한 규정도 영수(領水)의 범위 또는 연안국의 어업관할권에 관한 체약국의 주장에 불리한 영향을 주는(주장을 해하는) 것으로 관찰하여서는 안 된다’라고 하여 연안국의 어업관할권을 존중하는 내용이 있었다. 또한 동 조약 제3조에서는 5년간 일정 어종에 대한 어업활동을 자발적으로 억제할 것을 규정했고, 제9조에서는 일본의 어업활동은 억제·금지되는 반면, 미국 혹은 캐나다는 보존 조치 내에서 어업활동이 지속된다는 내용이 포함되어 있었다. 한국은 일본이 미국과 캐나다와는 영해 3해리 이원 공해상에서도 상호간에 제한을 가할 수 있게 합의한 반면, 한국과는 아무런 제한도 합의하지 않고, 공해자유의 원칙만을 강조하는 이중적 태도를 문제 삼았다. 일본은 동 협정이 한국과의 협정안과는 차이가 있음을 인정했으나, 미국과 캐나다의 공해상 어업관할권에 대해서는 긍정도 부정도 하지 않는다고 애매하게 답변했다. 한국은 ‘북서대서양 어업협정(International Convention For The Northwest Atlantic Fisheries)’ 제1조 제2항 역시 북태평양 공해어업조약 제1조 제2항과 동종규정임을 들어 연안국의 공해상 어업관할권이 존중되는 사례를 제시했으나, 일본은 이전과 동일하게 긍정도 부정도 하지 않겠다고 답변했다. 한국은 상기의 협정들이 공해상의 일정수역에서 어업자원보호를 위한 연안국의 어업관할권이 승인된 것으로 새로운 국제법

135) 외무부 정무과, 「제3차 어업위원회 회의경과보고」, 문서철명 : 제1차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-15차, 1952.2.20-4.21, 등록번호 : 84, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1952, 프레임번호 : 1730-1739.

136) 한일회담 당시 외교문서에서는 ‘미국·캐나다·일본 어업협정’이라고 표시되어 있으나, 본 연구에서는 정식 명칭인 북태평양 공해어업조약으로 지칭했다.

원칙의 수립을 위한 ‘사실상의 이행’, ‘법적 확신’이라고 주장했다.¹³⁷⁾

연안국의 공해상 어업관할권 인정 여부를 둘러싼 한·일 간의 국제법 공방은 제5차 어업분과위원회 이후에도 계속되었다. 일본은 북태평양 공해어업조약에 관한 미국 상원의 공청회에서 미국 정부가 동 조약 제1조 제2항에 대해 영토나 기타 관할권에 영향을 주는 조항이 아니라고 설명한바 있다면서 한국의 주장을 반박했다. 일본은 동 조약에서 규정된 자발적 억제와 어업관할권과는 무관한 문제이고, 한·일 간의 어업문제와 미·캐·일 간의 어업문제는 그 상황이 다르기 때문에 규정도 다를 수 있다는 입장이었다.¹³⁸⁾

1952년 4월 7일 제12차 어업위원회에서 한국은 어업관할권 주장의 선례로 1945년 미국의 트루먼 선언과 중남미국가들의 어업관할권 주장을 제시했다. 한국은 이들 선례가 공해상 연안국의 어업관할권이 일방적 선언에 의해 인정될 수 있다는 이론으로 확립된 것이라고 설명했다. 이어서 한국은 1930년 헤이그 국제법전편찬회의(Hague Conference for the Codification of International Law)에서 영수 이원의 공해상에 접속수역 설정에 관한 논의가 있었고, 국가권력으로 공해상의 활동을 제한하고자 한 논의는 중세부터 18세기에 이르기까지 여러 사례가 있었다고 설명했다. 한국은 공해자유의 원칙이란 그것이 수립될 당시의 역사적·사회적 기반의 변화에 따라 그 기반이 달라질 수 있다고 주장했다. 한국은 1951년 11월 13일에 요시다 일본 수상 스스로 ‘공해자유의 원칙은 벌써 예전 이야기인 것이다.’라고 발언한 사실을 상기시키기도 했다.¹³⁹⁾

이러한 주장에 대해 일본은 다음과 같이 반박했다. 먼저, 트루먼 선언은 미국과 타국이 공동 개발한 어장에 대해서는 상호 간에 협정이 있어야만 관할권을

137) 외무부 정무과, 「한일회담 제4차 어업위원회 경과보고」, 문서철명 : 제1차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-15차, 1952.2.20-4.21, 등록번호 : 84, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1952, 프레임번호 : 1754-1775.

138) 외무부 정무과, 「제5차 어업위원회 회의경과록」, 문서철명 : 제1차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-15차, 1952.2.20-4.21, 등록번호 : 84, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1952, 프레임번호 : 1783-1786; 외무부 정무과, 「제6차 어업위원회 회의경과 보고」, 문서철명 : 제1차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-15차, 1952.2.20-4.21, 등록번호 : 84, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1952, 프레임번호 : 1814-1817.

139) 외무부 정무과, 「한일회담 제12차 어업위원회 회의경과 보고」, 문서철명 : 제1차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-15차, 1952.2.20-4.21, 등록번호 : 84, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1952, 프레임번호 : 1904-1911.

행사할 수 있다고 규정하고 있으므로, 일방적인 관할권 선포와는 다르다고 주장했다. 그리고 중남미 국가들의 어업관할권 선언은 미국으로부터 부정되었고, 관계국 간에 분쟁 중인 사안이므로 인정받을 수 없으며, 헤이그 회의에서의 접속수역에 관한 논의도 합의된 바 없다고 설명했다. 일본은 한국이 제시한 7가지의 사례 즉, (1) 북서대서양 어업협정, (2) 북태평양 공해어업조약, (3) 트루먼 선언, (4) 중남미 제국의 주장, (5) 1930년 헤이그 국제법전문찬위원회, (6) 근세 국가들의 영수 확장 주장, (7) 요시다 수상의 발언은 연안국의 어업관할권을 주장하는 내용이 포함되어 있을지 모르지만, 그것이 국제적으로 존중되지는 않는다고 주장했다.¹⁴⁰⁾

제1차 한일회담 시기 어업위원회는 총 15차에 걸쳐 진행되었다. 앞서 살펴보았듯, 제1차 한일회담 시기 어업위원회에서는 한·일 간의 국제법 공방이 치열하게 전개되었다. 한국은 어업자원의 보호를 위해 연안국의 공해상 어업관할권을 주장했다고, 일본은 공해어업 자유의 원칙을 주장했다. 한국은 당시 변화하고 있던 국제해양법 질서의 신경향을 주 논거로 삼았고, 일본은 고전적인 국제해양법 질서를 따랐다. 이러한 국제법적 근거의 차이는 평화선에 대한 한·일 양국의 상반된 입장으로 이어질 수밖에 없었다. 한국의 입장에서 평화선은 어업자원 보호를 위한 연안국의 권리로 인정될 수 있었지만, 일본의 입장에서는 공해자유 원칙을 위반한 조치로서 받아들일 수 없었던 것이다. 결국 한·일 양국은 합의점을 도출하지 못한 채 다음 회담으로 논의를 미뤄야 했다.

II. 제2차 한일회담

제2차 한일회담(1953년 4월 15일 ~ 7월 23일) 기간 중 어업위원회는 총 13차에 걸쳐 진행되었다. 1953년 5월 6일 제1차 어업위원회에서 일본은 지난 어업회담이 주로 법률이론에 치중하여 합의에 도달하지 못한 점을 지적하며, 보다 실제적인 문제를 논의할 것을 제안했다. 그리하여 회담 초반에는 주로 어족보호방식, 어업개발방법, 과학조사방법 등이 주요한 안건으로 제시되었다.¹⁴¹⁾

140) 외무부 정무과, 「한일회담 제12차 어업위원회 회의경과 보고」, 문서철명 : 제1차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-15차, 1952.2.20-4.21, 등록번호 : 84, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1952, 프레임번호 : 1914-1917.

1953년 5월 28일 제4차 어업위원회에서 한국은 일본이 1945년 이래로 맥아더 라인, 평화선, 클라크 라인이 있었음에도 이들 선을 침범하여 어업활동을 지속해 온 것에 대해 문제를 제기했다. 그러자 일본은 맥아더 라인의 경우 그 선이 폐지된 1952년 4월 28일부터 넘기 시작했으며, 평화선은 애당초 인정하지 않았으므로 침범의 대상이 될 수 없고, 클라크 라인은 조업금지수역이 아니기에 유엔군 측의 퇴거 통고 시에만 퇴거했다는 입장을 밝혔다.¹⁴²⁾

1953년 6월 10일 제6차 어업위원회에서 한국은 어업관할수역의 당위성을 주장했다. 한국은 어업관할수역 내에서는 당사국의 어업관할권이 존중되어야 하며, 어업관할수역 밖의 수역에서는 국제협력을 통해 어족보존 및 개발이 이루어져야 한다고 주장했다. 즉, 한국의 입장은 평화선 이내 수역에서는 한국의 관할권을 존중하고, 평화선 이외 수역에서는 한일어업공동위원회를 신설하여 양국이 협력하여 어족보존 및 개발조치를 취해야 한다는 것이었다. 그리고 한국은 어업관할수역 설정(평화선 설정)의 필요성에 대해 다음과 같이 주장했다. 첫째, 주요어족의 개체수가 줄어들어 최대지속생산량을 유지할 수 없는 상황이다. 둘째, 평화선 이내 수역에서의 보존조치 및 개발실적은 한국이 갖고 있기 때문이다. 평화선 이내 수역은 구한말과 일제강점기(조선총독부) 시절부터 어업보존조치가 이루어졌으며, 해방 후에는 맥아더 라인과 평화선, 클라크 라인에 의해 개발·보존되었다. 셋째, 공해어업 자유의 원칙이 수정되어가는 중이다. 공해어업 자유의 원칙을 주창한 그로티우스(Hugo Grotius)의 시대와는 달리 현재(1953년)는 어업기술의 고도화로 어족자원의 고갈과 이로 인한 분쟁이 발생할 수 있는 상황이다. 따라서 공해어업 자유의 원칙은 시대상황의 변화에 의해 그 존립기반 자체가 변화했다 볼 수 있다. 또한 국가 간 어업기술의 격차가 극심한 상황에서 공해어업을 자유경쟁으로 방임할 경우, 강자에 의해 약자가 희생되는

141) 외무부 정무과, 「한일회담 제1차 어업위원회에 관한 보고건」, 문서철명 : 제2차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-13차, 1953.5.6-7.23, 등록번호 : 91, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1953, 프레임번호 : 0923-0925; 외무부 정무과, 「한일회담 제2차 어업위원회 보고건」, 문서철명 : 제2차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-13차, 1953.5.6-7.23, 등록번호 : 91, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1953, 프레임번호 : 0931-0936.

142) 외무부 정무과, 「한일회담 제4차 어업위원회 경과 보고건」, 문서철명 : 제2차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-13차, 1953.5.6-7.23, 등록번호 : 91, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1953, 프레임번호 : 0952-0954.

‘실질적 불평등’이 발생할 수 있다. 넷째, 공해자유의 원칙 자체가 절대적으로 인정되지 않는 것이 현대적 경향이며, 그 예로 각국의 영해 범위 확장 주장, 영해 외 접속수역에서의 특수권력행사 허용, 대륙붕 자원에 대한 연안국의 관할권 선언 및 인정을 들 수 있다. 다섯째, 평화선 선언은 주권(sovcreignty)이란 용어를 사용하기는 했지만, 동 선언 제4항에 항해자유의 원칙을 인정한다는 내용이 있으므로 사실상 어업관할권(jurisdiction)을 주장한 것이고, 이것은 트루먼 선언과 근본성격을 같이 한다. 그리고 평화선 선언문 상의 ‘국방(defence)’이라는 용어는 국방 그 자체를 의미하는 것이 아니고, 연안 어업문제에 의한 분쟁의 발생을 예방한다는 의미이다.¹⁴³⁾ 평화선의 성격은 어디까지나 어업자원보호를 위해 설정된 어업보호수역(Conservation Zone)선이다. 여섯째, 평화선을 통해 어업관할권을 행사해야 할 한국의 특수사정은 ① 평화선 수역 내 어족자원 감소, ② 동 수역 내에서 한국만이 보존 및 개발조치 실적 보유, ③ 일본에 비해 열악한 한국의 어업능력(실질적 불평등)으로 설명할 수 있다. 일곱째, 어업분쟁의 조정과 수산자원 보호를 위해서는 어업규제가 필요하고, 연안국의 어업관할권을 인정하는 것이 가장 효과적이다. 여덟째, 일본이 주장하는 ‘선 조사 후 보존조치’는 조사 완료전까지 남획을 예방할 수 없고, 한·일 양국의 입장이 대립될 시 어업조약의 내용을 무력화시킬 수 있으므로 반대한다.¹⁴⁴⁾

이에 일본은 1953년 6월 17일 제7차 어업위원회에서 다음과 같이 반박했다. 첫째, 한국이 북태평양 공해어업조약을 평화선 선언의 정당화 선례로 활용하는 것은 동 조약에 대한 오해에서 비롯된 것이다. 둘째, 영해 외의 수역에 어업관할수역을 설정하는 것은 불가하다. 셋째, 한국이 토의주제를 법적인 원칙론으로 회귀시킨 것은 유감이다. 넷째, 보존조치는 각 어종별 사정에 따라 구체화되어야 한다. 다섯째, 한·일 간의 공존공영을 위하는 일본의 입장에서 한국의 주장

143) 제2차 한일회담 당시 한국 정부는 평화선의 안보적 성격을 소극적으로 해석했다. 한국 정부의 이러한 입장은 한·일 간 평화선 논쟁의 핵심쟁점이 어업문제였기 때문이기도 했지만, 1952년 9월 26일 선포된 클라크 라인이 유지되고 있었던 점도 영향을 미친 것으로 추정된다. 클라크 라인은 전시 방위수역선으로 설정되어 실질적인 효력을 발생시키고 있었기 때문에, 평화선의 안보적 성격이 부각되지 않았던 것으로 보인다.

144) 외무부 정무과, 「한일회담 제6차 어업위원회 경과 보고건」, 문서철명 : 제2차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-13차, 1953.5.6-7.23, 등록번호 : 91, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1953, 프레임번호 : 0979-0995.

은 납득할 수 없고, 이러한 주장이 반복된다면 회의 자체의 지속 여부를 고민해 봐야 한다. 이에 대해 한국은 어업관할권 논의가 국제법 이론 논쟁이 아니라 실질적인 수산학적 이유에 따른 것이고, 일본이 진정 한국과의 공존공영을 추구한다면 한국의 열악한 어업능력을 감안하여야 한다고 반박했다. 또한 일본이 주장하는 무조건적인 공해어업 자유의 원칙에 입각한다면, 애당초 회담이나 조약도 불필요하며, 이것은 대일평화조약 제9조의 목적과도 어긋나는 것이라고 주장했다. 이에 다시 일본 측은 보다 효율적으로 어업자원을 이용하자는 것이 일본의 입장이며, 공해 분할은 역사퇴행 현상이고, 한국의 열악한 어업능력은 다른 대책이 고려되어야 한다고 주장했다. 이에 한국은 또다시 반박했다. 첫째, 한국의 보존조치는 일종의 투자이므로, 한국은 관할수역을 설정할 권리가 있으며, 일본은 이를 인정해야 한다. 둘째, 공해어업 자유의 원칙은 그 존립기반이 변화되었으므로, 관할수역(평화선) 설정은 공해 분할이 아닌 역사적 흐름으로의 순응이다. 셋째, 일본의 주장은 대체로 추상적이다. 그리고 일본은 한국인들이 지난 36년간 강점을 당했던 경험에 의해 일본의 어업침략에 대한 경계심이 상당하다는 것을 감안해야 한다. 넷째, 과거부터 일본은 어업능력의 급속한 신장으로 어업자원을 고갈시켜왔으므로 자유방임에 맡길 수 없다.¹⁴⁵⁾

제7차 어업위원회에서 한·일 양국은 각자 어업협정요강을 제출하여 상호 토의하기로 합의했다. 1953년 6월 29일 제9차 어업위원회에서는 일본이 제시한 ‘한일어업협정요강(일본측 안)’이 토의되었다. 본 요강은 제1차 한일회담 당시 제출된 협정안과 동일하게 공해자유 원칙을 기본적 입장으로 하여 연안국의 어업관할권을 인정하지 않았다. 다만 한·일 양국이 공동으로 관심을 갖는 어업자원에 대해서는 협정을 통해 규제한다는 입장이었다. 본 요강에서 일본은 한국의 특수한 사정, 즉 전시 상황(한국전쟁)과 한국의 열악한 어업능력 문제가 어업관할권의 보장으로 해결되기 보다는, 양국 협의에 의한 저인망어업 금지구역 설정, 영해 침범 예방, 이종·동종어업 간의 이해관계 조정으로 해결되어야 한다고 주장했다.¹⁴⁶⁾ 공해자유 원칙과 특정 어종의 보존·개발에 대한 합의

145) 외무부 정무과, 「한일회담 제7차 어업위원회 경과 보고건」, 문서철명 : 제2차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-13차, 1953.5.6-7.23, 등록번호 : 91, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1953, 프레임번호 : 1018-1025.

를 주 내용으로 하고 있는 일본의 입장은 그간의 입장과 전혀 다를 게 없었다.

한국 역시 기존의 입장을 반복했다. 1953년 7월 17일 제12차 어업위원회에서는 한국이 제시한 ‘한일어업협정요강(한국측 안)’이 토의되었다. 본 요강의 기본 정신은 한국 연안 어업자원의 최대지속생산량을 유지하고, 어업자원을 실질적으로 공평하게 분배하기 위해서 보존조치 실적이 있는 연안국의 어업관할권을 인정해야 한다는 것이었다. 또한 양국의 협의와 규제는 어업관할수역 밖의 수역에서 이루어져야 한다는 것이었다. 한국의 주장에 따르면 일본 역시 영수에 인접한 일정수역에 어업관할권을 행사할 수 있었고, 한·일 양국은 상호간의 어업관할권을 인정해야 했다.¹⁴⁷⁾

제2차 한일회담 시기 어업위원회에서도 어업문제, 즉 평화선을 둘러싼 한·일 간의 이견은 좁혀지지 않았다. 일본은 공해자유의 원칙에 따라 한국의 평화선(어업관할권)을 인정할 수 없다는 종래의 입장을 반복했고, 한국 역시 어업자원 보존과 실질적 평등을 위해 평화선이 필요하다는 입장을 고수했다.

Ⅲ. 제3차 한일회담

제3차 한일회담(1953년 10월 6일 ~ 10월 21일)은 클라크 라인 철폐 이후 한·일 간의 평화선 분쟁이 격화된 시점에서 개최되었기 때문에, 평화선을 둘러싼 한·일 간의 갈등이 보다 직접적으로 표출되었다. 1953년 10월 8일 제1차 어업위원회에서 일본은 한국 측에 그간 한국에 의해 나포된 일본 어선과 더불어 일본 순시선 제2경환(第2京丸)이 나포된 이유에 대해 추궁했다. 그리고 일본은 이러한 사태가 한일회담에 악영향을 미칠 수 있고, 한국의 책임이 크므로 재발방지를 요청했다. 이에 한국은 다음과 같이 답변했다. 첫째, 평화선은 어족보호와 어업분쟁 방지를 목적으로 설정되었고, 국제관례상 정당하므로 동 선의 침범은 국제법 및 한국 국내법 위반이다. 그러므로 평화선을 침범한 일본 어선이 법적

146) 외무부 정무과, 「한일회담 제9차 어업위원회 경과 보고건」, 문서철명 : 제2차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-13차, 1953.5.6-7.23, 등록번호 : 91, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1953, 프레임번호 : 1043-1050.

147) 외무부 정무과, 「한일회담 제12차 어업위원회 경과 보고건」, 문서철명 : 제2차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-13차, 1953.5.6-7.23, 등록번호 : 91, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1953, 프레임번호 : 1097-1099.

조치를 받는 것은 당연한 것이다. 둘째, 이러한 불상사는 수백 여척의 선단을 동원하여 평화선을 침범하게 만든 일본의 책임이다. 셋째, 감시선 나포는 어선과의 구분에서 혼선이 온 것으로 추정되며, 조사 후 다시 답변할 것이다. 넷째, 평화선은 항해의 자유를 보장하므로, 어업활동 없이 단순 항해만 하는 어선이 나포될 리는 없다. 다섯째, 한국 해군함정이 출동한 것은 전투가 아닌 어업법규의 집행을 위한 것이므로 문제가 없다. 한국은 대규모 일본 어선단의 평화선 침범으로 나포사건이 발생하여 한일회담의 분위기가 악화된 것에 대해 유감을 표했고, 일본은 나포문제가 해결되지 않는다면 회담의 진행이 곤란하다는 입장을 표명했다. 한국은 평화선 이내 수역에 대한 한국의 특수권익이 존중받아야 한다고 재차 주장했다.¹⁴⁸⁾

1953년 10월 14일 제2차 어업위원회에서 일본은 다시금 한국의 일본 어선 나포행위를 비판하며 다음과 같은 입장을 표명했다. 첫째, 일본은 영해에 접속하는 공해상에서 연안국의 일방적인 관할권 행사를 인정할 적도 없고, 한국의 평화선 선언과 일본 어선 나포 등의 불법행위에 대해서 지속적으로 항의해왔다. 둘째, 한국이 현재 억류하고 있는 어민들과 어선을 즉시 송환할 것을 요구한다. 셋째, 공해상에서 일방적으로 외국의 국민·선박에 관할권을 행사하는 행위는 국제법 및 국제관습 위반이다. 넷째, 어족보호를 위해서는 과학적 근거를 가지고 관계국 간의 보존조치가 이뤄져야 한다. 다섯째, 어업능력의 격차로 인한 실질적 불평등의 시정과 어업분쟁의 방지라는 목적이 공해상에 일방적 관할권을 행사할 근거가 되지는 않는다. 여섯째, 전쟁 등 한국의 어려운 실정에 대해서는 일본도 고려할 용의가 있다. 일곱째, 공해자유의 원칙은 국제법상에 확립된 원칙이고, 어업기술의 발전에 따른 어업자원 보존 조치를 취하기 위해서는 관계국가 간 합의가 필요하다. 여덟째, 평화선 선언에서 언급된 ‘확정된 국제적 선례’가 과연 확정된 것인지 모르겠다. 트루먼 선언이나 중남미 제국의 사례는 한국과 다르거나 국제선례로 확립되지 않은 사례에 불과하다. 트루먼 선언은 타국과 관련된 수역에서 타국과의 합의를 전제로 한 규제 조치를 취하므로 한국

148) 외무부 정무과, 「한일회담 제1차 어업위원회 경과 보고건」, 문서철명 : 제3차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-2차, 1953.10.8-14, 등록번호 : 96, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1953, 프레임번호 : 1329-1340.

의 사례와 다르다. 중남미 제국의 대륙붕 및 어업관할권 선언은 연안국의 관할권을 인정한다는 점에서 트루먼 선언과는 다른 성격의 선언이며, 미국이 이에 반대한 바 있다. 또한 중남미제국의 선언들은 국제법으로 확립되지 않았다. 아홉째, 유엔 국제법위원회의 국제법전안은 다수 국가의 국민이 어업활동을 하는 수역에서는 관계국가가 협의하여 관리하도록 규정되어 있다. 열째, 어업자원 보호조치는 일정한 보존수역의 설정이 아니라 어종의 특성에 따라 차별화하는 것이 보다 효과적이다.¹⁴⁹⁾

이에 대해 한국 측은 일본이 평화선에 대해 오해를 하고 있다면서 다음과 같이 반박했다. 첫째, 한국이 평화선을 선포한 것은 전적으로 일본 정부의 책임이다. 한국은 1951년 10월부터 일본과 어업문제를 협상하기 원했으나, 일본이 맥아더 라인 철폐를 근거로 이를 회피했다. 또한 일본은 대일평화조약 제9조 및 제21조에 따라 한국과 어업문제를 협상할 의무가 있었지만, 준비부족을 이유로 회피해왔고, 반드시 준수해야 하는 맥아더 라인도 수차례 침범했다. 한국의 평화선 선포는 이러한 일본의 행태에 따른 부득이한 조치였다. 둘째, 어족자원의 지속가능한 개발을 도모하는 것은 연안국의 권리이자 의무이고, 한국은 유일하게 한반도 근해어장의 보존·개발 실적을 갖고 있으므로 일방적 조치로서의 평화선 선언은 정당하다. 또한 평화선 선언과 트루먼 선언의 목적은 같다고 할 수 있다. 셋째, 평화선 선언에서의 주권 용어는 어업관할권을 의미하며, 따라서 영해 확장과는 무관하다.¹⁵⁰⁾

동 회의에서 일본 어선 나포문제의 책임과 평화선의 정당성에 대한 논쟁은 계속되었다. 이때 한국은 한일어업협정 체결 전까지는 평화선에 대한 일본의 이의제기를 받아들일 수 없다고 했는데, 이것은 평화선이 한일어업협정 체결 전까지의 한시적 조치임을 나타낸 것이라 볼 수 있다. 제3차 한일회담에서의 어업회의는 2차를 끝으로 중단되었다. 일제에 의한 한국의 식민지배가 정당했

149) 외무부 정무과, 「한일회담 어업위원회 제2차 회의 경과 보고건」, 문서철명 : 제3차 한·일 회담 : 어업위원회 회의록 제1-2차, 1953.10.8-14, 등록번호 : 96, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1953, 프레임번호 : 1354-1365.

150) 외무부 정무과, 「한일회담 어업위원회 제2차 회의 경과 보고건」, 문서철명 : 제3차 한·일 회담 : 어업위원회 회의록 제1-2차, 1953.10.8-14, 등록번호 : 96, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1953, 프레임번호 : 1346-1353.

다고 발언한 사건, 일명 ‘구보타(久保田) 망언’ 사건에 의해 한일회담 자체가 중단되었기 때문이다. 평화선을 둘러싼 한·일 간의 분쟁은 클라크 라인의 폐지와 제3차 한일회담의 중단으로 더욱 첨예한 양상을 보이게 되었다.

IV. 제4차 한일회담

1957년 12월 31일 한국과 일본은 한일회담 재개를 위한 공동 성명서를 발표했다. 동 성명서는 구보타 발언 철회, 대한청구권 요구 철회, 입국자수용소 재일한국인 및 억류 일본어부 상호 석방, 한일회담 재개 일자를 합의한 것이었다. 이리하여 구보타 망언으로 중단되었던 한일회담은 4년 6개월 만에 재개되었다.

제4차 한일회담(1958년 4월 15일 ~ 1960년 4월 15일)부터 어업위원회의 명칭은 ‘어업 및 평화선위원회’로 변경되었다. 어업위원회의 명칭이 변경된 것은 평화선 문제 해결에 보다 적극적으로 나서고 싶다는 일본의 의사를 수용하여 한·일 양국이 합의한 결과였다.¹⁵¹⁾

제4차 한일회담에서 어업 및 평화선위원회는 총 8회에 걸쳐 개최되었다. 우여곡절 끝에 재개된 회담이었지만, 어업 및 평화선 문제에 대한 한·일 양국의 입장은 종래의 입장과 별반 다르지 않았다. 1958년 10월 2일 제1차 어업 및 평화선위원회에서 일본은 ‘일한어업협정요강(日韓漁業協定要綱)’을 제시했다. 동 요강에 따르면 공해상의 일정수역에 배타적 관할권을 일방적으로 행사하는 것은 국제법 및 국제관례에서 인정되지 않는다. 따라서 한·일 양국은 공동의 이해관계가 있는 공해상 어업자원의 지속가능한 생산을 위해 상호 협의 및 협정에 따라 보존·개발 조치를 취해야 한다. 동 요강을 통해 일본은 한일공동어업위원회의 설치, 공동규제수역 설정, 어로기구 제한 등을 제안했다. 만일 이러한 규제조치에 위반사항이 나타날 경우에는 각국이 자국의 법률로 처분할 수 있었다. 이에 한국은 동 요강이 평화선을 부정하고 있다며 반발했다. 한국은 연안국이 공해상의 일정수역에 어업관할권을 행사하는 것은 최근의 국제적 경향으로 볼 때 인정되고 있다고 반박했다. 또한 한일공동어업위원회 설치의 경우, 동 위원회의 목적이 한국의 전관수역(평화선 수역) 바깥 수역에서의 협상을 목표로

151) 조윤수(b), 전계논문, 148쪽.

한다는 전제에서만 고려할 것이며, 공동규제수역 설정 및 어로기구 제한 등의 조치에 대해서는 그 효과성에 회의적이라는 입장을 밝혔다.¹⁵²⁾

1958년 10월 17일 제3차 어업 및 평화선위원회에서 한국은 이전 회의에서 일본 측이 제시한 일한어업협정요강의 제안을 받아들일 수 없고, 평화선을 기초로 한 한일어업협정 제안이 기본 입장임을 재확인했다. 한국은 일본 측에 새로운 어업협정안을 제안할 것을 요구했고, 일본은 이에 승낙했다.¹⁵³⁾

그리고 1958년 11월 28일 제5차 어업 및 평화선위원회에서 일본은 ‘일한잠정 어업협정안’을 제시했다. 동 협정안에는 기선저예망어업(機船底曳網漁業) 금지구역 및 트롤어업 금지구역의 범위와 좌표가 명시되어 있었다. 금지구역의 범위는 한·일 각국의 해안선에서 6해리까지의 범위로 설정되어 있었다. 이에 한국은 1958년 12월 5일 개최된 제6차 어업 및 평화선위원회에서 일본의 제안이 한국의 어업상황과 동떨어진 제안이라며 거부 의사를 밝혔다.¹⁵⁴⁾

제4차 한일회담에서도 평화선에 대한 한·일 간의 이견은 좁혀지지 않았다. 일본은 6해리 어업금지수역 설정과 같은 새로운 제안을 내기도 했지만, 평화선을 부정하는 태도에는 변함이 없었다. 한국도 평화선을 고수하는 방침에는 변함이 없었다. 하지만 제4차 한일회담 시기 한국의 협상태도는 이전의 회담에서와는 약간의 차이가 있었다. 당시 한국이 절대적으로 의존하고 있었던 미국의 원조가 1957년 이후 감소추세를 보이면서 한국은 일본을 통한 외자도입이 시급한 상황이었다. 이에 한국 정부는 어업 및 평화선 문제에 대한 이상안(理想案) 및 최대 양보안 등 대책을 준비하기도 했다. 그리고 한국 정부는 어업 교섭으

152) 외무부 정무국, 「한일회담 약기」(서울 : 외무부 정무국, 1960), 247-249쪽; 박진희(a), 전제 논문, 167-168쪽에서 재인용.

153) 외무부 아주과, 「제목없음(주일대사 → 이승만 대통령, 문서번호 : No.28)」, 문서철명 : 제4차 한·일회담 : 어업 및 평화선위원회 회의록 및 일반문제, 1958-60, 등록번호 : 709, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1958-1960, 프레임번호 : 0019-0020.

154) 외무부 아주과, 「제5차 어업위원회에서 일본측이 제시한 『일한잠정 어업협정안의 골자』의 송부 및 보고의 건」, 문서철명 : 제4차 한·일회담 : 어업 및 평화선위원회 회의록 및 일반문제, 1958-60, 등록번호 : 709, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1958-1960, 프레임번호 : 0037-0039; 외무부 아주과, 「제목없음(주일대사 → 경무대, 외무부장관, 문서번호 : MTB-078)」, 문서철명 : 제4차 한·일회담 : 어업 및 평화선위원회 회의록 및 일반문제, 1958-60, 등록번호 : 709, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1958-1960, 프레임번호 : 0051-0052.

로 인해 다른 위원회의 교섭이 결렬되지 않도록 융통성을 가지고 행동하라는 훈령을 협상 실무자들에게 내리기도 했다.¹⁵⁵⁾

한·일 양국은 1958년 12월 20일부터 1959년 1월 25일까지 회담을 일시 중단하고 1959년 1월 26일부터 재개하기로 합의하였다. 하지만 휴회 기간 중 재일 한국인 북송 문제가 터지고, 한국에 4·19혁명이 일어나면서 제4차 한일회담은 결실을 맺지 못한 채 막을 내리게 되었다.

V. 제5차 한일회담

4·19혁명으로 이승만 정부가 붕괴되고, 새롭게 장면 정부가 출범하자, 일본은 한국의 새 정부 출범을 축하하기 위한 친선 사절단을 파견했다. 1960년 9월 6일 친선 사절단장 고사카(小坂善太郎) 일본 외상은 해방 이후 처음으로 한국에 방문한 일본 외상이 되었고, 한국은 이를 기념하는 차원에서 평화선 침범으로 억류되어 있던 일본인 어부 40명을 전원 석방했다. 이로써 평화선 선언 이후 한국에 억류된 일본인 어부는 단 한명도 없는 상태가 되었다.¹⁵⁶⁾

장면 정부는 이승만 정부와는 달리 평화선 문제 해결에 전향적인 입장을 갖고 있었다. 장면 정부는 일본으로부터 경제원조를 끌어오기 위해 평화선 문제에 타협할 의향이 있었다.¹⁵⁷⁾ 이에 제5차 한일회담(1960년 10월 25일 ~ 1961년 5월 16일)에서 평화선 관련 논의는 이전 회의에서처럼 대립만 하기보다는, 실질적인 타결 노력이 병행되었다. 1960년 11월 4일 한·일 수석대표 간 회담에서 일본 측은 평화선에 대한 논의는 보류하고, 어업방식, 어종, 어업규제·금지기준 등 기술적 관점에서의 논의를 선행한 후에 금지구역 및 제한구역 설정을 논의하자고 제안했다. 한국 측은 이러한 제안에 찬성했다.¹⁵⁸⁾ 그리고 1960년 11월

155) 현대송, 전계논문, 202쪽.

156) 조운수(c), “1965년 한일어업협상의 정치과정”, 「영토해양연구」 제6호, 동북아역사재단 (2013), 142쪽.

157) 해위학술연구원, 「윤보선과 1960년대 한국정치」(성남 : 한국학중앙연구원출판부, 2015), 376쪽.

158) 외무부 아주과, 「사와다 수석대표와의 회담요록 송부의 건」, 문서철명 : 제5차 한·일회담 예비회담 : 본회의 회의록 및 사전교섭·비공식회담 보고, 1960.10-61.5, 등록번호 : 713, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1960-1961, 프레임번호 : 0056.

14일 한·일 수석대표 간 비공식회담에서 일본 측은 한국의 열악한 어업기술 현실을 고려, 일본의 어업기술을 한국에 도입하는 방안을 제시했다. 이에 한국 측은 평화선 이내의 어업자원은 이미 고갈될 위험에 처해 있으므로, 어획고를 늘리는 것만으로는 어업문제를 해결할 수 없다고 반박했다.¹⁵⁹⁾

제5차 한일회담 시기 어업 및 평화선위원회는 공식회의가 3차례, 비공식회의가 14차례 개최되었다. 1960년 11월 17일 열린 어업 및 평화선위원회 제1차 비공식 회담에서 한국은 한·일 양국이 공동으로 자원을 조사하되, 조사 완료 전까지는 평화선을 현상유지하자고 제안했으나 일본 측은 곤란하다는 입장을 보였다.¹⁶⁰⁾ 1961년 2월 6일 어업 및 평화선위원회 제4차 비공식 회담에서 일본은 한국 국회가 평화선 수호를 결의하고, 한국 측이 비협조적이라 회담의 진전이 어렵다고 주장하면서, 평화선은 한·일 경비정 간에 충돌을 불러올 수 있는 위험요소라고 지적했다. 이에 한국 측은 국회 결의와 정부의 정책은 다르므로 일본이 과민하게 반응할 필요가 없고, 한국 어민의 입장을 감안하여 일본 어선의 평화선 침범을 자제시키길 바란다고 답변했다.¹⁶¹⁾

1961년 3월 22일 어업 및 평화선위원회 제7차 비공식회담에서 일본 측은 평화선 침범 일본 어선이 다시금 나포된 사건을 두고 불만을 표시하기도 했으나, 한국 측이 자국의 국내법적 사정을 언급하면서 회담 기간 중 평화선 침범을 자제해달라고 촉구하기도 했다.¹⁶²⁾

이후 계속된 비공식회담에서 한국과 일본은 주로 ‘자원론’에 초점을 두고, 기술적인 분야에서 협의를 진행해나갔다. 하지만 제5차 한일회담에서도 평화선

159) 외무부 아주과, 「일본측 대표와의 비공식 회담 보고의 건」, 문서철명 : 제5차 한·일회담 예비회담 : 본회의 회의록 및 사전교섭·비공식회담 보고, 1960.10-61.5, 등록번호 : 713, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1960-1961, 프레임번호 : 0064-0065.

160) 외무부 아주과, 「어업 및 평화선위원회 제1차 비공식 회담 요약 송부의 건」, 문서철명 : 제5차 한·일회담 예비회담 : 어업 및 평화선위원회 회의록 및 비공식회담 보고, 1960-61, 등록번호 : 715, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1960-1961, 프레임번호 : 0042.

161) 외무부 아주과, 「어업 및 평화선위원회 제4차 비공식 회담 요약 송부의 건」, 문서철명 : 제5차 한·일회담 예비회담 : 어업 및 평화선위원회 회의록 및 비공식회담 보고, 1960-61, 등록번호 : 715, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1960-1961, 프레임번호 : 0056-0057.

162) 외무부 아주과, 「어업 및 평화선위원회 제7차 비공식 회의 보고의 건」, 문서철명 : 제5차 한·일회담 예비회담 : 어업 및 평화선위원회 회의록 및 비공식회담 보고, 1960-61, 등록번호 : 715, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1960-1961, 프레임번호 : 0074-0075.

문제는 해결되지 않았고, 1961년 한국에서 5·16군사정변이 발생하면서 회담은 다시 중단되었다.

VI. 제6차 한일회담

제6차 한일회담(1961년 10월 20일 ~ 1964년 11월 5일)에서 어업회담은 공식회담만 64회, 비공식회담도 수십 회에 이를 정도로 많이 개최되었고, 역대 한일회담 중 가장 치열한 논의가 이루어졌다.¹⁶³⁾ 실무급 회담과 고위급 회담에서 한·일 양국은 어업 및 평화선 문제의 실질적 해결을 도모했는데, 상황이 이렇게 급진전한 데에는 한국 내부사정의 변화가 결정적이었다. 1961년 5·16군사정변으로 출범한 박정희 정부에 의해 평화선 분쟁은 완전히 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 박정희 정부의 최우선 국정목표는 ‘조국근대화(산업화, 근대화, 경제성장)’이었다.¹⁶⁴⁾ 박정희 정부는 조국근대화 정책의 재원 마련을 위해 한·일 국교정상화를 적극적으로 추진했고, 평화선 문제에 대해서는 타협하려는 의지가 강했다. 1961년 11월 국가재건최고회의 의장이었던 박정희는 일본 방문 중 이케다(池田勇人) 수상과의 단독회담 후 기자회견에서 “일본이 우리의 대일 청구권에 성의를 보인다면 우리는 평화선 문제에 신축성을 보이겠다.”는 발언을 한 것으로 전해진다.¹⁶⁵⁾ 이것은 대일 청구권에 대한 협상카드로 평화선 문제를 접근한 것으로서, 사실상 평화선을 양보할 수 있다는 의사를 내비친 것이나 다름없었다.

1962년 1월 23일 한국 외무부와 농림부는 실무자 연석회의를 열어 ‘평화선 문제 해결의 기본 방침’을 합의했다. 동 방침은 자원론에 근거한 어업협정 체결을 통해 평화선 문제를 해결하되, 세부적으로 5개의 안을 순차적으로 제시한다는 내용이다. 5개의 안을 살펴보면, 제1안은 한국 연안으로부터 40해리 이내의 수역은 한국의 독점관할수역으로 하고, 이외의 수역은 어업협정 대상수역으로 한다. 제2안은 한국 어민이 오랜 과거부터 현재까지 집단적으로 개발해온 한국

163) 남기정, 전계논문, 146쪽.

164) 양승함 편, 「한국 국가관리와 대통령 리더십의 비전과 모델」(서울 : 연세대학교 국가관리연구원, 2010), 25쪽.

165) 조갑제, 「박정희 5」(서울 : 조갑제닷컴, 2007), 119쪽.

연안 어장을 한국의 독점관할수역으로 하고, 그 이외의 수역에서는 어업규제를 한다. 제3안은 동해안은 제2안에서 언급한 집단적 개발 수역을, 서해안은 직선기선 방식에 따른 12해리 이내 수역을, 남해안은 농림부가 건의하고 직선기선 방식에 따른 12해리 선 이내 수역을 한국 측의 독점관할수역으로 하고, 이외의 수역에서는 어업규제를 한다. 제4안은 동해안은 제3안에서 언급한 방식으로 하고, 서남해안은 수로국식 직선기선 방식으로 명시된 선으로부터 12해리 이내의 수역을 한국 측 독점관할수역으로 하고, 이외 수역에서는 어업규제를 한다. 제5안은 동서남해안 전부를 수로국식 직선기선 방식으로 명시된 선으로부터 12해리 이내의 수역을 한국 측 독점관할수역으로 하고, 이외 수역에서는 어업규제를 한다.¹⁶⁶⁾ 동 방침은 한국 연안으로부터 40해리 이내 수역을 한국 측의 전관수역으로 합의하는 것을 목표로 하되, 12해리 범위까지는 협상의 여지를 둔 방식으로, 사실상 어업보존수역선¹⁶⁷⁾으로서의 평화선 철폐를 감안한 방안¹⁶⁸⁾이었던 것이다.

박정희 정부는 당시 내부적으로 평화선을 사실상 철폐하는 방침을 정했지만,

166) 외무부 아주과, 「평화선 문제에 관한 아국 정부의 기본정책」, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 어업 및 평화선위원회 회의록 및 기본정책, 1961.10-62.3.5, 등록번호 : 729, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1961-1962, 프레임번호 : 0258-0259.

167) 어업보존수역(Fisheries Conservation Zone)은 어업관할수역, 어업보호수역, 어업전관수역(=배타적 어업수역 : Exclusive Fisheries Zone)과 사실상 같은 개념의 수역이라고 볼 수 있다. 당시 한국은 어업관할수역이란 명칭을 주로 사용했고, 한일어업협정 체결 전후로는 전관수역이란 명칭을 주로 썼다. 하지만 어업관할수역(Fisheries Jurisdiction Zone)이란 명칭은 국제적으로 통용되던 표현도 아니고, 학문분야에서 사전적으로 규정된 용어도 아니다. 따라서 어업 측면의 성격을 객관적으로 표현하기 위해서는 어업보존수역이나 어업전관수역이란 표현이 적절하다. 다만, 전관수역이란 명칭은 한일어업협정에서 합의된 수역으로의 인식이 강하기 때문에, 본 연구에서는 평화선의 성격을 객관적으로 표현하기 위해 어업보존수역이란 용어를 사용하였다. 단, 실제 기록을 인용할 시에는 당시에 쓰인 용어를 그대로 인용하였다.

168) 이와 유사한 방안은 이후에도 등장한다. 1963년 1월 9일 중앙정보부가 외무부측에 전달한 훈령에 의하면, ‘한일간 어업 및 평화선 문제타결을 위한 신방안’이 등장하는데, 그 내용도 우선적으로는 40해리 전관수역을 주장하되, 12해리 전관수역도 감안하는 내용이다. 자세한 내용은 다음과 같다. 1안은 40해리 전관수역을 설정하고, 평화선까지의 나머지 수역은 자제수역(고등어·전갱이 어업만 허가)으로 설정하는 것이다. 2안은 40해리 전관수역을 설정하고, 평화선까지의 나머지 수역은 공동규제수역으로 설정하는 것이다. 3안은 12해리 전관수역을 설정하고, 40해리까지의 나머지 수역은 자제수역을 설정하며, 특정수역에 공동규제수역을 설정하는 것이다. 외무부 아주과, 「한일간 어업 및 평화선 문제타결을 위한 신방안」, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3 전5권(V.2 1963.2-5), 등록번호 : 742, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0007-0010.

평화선 철폐에 반발할 국내정치적 사정을 고려하고, 평화선을 협상카드로 활용하기 위해 평화선을 고수하는 듯한 태도를 보이기도 했다. 박정희 정부가 평화선을 고수한 명분은 바로 ‘국방선’으로서의 성격이었다. 1962년 10월 20일 김종필·오히라 1차 회담에서 오히라(大平正芳) 일본 외상은 한국 측에 평화선 철폐 및 어업협정 체결을 요구했다. 이에 김종필 중앙정보부장은 평화선은 국방선이기 때문에 유지해야 하지만, 어업 문제는 협정을 통해 해결할 수 있다고 답했다.¹⁶⁹⁾ 1962년 10월 22일 김종필-이케다(池田勇人) 회담에서는 이케다 수상이 국방선으로서의 평화선에 의문을 제기했다. 그러자 김종필 중앙정보부장은 “한국은 여전히 전쟁에 준하는 상태이고 현재도 휴전선에서의 충돌사건이 자주 발생하고 있으며, 해상을 통한 간첩 등의 침투가 많으므로 공산 측에 대해서(국방선으로서의 평화선이) 필요하다.”고 답변했다.¹⁷⁰⁾ 이러한 입장은 이후에도 지속되었다. 1962년 12월 24일 한·일 간 어업관계 비공식회담에서 한국 측은 일본 측에 국방선으로서의 평화선에 대해 다음과 같이 설명했다. 먼저 국방선으로서의 평화선은 어업 문제와는 무관하고 군사상의 목적이 위주임을 강조했다. 그리고 한국은 휴전상태이지만 공산세력과 사실상의 전쟁 상태이므로 해상으로 침투해오는 공산간첩을 막기 위해 평화선이 필요하다고 설명했다. 특히 일본 어선을 가장해 침투하는 공산간첩을 방지하기 위해서는 일본도 국방선의 제약을 받아야 한다고 주장했다.¹⁷¹⁾ 이처럼 박정희 정부는 평화선 문제에 있어서 어업문제와 국방문제를 분리하여 접근했다.

1962년 11월 8일 박정희 의장은 김종필 부장에게 “일본이 청구권 문제에 성의를 표시하면 한국은 어업문제에서 신축성을 보이겠다는 기본방침에 변함이 없음을 밝히고, … 10년 이상을 두고 지켜온 평화선에 관하여 신축성을 보이자니 관계기관이나 수산계의 의견을 조정하는 데 다소의 시일이 요하고 있음을 설명할 것.”이라는 내용이 포함된 긴급훈령을 하달했다.¹⁷²⁾

169) 이도성 편, 「실록 박정희와 한일회담」(서울 : 한송, 1995), 129-131쪽.

170) 외무부 동북아주과, 「김종필 부장-이케다 수상 회담 회의록」, 문서철명 : 김종필 특사 일본 방문, 1962.10-11, 등록번호 : 796, 분류번호 : 724.41JA, 생산년도 : 1962, 프레임번호 : 0122.

171) 외무부 아주과, 「어업관계 비공식회담 회의보고」, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3 전5권(V.1 1962.6-12), 등록번호 : 741, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0248-0249.

1962년 12월 5일 제2차 정치회담 예비절충회의 제5회 어업관계회담에서 일본은 공해상 일정수역에 연안국의 일방적 관할권을 인정하지는 않지만, 1960년 제2차 유엔해양법회의에서 가결된 방식(연안국은 6해리의 영해 및 12해리의 배타적어업수역을 설정할 수 있고, 해당 수역에서 과거 5년간 어업 실적이 있는 국가는 10년간 어업권이 보장됨)이면 고려해볼 수 있다는 입장을 내비쳤다. 그러면서 일본은 한·일 양국이 연안 저조선으로부터 12해리 범위의 어업관할수역을 설정하자고 제안했다. 더불어서 일본의 제안은 일본이 한국 측 수역 외측 6해리 수역에서 10년간 조업권을 행사하고, 양국의 선박은 합의된 규제사항이 아닌 한 상대국의 관할을 따르지 않는다고 되어있다. 만약 어업협정의 해석과 관련해 분쟁이 있을 시에는 평화적 방법에 의한 해결에 따르되, 최종적으로는 국제사법재판소(ICJ)에 의탁할 수 있다.¹⁷³⁾ 이에 한국 측도 새로운 관할구역을 제안했는데, 새로운 관할구역의 범위는 평화선 보다는 축소된 범위였다.¹⁷⁴⁾ 더불어서 한국은 동 관할수역의 성격이 어업자원 보호 목적에 한정된 것이고, 해저자원 및 국방상에 관한 평화선의 성격에는 변동이 없다고 주장했다.¹⁷⁵⁾ 정리하면, 일본은 종래에 주장해온 3해리 어업관할수역에서 12해리 어업관할수역을 제안한 것이고, 한국은 평화선보다 축소된 범위의 새로운 어업관할수역을 제시한 것이다. 다만, 평화선의 성격을 어업, (대륙붕)해저자원, 국방의 문제로 분류하여 해당 논의가 어업문제에만 해당된다는 것을 확인시켰다. 한·일 양국 모두 과거로부터 이어진 입장에서는 한발씩 물러선 것이었지만, 결국 합의에는 이르지 못했다. 동 회의에서 일본 측은 “공해상에 국방선을 설정하는 것은 국제법상 절대로 용인할 수 없다.”면서 국방선으로서의 평화선에 반대하는 입장을 보이기도 했다.¹⁷⁶⁾

172) 이도성 편, 전게서, 129-131쪽.

173) 외무부 아주과, 「제5회 어업관계회담 회의보고」, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3 전5권(V.1 1962.6-12), 등록번호 : 741, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0148-0149.

174) 남기정, 전계논문, 146쪽.

175) 외무부 아주과, 「제6차 한일회담 제2차 정치회담 예비절충 어업관계회의 제5회 회의록」, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3 전5권(V.1 1962.6-12), 등록번호 : 741, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0156.

176) 외무부 아주과, 「제목없음(주일대사 → 외무부장관 착신전보 TOKYO, 번호 : JW-12092)」,

1962년 12월 7일 제6회 어업관계회합에서 일본은 자국의 안(12해리 어업관할 수역)이 전례에 없는 희생적인 안임을 강조하면서, 한국 측이 어업 문제만이 아니라 한·일 간의 정치·경제협력을 고려할 것을 촉구했다.¹⁷⁷⁾ 1962년 12월 27일 제10회 어업관계회합에서도 일본은 12해리 관할수역안을 제시하면 더 이상의 양보는 있을 수 없다고 주장했다.¹⁷⁸⁾ 또한 일본은 평화선과 같은 선의 설치 역시 절대로 양보할 수 없다고 말했다. 이에 대해 한국은 일본 측이 연안국의 특수 이익을 인정해야 하며, 어업에 있어서 실질적 공평을 추구해야 한다고 주장했다. 이에 다시 일본은 연안국의 특수 이익과 실질적 공평 모두 12해리 관할수역안에 의해 충분히 고려되었으므로, 더 이상의 타협은 없다고 선을 그었다.¹⁷⁹⁾

1963년 7월 5일 제28회 어업관계회합에서 한국은 연안으로부터 40해리 범위의 수역을 전관수역(어업관할수역)으로 하고, 그 외측 수역을 공동규제수역으로 하자는 제안을 했다.¹⁸⁰⁾ 이에 일본은 나흘 후인 7월 9일 제29회 어업관계회합에서 한국의 제안이 공해자유의 원칙과 국제사회의 일반적인 통례에도 맞지 않다고 지적하면서, 12해리 관할수역안을 수용할 것을 요구했다.¹⁸¹⁾

문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 본회의, 제1-65차, 1962.8.21.-64.2.6. 전5권(V.2 4-21차, 1962.9.3.-12.26), 등록번호 : 737, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0270.

177) 외무부 아주과, 「제6회 어업관계회합 회의보고」, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3 전5권(V.1 1962.6-12), 등록번호 : 741, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0179-0180.

178) 해당 외교문서 본문에는 일본 측의 제안이 “관할 수역에 관한 솔직한 생각을 말하겠다. 일 측은 관할 수역은 3마일(해리)를 주장하고 있으나 한일 간의 특수 관계, 국제 경향, 해양법 회의의 결과 등을 고려하여 과감하게 6해리를 제안하였다.” 라고 적혀 있다. 이에 대해 남기정은 일본의 6해리 관할수역안이 6해리 영해안으로도 읽힐 수 있다고 지적했는데, 동 문서에서 해당 문구 이후에 일본이 12해리 관할수역안을 지속적으로 제안하는 것으로 보아, 6해리는 영해 범위라고 보아도 무방하리라 사료된다. 외무부 아주과, 「제10회 어업관계회합 회의보고」, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3 전5권(V.1 1962.6-12), 등록번호 : 741, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0254; 남기정, 전개논문, 148쪽.

179) 외무부 아주과, 「제10회 어업관계회합 회의보고」, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3 전5권(V.1 1962.6-12), 등록번호 : 741, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0254-0255.

180) 외무부 아주과, 「어업관계회합 결과보고」, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3. 전5권(V.3 1963.6-9), 등록번호 : 743, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0104-0105.

181) 외무부 아주과, 「어업관계회합 결과보고」, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담

공식회담에서는 평행선을 달리던 한·일 간의 이견은 비공식회담에서 좁혀졌다. 1963년 7월 11일 어업관계 비공식회담에서 한국은 일본 측에 '12해리+ α (알파)안'의 제시와 어업협력자금의 공여 및 차관 제시를 요청했다. 이에 일본은 '12해리+ α 안'에서 ' α '에 대해서는 12해리 이외 수역에서도 한국의 어로활동이 유리할 수 있도록 고려하겠고, 어업협력과 관련해서는 약 178백만 달러의 협력안을 가지고 있다고 설명했다.¹⁸²⁾ 한국은 전관수역 범위를 축소(40해리 → 12해리)하는 대신, 일본으로부터 어업협력자금을 최대한 끌어온다는 전략을 구사했던 것이고, 일본은 12해리 관할수역을 관철시키되 추가적인 논의(α)로 한국을 설득시키겠다는 전략이었다. 결국 한·일 간의 타협점은 '12해리+ α '로 좁혀졌다.

1964년 3월 10일부터 4월 6일까지 12차례 개최되었던 원용석·아카기(赤城宗徳) 농상회담에서는 12해리 어업관할수역(전관수역)안이 암묵적으로 합의되었다. 회담 중 일본은 12해리 전관수역으로 어업협정이 타결되면, 평화선은 자연스럽게 소멸된다고 주장했다. 이에 한국은 어업분야의 제반문제가 해결되면 전관수역 문제도 국제관행 및 한·일 양국의 특수한 사정 등을 고려하여 해결할 수 있고, 체결될 어업협정의 내용에 따라 평화선도 처리될 것이라고 답변했다.¹⁸³⁾ 사실상 어업보존수역선으로서의 평화선을 철폐하는데 양국이 동의를 한 것이다.

제6차 한일회담에서 한·일 양국은 평화선의 철폐를 합의했지만, 한국 정부가 이를 공식적으로 인정하는 적은 없었다. 당시 한국에서는 평화선 철폐에 반대하는 여론이 상당했기 때문에, 박정희 정부는 이러한 사정을 의식할 수밖에 없었던 것이다. 평화선 철폐 반대 운동은 직접적인 이해당사자인 어민들뿐만 아니라 일반국민들도 참여할 정도로 대규모로 일어났다. 당시 많은 한국인들은

예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3. 전5권(V.3 1963.6-9), 등록번호 : 743, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0111.

182) 외무부 아주과, 「어업관계 비공식회의 보고」, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3. 전5권(V.3 1963.6-9), 등록번호 : 743, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0114.

183) 외무부 동북아주과, 「한일 간 어업각료회담을 통한 양측 주요대립점」, 문서철명 : 속개 제6차 한·일회담 : 농상회담(어업관계) 동경, 1964.3.10.-4.6. 전2권(V.1 사전교섭 및 회의보고), 등록번호 : 759, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1964, 프레임번호 : 0125.

청구권의 대가로 평화선을 양보하는 행위를 주권을 팔아버리는 매국행위로 간주했다. 야당은 평화선 양보를 국가의 치욕으로 규정하여 평화선 사수를 주장했고, 어민들도 전국 각지에서 어민대회를 개최했다. 1964년 1월 21일 ‘평화선 사수대회’가 개최되었고, 동년 2월 3일에는 ‘어민비상대책위원회’가 결성되어 한국 정부의 협상 태도를 비난했다. 한일회담 반대 시위에서 서울대학교 학생들은 평화선이 한국 어민의 생명선이자, 국가존립의 국방선인데 정부가 이를 두고 흥정을 하고 있다고 규탄했고, 이화여자대학교 학생들은 평화선 수호를 위해 경비정 건조기금 모금운동을 펼치기도 했다. 당시 한일회담 반대 시위에서 가장 많이 등장한 구호가 ‘평화선 사수’일 정도로 평화선 문제는 전 국민적인 관심사였다.¹⁸⁴⁾

이처럼 평화선 철폐에 대한 국민들의 반발이 거세고, 심지어 박정희 정부 내부에서조차 반발¹⁸⁵⁾이 있었음에도, 박정희 정부는 청구권 자금 도입을 위해 평화선 철폐를 강행했다. 박정희 정부는 한국의 어획고를 증대시킬 방법이 평화선의 유지가 아니라 어선 및 어구의 ‘근대화’에 있다고 보았다.¹⁸⁶⁾ 따라서 박정희 정부 입장에서는 평화선을 내주고 어업협력자금(어업차관)을 받는 것이 더 합리적이었던 것이다

VII. 제7차 한일회담

제7차 한일회담(1964년 12월 3일 ~ 1965년 6월 22일)에서는 평화선 및 어업관할수역에 대한 공식적 합의와 제6차 회담에서 합의되지 않았던 제주도 주변 기

184) 오제연, 전계논문, 38쪽; 한국정치외교사학회·아셈연구원, 전게서, 180쪽.

185) 1963년 5월부터 9월까지 10여 차례 개최된 한일회담 관련 대책회의에서 농림부는 줄곧 평화선의 유지와 40해리 전관수역을 고수했다. 농림부는 12해리 전관수역의 경우 한국 측의 손해가 막심하여 영세어민을 보호할 수 없고, 어업협력자금으로 어업능력이 향상되기도 전에 어족자원이 고갈될 수도 있다고 주장했다. 그리고 국방부는 평화선이 간첩 검거에 필수적인 국방선이므로 유지되어야 한다고 주장했다. 다만, 어업문제는 국방과 별개의 사안으로 전관수역 설정 자체는 반대하지 않는다는 입장이었다. 한국정치외교사학회·아셈연구원, 전게서, 170-175쪽.

186) 외무부 아주과, 「1963. 5. 21. 어업 문제를 위하여 최고회의 의장실에서 개최된 회의의 중요 내용」, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3 전5권(V.2 1963.2-5), 등록번호 : 742, 분류번호 : 723.11A, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0319.

선 설정 문제, 공동규제수역 내 조업 어선 척수 문제, 어업협력기금 문제, 어선 단속 문제 등이 토의되었다.

당시 일본 측은 공식적인 평화선의 철폐가 불가능하다는 점을 인식하고 있었고, 따라서 평화선 문제를 회피하면서 실질적인 어업문제를 해결할 방안이 더 중요하다고 인식했다. 즉, 한국 정부는 평화선이 존치되었다고 주장할 수 있고, 일본 정부는 평화선이 소멸되었다고 주장할 수 있는 방안이 있어야 한다는 것이었다. 이러한 방안으로 첫째, 평화선은 언급하지 않고 공동규제수역만 합의하는 안과 둘째, 평화선보다 더 넓은 수역을 어업자원조사수역으로 설정해 양국 국민을 설득하자는 안(“아카기¹⁸⁷⁾ 라인” 구상)이 등장하기도 했다.¹⁸⁸⁾

한·일 양국은 ‘12해리 전관수역+ α ’안을 기본 전제로 두고, 어업차관의 규모를 협상했는데, 협상 결과 어업차관의 액수는 9천만 달러로 최종 합의되었다. 어업차관은 전체 청구권인 무상 3억 달러, 유상 2억 달러, 차관 3억 달러 중 차관 3억 달러에 포함되어 있었다.¹⁸⁹⁾

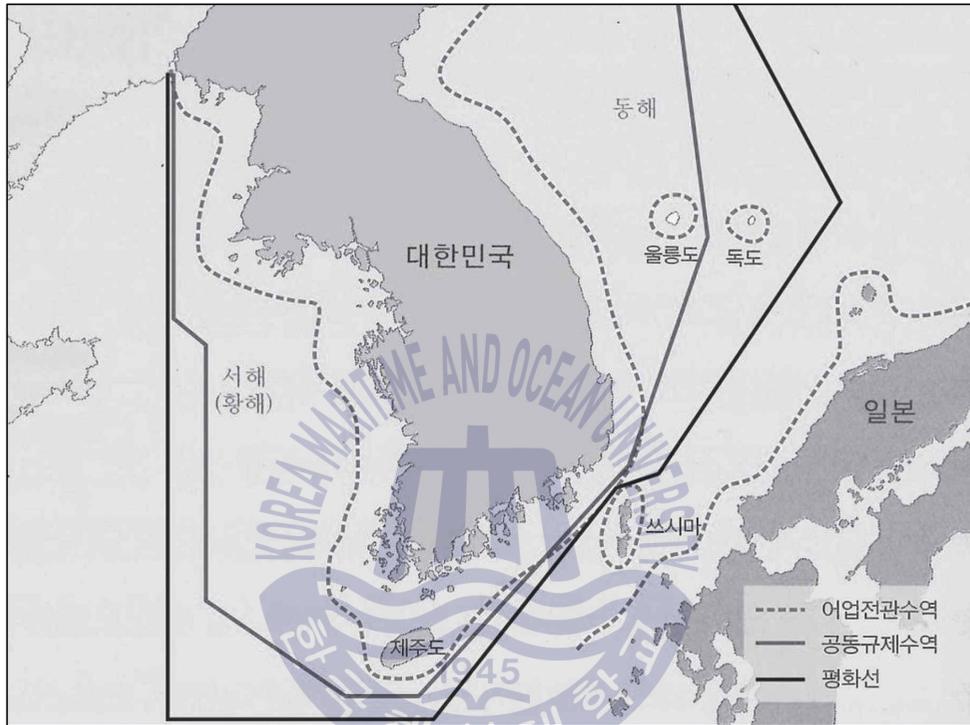
이외의 어업문제에 대해서도 지난한 협상을 해오던 한·일 양국은 주요 사안들을 타결하면서 1965년 4월 3일 한일어업협정에 가조인하였고, 마침내 동년 6월 22일 ‘한일어업협정(대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정)’을 정식 체결했다. 한일어업협정은 전문과 10조문, 부속서로 구성되어 있다. 전문에는 어업협정의 목적으로 ① 양국 공통의 관심수역 내 어업자원의 최대지속생산량 유지, ② 자원의 보존 및 합리적 개발, ③ 공해자유의 원칙 존중, ④ 분쟁 원인 제거, ⑤ 어업발전을 위한 상호 협력이 제시되었다. 조문의 주요내용을 살펴보면 ① 12해리 전관수역(어업관할수역) 인정, ② 양국 협의하에 직선기선 사용, ③ 전관수역 외측에 공동규제수역 설정, ④ 기국주의에 기초한 어선 단속, ⑤ 공동규제수역 외측에 공동자원조사수역 설정, ⑥ 한일어업공동위원회 설치·운영, ⑦ 해상안전 및 질서유지를 위한 상호연락·협력, ⑧ 분쟁 발생시 외교상의

187) 한일회담 어업협상에서 일본 측 인사였던 아카기 무네노리(赤城宗憲) 농상을 가리킨다.

188) 외무부 동북아주과, 「어업회담에 관한 협의 내용」, 문서철명 : 제7차 한·일회담 : 어업관계회의 및 훈령, 1964.12-65.6 전4권(V.2 농상회담 : 어업관계, 1965.3.3.-4.2), 등록번호 : 1461, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1964-1965, 프레임번호 : 0006-0007.

189) 김민석, “박정희 정권의 한일어업회담”, 「한국근현대사연구」 제53집, 한국근현대사학회(2010), 229쪽.

경로를 통한 해결과 중재위원회 구성이 규정되어 있다.¹⁹⁰⁾ 한일어업협정은 1965년 12월 18일 정식 발효되었다.



<그림 5> 한일어업협정 수역도 (어업전관수역, 공동규제수역)¹⁹¹⁾

이로써 1951년 10월 한일예비회담에서부터 1965년 6월 제7차 한일회담에 이르기까지 약 14년간 진행된 한·일 간 어업협상이 타결되었다. 한일어업협정에는 평화선에 대해 아무런 언급이 없지만, 어업보존수역선으로서의 평화선은 철폐된 것이나 다름없었다. 평화선 철폐에 대한 국내 불만을 무마하기 위해 박정희 정부는 다음과 같은 논리를 제시했다. 첫째 한일어업협정은 한·일만을 당사국으로 하므로 제3국에 대해서는 평화선이 적용된다. 둘째, 한일어업협정은 12해리 전관수역과 40해리 공동규제수역을 통해 어족자원의 보호를 도모한다는

190) 외교부, http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3834/contents.do (검색일 : 2018년 4월 26일)

191) 조세영, 「한일관계 50년, 갈등과 협력의 발자취」(서울 : 대한민국역사박물관, 2014), 40쪽.

면에서 평화선을 계승한 것이다. 반면 일본 측에서는 한일어업협정으로 평화선은 소멸되었다고 선전했다.¹⁹²⁾

한일어업협정 체결 이후 한·일 간의 평화선 분쟁은 사실상 종결되었다.

제4절 한일어업협정 체결 이후의 평화선

1965년 한일어업협정으로 어업보존수역선으로서의 평화선은 사실상 철폐되었다.¹⁹³⁾ 하지만 대륙붕 경계선 및 국방선으로서의 평화선이 철폐된 것은 아니었다. 대륙붕 경계선으로서의 평화선과 관련해서 1968년 7월 24일 박충훈 경제기획원 장관은 평화선 선언으로 한국의 대륙붕 주권선언을 재확인한다는 입장을 표명한 바 있다.¹⁹⁴⁾ 이후 1970년 1월 1일 ‘해저광물자원개발법(법률 제2184호)’이 제정되고, 동년 5월 30일 ‘해저광물자원개발법시행령(대통령령 제5020호)’이 대륙붕 해저광구(7개)를 새로 지정함에 따라 대륙붕 경계선으로서의 평화선은 철폐되었다.¹⁹⁵⁾ 국방선으로서의 평화선은 존속 및 폐지 여부가 불분명한데, 1972년 4월 17일 제정된 ‘선박안전 조업규정(교통부령 제428호)’을 감안하면 1970년대까지는 존속했던 것으로 추정된다. 동 규정에 따라 설정된 특정해역(Special Maritime Zone)¹⁹⁶⁾은 북한간첩의 해상침투 방지 및 한국 어선의 피랍 방지가 주목적이었는데, 이 해역의 외측경계는 평화선을 기준으로 한 것이었다.¹⁹⁷⁾

192) 오제연, 전계논문, 39쪽.

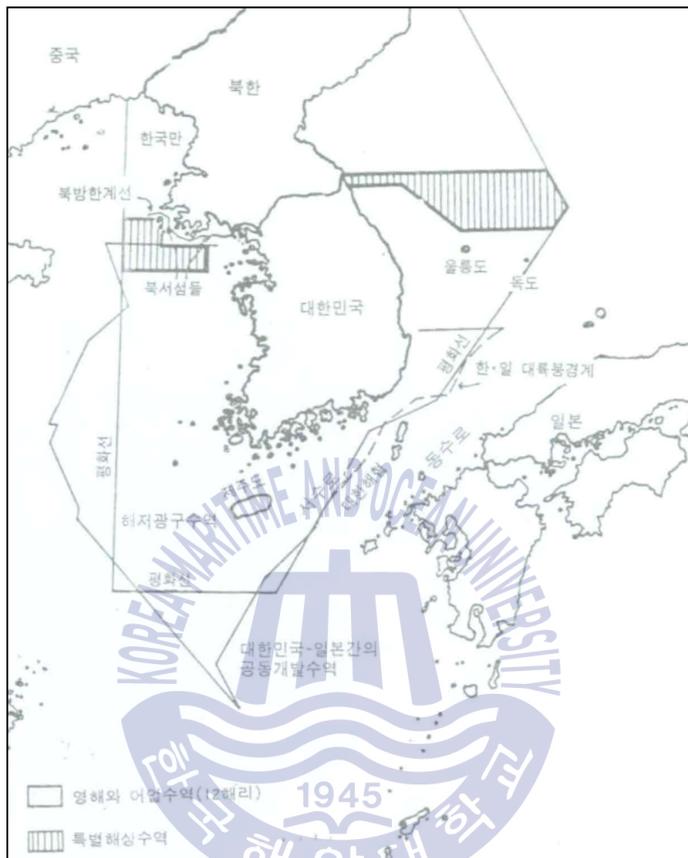
193) 한국 정부가 평화선의 완전한 철폐 또는 부분적 철폐를 공식 선언한 적이 없다는 이유로 어업보존수역선으로서의 평화선이 철폐되지 않았다는 주장이 있다. 그리고 1983년 해양연구소는 평화선을 경제수역으로 전환시키자고 제안하기도 했다. 하지만 어업보존수역으로서의 평화선은 일본 어선으로부터 한국 연안 어장을 보호하는 것이 주목적이었으므로 한일어업협정에 의해 사실상 효력이 정지되었다고 봐야 한다. 김달중 편, 「한국과 해로안보」(서울: 법문사, 1988), 567-568쪽.

194) 「조선일보」, “대륙붕 석유자원개발. 서해안-제주도 남쪽에 매장가능성. 해방 주권선언 재확인”, 1968년 7월 25일자.

195) 김석우·정인섭·황명준, “특별좌담 : 한국의 대륙붕 선언 40주년”, 「서울국제법연구」 제17권 제1호, 서울국제법연구원(2010), 203-204쪽.

196) 특정해역에서의 선상작업은 정부 당국의 허가가 없거나 통신시설을 갖추지 않은 경우에 금지된다. 특정해역은 동·서해상에 각각 설정되었다. 서해상의 해역은 북위 37도에서 37도 55분과 동경 124도와 126도 사이에 동서 100해리, 남북 50해리를 범위로 한다. 동해상의 해역은 북위 37도 27분과 38도 30분 사이의 위치로 동서 150해리, 남북 75해리를 범위로 한다. 김달중 편, 전계서, 570-571쪽.

197) 상계서, 567-571쪽.



<그림 6> 특정해역(특별해상구역)¹⁹⁸⁾

198) U.S. Central Intelligence Agency, “Republic of Korea, Maritime Claims”, (1978) Map 5.; 상계서, 569쪽에서 재인용.

第4章 平和線の 法的 性格

제1절 평화선의 법적 성격에 관한 주요 쟁점

평화선의 법적 성격이 무엇인가와 관련해서는 한국과 관련국가 간에 논쟁이 있었다. 그리고 평화선을 연구한 연구자들은 평화선의 법적 성격을 제각각으로 규정하고 있는 실정이다. 이에 본 연구는 평화선의 법적 성격에 관한 주요 국가들의 입장과 주요 연구자들의 입장을 모두 분석하여 평화선의 법적 성격에 관한 주요 쟁점을 도출하였다.

먼저 제3장에서 언급되었던 내용들을 중심으로 주요 국가들의 입장을 살펴보면 일본, 미국, 영국, 중화민국은 평화선 선언이 ‘주권’을 선언했다는 점에 근거하여 평화선을 영해선으로 파악했다. 반면 한국은 평화선이 영해선과는 무관하다는 입장이었다. 한국은 평화선의 성격을 어업보존수역선, 대륙붕 경계선, 국방선으로 규정했다. 일본과 미국 역시 평화선이 어업보존수역선, 대륙붕 경계선, 국방선으로서의 성격을 띠는 점을 지적했고, 영국은 어업보존수역선, 대륙붕 경계선으로서의 성격에 주목했다.

개인 연구자들의 연구에서는 평화선의 법적 성격과 관련하여 영해선, 접속수역선, 어업보존수역선, 대륙붕 경계선, 국방선이라는 5가지의 성격에서 주로 논의가 이루어졌다. 먼저 어업보존수역선의 성격에 초점을 맞춘 입장¹⁹⁹⁾이 있었는데, 이들은 평화선의 선포배경과 선언 이후의 분쟁 양상이 주로 어업문제와 관련 있고, 어업문제를 제외한 분야에서는 법제화 및 실질적 집행이 이루어지지 않은 점에 주목하였다. 그리고 평화선이 어업보존수역선, 대륙붕 경계선, 국

199) 배재식(1955)은 평화선의 성격을 ‘보존수역(Conservation Zone)선’으로, 정일영(1960)은 어족보존수역선으로, 정인섭(2006)은 어업자원보호수역선으로 규정했다. 김동욱(2012)은 평화선의 주목적이 어업자원보호였다고 주장했고, 신용욱(2012)은 평화선이 어업문제에 한정된 영해선, 최장근(2012)은 어업자원 확보를 위해 선포된 선이라고 주장했다. 배재식, “평화선에 관한 소고 (1)”, 「지방행정」 제4권 제9호, 대한지방행정공제회(1955), 94쪽; 정일영, 「한국의 교와 국제법」(파주 : 나남, 2011), 384쪽; 정인섭(a), 전계논문, 9쪽; 김동욱, “평화선 선언 60주년과 동북아 해양질서의 변화”, 「해양전략」 제153호, 합동군사대학교(2012), 8쪽; 신용욱, 전계논문, 133-134쪽; 최장근(b), 전계논문, 446쪽.

방선이라는 3가지 성격으로 파악한 입장²⁰⁰)과 영해선(주권선)으로 파악한 입장²⁰¹)이 있었다. 전자는 평화선 선언문에 명시된 내용과 한국 정부의 공식 입장을 존중한 것이고, 후자는 선언문 상의 ‘주권’ 용어에 주목한 것이다. 또한 당시 국제해양법 논쟁과 직접적인 연관이 있었던 어업 및 대륙붕 자원 문제에만 주 초점을 맞춘 입장²⁰²)이 있었다. 이외에도 평화선이 어업보존수역선이자 국방선이라는 입장²⁰³)과 평화선이 부분적으로 접속수역선의 성격을 띠는 입

200) 김찬규(1960)는 평화선의 성격을 대륙붕 주권선, 보존수역선, 잠재적 국방선(국제분쟁 및 공산간첩 침입 방지)라고 규정했다. 박종성(1960)은 평화선을 인접해양의 천연자원 및 생물자원을 보호하고, 대륙붕을 설정하며, 국방상 필요를 위해 설정한 선이라고 보았다. 백봉흠(1963)은 평화선의 성격을 어업자원보존수역선, 대륙붕 경계선, 국방상 방위수역선으로 파악했다. 배규성(2013)은 평화선이 어업자원 및 대륙붕 자원 확보, 공산세력의 침입 방지를 위해 설정된 선이라고 보았다. 김찬규, 전계논문, 80쪽; 박종성, 「해양국제법」(서울 : 법문사, 1962), 292쪽; 백봉흠(a), 전계논문, 131쪽; 배규성, 전계논문, 213쪽.

201) 후지이 겐지(藤井賢二)(2002·2004)는 평화선 선언의 핵심목적이 북부 동중국해와 황해(서해)에서의 원양어업을 위한 미래 어장 확보라고 주장하면서, 평화선에는 ‘인접해양 및 대륙붕에 대한 주권’개념과 ‘어업자원보호수역 설정 권리’개념이 혼재되어있다고 분석했다. 오제연(2005)은 평화선의 성격을 주권선(영해선), 어업규제선, 방위선으로 파악했다. 호사카 유지(保坂祐二)(2007)는 평화선을 현대의 배타적 경제수역과 같은 조치로 파악하면서도, 한일국교정상화 이전에 일방적으로 선포된 영해선이라고 정의했다. 박창건(2014)은 평화선(평화선 선언)의 성격을 한국의 자원 안보 및 자주 국방을 위한 영해 주권선(주권 선언)으로 정의했다. 藤井賢二(a), “李承晩ライン宣布への過程に関する研究”, 「朝鮮學報」 第百八十五輯, 天理大學朝鮮學會(2002), pp.104-108; 藤井賢二(b), “李承晩ラインと日韓會談 : 第一次~第三次會談における日韓の対立を中心に”, 「朝鮮學報」 第百九十三輯, 天理大學朝鮮學會(2004), p.113; 오제연, 전계논문, 41-42쪽; 호사카 유지, 전계논문, 37쪽, 46쪽; 박창건, 전계논문, 47쪽.

202) 오다 시게루(小田滋)(1953)는 평화선의 성격에 대한 한국 정부의 견해가 일관성을 결여하고 있다고 지적하면서 평화선의 성격 중 어업독점수역선, 대륙붕 경계선으로서의 성격에 초점을 맞추어 논의를 전개했다. 지철근(1979)은 평화선을 인접해양의 자원보존을 위해 설정한 주권선이라 보았다. 이상면(2003)은 평화선을 해양자원보호수역선으로 보았고, 국제선례 가운데 중남미형에 가깝다고 주장했다. 신창훈(2006)은 대륙붕 문제에 초점을 두고 분석했는데, 평화선이 배타적 주권 및 관할권(exclusive sovereignty and jurisdiction)을 주장하는 것으로 볼 때, 1952년 8월 18일 칠레, 에콰도르, 페루가 선포한 산티아고 선언(Santiago Declaration)과 비슷한 법리를 띠는다고 설명했다. 스투어트 케이(Stuart Kaye)(2012)는 평화선 선언의 내용 중 ‘한 부분만이 평화선의 경로를 실질적으로 규정’한다고 표현했는데, 여기서 ‘한 부분’이란 해저 관할권과 상부수역자원 관할권을 의미한다. 이를 바탕으로 해당 연구에서는 평화선의 성격을 어업자원수역선, 대륙붕 경계선으로 전제하고 분석을 진행하였다. 小田滋, 「海洋法の源流を探る : 海洋の國際法構造」(東京 : 有信堂高文社, 1989), pp.108-111; 지철근(a), 전계서, 213쪽; 이상면, 전계논문, 7쪽; 신창훈, “대한민국의 대륙붕선언의 기원과 1974년 한일대륙붕공동개발협정의 의의”, 「서울국제법연구」 제13권 제2호, 서울국제법연구회(2006), 60쪽; Stuart Kaye(김하양 역), 전계논문, 37-39쪽.

203) 문철순(1958)은 평화선이 수산자원 보호 및 안전보장을 위해 설정되었다고 하여 평화선의 성격을 어업보존수역선, 국방선으로 보았고, 조운수(2008)는 평화선을 어업자원독점선, 영토보호선으로 간주했다. 광진오(2013)은 이승만 정부 당시 평화선은 어업보호선이자 국토방위선으로 인식되었다고 설명했다. 문철순, “「제네바」 국제해양법 회의경과 : 1958년 2월 24

장²⁰⁴⁾도 존재했다.

주요 국가들의 입장과 주요 연구자들의 입장을 종합해보면, 평화선의 법적 성격과 관련하여 3가지의 주요 쟁점을 도출 할 수 있다.

첫 번째 쟁점은 ‘평화선은 영해선인가?’이다. 평화선 선언 직후 관련국들의 반응은 주로 이 쟁점에 기반을 둔 것이었다. 그리고 평화선 선언문 상의 ‘주권’ 용어 사용에 대한 논란이 연계되기도 했다.

두 번째 쟁점은 ‘평화선은 접속수역선인가?’ 이다. 평화선을 둘러싼 논쟁에서 거의 언급되지는 않았지만, 소수 연구자들에 의해서 주장되어온 내용이다. 반면 대부분의 연구자들로부터는 배제되어 왔다.

세 번째 쟁점은 ‘평화선은 국방선인가?’이다. 평화선 문제가 주로 어업문제에 집중해서 다뤄진 측면이 있고, 선언문 상에는 ‘방어’라는 표현을 제외하면 세부적인 내용이 없기 때문에 이에 대해서는 관련국이나 연구자들 간의 입장이 제각각으로 나타났다.

따라서 평화선의 법적 성격을 분명하게 규정하기 위해서는 영해선·접속수역선·국방선으로서의 성격에 대한 분석이 필요하다.

제2절 평화선의 법적 성격 분석

평화선의 법적 성격을 분석하기 위해 먼저 주요 쟁점인 영해선·접속수역선·국방선으로서의 평화선을 살펴보겠다. 그리고 평화선의 성격으로 큰 논란 없이 인정되어온 어업보존수역선 및 대륙붕 경계선으로서의 성격도 확인하겠다.

일~4월 27일”, 「국제법학회논총」 제4호, 대한국제법학회(1958), 82-83쪽; 조운수(a), 전게논문, 219-220쪽; 광진오(b), “해방이후 한국의 독도정책 : 일본 의회 독도 속기록을 중심으로”, 「일본학보」 제95집, 한국일본학회(2013), 218쪽.

204) 박춘호·유병화(1986)는 평화선이 어업자원 및 해저광물 자원의 보존을 주목적으로 하고, 관할권의 내용이 주로 경제 분야에 한정되어 현재의 경제수역에 가깝다고 파악하면서도 부분적으로는 접속수역(Contiguous Zone)의 성격을 띠고 있다고 주장했다. 평화선이 접속수역이라는 근거로는 평화선 선언문 상의 ‘국가의 복지와 방어를 영원히 보장’이라는 부분 때문이라고 언급했다. 박춘호·유병화, 「해양법」(서울 : 민음사, 1986), 57, 80쪽.

I. 평화선은 영해선인가?

평화선 선언 직후 관련국들은 한국이 공해상에 영해를 선포했다고 지적했다. 즉 평화선을 영해선으로 규정하고 이를 비판한 것이다. 그렇다면 과연 평화선은 영해선이라 볼 수 있는가?

평화선의 성격이 영해선으로 간주된 가장 큰 이유는 평화선 선언문상의 ‘주권(sov^{er}eignty)’이란 용어 때문이다. 평화선 선언은 본래 명칭부터 ‘인접해양에 대한 주권에 관한 선언’이고, 본문의 세부 항목에서도 주권이란 표현이 총 4번 언급된다.

국제법 분야에서 주권이란 ‘일정한 공간(영역)에서 그 안에 있는 모든 사람 및 물건을 통치하고 지배할 수 있는 권력이며, 다른 권력에 종속하지 않고 활동할 수 있는 독립성을 의미하는 권력이다.’라고 정의된다.²⁰⁵⁾ 그리고 영역에 미치는 국가의 주권을 영역주권(territorial sovereignty)이라고 부르는데, 이것은 영역에 대한 영유권(dominium)과 지배권(imperium)을 모두 포함하는 개념이다.²⁰⁶⁾

이러한 (영역)주권이 행사되는 바다를 국제법에서는 ‘영해(Territorial Sea)’라고 부른다. 1930년 헤이그 국제법전편찬회의(Conference on the Progressive Codification of International Law) 제2위원회(영해 분과)의 보고서에 따르면, ‘국제법은 연안을 둘러싼 해대(belt of sea, 海帶)가 연안국의 주권임을 인정하며, 이것은 국가의 정당한 이익 보호를 위해 필수적으로 간주되어야 한다. 그리고 영해대(belt of territorial sea, 領海帶)는 국가 영토의 일부를 구성한다.’고 하여 국가의 주권이 미치는 해역을 영해라고 규정했다.²⁰⁷⁾ 그리고 1954년 국제법학자인 콜롬보스(C. J. Colombos)는 영해에 대해 ‘영토의 연장으로 간주되며, 국가 주권의 행사가 정당화되는 해역’이라고 언급했다. 그리고 영해 폭은 저조선

205) 21세기 정치학대사전, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=729505&cid=42140&categoryId=42140> (검색일 : 2018년 5월 10일)

206) 21세기 정치학대사전, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=728663&cid=42140&categoryId=42140> (검색일 : 2018년 5월 10일)

207) LN, *Acts of the Conference for the Codification of International Law Volume I : Plenary Meetings*(Geneva : League of Nations, 1930), p.123.

(low-water mark)으로부터 3해리의 거리로 보는 것이 일반적이라고 설명했다.²⁰⁸⁾ 1958년 체결된 ‘영해와 접속수역에 관한 협약(Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)’에서도 영해는 국가의 주권이 미치는 해대이며(제1조), 연안국의 주권은 영해의 상공·해상·해저에 미친다(제2조)고 규정되어 있다.²⁰⁹⁾

이처럼 평화선이 선언되기 이전부터 선언된 이후까지의 영해 개념은 연안국의 주권이 행사되는 해역이라는 것이 국제사회의 일반적인 인식이자 법규범이었다. 더불어서 평화선에 반발한 일본, 미국, 영국 등은 3해리 영해론을 지지하는 국가들이었기 때문에 평화선 선언을 공해상의 영해확장 조치로 인식할 수 있었다.

관련국들만 평화선을 영해선으로 인식한 것은 아니었다. 당시 한국 국민의 상당수가 평화선을 영해선으로 인식했다.²¹⁰⁾ 제3장에서 살펴본 바와 같이 박정희 정부 시절 한국의 야당 정치인들과 국민들은 한일어업협정의 체결을 주권매도 행위로 간주하고 격렬하게 저항하기도 했다.

이러한 정황을 살펴볼 때, 평화선은 영해선으로 인식될 여지가 분명히 있었다. 하지만 상기의 이유만으로 평화선을 영해선이라 단정 지을 수는 없다. 왜냐하면 평화선을 영해선으로 볼 수 없는 정황도 충분히 나타났기 때문이다. 평화선이 영해선으로 규정될 수 없다는 주장의 근거는 다음과 같다.

첫째, 선언의 주체인 한국 정부가 평화선의 영해선 성격을 공식적으로 부정했다. 앞서 살펴보았듯, 한국 정부는 선언문상의 주권 개념이 ‘관할권 및 통제’ 개념에 가깝고, 해당 수역의 상공에는 그러한 권리가 미치지 않으므로 영해 확장이 아니라고 설명했다. 이것은 선언 및 집행의 주체인 한국 정부가 선언문 용어(주권) 해석에 있어서 그 의미를 확정시킨 것으로 유권해석(행정적 해석)과 유사한 조치를 취한 것이라고 볼 수 있다. 물론 평화선 선언의 법적 성격이 불

208) C. J. Colombos, *The International Law of the Sea*(3rd ed.)(New York : Longmans, Green and Co., 1954), pp.66-67.

209) UN, *Treaty Series*, Vol. 516(New York : United Nations, 1966), pp.206-208.

210) 오제연, 전계논문, 36쪽.

명확하다는 점²¹¹⁾에서 이를 유권해석으로 간주하기는 어렵겠지만, 당사국의 권위 있는 주체가 내린 해석이 중요한 근거가 될 수 있다는 점은 자명할 것이다.

둘째, 선언의 실질적 목적이 영해 선포와 무관했다. 한국 정부가 평화선을 선포한 실질적 목적은 인접해양에서의 자원보존이었지, 포괄적 주권의 행사가 아니었다. 이런 상황에서 선언문상의 주권 개념을 포괄적 의미의 주권으로 해석하는 것은 형식논리에 치우쳐 선언문의 구체적 타당성을 결(缺)하는 해석방식이라 할 수 있다. 따라서 선언문은 선언의 목적과 취지에 부합하는 방식으로 해석해야 마땅할 것이다. 선언문 제1항과 제2항은 “... 모든 자연자원 광물 및 수산물을 국가에 가장 이롭게 보호보존 및 이용하기 위하여 ... 국가의 주권을 보존하며 또 행사한다.”, “... 해양의 상하 및 내에 존재하는 모든 자연자원 및 재부(財富)를 보유·보호·보존 및 이용하는 데 필요한 ... 인접 해양에 대한 국가의 주권을 보지(保持)하며 또 행사한다. ...”라고 쓰여 있다. 선언의 목적에 맞게 해석한다면, 선언문상의 주권 개념은 해양자원의 이용 및 보존을 위한 주권으로 해석될 수 있다. 반면, 포괄적 주권이 행사되는 영해 선포로는 해석될 수 없다.

셋째, 당시 국제사회에서의 ‘주권’ 용어 용법을 고려할 경우 인접해양에 대한 주권 선언을 영해 선언이라고 단정 지을 수 없다. 평화선이 선포된 1952년에는 한국 정부가 주장한 ‘해양(어업)자원의 이용·보존을 위한 배타적 관할권 및 통제권’을 정의할 수 있는 합의된 국제용어가 존재하지 않았다. 그래서 국가들마다 권리에 대한 표현이 다양했고, 한국 정부처럼 주권을 주장한 예도 있었다. 대표적인 예로 한국 정부가 국제선례로 참고했던 중남미 국가들의 선언에서는 해양자원의 개발·통제를 위해 ‘주권’을 행사한다는 표현이 등장했다. 이들 국가는 주권의 특정 기능만을 행사할 목적임에도 그 권리를 주권이라고 표현했다.²¹²⁾ 한국과 몇몇 연안국들이 의도했던 ‘제한된 주권’ 개념은 평화선 선언 후인 1958년 ‘대륙붕에 관한 협약’과 1982년 ‘유엔해양법협약’에서 주권적 권리

211) 정인섭(2006)은 평화선 선언이 국무원 고시(14호)로 발표되었으므로 법률적 효력이 없고, 법적 성격도 명확하지 않다고 주장했다. 정인섭(a), 전제논문, 7쪽.

212) D. J. Attard, *The Exclusive Economic Zone in International Law*(Oxford : Clarendon Pr., 1987), p.7

(sovereign rights)라는 용어로 도입되었다. 주권적 권리란 연안국이 대륙붕 및 EEZ에서 천연자원을 특정 목적(경제적 이용 등)에 한정해서 우선적으로 이용할 수 있는 권리를 뜻한다. 따라서 주권적 권리는 국가주권 그 자체를 의미하지 않고, 영역주권 만큼 배타적인 개념도 아니다.²¹³⁾ 스튜어트 케이(Stuart Kaye)(2012)는 만약 한국이 선언 당시에 주권적 권리란 용어를 알고 있었다면, 주권 대신 주권적 권리를 사용해 평화선을 선포했을 것이라고 주장했다.²¹⁴⁾ 이러한 시대적 상황을 무시하고, 평화선을 영해선으로 규정하는 것은 실제와 괴리된 해석이라 할 수 있다.

넷째, 어업자원보호법(법률 제298호)에 의거했을 때, 평화선은 영해선이 아니었다. 어업자원보호법은 평화선 선언의 법적 구속력을 뒷받침하기 위해 1953년 12월 12일에 제정된 법률이다. 동 법은 제1조에 평화선 수역과 동일한 좌표의 수역을 제시하면서, 해당 수역을 ‘어업자원을 보호하기 위한 관할수역(이하 관할수역이라 칭함)’이라고 규정하고 있다. 이것은 평화선의 성격이 영해선이 아닌 어업관할수역(어업보존수역)선임을 후속 법률로 명시한 사례라 할 수 있다.

다섯째, 한국은 평화선과 별개로 영해제도를 시행하고 있었다. 평화선 선언 당시 한국의 영해제도는 1948년 5월 10일 제정된 미군정법령 제189호(해안경비대의 직무)에 의거했다. 동 법령 제3조에 따르면 북위 38도선 이남에서의 한국의 영해는 해안을 따라 존재하는 항구, 정박지, 강, 기타 해구(海口)를 포함하고, 해안선으로부터 해상으로 ‘1리그(league) 또는 3해리²¹⁵⁾’ 이내의 연안을 포함한다고 되어있다.²¹⁶⁾ 간단하게 말해서 한국의 영해범위가 3해리라고 규정한 것이다. 동 법령은 제헌헌법 제100조²¹⁷⁾에 의하여 존속하다가 1961년 7월 15일

213) 21세기 정치학대사전, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=729507&cid=42140&categoryId=42140> (검색일 : 2018년 5월 12일)

214) Stuart Kaye(김하양 역), 전개논문, 39쪽.

215) 동 법령의 원문에는 “1海哩(리-구) 또는 3哩(마이루)”라고 표기되어 있다. 당시 미국이 3해리 영해론을 지지하던 국가임을 고려했을 때, ‘1리그 또는 3해리’로 해석하는 것이 적절하다고 판단된다.

216) 내무부 치안국, 「미군정법령집」(서울 : 내무부 치안국, 1956), 373쪽.

217) <제헌헌법 제100조>

현행법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다. 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=53081#0000> (검색일 : 2018년 5월 11일)

국가재건최고회의에서 제정한 ‘구법령 정리에 관한 특별조치법’ 제2조에 의해 폐지되었다.²¹⁸⁾ 즉, 평화선 선언 이후 1961년까지는 미군정법령 제189호에 의거한 3해리 영해제도가 유지되었다는 뜻이다. 이후 한국의 영해질서는 1977년 12월 31일 영해법이 제정되기 전까지 공백상태에 놓이게 된다. 영해질서가 공백상태라고 해서 평화선이 영해선으로 인정받는 일은 발생하지 않았다. 평화선은 선언 직후부터 소멸(사문화) 시까지 영해선과는 무관하게 존재해왔던 것이다.

정리하면 평화선은 선언문 상의 주권 개념으로 인해 영해선으로 오해받을 소지가 있었지만, 한국 정부의 입장, 선언에 대한 목적론적 해석, 국제사회에서의 ‘주권’ 용어 용법, 후속 법률의 내용, 별개의 영해제도 시행을 고려했을 때 영해선이 아니었다고 결론을 내릴 수 있다.

II. 평화선은 접속수역선인가?

평화선을 접속수역(Contiguous Zone)선으로 간주하는 시각은 평화선 관련 논쟁에서 거의 등장하지 않았다. 이러한 시각은 박춘호·유병화(1986)의 연구에서 간략히 언급되었을 뿐 중요한 쟁점으로 논의된 바가 없다. 박춘호·유병화는 평화선이 현재의 경제수역에 해당되지만, 부분적으로 접속수역의 내용을 겸한다고 주장했고, 선언문상에 나타난 궁극적 목적(국가의 복지와 방어)이 그러한 의도를 반영하고 있다고 설명했다. 하지만 더 이상의 자세한 분석이나 설명은 찾아볼 수 없다. 그렇다면 평화선이 접속수역선이라는 근거는 더 이상 없는 것인가? 분석을 위해 먼저 접속수역의 기원과 개념에 대해 간단히 살펴보겠다.

접속수역의 개념은 밀수활동(smuggling)에 대한 단속의 필요성으로 인해 형성되었다. 접속수역은 18세기 초 영국이 밀수단속을 위해 제정한 배회법(Hovering Act)에서 기원했다는 설이 통설이다. 이 법에 근거해서 영국은 3해리 바깥 수역에서 외국 밀수선박을 단속했는데, 이후 단속수역의 범위는 6해리에서 12해리로 확장되었고, 1805년에는 100해리에까지 이르렀다. 미국도 밀수단속을 목적으

218) <구법령정리에관한특별조치법 제2조>

구법령은 단기 4294년 12월 31일까지 정리하여 이를 헌법의 규정에 의한 법률 또는 명령으로 대체하여야 한다. 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=4178#0000> (검색일 : 2018년 5월 11일)

로 1790년 관세법(Tariff Act), 1920년 금주법(National Prohibition Act)을 제정했는데, 이후 보다 효과적인 단속을 위해 관세법을 개정한 바 있다. 1930년 개정된 관세법은 연안 12해리 이내 수역에서의 국내외 밀수선박에 대한 입점·나포 및 승조원 체포를 규정했다. 미국은 1935년 밀수방지법(Anti Smuggling Act)을 제정하여 62해리에서 100해리 범위의 관세집행수역(customs enforcement area)을 설정할 수 있도록 했다.²¹⁹⁾

19세기 들어 더 많은 국가들이 관세·밀수단속 등을 위한 관할수역을 설정했고, 이를 상호 인정하는 국가 간 협정들이 나타났다. 그러던 중 1891년 국제법학회(Institut de Droit International : IDI)에서는 프랑스의 르노(Renault)에 의해 접속수역과 유사한 발상의 수역이 제안되었다. 르노는 연안국의 일정한 권리가 행사되는 수역과 국가영역이 아닌 별개의 좁은 연안 수역에 대해 언급했는데, 이 제안이 접속수역의 제도화로 이어지는 계기가 되었다. 이후 1930년 헤이그 국제법전편찬회의에서는 접속수역과 관련하여 영해 이원의 일정 수역에서 연안국이 관세·위생 등을 위해 관할권을 행사할 수 있다는 개념이 합의되었다.²²⁰⁾

1950년 유엔 국제법위원회(International Law Commission : ILC)에서도 접속수역에 대한 논의가 이루어졌는데, 위원회 보고에 따르면 연안국이 영해 바깥의 제한된 거리에 있는 공해상에서 재정(fiscal)·관세(customs)·보건위생법(health laws)의 적용을 위해 통제권을 행사할 수 있다는 위원회의 입장이 확인된다.²²¹⁾ 이후 1958년 제네바에서 열린 제1차 유엔해양법회의에서는 ‘영해와 접속수역에 관한 협약’이 체결되어 접속수역의 개념이 성문화되었다. 동 협약 제24조 제1항²²²⁾에 따르면 접속수역은 연안국의 영토 또는 영해 내에서 발생한 관세·재

219) 이창위, “접속수역 제도의 역사적 전개와 법적 성격”, 「서울법학」 제22권 제2호, 서울시립대학교 법학연구소(2014), 307-314쪽.

220) 상개논문, 314-317쪽.

221) UN, *Yearbook of the International Law Commission 1950*, Vol. II(New York : United Nations, 1957), p.384

222) <Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, Article 24>

1. In a zone of the high seas contiguous to its territorial sea, the coastal State may exercise the control necessary to :

(a) Prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary regulations within its territory or territorial sea;

(b) Punish infringement of the above regulations committed within its territory or territorial

정·출입국관리·위생법규 위반을 처벌하고 예방하기 위해 설정할 수 있는 수역이다. 다만, 협정 체결 이후 ‘접속수역 내 위반행위에 대한 국가 관할권 허용 여부’를 둘러싸고 국제법 학자들 간의 논쟁이 발생했다.

평화선 선언 전후에 나타난 접속수역 제도의 발전과정과 개념을 정리하면, 접속수역은 연안국의 밀수방지 목적에서 시작되어서 관세·재정·출입국관리·위생법규 위반에 대한 처벌 및 방지로 그 기능과 성격이 세분화 되었다고 설명할 수 있다.

그렇다면 평화선은 위에서 언급한 접속수역의 성격을 띠고 있었다고 볼 수 있는가? 이 질문에 답을 내리기 위해서는 선언문 상의 설정 목적과 실제로 발휘된 기능을 함께 살펴봐야 한다. 먼저, 선언문에 명시된 선언의 궁극적 목적은 ‘국가의 복지와 방어’이다. 궁극적 목적의 차원에서 본다면 평화선은 접속수역선의 성격을 포괄할 여지가 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 관세·재정·출입국관리·위생법규의 위반을 방지하는 조치는 전부 국가의 복지와 방어를 위한 조치라고 볼 수 있기 때문이다. 하지만 ‘국가의 복지와 방어’라는 목적은 너무 포괄적이고 추상적이므로, 이를 근거로 삼는 것은 구체성이 결여된 접근이라 할 수 있다. 문제는 ‘국가의 복지와 방어’를 제외하면 접속수역으로서의 성격을 유추할 수 있는 내용이 선언문 어디에도 없다는 것이다.

평화선의 접속수역선으로서의 성격은 평화선의 실제 기능과 관련해서 분명하게 발견된다. 평화선 선언 이후 한국 해군은 평화선 경비를 위해 한산작전·노량작전을 수행했는데, 이들 작전의 주요임무 중 하나가 밀수선 단속이었다. 한국 해군은 6개의 경비구역(① 부산-포항, ② 지세포-부산-거제도, 남안-매물도 ③ 여수-목포, ④ 부산-가덕도, ⑤ 포항-장기갑, ⑥ 진해-백도)을 설정하여, 구역 내를 통항하는 선박들을 단속했고, 밀수선의 경우는 나포 조치했다. 한 사례로 1953년 7월 20일에 밀항선 1척을 나포하기도 했다. 한국 해군은 밀수품의 반입이 국내 경제에 직간접적인 교란을 발생시킬 것이라 우려했고, “해상밀수의 엄단(嚴斷)”을 평화선의 중요한 기능으로 인식하고 있었다.²²³⁾

sea,

UN, *Treaty Series*, Vol. 516(New York : United Nations, 1966), p.220.

평화선의 밀수방지 기능과 관련해서는 1960년대에도 논의가 있었다. 1964년 2월 3일 한국 외무부 동북아과에서 생산한 문서 「한일회담 각 현안문제에 대한 아측 최종 입장」에 따르면, 평화선 문제 해결의 세부 내용으로 밀수방지를 위한 한·일 간의 정보교환이 제안되어 있다.²²⁴⁾ 또한 1965년 민주공화당(당시 집권여당) 선전부는 밀수방지의 측면에서 평화선이 중요하지만, 일본과의 별도 협정을 통해 밀수문제를 해결할 수 있다고 논의한 바 있다.²²⁵⁾

이러한 정황을 고려해 볼 때, 평화선은 접속수역선으로 공식 선포된 것은 아니었지만, 실제의 기능에 있어서 부분적으로 접속수역선의 역할을 하고 있었다고 봐야 한다. 밀수·밀항 문제는 곧 관세·재정·출입국 문제이므로 평화선은 사실상의 접속수역선이었다고 판단된다.

Ⅲ. 평화선은 국방선인가?

평화선 문제에 있어서 국방선으로서의 성격은 그다지 주목을 받는 주제가 아니었다. 연구자들은 평화선의 성격과 관련해서 주로 영해선 문제를 다루었고, 국방선 문제는 간단하게 언급하거나 아예 언급하지 않는 경우가 많았다. 무엇보다도 국방선이라는 개념에 대한 합의된 정의조차 없었기 때문에 깊이 있는 논의가 거의 이루어지지 않았다. 평화선을 국방선이라고 주장하는 입장은 주로 선언문상의 ‘국가의 … 방어’에 초점을 두고, 평화선이 국방을 위해 설정된 선임을 강조한다. 그리고 평화선이 공산간첩의 침투로부터 한국을 보호하기 위해 설정되었다고 설명한다. 홍성근(2015)은 이를 전시상황에서의 자위권적 조치라고 규정했고, 박종성(1962)도 공산세력의 위협 때문에 불가피한 조치였다고 설명했다.²²⁶⁾ 반면 정인섭(2006)은 ① 국방의 목적이 선언문 전문에서만 발견될 뿐 본문에서는 구체적인 내용이 없다는 점, ② 이와 관련된 후속 입법조치가

223) 해군본부 정훈감실(a), 전게서, 65-70쪽; 해군본부 정훈감실(b), 「대한민국 해군사 행정·작전 합편 제3집」(서울: 해군본부 정훈감실, 1961), 71, 135쪽.

224) 외무부 동북아주과, 「한일회담 각 현안에 관한 아측 최종입장」, 문서철명: 속개 제6차 한·일회담: 현안문제에 관한 한국측 최종입장, 1963.4-64.3, 등록번호: 763, 분류번호: 723.1JA, 생산년도: 1963-1964, 프레임번호: 0076-0077.

225) 외무부 동북아주과, 「한일 국교 정상화 문제」, 문서철명: 한·일회담 관계자료, 1964-66, 등록번호: 1472, 분류번호: 723.1JA, 생산년도: 1964-1966, 프레임번호: 0128.

226) 박종성, 전게서, 293쪽; 홍성근, 전계논문, 178쪽.

없었다는 점, ③ 군함의 통행과 상공비행에 아무런 제한이 없었다는 점을 들어 평화선이 국방(안보) 문제와 큰 연관이 없다고 주장했다.²²⁷⁾

이러한 이견에도 불구하고 평화선이 국방(방어)을 목적으로 설정되었다는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 그 내용이 구체적이든 추상적이든 선언문 상의 문구가 그러한 목적을 명시하고 있다. 하지만 선언문상의 ‘방어’ 개념이 구체화되지 않았기 때문에 세부적인 성격은 불분명하다. 국방선이 해상군사분계선(Maritime Military Demarcation Line)²²⁸⁾을 의미하는 것인지, 혹은 군사수역(Military Zone)²²⁹⁾을 의미하는 것인지 선언문만 보서는 확인할 수 없다. 그 세부성격을 파악하기 위해서는 평화선에 대한 한국 정부의 입장과 실제 발휘된 기능을 검토해보아야 한다.

227) 정인섭(a), 전계논문, 8-9쪽.

228) 해상군사분계선이란 말 그대로 해상의 군사분계선(Military Demarcation Line : MDL)을 의미한다. 군사분계선은 2개국 이상의 교전국 사이에 휴전이 제의될 경우 무력충돌을 방지하기 위해 군사 활동의 범위를 구분하는 경계선이다. 대표적인 육상군사분계선으로는 1953년 7월 27일 정전협정으로 설정된 ‘휴전선(休戰線)’이 있다. 정전협정에는 해상군사분계선이 규정되어 있지 않으나, 1953년 8월 30일 클라크 유엔군사령관이 설정한 북방한계선(Northern Limit Line : NLL)이 실질적인 해상군사분계선으로 기능하고 있다. 다만 북한은 해상군사분계선으로서의 NLL을 인정하지 않고, 1999년 7월 21일 ‘조선 서해 해상군사분계선(Korea West Sea Maritime Military Demarcation Line)’을 선포한 바 있다. 평화선은 교전국 간의 군사 활동을 분리하기 위해 취해진 조치가 아니므로, 해상군사분계선이라고 할 수 없다. 국방과학기술용어사전, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2753930&cid=50307&categoryId=50307> (검색일 : 2018년 5월 16일); 하태영·김용환·이윤철, “서해 NLL의 법적 정당성 및 수호방안 연구”, 「해사법연구」 제25권 제2호, 한국해사법학회(2013), 45쪽.

229) 군사수역은 전쟁수역(War Zone), 작전수역(Operational Zone), 방어수역(Defensive Zone), 독점수역(Exclusion Zone), 중립수역(Neutral Zone), 군사무기 실험수역(Weapon Test Zone), 봉쇄(Blockade) 등을 모두 포함하는 넓은 개념의 수역을 의미한다. 전쟁수역이란 전시 교전국이 적국 및 제3국 선박·항공기의 통행을 제한하는 수역(상공 포함)으로 동 수역 내에서 허가받지 않은 선박·항공기는 제3국의 것이라 할지라도 공격대상이 될 수 있다. 작전수역은 교전이 발생하는 수역에서 중립항행의 위험을 경고하기 위해 선포된 수역이다. 방어수역은 적군의 아국 연안 접근을 차단하기 위해 영해 및 인접수역에 설정하는 수역이다. 독점수역은 동 수역을 진입한 선박에 사전경고나 검색 없이 무차별 공격을 감행하는 수역이다. 중립수역은 중립국이 아국 인접 수역에서의 교전행위를 방지하기 위해 설정한 수역이다. 군사무기 실험수역은 공해상에서의 무기실험을 위해 설정하여 공해상 항해의 자유를 제한하는 수역이다. 봉쇄수역은 교전당사국이 해군력을 통해 적국의 항구 및 항안을 차단하여 적국의 해상교통을 차단하는 수역을 의미한다. 다만 이러한 수역들에 대한 명칭·개념은 확정된 바가 없고, 연구자별로 제각각인 측면이 있다. 이민호, “제1차 세계대전 이후 주요 해전에서 전쟁수역의 설정과 운영에 관한 연구”, 「군사」 제72호, 국방부 군사편찬연구소(2009), 231-232쪽; 김현수 “군사수역에 관한 연구”, 「해양전략연구논총」 제4집, 해군대학 해양전략연구부(2003), 55-59쪽.

한국 정부는 평화선의 군사적 목적이 공산간첩의 해상침투 방지에 있다고 주장해왔다. 앞서 살펴본 해군의 한산작전·노량작전은 평화선 침범 일본 어선 및 밀수선을 단속하기 위한 목적뿐만 아니라, 북한(공산세력)의 간첩활동 방지를 내세운 작전이었다. 한국 해군은 한국과 중국, 일본 등지를 오고가는 밀선(간첩선)이 한국 내 적 오열(五列)을 준동시키고, 간첩활동을 통해 군사기밀을 유출시킬 수 있다고 경고했다. 1960년대 들어서도 해군은 평화선 선언의 주목적을 공산간첩의 해상침투 방지라고 인식했다.²³⁰⁾

평화선의 안보적 성격에 관한 한국정부의 입장은 제3장의 한일회담 관련 부분에서도 확인한 바 있다. 평화선 선언 직후 한국 정부는 평화선의 안보적 성격을 소극적으로 해석하기도 했지만, 이후 공산 간첩의 방지를 위해 국방선으로서의 평화선이 필요하다는 입장을 일관적으로 표명했다.

국방선으로서의 평화선을 간첩문제로 연결시키는 입장은 국내회의에서도 동일하게 나타났다. 한일회담 대책회의가 한창이던 1963년 7월 12일 국방부는 외무부 측에 평화선이 국방선으로서 존속해야 한다고 주장했다. 국방부의 주장은 첫째, 공산세력의 간접침략 분쇄를 위해 평화선이 필요하다는 것이다. 둘째, 1962년 간첩검거 통계에 따르면 육로 침입이 23%, 해로 침입이 64%로 전체의 3분의 2가 해로 침입이고, 해로 침입의 11%가 일본을 경유한 침입이므로 평화선은 중요하다라는 것이다. 셋째, 평화선이 철폐되면 외국 어선의 수가 증가하게 되어 간첩선 색출이 곤란해진다는 것이다. 넷째, 평화선 철폐 시 장차 국가안보에 악영향을 끼칠 수 있다는 것이다.²³¹⁾ 이후 동년 8월 9일 열린 대책회의에서 국방부는 전관수역이 12해리의 범위로 확정될 시 “간첩침투 방지 및 해상보안 강화”를 위해 해상보안청을 설치하고, 그 예하에 평화선 경비대의 편성·운영 및 평화선 경비정 6척을 지원할 것을 건의하기도 했다.²³²⁾

230) 해군본부 정훈감실(a), 전게서, 65-70쪽; 해군본부 정훈감실(b), 전게서, 71쪽.

231) 외무부 아주과, 「평화선의 군사적 의의」, 문서철명 : 제6차 한·일회담(1961.10.20.-64.4.) : 한·일회담에 관한 대책회의 - 어업문제를 중심으로, 1963.5.-9., 등록번호 : 731, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1963, 프레임번호 : 0007-0008.

232) 외무부 아주과, 「한일회담에 관한 대책회의(3차)」, 문서철명 : 제6차 한·일회담(1961.10.20.-64.4.) : 한·일회담에 관한 대책회의 - 어업문제를 중심으로, 1963.5.-9., 등록번호 : 731, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1963, 프레임번호 : 0059-0060.

또한 1972년 평화선을 기준으로 설정한 특정해역(Special Maritime Zone)의 부분적 목적이 북한간첩의 해상침투를 방지하는 것이었다는 점도 주목해야 한다.²³³⁾

이처럼 한국 정부는 평화선 선언문상 ‘방어’의 의미를 ‘공산간첩의 해상침투로부터의 방어’로 구체화했고, 이를 대외적으로 표명했으며, 정부활동으로 집행했다. 즉, 평화선은 공산간첩의 침투방지 목적에 한정된 방위수역(Defensive Waters)선이었다고 정리할 수 있다. 방위수역의 사전적 의미는 ‘연안국이 자국 연안에 대한 적성국(敵性國)의 공격, 전시 금제품의 수송, 간첩활동을 막기 위해 선박의 통항을 제한하는 수역’이다.²³⁴⁾ 방위수역은 앞서 언급한 군사수역(Military Zone)이나 안보수역(Security Zone) 등의 용어와 혼용되기도 하는데, 이들 수역은 연안국이 영해 외측 해역에 ‘해양안보관할권(maritime security jurisdiction)²³⁵⁾’을 행사한다는 개념으로 볼 수 있다.²³⁶⁾

1952년 9월 26일 선포된 클라크 라인이 방위수역의 한 예이다. 실제로 평화선과 클라크 라인은 매우 유사한 성격을 띠고 있었다. 두 선 모두 간첩침투의 저지 및 밀수·밀입국 방지를 위해 설정되었으며, 일본 어선의 한반도 근해 침범을 차단하는 효과를 가져왔다. 본 연구의 제3장 제2절에 언급된 대로 한·일 양국 정부는 평화선과 클라크 라인을 유사한 성격으로 인식했다. 다만 평화선은 전시뿐만 아니라 정전 후에도 유지되었다는 점에서 클라크 라인과 차이가 있었다. 또한 평화선은 해안 방어(정규전) 및 해상교통로 확보문제와 관련해서는 언급된 바가 없다는 점이 달랐다.

한국전쟁 시기에 평화선은 클라크 라인의 존재로 인해 국방선(방위수역선)으

233) Choon-Ho Park, “The 50-Mile Military Boundary Zone of North Korea”, *The American Journal of International Law*, Vol. 72, No. 4, Cambridge University Press(1978), p.874.

234) 국방과학기술용어사전, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2756514&cid=50307&categoryId=50307> (검색일 : 2018년 5월 18일)

235) 해양안보관할권(maritime security jurisdiction)이란 연안국의 해양안보를 위한 관할권을 의미한다. 해양안보의 개념에 대한 보편적인 정의는 존재하지 않으며, 각국의 상황과 이해관계에 따라 다양하게 설명된다. 과거에는 주로 국가주권이나 영토에 대한 군사적 위협의 측면(전통적 위협)이 강조되었지만, 최근 들어서는 해상범죄행위, 자원안보, 환경안보의 측면에서도 해양안보관할권 문제가 논의되고 있다. 임채현·이윤철, “연안국 해양안보관할권에 관한 국제법적 고찰”, 「해사법연구」 제20권 제1호, 한국해사법학회(2008), 405-406쪽.

236) 김영구, 「한국과 바다의 국제법」(서울 : 북21, 2004), 176쪽.

로서의 성격이 크게 부각되지 않았다. 하지만 정전 이후 ① 클라크 라인이 폐지되고, ② 미국의 대간첩작전 지원이 축소된 반면, ③ 북한의 간첩선 침투는 계속되면서²³⁷⁾ 국방선(방위수역선)으로서의 성격이 강화된 것으로 추정된다.

IV. 어업보존수역선

평화선이 어업자원의 보호·보존을 목적으로 설정되었다는 점은 대부분의 논의에서 인정되고 있다.

어업보존수역(Fisheries Conservation Zone)의 사전적 의미는 “연안국이 공해상에 수산자원의 보존 및 확보를 위해 관할권을 설정하는 수역”이다.²³⁸⁾ 제2차 세계대전 이후 미국의 ‘트루먼 선언(대통령 선언 2668 : 공해 수역에서의 연안 어업에 관한 미국의 정책)’을 시작으로 많은 연안국들이 어업보존수역을 선포했다. 어업보존수역은 어업전관수역(=배타적 어업수역 : Exclusive Fisheries Zone)으로도 불리고, 국가마다 그 범위나 권리의 내용이 제각각이지만, 연안국이 어족자원의 보존·관리를 위해 영해 인접 공해상에 일정한 권리를 주장한다는 공통의 특징이 있다.

평화선 선언의 배경, 선언문의 내용, 선언 이후 후속조치 및 분쟁과정을 모두 고려해볼 때, 어업보존수역선으로서의 성격은 평화선의 가장 근본적이고 핵심적인 성격이라 할 수 있다. 평화선이 설정된 역사적 배경은 일제강점기 이전부터 해방 이후까지 지속된 일본 어선에 의한 한반도 연안 어장 침탈·남획·황폐화에서 비롯되었다. 결정적으로는 일본 어선의 침탈을 막아주던 맥아더 라인의 철폐가 확정되면서 한반도 연안 어장을 보호하기 위해 어업관할수역안 및 어업보호수역안이 제시되었고, 최종적으로 평화선이 선포된 것이다.

그리고 평화선 선언문을 살펴보면 “... 수산물을 국가에 가장 이롭게 보호보존 및 이용하기 위하여 ... 국가의 주권을 보존하며 또 행사한다(제1항)”, “... 특히 어족 같은 감소될 우려가 있는 자원 및 재부가 한국 주민에게 손해가 되

237) 이재규, “우리나라 작전구역 내 북한선박 통항통제 제도와 개선방안 연구”, 한국해양대학교 대학원 박사학위논문(2015), 62쪽.

238) 법률용어사전, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3656378&cid=42131&categoryId=42131> (검색일 : 2018년 5월 29일)

도록 개발되거나, 또는 국가의 손상이 되도록 감소 혹은 고갈되지 않게 하기 위하여 수산업과 어업업(漁獵業)을 정부의 감독 하에 둔다(제2항).”고 하여 평화선의 설정목적이 어업보존에 있음을 명시했다.

또한 1953년 제정된 ‘어업자원보호법’이 평화선 수역을 어업자원 관할을 위한 보호수역으로 규정한 것은 어업보존수역선으로서의 평화선의 성격을 분명하게 보여준다. 선언 이후 분쟁과정 역시 평화선의 본질이 어업문제에 있음을 보여주었다. 한일회담에서 어업 문제와 평화선 문제는 동일한 주제로 논의되었고, 평화선 분쟁이 사실상 종결된 계기는 1965년 한일어업협정의 체결이었다. 정리하면, 평화선은 선언 직후부터 한일어업협정 체결 전까지 어업보존수역선으로서 존재해왔다고 할 수 있다.

V. 대륙붕 경계선

대륙붕(Continental Shelf)의 개념은 지질학적 개념과 국제법적 개념으로 나누어 살펴볼 수 있다. 지질학에서 대륙붕은 육지에서 바다로 뻗은 해저지대로 평균 수심 200m에 이르는 완만한 경사의 해저를 지칭한다. 반면 국제법에서의 대륙붕 개념은 상당 기간 명확하지 못했다. 연안국 해안에 인접한 해저지역(submarine areas)의 해저(seabed) 및 하층토(subsoil)를 대륙붕이라고 지칭하는 데는 합의가 되었지만, 범위의 기준을 ‘수심’으로 볼 것인가와 ‘해안으로부터의 거리’로 볼 것인가가 대별되었다. 1958년 대륙붕 협약(Convention on the Continental Shelf)에서는 대륙붕의 범위를 수심 200m까지로 하되, 천연자원의 개발이 가능한 범위까지 확장될 수 있다는 기준을 내세웠다. 하지만 이러한 기준은 해당 조건에 부합하지 않은 연안국들의 반발을 샀고, 기술 발전에 따라 대륙붕의 범위가 심해저(深海底)로 까지 확장될 수 있었기 때문에 국가들의 호응을 얻지 못했다. 이후 1969년 ‘북해 대륙붕 사건(North Sea Continental Shelf Case)’에서 ICJ는 “대륙붕은 육지영토의 자연적 연장”이라고 정의했고, 1982년 유엔해양법협약(제76조)에서는 영해기선으로부터 200해리까지를 대륙붕의 범위로 규정했다. 그리고 대륙붕의 최대허용범위는 영해기선으로부터 350해리를 넘거나, 2,500m 등심선으로부터 100해리를 넘길 수 없다고 규정되었다.²³⁹⁾

평화선의 성격이 대륙붕 경계선이라는 사실은 대체로 인정되고 있다. 평화선 선언문을 보면 “... 인접한 해붕(海棚)²⁴⁰의 상하에 기지(既知)되고, 또는 장래에 발견될 모든 자연자원 광물 ... 보호보존 및 이용하기 위하여 ... 인접 해붕에 대한 국가의 주권을 보존하며 또 행사한다(제1항).”하여 대륙붕(해붕)에 대한 권리 행사를 분명하게 명시했다.

어업보존수역선으로서의 성격과는 달리 대륙붕 경계선으로서 평화선과 관련해서는 후속 법률조치도 없었고, 대륙붕 자원을 개발하려는 실제 행위도 나타나지 않았다. 당시 한국은 대륙붕의 천연자원을 개발할 기술적 역량이 부족한 상황이었다. 하지만 한국 정부는 1970년 ‘해저광물자원개발법’이 제정되기 전까지 대륙붕 경계선으로서의 평화선을 대체하거나 철회한 적이 없다. 따라서 1970년 이전까지 평화선은 대륙붕 경계선으로서의 성격을 명백히 띠고 있었다고 봐야 한다.



239) 김대순, 「국제법론」(서울 : 삼영사, 2017), 1035-1038쪽.

240) 평화선 선언 당시에는 대륙붕이라는 용어 및 개념이 확립되기 전이었다. 해붕은 대륙붕이란 용어가 정착되기 이전에 사용된 대륙붕의 동의어다.

第5章 平和線の 法的 正當性

제1절 평화선의 법적 정당성에 관한 주요 쟁점

평화선의 법적 정당성과 관련해서는 한국과 주요 관련국가간의 치열한 논쟁이 있었고, 개인 연구자들도 이에 대한 다양한 입장을 제시했다.

먼저 제3장에서 확인한 한국과 관련국가 간의 논쟁을 살펴보면, 관련국들은 평화선이 공해자유의 원칙을 위반한다는 점에 가장 민감하게 반응했다. 관련국들은 3해리 영해론에 입각하여, 평화선 수역을 공해로 규정했고, 공해수역에 대해서는 어떠한 국가도 주권이나 관할권을 행사할 수 없다는 점을 들어 한국을 비판했다. 이에 대해 한국은 평화선이 공해상 항해의 자유를 인정하고, 수정된 공해어업의 자유에 입각했으므로 공해자유의 원칙에 부합한다고 주장했다. 한국은 공해어업질서가 공해어업을 무제한적으로 자유롭게 허용한다는 개념에서 어업자원의 보존을 위해 연안국이 일정정도 공해어업을 통제할 수 있다는 개념으로 수정되었다고 파악했다. 반면 일본·미국·영국은 공해어업의 자유가 수정되었다고 해도, 평화선은 ‘어업과 공해의 생물자원보전에 관한 제네바협약(1958)’ 제7조를 위반한 조치이기에 정당화될 수 없다는 입장이었다. 즉, 평화선이 일방적 보존조치의 요건을 갖추지 못했다는 것이다. 하지만 한국은 일본이 대일평화조약 제9조 및 제21조의 어업협상의무를 회피하여, 한일어업분쟁을 예방하기 위한 한시적 조치가 불가피했고, 한국의 특수한 사정을 감안할 때, 정당한 조치였다고 주장한 것이다.

국제선례와 관련해서 한국은 주로 ‘연안국의 해양관할권 확대’ 추세에 부합한다는 점에 초점을 두었고, 그러한 경향이 새로운 국제법으로 확립되었다는 입장이었다. 반면, 일본·미국·영국은 국제선례들의 세부내용이 평화선의 내용과 다르다는 점에 초점을 두었고, 이러한 선례들이 국제법으로 인정되지 않는다는 입장이었다.

국방선 성격과 관련해서 일본과 미국은 국제법상 공해상의 안보관할권의 행

사가 불가하다는 입장이었다. 반면 한국은 공산세력과 사실상의 전쟁 상태인 한국의 특수한 사정을 고려할 때 간첩방지를 위한 국방선의 설정은 불가피하다는 입장이었다.

이외에도 영국은 평화선이 수심에 기초한 대륙붕 개념을 반영하지 않았으므로 국제법 위반이라고 비판했다.

평화선의 법적 정당성에 대한 연구자들의 논의를 살펴보면 공해자유의 원칙 위반 여부(공해어업질서 위반 여부), 대륙붕 이론의 국제법 확립 여부를 평화선의 정당성을 판단하는 주요 기준으로 삼고 있었다.

먼저 공해질서의 차원에서 평화선이 정당하다는 측²⁴¹⁾은 평화선이 공해상 항

241) 정일영(1960)은 평화선 선언의 타당성을 뒷받침할 3가지의 법적 근거를 제시했다. 첫 번째 근거는 1955년 로마수산회의에서 채택된 ‘연안국 우위의 원칙’이고, 두 번째 근거는 1958년 ‘어업과 공해의 생물자원보전에 관한 제네바협약’에서 성문화된 ‘연안국의 특별 이해관계’이며, 세 번째 근거는 대일평화조약 제9조와 제21조이다. 백봉흡(1963)은 평화선 선언이 국제법적으로 타당하다고 주장했는데, 그 이유는 다음과 같다. 현대 어업기술의 고도화는 남획과 어업자원의 고갈문제를 불러왔고, 연안국들은 어업자원 보존을 위해 연안해역에 관할권을 주장하게 되었다. 미국의 트루먼 선언과 40여국가의 대륙붕 및 어업자원보존 선언이 바로 그것이며, 이러한 현상은 현대 해양법의 일반적 경향이자 관습법이 되는 것을 넘어 국제협약으로 성문화되어가는 추세에 있었다. 평화선은 이러한 국제법적 경향(19세기의 공해자유 원칙 수정 : 인접공해에 대한 연안국의 관할권 인정)에 따라 일본의 어업침탈에 대응해 선언된 것으로 국제법상 정당한 조치였다. 지철근(1979)은 평화선이 과학적 증거에 입각한 점, 어업자원보호법에 따라 한국인과 외국인이 평화선 수역에서 차별을 받지 않는다는 점, 어족자원이 무한하다는 전제하에 등장한 공해자유의 원칙과 3해리 영해론은 구시대의 관념에 불과하지만, 평화선은 변화하는 국제 추세 부합한다는 점, 평화선은 수정이 가능하고, 공해상 항해의 자유를 보장한다는 점, 자원확상으로 볼 때, 한국 연안의 어족과 일본 연안의 어족은 그 발생이 다르므로 평화선처럼 개별 보호 조치되어야 한다는 점을 들어 평화선이 정당하다고 주장했다. 이상면(2003)은 평화선이 현재 국제법으로 확립된 EEZ제도와 거의 같은 것이며, 이러한 발상(연안국의 인접공해 관할권 인정)은 선언 당시에도 트루먼 선언 및 중남미 국가 선언 같은 국제선례와 유엔국제법위원회의 일부 위원들에 의해 지지를 받았다고 설명했다. 하지만 선언 당시 그러한 발상은 국제법상의 제도로 확립된 것은 아니었고, 어디까지나 ‘발전 중에 있는 법(*de lege ferenda*)’이었다고 지적했다. 다만, 평화선 선언은 ① 이치가 자명했고, ② 자연자원의 보존을 통해 인류공영에 기여한다는 타당성이 있었으며, ③ 이웃국가에 부당한 악영향을 끼치지 않고, ④ 이 같은 조치를 금지한다는 국제규범도 없었으므로 정당했다고 주장했다. 호사카 유지(保坂祐二)(2007)는 평화선 선언이 트루먼 선언 및 중남미 국가들의 관할권 선언과 같은 성격이었고, 당시는 영해 개념에 대한 국제공통의 합의가 없었으므로, 평화선이 불법이라는 주장은 잘못되었다고 주장했다. 이외에도 1952년 당시는 한·일 간 국교도 없었기 때문에, 한국이 평화선을 침범한 일본 어선을 나포해도 불법이 아니었다고 설명했다. 또한 평화선 선언 제4항이 공해상 항해의 자유를 보장하므로 공해자유의 원칙에도 부합한다고 주장했다. 배규성(2013)은 평화선 선언이 일방적 선포였지만 주권국가의 권리라고 보았고, 국제해양법의 발전 및 성문화 과정에 비추어 볼 때, 국제법 위반이라 단언할 수 없다고 주장했다. 오히려 평화선을 유엔해양법협약에 이르기까

해의 자유를 인정하고 수정된 공해어업의 자유(어업자원 보존을 위해 연안국이 인접공해에 일정한 관할권을 행사할 권리를 인정)에 입각했으므로, 공해자유 원칙을 준수했다는 입장이다. 또한 평화선은 당시 공해어업질서의 변화 추세에 부합했으며 더 나아가 국제해양법의 발전에 기여했다고 주장했다. 그리고 1982년 체결된 유엔해양법협약의 EEZ제도가 평화선과 유사한 개념임을 들어 현대 국제해양법에 비추었을 때 정당하다는 입장을 보였다.

반면 평화선이 부당하다는 측²⁴²⁾은 고전적인 공해자유 원칙(공해수역에 대

지 연안국 관할권 확장의 규범화를 선도한 국제해양법 발전의 선구였다고 평가했다. 홍성근(2015)은 평화선 수역이 이전부터 트롤어업 금지구역(1929년)이나 맥아더 라인(1945년)이 설정되어 관리되었으므로, 순수한 의미의 공해라 볼 수 없다면서, 평화선 선언이 공해자유 원칙 위반이라고 단정 지을 수 없다고 주장했다. 정일영, 전게서, 382쪽; 백봉흠(a), 전게논문, 131-135쪽; 지철근(a), 전게서, 212-219쪽; 이상면, 전게논문, 8쪽; 호사카 유지, 전게논문, 43-48쪽; 배규성, 전게논문, 235-236쪽; 홍성근, 전게논문, 176쪽.

242) 이치마타 마사오(一又正雄)(1952)는 평화선이 국제법상 인정될 수 있지만, 그 범위와 한도는 인정받기 어려운 수준으로 초과하였고, 공해어업을 일반적으로 통제하는 방식이라 문제가 있다고 지적했다. 오다 시게루(小田滋)(1953)는 평화선이 부당한 이유를 3가지로 설명했다. 첫째, 평화선은 공해자유 원칙을 부정하는 조치라고 주장했다. 어떤 국가도 공해상에 배타적 소유권·관할권·주권을 주장할 수 없는 것이 원칙인데, 평화선은 이를 어기고 관할권을 선포한 조치라는 것이다. 둘째, 한국은 평화선 선언의 근거가 되는 국제선례를 오인하고 있다고 주장했다. 평화선은 중남미 국가 선언과는 유사하지만, 트루먼 선언과는 상이한 성격을 띠고 있다고 설명했다. 트루먼 선언(대통령 선언 2668 : 공해 수역에서의 연안어업에 관한 미국의 정책)은 인접공해상에 어업독점권이나 주권을 주장한 것이 아니라 자국 어민만을 통제하고, 타국과의 공동조업 및 공동보호를 인정한 내용이라는 것이다. 그리고 중남미 국가의 선언에 대해서는 미국도 국제법 위반이라며 반대하고 있다고 첨언했다. 셋째, 평화선의 정신은 국제법위원회(ILC)의 동향에도 맞지 않는다. 국제법위원회에서는 어업자원의 보존을 중시하면서도 특정 국가의 어업독점은 인정하지 않았다고 설명했다. 어떤 국가가 어업보존조치를 하더라도 타국이 이에 참여할 수 있고, 타국이 기존의 조치를 따르지 않는다면 유엔산하 국제기관에 회부되어 처리될 수 있다는 것이다. 1953년 당시 오다 시게루는 평화선이 실정 국제법은 물론 미래에 있어야 할 법(*lex ferenda*)에서도 수용될 수 없다고 비판했다. 배제식(1955)은 평화선 선언 당시 보존수역의 개념이 국제법적으로 확립되지 않았고, 국제법학자들 간에도 이견이 존재하는 상황이라고 지적했다. 하지만 평화선 문제와 불가분의 관계인 인접해양 및 대륙붕에서의 주권 문제가 새로운 국제법적 과제로서 부상했고, 이것이 ‘일반국제관행’으로 성립될 가능성도 있다고 설명했다. 박종성(1960)은 ‘대륙붕 및 보존수역 설정에 관한 일방적 선언이 일반국제관습법을 구성하는 것으로 간주’하면서도, 해당 수역이 2개국 이상이 관계된 수역일 경우 1958년 ‘어업과 공해의 생물자원보전에 관한 제네바협약’ 제4조에 따라 관계국가와 협의를 개시해야 한다고 설명했다. 다시 말해, 관계국(일본)과 협의를 거치지 않은 한국의 일방적인 평화선 선언은 인정될 수 없다는 것이다. 그는 평화선이 실정법인 동 협약 제4조와 제7조 2항을 위반했다고 주장했다. 김동욱(2012)은 영해 3해리 바깥의 공해상에서 외국 어선의 조업을 금지하고, 위반 시 나포한 것은 당대의 국제법에 부합하지 않았다고 설명했다. 지철근(a), 전게서, 210쪽; 小田滋, 「海洋法の源流を探る : 海洋の國際法構造」(東京 : 有信堂高文社, 1989), pp.111-126; 배제식, 전게논문, 94-96쪽; 박종성, 전게서, 295-299쪽; 김동욱, 전게논문, 12쪽.

한 국가관할권 부정)을 근본으로 하고, 한국이 주장하는 수정된 경향은 제한적으로 인정했는데, 한국의 평화선은 그 제한요건(1958년 어업과 공해의 생물자원 보전에 관한 제네바협약 제7조)에 충족되지 않았다는 입장이다. 또한 당시 공해 어업질서의 변화추세가 국제법으로 확립된 것은 아니었기 때문에 평화선을 정당화시킬 수 없다고 주장했다.

대륙붕제도와 관련해서는 대륙붕 이론이 국제법으로 확립되었는가에 대한 입장에 따라 평화선이 정당하다는 입장²⁴³⁾과 부당하다는 입장²⁴⁴⁾이 나뉘었다. 평화선이 정당하다는 측은 트루먼 선언 이후 대륙붕제도가 국제법으로 확립되었고, 대륙붕의 개념은 국제사회에서 논의 중이었기 때문에 부당성을 주장할 근거가 없다고 주장했다. 반면 평화선이 부당하다는 측은 대륙붕제도가 아직 국제법으로 확립되지 않았기 때문에 평화선이 위법한 조치를 취했다고 주장했다.

평화선의 정당성과 부당성을 주장하는 논의 외에 평화선의 정당성에 대한 가부판단이 불가하다는 입장²⁴⁵⁾도 존재했다. 이 입장은 평화선의 정당성을 뒷받침해주는 법적 근거들이 당시의 기준에서는 국제법으로 확립되었다고 보기 어

243) 김찬규(1960)는 대륙붕 이론에 따르면 연안국 영토에서 연장(접속)되는 해저(대륙붕)는 연안국의 영토이므로, 연안국은 대륙붕에 주권을 행사할 수 있다. 또한 권리의 범위가 3차원권을 감안할 때, 대륙붕의 상부수역 및 공역은 연안국의 주권이 미친다. 따라서 한국이 평화선 선언을 통해 대륙붕과 그 상부수역에 주권을 선포한 것은 합법적인 조치라는 것이다. 지철근(1979)은 평화선이 트루먼 선언 및 중남미 국가 선언 등 18개국의 선례로 뒷받침되고, 확립된 대륙붕 이론에 입각했다는 점, 평화선은 대륙붕에 대한 연안국의 주권적 권리를 인정한다는 점, 평화선 선언문에 수심기준이 마련되지 않은 것은 타국(칠레)의 사례도 있기 때문에 문제가 없다는 점을 들어 평화선의 정당성을 주장했다. 스튜어트 케이(Stuart Kaye)(2012)는 현대적 관점에서 평화선이 국제법에 크게 어긋나거나 논란이 될 문제가 아니라고 보았다. 또한 평화선이 선포된 1952년 당시는 대륙붕을 정의하는 방법론이 부재했기 때문에 평화선 선언문 상에 대륙붕 관련 정의가 불분명했던 것도 문제가 되지 않는다고 보았다. 김찬규, 전계논문, 94쪽; 지철근(a), 전계서, 210-212쪽; Stuart Kaye(김하양 역), 전계논문, 39쪽, 43쪽.

244) 오다 시게루(小田滋)(1953)는 평화선 선언 제1항에 언급된 대륙붕의 범위가 제3항의 구역과 일치하는지 여부를 확인할 수 없는 등 선언 내용자체가 명확하지 못해 정확한 이해가 어렵다고 평가했다. 그는 평화선의 성격이 대륙붕 지하자원의 독점문제에 한정된다면, 일본과 현실적인 분쟁은 없을 것이며, 그런 류의 주장은 이미 다른 나라들도 많이 하고 있다고 설명했다. 그렇지만 그것이 정당한 것은 아니라고 주장했다. 코모토 시게하루(河本重治)(1953)는 평화선이 근거로 삼는 대륙붕 이론이 선언 당시를 기준으로 볼 때, 아직 국제법으로 승인되지 않았다고 주장했다. 小田滋, 「海洋法の源流を探る : 海洋の國際法構造」(東京 : 有信堂高文社, 1989), pp.110; 지철근(a), 전계서, 209-210쪽.

245) 정인섭(a), 전계논문, 24쪽.

렵지만, 기존의 법질서 역시 새로운 국제법 추세에 의해 중대한 도전을 받고 있었으므로 평화선이 반드시 불법이었다고 볼 수는 없다는 견해이다. 사실상 당대의 국제해양법(영해범위, 공해어업, 대륙붕) 질서를 ‘변경 중’ 또는 ‘흠결’ 상태로 바라본 것이다.

평화선의 법적 정당성 문제와 관련하여 주요 국가 및 연구자들의 입장을 종합·분석하면 다음의 3가지 주요 쟁점을 도출할 수 있다.

첫 번째 쟁점은 ‘평화선은 공해어업자유의 원칙을 위반했는가?’이다. 공해자유의 원칙 중 ‘공해항해자유의 원칙’은 선언문이나 한국정부의 입장을 통해 충분히 해명되었고, 지속적인 논란거리가 되지 않았지만, ‘공해어업자유의 원칙’에 있어서는 이견이 좁혀지지 않았다. 따라서 당대 국제해양법의 내용과 그 발전과정, 국제선례에 대한 분석을 통해서 평화선이 과연 공해어업자유의 원칙을 위반한 불법적 조치였는가를 확인할 필요가 있다. 그리고 이 쟁점에서는 평화선 획선 범위의 적절성 문제도 포함된다.

두 번째 쟁점은 ‘평화선은 법으로 확립된 대륙붕제도에 입각했는가?’이다. 이 쟁점은 첫 번째 쟁점과 동일하게 국제해양법 및 국제선례에 대한 분석을 통해 다루어져야 한다. 또한 획선 범위의 적절성 문제도 같이 논의되어야 한다.

세 번째 쟁점은 ‘국방선으로서의 평화선은 정당한가?’이다. 이 쟁점의 경우 평화선 논쟁에서 핵심적인 주제로 등장하지는 않았지만, 일본과 미국의 문제 제기가 있었고, 평화선의 실제 기능과도 연관되어 있기 때문에 반드시 살펴볼 필요가 있다.

따라서 평화선의 법적 정당성 여부를 규명하기 위해서는 상기의 3가지 쟁점에 대한 분석이 필요하다.

제2절 평화선의 법적 정당성 분석

I. 평화선은 공해어업자유의 원칙을 위반했는가?

평화선이 공해어업자유의 원칙을 위반했는지 여부를 판단하기 위해서는 먼저

평화선 선언 당시 공해어업질서의 내용을 파악해야 한다. 문제는 당시 공해어업질서가 성문법의 형태가 아닌 불문법, 즉 국제관습법(customary international law)의 형태로 존재했다는 것이다. 국제관습법은 모든 국가를 구속하는 보편타당한 일반국제법으로 인정되지만, 존재형식이 불문법이어서 그 내용이 불명확하고 확정하기 어렵다는 한계가 있다.²⁴⁶⁾ 그리고 국제관습법은 법 성립의 기본 토대²⁴⁷⁾인 국가관행이 형성된 시점과 법으로 성립된 시점도 불분명하다.²⁴⁸⁾ 또한 국제관습법은 끊임없이 형성·발전·변경·소멸되는 유동적 성격을 띠고 있어 해석에 대한 논란의 여지도 크다.²⁴⁹⁾ 이러한 국제관습법을 입증²⁵⁰⁾하기 위해서는 ① 각국의 공통된 관행(국가실행)²⁵¹⁾, ② 권위 있는 국제재판소의 판결, ③ 범세계적인 국제조약, ④ 국제기구 및 회의에서 압도적 지지로 채택된 결의 등을 종합적으로 검토해야 한다.²⁵²⁾ 시간적으로는 특정시기가 아닌 일정 정도의 기간을 범위로 하여 분석해야 한다. 그래야만 불명확하고 유동적인 국제관습법의 내용을 확인할 수 있다. 이에 본 연구는 평화선 선언 시기를 전후로 국제관습법으로서의 전통적 공해어업질서와 그 이후 변화된 공해어업질서를 개괄적으로 살펴보고, 이에 근거하여 평화선을 분석하고자 한다.

246) 이병조·이중범, 「국제법신강」(서울 : 일조각, 2008), 46-47쪽.

247) 국제관습법은 객관적 요소인 '국가의 일반적 관행(general practice)'과 주관적 요소인 '법적 확신(*opinio juris*)'을 성립요건으로 한다. 국가의 일반적 관행은 일반성(*generality*)·반복성(*repetition*)·계속성(*continuity*)을 지닌 국가실행을 의미하는데, 이것은 보편적일 필요는 없지만 많은 국가들이 공통적으로 동조하고, 지속·계속적으로 실시해 온 관행이어야 한다는 것이다. 법적 확신이란 국가실행이 국제법상 요구(또는 허용)된다는 확신을 뜻한다. 정인섭(b), 「신국제법강의 : 이론과 사례」(서울 : 박영사, 2017), 40-41쪽.

248) 김대순, 전게서, 47쪽.

249) 정경수(b), "현대 국제관습법의 형성과정에서 나타난 변화와 안정성 : 국제기구의 결의에 기초한 국제관습법의 형성문제를 중심으로", 「국제법학회논총」 제47권 제3호, 대한국제법학회(2002), 163쪽.

250) 국제관습법의 입증은 국제관습법의 성립요건인 국가의 일반적 관행과 법적 확신의 존재를 입증하는 것이라 볼 수 있다. 문제는 법적 확신의 입증인데, 법적 확신은 주관적·심리적 요소이므로 결국은 일정한 외부적 행동을 판단기준으로 삼을 수밖에 없다. 법적 확신은 UN 총회와 같은 국제기구에서의 행동이나 범세계적 지지를 받는 국제조약의 존재, 개별 국가의 주장, 관행으로부터의 추정 등으로 확인할 수 있다. 이병조·이중범, 전게서, 47-48쪽; 정인섭(b), 전게서, 41쪽.

251) 국가의 관행은 국가의 행정부·입법부·사법부에 의해 이루어진 조약, 외교서한, 정책천명, 정부성명, 보도자료, 국내·국제회의의 시의견, 공식편람, 행정행위, 국내입법, 국내재판소 판결, 국제기구에서의 의견제시 및 투표 등이 모두 포함된다. 김대순, 전게서, 49-50쪽.

252) 정인섭(b), 전게서, 44쪽.

1. 전통적 공해어업질서

전통적 공해어업질서는 1607년 그로티우스(H. Grotius)의 ‘자유해론(*Mare Liberum*)²⁵³⁾’에 나타난 ‘어업의 자유(*Libertas Piscandi*)’ 개념에서 기원한 것으로 여겨진다. 그로티우스는 그의 저서에서 주로 ‘항해의 자유(*Libertas Navigandi*)’를 논하면서 부분적으로 어업의 자유에 대해서도 언급했다. 그로티우스는 ‘항해의 자유’와 동일한 원칙이 어업분야에도 적용되기 때문에 “어업은 자유롭고 모두에게 개방되어 있다.”고 주장했다.²⁵⁴⁾ 그는 육지의 야생동물이나 강의 물고기는 쉽게 고갈될 수 있지만, 바다의 물고기가 고갈되는 일은 불가능하다면서 어족자원의 무한성을 강조했다. 그러면서 바다에서의 항해와 어업에 관한 국가의 원시적인 권리는 오늘날(17세기)까지 유효할 뿐만 아니라, 모든 인류 공동체의 권리라고 주장했다.²⁵⁵⁾ 한편 그로티우스는 바다의 어족자원이 고갈되는 것이 현실적으로는 불가능하다고 보면서도, 이론적으로는 고갈 가능성도 염두에 두었던 것 같다. 왜냐하면 어업의 자유는 어족자원의 고갈문제로 제한을 가할 수 있지만, 항해의 자유는 자원의 고갈문제와 상관이 없기 때문에 제한을 가할 수 없다고 주장했기 때문이다.²⁵⁶⁾

그로티우스의 자유해론은 3가지의 전제가 깔려있다. 첫째, 해양점유의 불가능성(不可能性)이다. 해양은 그 실효적 점유가 불가능하므로 특정국가나 개인이 소유할 수 없고 만인에게 개방되어 있다는 것이다. 이 전제하에서 해양의 어족자원이 만인에게 귀속된다는 논리가 도출되었다. 둘째, 해양자원의 무고갈성(無枯渴性)이다. 해양자원은 공기나 빛처럼 무한해서 아무리 사용해도 고갈될 우려

253) ‘자유해론’은 1607년 그로티우스가 출간한 ‘포획법론(*De Jure Praeda*)’의 제12장에 해당된다. 그로티우스는 절대적인 자유해론(귀속으로부터의 자유)에 입각한 해양사용의 자유를 주창했는데, 그 내용은 항해의 자유(*Libertas Navigandi*), 통상의 자유(*Libertas Commercandi*), 어업의 자유(*Libertas Piscandi*)로 세분화할 수 있다. 자유해론은 국가의 해양점유를 지지하는 폐쇄해론(*Mare Clausum*)의 도전을 받기도 했으나, 해상무역과 해군력을 중시하던 해양강대국들에 의해 압도적으로 지지되었다. 자유해론에서 도출된 공해자유의 원칙은 19세기 초부터 제2차 세계대전 시기까지 일반국제법원칙으로 유지되었다. 김자영, “해양법상 공해자유원칙의 현대적 의의”, 고려대학교 대학원 석사학위논문(2007), 5-8쪽.

254) Hugo Grotius, *The Freedom of the Seas : Or, the Right Which Belongs to the Dutch to Take Part in the East Indian Trade*(New York : Oxford University Press, 1916), p.32.

255) *Ibid.*, p.57.

256) *Ibid.*, p.43.

가 없다는 것이다. 이 전제하에서는 어족자원도 고갈될 우려가 없으므로, 무제한적인 어로활동이 허용될 수 있다. 셋째, 해양사용의 무해성(無害性)이다. 해양은 광활하고 거대하므로 인간의 해양활동에 의해 크게 손상되거나 파괴될 우려가 없다는 것이다. 따라서 아무리 어업활동을 해도 누군가에게 피해를 끼칠 우려가 없다는 논리이다.²⁵⁷⁾

그로티우스에 의해 정립된 ‘무제한적인 어업의 자유’는 근대 시기의 공해어업질서를 규정하는 핵심원칙이 되었으며, 영국을 중심으로 한 해양강대국의 지지하에 17세기 이후부터 20세기 초까지 국제관습법으로 인정되었다.²⁵⁸⁾ 이러한 전통적 공해어업질서 하에서는 특정국가에 의한 공해상의 배타적 어업관할권이 인정될 수 없었으며, 공해에서는 모든 국가가 자유롭게 어업활동을 할 수 있었다. 당시 공해의 범위가 내수 및 3해리 영해를 제외한 모든 해양을 포함한다는 점을 고려해 볼 때, 국가 간의 어업활동은 거의 완전한 자유경쟁상태에 놓여있었다고 볼 수 있다.

2. 공해어업질서의 변화

20세기 들어 전통적 공해어업질서는 국제사회의 ‘법요청적 상황(law-demanding situation)²⁵⁹⁾’이 변화함에 따라 새로운 변화를 요구받고 있었다. 이러한 변화는 공해어업질서를 넘어 전체 국제법 질서의 차원에서 이루어졌다.

제2차 세계대전 이후 본격화된 거시적인 국제법 환경 변화는 기존의 국제법 질서 전체를 변화시켰다. 국제법 환경 변화의 대표적인 양상으로는 첫째, 국제법에 대한 인식 변화와 과학기술의 발전에 따른 국제법 규율 분야의 확대를 들 수 있다. 전통 국제법에서는 국내관할권에 속하던 문제(인권·환경 등)가 제2차 세계대전 이후부터는 국제법 규율의 대상이 되었다. 그리고 과학기술의 발전으

257) 김영구, 전거서, 608쪽.

258) David Anderson, *Modern Law of the Sea : Selected Essays*(Leiden ; Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2008), pp.5-6.

259) 법요청적 상황이란 “법에 의해 규율될 것이 요청되는 일정한 사회적 상황”을 의미한다. 법은 법요청적 상황에 대한 대응으로 형성되는 것이며, 법요청적 상황에 따라 형성·소멸·변경된다. 박배근, “관습국제법의 변경”, 「국제법학회논총」 제43권 제1호, 대한국제법학회(1998), 97쪽.

로 과거에는 중요하게 다루지지 않았던 문제(항공·우주·심해저 등)들도 현대 국제법의 중요한 규율 대상이 되었다. 둘째, 국제사회를 구성하는 국가의 수와 다양성의 증가이다. 1648년 베스트팔렌조약(Peace of Westfalen) 이후 형성된 근대국제법 질서는 서유럽을 중심으로 한 소수 강대국에 의해 동일성과 법적인 정성이 유지되었지만, 제2차 세계대전 이후 신생독립국이 증가하면서 국가 간의 이질성이 표출되기 시작했다. 국가의 양적 증가는 국제법 질서의 질적 변화를 초래했는데, 특히 사회주의진영과 제3세계 국가들이 서구중심의 전통 국제법질서에 반발하면서 기존의 국제법 질서, 특히 국제관습법의 법적 권위가 약화되었다. 신생국들은 전통 국제법질서가 소수 강대국의 힘에 의해 형성된 점에 비판적이었으며, 주권평등의 원칙에 입각한 새로운 국제법의 형성을 요구했다.²⁶⁰⁾

국제법 환경의 변화는 공해어업질서의 변화에도 지대한 영향을 미쳤다. 먼저, 과학기술의 발전은 공해어업질서의 규율범위를 재검토하는 계기가 되었다. 19세기 후반 증기선의 보급과 어로장비(트롤어구 등)의 기술적 진보로 원양어업이 본격화되면서 인류의 어획량이 급속도로 증가했다. 이로 인해 기존 어장의 어족자원은 급감했고, 무한하다고 간주되던 어족자원이 고갈될 위험에 처하게 되었다. 결국 국제사회에서는 ‘무제한적인 어업의 자유(전통적 공해어업질서)’에 우려를 나타내는 움직임이 등장하기 시작했다. 19세기 말 북해에서는 영해보다 넓은 어업보존수역을 설치하려는 움직임이 나타났고, 1911년 러시아는 태평양에 12해리 어업보존수역 선포를, 스칸디나비아반도 국가들은 4해리 어업보존수역을 선포하기도 했다.²⁶¹⁾ 이렇듯, 전통적인 공해어업질서에 균열이 생겼고, 국제법은 새로운 공해어업질서를 규율해야 할 필요성이 생겼다.

또한 국가 수의 증가와 다양성의 증대 역시 공해어업질서의 변화를 추동했다. 사회주의진영이나 제3세계 국가군의 입장에서 볼 때 전통적 공해어업질서는 선진어업기술을 갖춘 서구 강대국의 이익을 보장해주는 장치에 불과했다. 낙후한 수준의 어업역량을 갖춘 연안국들은 자국 근해 어장이 선진수산물 어선

260) 정경수(a), “현대 국제관습법의 형성에 관한 연구”, 고려대학교 대학원 박사학위논문(2002), 36-41쪽.

261) 최낙정, 「한·일어업협정은 파기되어야 하나」(서울 : 세창출판사, 2002), 5-6쪽.

단에 의해 황폐화 되는 것을 지켜보면서도 부당함을 주장할 수 없는 국제법적 현실에 불만이 있었다. 무엇보다 전통적 공해어업질서는 20세기 이전 소수 강대국들의 힘에 의해 형성된 국제관습법이었고, 신생국들은 그저 법이 존재해왔다는 이유만으로 이를 준수해야 하는 상황에 놓여있었다. 이렇듯 공해어업질서에 대한 이해관계의 대립은 새로운 공해어업질서로의 요구로 이어졌다.

국제법은 국제사회의 법요청적 상황이 소멸하면 그 존재가치를 상실하여 폐지되거나 사문화(死文化)되버린다. 그리고 법요청적 상황이 변화할 경우에는 국제법의 ‘변경’이 이루어진다.²⁶²⁾ 국제관습법으로서의 공해어업질서도 마찬가지였다. 평화선 선언 당시 공해어업에 관한 국제관습법은 새로운 법요청적 상황에 의해 ‘변경’의 과정을 거치고 있었다. 본 연구는 당시 공해어업에 관한 국제관습법이 변경되고 있었음을 확인하기 위해 이러한 변경을 초래한 주요 사례들을 검토할 것이다. 다만, 국제관습법의 형성시점 만큼이나 변경시점도 불확실하다는 점을 감안하여, 평화선 선언 이전시기부터 새로운 공해어업질서가 완전히 정착한 1982년 유엔해양법협약에 이르기까지의 주요 사례를 검토하고자 한다.

(1) 트루먼 선언(대통령 선언 제2668호)

1945년 9월 28일 미국 대통령 트루먼은 ‘공해 수역에서의 연안어업에 관한 미국의 정책(대통령 선언 제2668호)’을 선언했다.²⁶³⁾ 트루먼은 동 선언의 목적이 ‘새로운 어업기술의 발전으로 초래될 어장의 고갈(fisheries with depletion) 위험과 어업자원의 파괴적 착취(destructive exploitation)로부터의 긴급한 보호 필요성’에 있다고 천명했고, 공해상 특정수역에서의 어업활동에 대해 다음과 같은 정책안을 제시했다. 첫째, 과거로부터 어업활동이 이루어졌고 현재 어업활동이 진행중인 미국 연안과 인접 공해상에 ‘보존수역(Conservation Zones)’을 설치한다. 둘째, 그러한 어업활동이 과거부터 현재까지 미국 국민에 의해서만 행해졌고, 미래에도 유지되어야 할 경우 해당 보존수역은 미국의 규제와 통제의 대상

262) 박배근, 전계논문, 97쪽.

263) 같은 날 트루먼 대통령은 ‘대륙붕의 지하 및 해저의 천연자원에 관한 미국의 정책(대통령 선언 제2667호)’도 선포한 바 있다. 통상 트루먼 선언은 대륙붕과 공해어업에 관한 2가지 선언을 통칭하지만, 해당 부분에서는 공해어업에 관한 트루먼 선언만을 다루었다.

이 된다. 셋째, 과거부터 현재까지 미국과 타국이 공동으로 어업활동을 해오고 미래에도 유지되어야 할 경우에는 미국과 해당 타국이 합의하여 보존수역을 설치한다. 넷째, 보존수역에서는 공해상 항해의 자유가 보장된다.²⁶⁴⁾

공해어업에 관한 트루먼 선언은 공해상에 어업보존수역을 설치하여 미국이 관할권을 행사하겠다는 것으로서 미국 연안과 인접 공해에 대한 미국의 특별한 권리를 주장한 것이다. 관계국이 포함될 경우 관계국의 권리까지 동등하게 보장한다는 내용과 공해상 항해의 자유를 보장한다는 내용도 포함되어 있으나 어찌되었든 공해상의 어업활동에 제한을 가한다는 점에서 무제한적인 공해어업자유를 보장하던 전통적 공해어업질서를 정면으로 부정한 것이었다.

동 선언은 다른 국가와의 다자간 협상이 아닌 일방적 선언으로 이루어졌다. 미국이 이처럼 일방주의적이고 팽창주의(expansionist)적인 선언을 천명할 수 있었던 것은 제2차 세계대전 이후 주요 해양세력(major maritime power)이자 세계 최강의 강대국(world's foremost power)이 된 미국의 국제적 지위에서 비롯된 것이었다. 이러한 미국의 일방적인 선언 방식은 곧 한국을 포함한 많은 연안국들에 의해 채택되었다.²⁶⁵⁾

동 선언은 연안국들의 해양관할권 확대를 위한 근거로 원용되었고, 해양관할권 확대 추세를 촉진하여 국제해양법(공해어업질서)의 전환점(turning-point)으로 평가받는다.²⁶⁶⁾ 또한 이 선언은 1982년 유엔해양법협약에서 채택된 EEZ 개념의 시초로 인정되고 있다.²⁶⁷⁾

공해어업에 관한 트루먼 선언은 무제한적인 공해어업자유를 보장하던 전통적 공해어업질서(국제관습법)의 법적 권위를 약화시키고, 연안국이 인접공해상에

264) Proclamation 2668 - Policy of the United States with Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas, Harry S. Truman Presidential Library & Museum, <https://www.trumanlibrary.org/proclamations/index.php?pid=253&st=&st1=> (검색일 : 2018년 6월 3일)

265) Ann L. Hollick(b), *U.S. Foreign Policy and the Law of the Sea*(Princeton : Princeton Univ. Pr., 1981). pp.18-19.

266) D. J. Attard, *op. cit.*, p.2.

267) Duke E. Pollard, "The Exclusive Economic Zone : The Elusive Consensus", 12 *San Diego Law Review* Vol. 12, No. 3, University of San Diego(1975), p.605; 김영구, 전게서, 356쪽에서 재인용.

어업자원 보존을 목적으로 일정한 관할권을 행사할 수 있다는 새로운 공해어업 질서를 형성시킨 시발점으로 평가할 수 있다.

(2) 연안국 해양관할권 선언

트루먼 대통령 선언(제2667호·제2668호) 이후 이를 모방한 해양관할권 확대 선언이 줄지어 등장하기 시작했다. 특히 중남미 국가들이 적극적인 모습을 보였는데, 이들의 해양관할권 선언은 대륙붕에 대한 권리 선언과 어업관할권 선언이 중첩된다는 특징이 있다. 이들의 주장은 대륙붕 해상의 정착성 어종이 연안국의 중요한 자원이므로 대륙붕 상부수역의 어업자원을 연안국이 관리해야 한다는 이론에 근거했다. 트루먼 선언이 대륙붕과 공해어업 문제를 분리해서 접근한 것과 대조되는 부분이다. 또한 이들의 선언은 대륙붕의 상부수역에 대한 배타적 관할권 또는 주권을 주장했다는 점에서 트루먼 선언보다 더 광범위하고 강력한 권리를 주장한 것이었다. 심지어 대륙붕의 상부수역까지 영해로 확장해야 한다는 주장도 있었다.²⁶⁸⁾

트루먼 선언 이후 연안국들의 해양관할권 선언은 공해어업 문제와 대륙붕 문제가 혼재되어 있으므로 이를 분리 검토하는 것은 적절치 않다. 따라서 본 부분에서는 이 두 문제를 포괄적으로 검토하였다. <표 4>은 트루먼 선언 이후 인접해양에 관할권을 선언한 국가들과 선언의 핵심내용을 정리한 것이다.

<표 4> 트루먼 선언 이후 연안국 해양관할권 선언·주장 주요 사례²⁶⁹⁾

연도	국가	선언·주장
1945	멕시코	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대륙붕에 관한 대통령 선언(Presidential Declaration) - 수심 200m까지의 인접 대륙붕은 연안국의 불가분의 일부 - 인접해양의 어업자원 보호를 위한 어로구역 설정
1946	파나마	<ul style="list-style-type: none"> ○ 헌법 제29조(Constitution) - 인접 대륙붕은 자국에 속함 ○ 공화국 관할수역 내 외국 선박에 의한 상어 어업 규제(Decree No. 449)

268) D. J. Attard, *op. cit.*, pp.3-6.

269) 정인섭(a), 전제논문, 12-13쪽, 19-20쪽; D. J. Attard, *Ibid.*, pp.3-6, 14-18; UN, *Laws and Regulations on the Regime of the High Seas*, Vol. I(New York : United Nations, 1951), pp.4-29, 299-303.

		- 대륙붕 상부수역은 영해로서의 관할권 행사
	아르헨티나	○ 아르헨티나 대륙붕과 그 상부수역에 대한 국가주권에 관한 명령 (Decree No. 14,708) - 인접 대륙붕과 그 상부수역은 자국 주권에 속함
1947	니카라과	○ 인접 대륙붕에 대한 주권 선언(Congressional Declaration)
	칠레	○ 대륙붕에 관한 대통령 선언(Presidential Declaration) - 200해리 범위의 대륙붕 자연자원과 그 상부수역에 대한 주권 선포
	페루	○ 대륙붕 및 도서붕에 관한 대통령령 제781호 (Presidential Decree No. 781) - 수심에 관계없이 인접 대륙붕과 그 상부수역에 대한 주권과 관할권 행사
1948	아이슬란드	○ 대륙붕 어업의 과학적 보존에 관한 법률(Law No. 44) - 자국 대륙붕에 대한 규제 및 통제권 행사 - 대륙붕 한계 내 보존수역 설치
1949	코스타리카	○ 대륙붕과 도서붕에 관한 법령 제803호(Decree-Law No. 803) - 200해리 범위의 대륙붕과 그 상부수역 및 그 안에 존재하는 자연자원에 자국 주권이 미칩
	사우디 아라비아	○ 인접 페르시아만 하층토 및 해저에 관한 사우디 왕국의 정책에 관한 왕의 선언(Royal Pronouncement)
	필리핀	○ 석유법(Republic Act No. 387) - 자국 소유의 석유지역에 대륙붕을 포함함
	과테말라	○ 석유법(Legislative Decree No. 649) - 대륙붕 내 자원 이용·탐사 시 자국 정부의 허가를 받아야 함
	영국보호령 아랍9개국 ²⁷⁰⁾	○ 페르시아만 공해의 해저 및 하층토에 관한 선언(Proclamation)
1950	니카라과	○ 헌법 제5조(Political Constitution) - 대륙붕은 자국 영토의 일부
	온두라스	○ 개정 헌법 제4조(amending the Political Constitution) - 수심에 관계없이 인접 대륙붕과 상부수역은 자국 주권에 속함
	파키스탄	○ 총독 선언(Declaration by the Governor-General) - 수심 180m까지의 대륙붕은 자국 영토에 속함
	엘살바도르	○ 헌법 제7조(Political Constitution) - 200해리 범위의 보호수역 선포 - 보호수역 해중/하층토/상공은 자국영역
	브라질	○ 인접 대륙붕을 국가영토로 통합시키는 법령 28,840호(Decree No. 28,840) - 인접 대륙붕을 자국의 배타적 관할권과 통치하에 국가영토로 통합 - 대륙붕 천연자원의 이용 및 탐사는 연방정부의 허가 및 양허 대상
	1952	칠레·페루·에콰도르

270) 아부다비(Abu Dhabi), 아즈만(Ajman), 바레인(Bahrain), 두바이(Dubai), 쿠웨이트(Kuwait), 카타르(Qatar), 라스알카이마(Ras al-Khaimah), 샤르자(Sharjah), 움알카이와인(Umm al-Qaiwain)을 가리킨다.

이들 사례는 존재형식(헌법, 법령, 정부 성명 등)과 권리의 내용에 있어서 각 국마다 차이가 있지만, 대체로 공해상의 일정수역에 연안국이 우선적·배타적 어업관할권을 행사할 수 있도록 규정하고 있다는 공통점이 있다. 그리고 이러한 주장들은 하나같이 전통적 공해어업질서에 정면으로 배치된다.

연안국들의 해양관할권 선언은 트루먼 선언과 더불어서 EEZ 개념의 효시로 인정되고 있다.²⁷¹⁾ 특히, EEZ의 범위가 200해리에 달하는 근거는 이들 선언에서 찾을 수 있다고 볼 수 있다. 이들 선언은 훗날 배타적 어업수역(Exclusive Fishing Zone) 및 EEZ 개념을 국제관습법으로 형성시킨 국가관행으로 평가할 수 있으며, 전통적 공해어업질서의 법적 권위를 크게 약화시킨 사례로 평가할 수 있다.

(3) 1955년 해양생물자원 보존에 관한 국제기술회의

1955년 4월 18일부터 5월 10일까지 유엔식량농업기구(FAO) 본부 소재지인 이탈리아 로마에서 ‘해양생물자원 보존에 관한 국제기술회의(International Technical Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea)’가 개최되었다. 본 회의는 1954년 유엔총회 제512차 회의에서 채택된 결의에 의거했으며, 45개국의 대표단이 참가하여 해양생물자원 보존에 관한 사안들을 토의했다.²⁷²⁾

동 회의에서 최종 채택된 보고서에 따르면 어업자원 보존의 목적 부분에 “해양생물자원 보존의 주목적은 수산물의 최대공급을 확보할 수 있는 최적의 지속 가능한 생산량을 확보하는 것이며, 보존계획 수립 시 연안자원의 생산성을 유지하기 위한 연안국의 특수이익을 고려해야 한다.”고 명시되어 있다. 이 문장은 1955년 5월 5일 개최된 제19차 총회에서 채택된 사항으로 연안 어업자원의 보존은 해당수역에 근접한 연안국에 의해 이루어져야 합리적이라는 주장에 근간을 둔 것이었다. 다만 5월 7일 보존방법을 토의하는 회의에서는 관련 국가의 동의 없이 일방적인 보존조치를 취할 수는 없다는 주장이 대두되어 연안국의

271) 정경수(a), 전계논문, 105쪽; Stuart Kaye(김하양 역), 전계논문, 44쪽.

272) 지철근(b), 전계서, 219쪽.

특수이익이 부정되기도 했다. 참가국들은 연근해 공해어업에서의 연안국의 특수이익을 둘러싸고 팽팽하게 대립했으며, 연안국의 어업관할권 범위, 대륙붕 상부수역의 법적지위 등에 관한 논의는 고의로 배제시켰다.²⁷³⁾ 이 사례는 권위 있는 국제회의에서 연근해 공해어업에 관한 연안국의 우선적 권리를 인정한 사례로 더 이상 전통적 공해어업질서가 유지될 수 없음을 증명해주는 사례라고 할 수 있다.

(4) 제1·2차 유엔해양법회의와 제네바협약

1958년 2월 24일부터 4월 28일까지 스위스 제네바에서 제1차 유엔해양법회의가 개최되었다. 86개국이 참여한 동 회의에서는 영해, 대륙붕, 국제해협에서의 무해통항 여부, 접속수역, 어업자원 보호 등 해양이용 전반에 관한 주제가 다뤄졌고, 그 결과 ‘영해 및 접속수역에 관한 협약(Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)’, ‘공해에 관한 협약(Convention on the High Seas)’, ‘어업과 공해의 생물자원보전에 관한 협약(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas)’, ‘대륙붕에 관한 협약(Convention on the Continental Shelf)’이라는 4개의 제네바협약이 채택되었다.

이들 협약 중 공해어업질서와 직접적인 연관이 있는 협약은 ‘공해에 관한 협약’과 ‘어업과 공해의 생물자원보전에 관한 협약’이다. 공해에 관한 협약은 전문과 본문(제1조~제37조)으로 구성되어 있다. 동 협약 제1조는 공해를 “국가의 영해 또는 내수에 포함되지 않는 해양의 모든 부분”이라고 정의했다. 그리고 제2조는 “어느 국가도 공해의 일부를 자국의 주권에 종속시킬 수 없다.”고 명시하면서, 공해의 자유로 “항해의 자유”, “어업의 자유”, “해저전선 및 도관 부설의 자유”, “공해상공 비행의 자유”를 제시했다.²⁷⁴⁾ 동 협약은 공해 일정수역에 대한 연안국의 배타적 권리를 부정하고, 공해상에서는 모든 국가가 어업의 자유를 누릴 수 있다고 규정하여 전통적 공해어업질서를 옹호했다고 볼 수 있다.

273) UN, *Report of the International Technical Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea*(New York : United Nations, 1955), pp.2-3, 9-10.

274) UN, *Treaty Series*, Vol. 450(New York : United Nations, 1963), pp.82-84.

반면 ‘어업과 공해의 생물자원보전에 관한 협약’은 공해어업에 대한 무제한적인 자유를 인정하지 않았다. 동 협약은 전문과 본문(제1조~제22조)으로 구성되어 있으며, 주요 내용은 다음과 같다. ① 본 협약은 해양생물자원 개발을 위한 기술 발전이 과잉개발의 위험성을 초래하여 이를 해결해야 할 필요성에 합의된 것이다(전문). ② 모든 국가는 타국과 협력하여 공해 생물자원 보존을 위한 조치를 취해야 한다(제1조·제3조·제4조). ③ 보존계획은 인류의 식량공급을 위해 작성되어야 한다(제2조). ④ 연안국은 인접 공해 생물자원의 생산성 유지에 있어 특별한 이해관계를 갖는다(제6조). ⑤ 연안국은 일정한 조건 하에서 일방적 보존조치를 취할 수 있다(제7조).²⁷⁵⁾ ⑥ 연안국은 자국 연안이 아닌 공해수역에 있어서도 공해 생물자원 보존에 특별한 이해관계가 있을 시 어업활동 여부와 상관없이 보존조치를 취할 수 있다(제8조).²⁷⁶⁾

‘어업과 공해의 생물자원보전에 관한 협약’은 당대의 법요청적 상황이 ‘어업자원 고갈상황’에 직면했음을 명시했고, 연안국이 인접공해상에 특별한 이해관계를 가질 뿐만 아니라, 일정 조건이 갖추어질 경우 일방적인 보존조치 역시 가능하다고 규정했다. 이러한 내용은 당대의 공해어업질서가 ‘완전한 어업의 자유’에서 ‘연안국에 의해 제한된 자유’로 변화하고 있음을 증명하는 것이라 볼 수 있다. ‘어업과 공해의 생물자원보전에 관한 협약’은 어업자원 보존에 관한 최초의 종합 국제법으로서 제1차 유엔해양법회의의 가장 중요한 업적으로 평가받기도 한다.²⁷⁷⁾

4개의 제네바협약은 모든 국가를 구속하는 국제관습법이 아니었고, 협약 당사국에게만 적용되는 4개의 독립된 협약체제였기 때문에 한계가 있었다. 국가들은 자국에 유리한 협약에 선택적 가입을 하거나 아예 가입을 하지 않는 방식으로 권리·의무를 회피할 수 있었다. 특히 어업의 자유가 명시된 ‘공해에 관한

275) 여기서 일정한 조건이란 ① 관계국과의 보존조치 교섭이 6개월 이내에 합의되지 않을 경우, ② 보존조치를 긴급히 취해야 할 필요성이 있을 경우, ③ 취해진 조치가 적절한 과학적 조사 연구의 결과에 의거한 경우, ④ 취해진 조치가 형식상으로는나 사실상으로는나 외국어민을 불리하게 차별하지 않는 경우를 말한다.

276) UN, *Treaty Series*, Vol. 559(New York : United Nations, 1966), pp.286-292.

277) Arthur H. Dean, “The Geneva Conference on the Law of the Sea : What was Accomplished”, *The American Journal of International Law* Vol. 52, No. 4, Cambridge University Press(1958), p.625.

협약'과 어업의 제한이 명시된 '어업과 공해의 생물자원보전에 관한 협약'의 경우 해양강대국들이 전자에만 가입하여 후자의 법적 권위를 약화시키는 결과를 초래했다.²⁷⁸⁾

제1차 유엔해양법회의에서는 어업수역의 법적 지위와 범위에 대해서도 토의가 이루어졌었다. 어업수역 문제는 영해 및 접속수역 문제와 연계되어 제1위원회(First Committee)에서 논의되었고, 다양한 안이 제시되었는데, 최종적으로 총회(Plenary)에 회부된 안은 캐나다가 제시한 안이었다. 1958년 4월 17일 캐나다 대표는 1안으로 6해리 범위의 영해 설정을, 2안으로 기선(baseline) 기준 12해리 범위의 어업수역(Fishing Zone) 설정을 제안했다. 캐나다가 제시한 어업수역에서 연안국은 어업문제에 한정해서 영해에서의 권리와 동일한 권리를 갖는다.²⁷⁹⁾ 즉, '6해리 영해 + 6해리 어업수역'안을 제시한 것이다. 위원회 표결에서 1안은 찬성 11표 반대 48표 기권 23표로 기각되었고, 2안은 찬성 37표 반대 35표 기권 9표로 채택되어 총회로 회부되었다.²⁸⁰⁾ 하지만 캐나다의 안은 총회의 최종투표에서 3분의2 득표에 미달되어 기각되었고, 결국 어업수역은 4개의 제네바협약에 포함되지 않았다.²⁸¹⁾

1960년 3월 17일부터 4월 27일까지 제네바에서 제2차 유엔해양법회의가 개최되었다. 87개국이 참가한 제2차 회의에서도 어업수역과 관련된 논의가 전개되었는데, 총회로 회부된 안은 미국과 캐나다가 공동으로 제안한 안이었다. 미국-캐나다 안은 58년 회의에서 제안된 캐나다안(6+6)에 다음과 같은 내용이 추가된 것이었다. 첫째, 1958년 1월 1일 이전 5년 동안 연안국의 어업수역에서 어업 활동을 수행한 타국 선박은 1960년 10월 31일부터 10년간만 어업 활동을 유지할 수 있다. 이것은 어업국가의 역사적 권리를 감안한 안이라 할 수 있다. 둘째, 연안국은 특별한 상황, 즉 인접공해 어업자원에 대한 자국의 식량 및 경제의

278) 최종화(b), 「현대 국제해양법」(서울 : 두남, 2013), 13쪽.

279) UNCLOS I, *Official Records Volume III : First Committee(Territorial Sea and Contiguous Zone)*(Geneva : United Nations Publication, 1958), p.232.

280) UNCLOS I, *Official Records Volume II : Plenary Meetings*(Geneva : United Nations Publication, 1958) p.116.

281) 박민정, "국가의 선호가 국제해양레짐의 창설에 미치는 영향 : 유엔해양법협약을 중심으로", 서울대학교 대학원 석사학위논문(2013), p.60.

존도가 높은 경우에 배타적 어업수역(EFZ)에 인접한 공해에서 우선적 어업권 (preferential fishing rights)을 갖는다. 이것은 어업수역만이 아닌 인접공해상에서도 연안국의 특별한 이해관계를 인정한 안이다.²⁸²⁾ 하지만 미국-캐나다 안도 총회에서 찬성 54표, 반대 28표, 기권 5표로 3분의2 득표에 미달되어 기각되었다.²⁸³⁾

제1·2차 유엔해양법회의에서는 어업보존수역에 대한 합의를 도출하지 못했지만, 그것은 결코 무의미한 과정이 아니었다. 1974년 ICJ는 어업관할권사건 (fisheries jurisdiction Case)에 대한 판례에서 제1·2차 유엔해양법회의에서의 논의가 국가관행으로 진화하여 2개의 국제관습법으로 성립되었다고 설명했다. 첫 번째 국제관습법은 영해 이원의 배타적 어업수역 개념이고, 두 번째는 연안국이 처한 특별한 어업 의존상황에 따라 인접수역에서 우선적 어업권을 갖는다는 개념이다.²⁸⁴⁾ ICJ의 판례에 의거한다면 제1·2차 유엔해양법회의에서의 논의와 제네바협약은 공해어업에 관한 국제관습법이 발전하는데 기여했다고 할 수 있다.

(5) 1960년 이후 해양관할권 선언과 EEZ 개념의 등장

1960년대 중반 참치어업기술의 발전은 미국과 중남미 국가 간의 어업분쟁을 촉발시켰고, 이로 인해 중남미 국가들은 다시금 해양관할권을 재주장하기 시작했다.²⁸⁵⁾ 과거 선언들과의 연장선상에서 이들 국가들의 해양관할권 선언은 200해리 관할권을 강조하는 형태로 나타났다. <표 5>은 1960년대 이후 중남미 국가들의 해양관할권 선언 주요 사례를 나타낸 것이다.

1972년 6월 7일 산토도밍고 선언 시 중남미 국가들은 200해리 어업수역 선포에 그치지 않고, 세습수역(Patrimonial Sea)이라는 보다 진일보한 개념의 수역을 제시했다. 선언 내용에 따르면 세습수역은 영해에 인접한 수역으로 연안국이

282) UNCLOS II, *Official Records : Summary Records of Plenary Meetings and of Meetings of the Committee of the Whole*(Geneva : United Nations Publication, 1960), p.173.

283) 박민정, 전계논문, 62쪽.

284) ICJ, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : Fisheries Jurisdiction Case(Federal Republic of Germany v. Iceland)*, Merits, Judgment of 25 July 1974. para. 44.

285) D. J. Attard, *op. cit.*, pp.13-14.

해중·해저·하층토의 천연자원에 대해 주권을 행사하는 바다(제4조)이며 그 한계는 200해리를 초과하지 않는다(제8조). 세습수역에서는 모든 선박과 항공기의 항해 및 상공비행의 자유가 보장되며(제9조), 연안국은 주권적 권리로 해저 전선 및 도관부설 자유를 누릴 수 있다(제10조). 이외에도 연안국은 해양오염방지 조치(제5조)와 과학연구 규제(제6조), 시설물 규제(제7조) 등의 권리를 행사할 수 있다.²⁸⁶⁾

〈표 5〉 1960년 이후 중남미 국가의 해양관할권 선언·주장 주요 사례²⁸⁷⁾

연도	국가	선언·주장
1965	니카라과	○ 200해리 범위의 국가어업수역 법령(Decree No. II)
1966	에콰도르	○ 민법 1542조(Decree No. 1542) - 200해리 범위의 영해 및 영해 상공은 자국 소유
	아르헨티나	○ 법률 제17094호(Law No. 17.094) - 200해리 범위까지의 인접해양은 자국 주권에 속함
1967	파나마	○ 법률 제31호(ACT No. 31) - 200해리 범위의 해저/하층토/상공은 자국 주권에 속함
1970	브라질	○ 법령 제1098호(Decree No. 1098) - 200해리 범위의 영해 선포, 영해 내 무해통항권 인정 - 200해리 범위의 해저/하층토/상공은 자국 주권에 속함
	중남미 9개국	○ 몬테비데오 선언(Montevideo Declaration) - 연안 200해리 범위 내에서 배타적 주권 행사
	중남미 20개국	○ 리마 선언(Lima Declaration) - 연안국은 자국의 합리적 기준에 의해 해양 관할 범위를 정할 수 있음
1972	중남미 16개국	○ 산토도밍고 선언(Declaration of Santo Domingo) - 연안국은 200해리 범위의 세습수역을 가질 수 있음

286) Ralph Zacklin(Ed.), *The Changing Law of the Sea : Western Hemisphere Perspectives*(Leiden : Sijthoff, 1974), pp.129-130.

287) 이병조·이중범, 전게서, 500쪽; UN, *National Legislation and Treaties Relating to the Territorial Sea, the Contiguous Zone, the Continental Shelf, the High Seas and to Fishing and Conservation of the Living Resources of the Sea*(New York : United Nations, 1970), p.45, 78, 105, 302; UN, *National Legislation and Treaties Relating to the Law of the Sea*(New York : United Nations, 1974), p.4

동 시기에 아프리카에서도 중남미와 비슷한 주장이 등장했다. 1971년 12월 아프리카 단결기구(Organization of African Unity : OAU)는 200해리 영해 선포 결의안을 통과시켰고, 1972년 1월 제13차 아시아·아프리카 법률자문위원회(Asia-Africa Legal Consultative Organization : AALCC)의 라고스(Lagos)회의에서는 케냐 대표가 EEZ 개념에 대한 토의안을 제안했다. 케냐 대표가 제시한 EEZ 개념은 연안국의 현재 및 미래의 경제적 이익을 위한 200해리 범위의 수역으로 AALCC 내에서 압도적인 지지를 얻었다. EEZ 개념은 1972년 6월 카메룬 야운데(Yaoundé)에서 열린 ‘해양법에 관한 아프리카국가 지역 세미나(African States regional seminar on the law of the sea)’에서 보고서로 채택되었다. 동 보고서에서 EEZ는 ① 연안국의 경제적 이익을 위해 설치하고, ② 연안국은 해양오염 방지를 위해 동 수역에서 배타적 관할권을 행사할 수 있으며, ③ 생물·비생물 자원에 대한 관할권도 행사한다. 그리고 ④ 이 수역에서는 항해·상공비행·해저전선 및 도관부설의 자유가 보장된다. 1973년 OAU 각료회의(Council of Ministers)에서는 연안국이 200해리 EEZ를 설정할 권한이 있다는 선언이 있었다.²⁸⁸⁾

중남미에서 제시한 세습수역 개념과 아프리카에서 제시된 EEZ 개념은 1973년 12월 3일 개최된 제3차 유엔해양법회의에서 논의되었다. 그리고 1970년대 중반 이후로는 미국, 소련, 영국 등 해양강대국들도 200해리 어업수역을 선포하기에 이르렀다.²⁸⁹⁾ 이 시기 연안국 132개국 중 93개국이 200해리 어업수역 설정을 요구했으며, 이러한 국가들의 관행은 EEZ를 국제관습법으로 성립시켰다.²⁹⁰⁾ ICJ는 1982년 2월 24일 ‘튀니지-리비아 대륙붕 사건(Tunisia-Libya Continental Shelf Case)’에서 EEZ가 현대 국제법의 일부로 간주된다고 판단했으며, 이러한 입장은 1985년 6월 3일 ‘리비아-몰타 대륙붕 사건(Libya-Malta Continental Shelf Case)’에서도 재확인되었다.²⁹¹⁾

288) D. J. Attard, *op. cit.*, pp.20-23.

289) 한국해양수산개발원 편, 「대한민국의 해양법 실행 : 유엔해양법협약의 국내적 이행과 과제」(서울 : 일조각, 2017), 134쪽.

290) 백봉흠(b), “배타적 경제수역의 발전과정과 국제관습법”, 「국제법학회논총」 제84호, 대한국제법학회(1998), 115쪽, 120쪽.

291) ICJ, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : Case Concerning the Continental Shelf(Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya)*, Judgment of 24 february 1982, para.

(6) 1982년 유엔해양법협약

국제관습법으로 성립된 EEZ 개념은 1982년 12월 10일 채택된 유엔해양법협약에 최종 포함되어 그 법적 권위가 강화되었다. 유엔해양법협약 제5부²⁹²⁾는 EEZ에 대한 내용이 규정되어 있다. 협약에 따르면 EEZ는 “영해 밖에 인접한 수역(제55조)”으로 “폭은 200해리를 넘을 수 없다(제57조).” 연안국은 EEZ “해저의 상부수역, 해저 및 그 하층토의 생물이나 무생물등 천연자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리를 목적으로 하는 주권적 권리와 해수·해류 및 해풍을 이용한 에너지생산과 같은 이 수역의 경제적 개발과 탐사를 위한 그 밖의 활동에 관한 주권적 권리”를 행사할 수 있고, “인공섬·시설·구조물 설치 및 사용, 해양과학조사, 해양환경의 보호 및 보전”에 대한 관할권을 행사할 수 있다(제56조). 대신 모든 국가는 연안국의 EEZ 내에서 “항행·상공비행의 자유, 해저전선·관선부설의 자유 및 선박·항공기·해저전선·관선의 운용 등과 같은 자유”를 누릴 수 있다(제58조).

유엔해양법협약에 규정된 EEZ는 영해도 공해도 아닌 그 자체의 독자적인(*sui generis*) 수역으로 간주된다.²⁹³⁾ EEZ는 경제적 자원과 관련해서는 영해와 유사한 성격을 띠지만, 공해자유의 원칙이 일정정도 보장된다는 점에서 공해의 성격도 혼재되어 있다.

동 협약은 EEZ가 아닌 순수한 공해에서의 어업활동에 대해서도 제한을 두었다. 협약 제87조(공해의 자유)에는 ‘어로의 자유’가 명시되어 있으나, 제116조~제119조(공해생물자원의 관리 및 보존)의 규정에 제한을 받도록 되어 있다. 따라서 공해어업을 실시하는 모든 국가는 공해생물자원 보존을 위해 자국민을 대상으로 조치를 취해야 하고(제117조), 최대지속 생산량을 유지할 수 있는 수준으로 허용어획량을 결정해야 한다(제119조).

100; ICJ, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : Case Concerning the Continental Shelf(Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, Judgment of 3 June 1985. para. 31.

292) 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/trtyInfoP.do?mode=4&trtySeq=2274&chrClsCd=010202> (검색일 : 2018년 6월 6일)

293) R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*(New York : Juris Publishing; Manchester : Manchester University Press, 2010), p.166

이처럼 유엔해양법협약으로 확립된 현대 국제해양법은 영해 이원 수역에서 연안국의 우선적 어업권이 보장되는 수역(EEZ)의 설정을 인정하고 있고, 공해 생물자원 보존을 위해 공해어업의 자유를 제한하고 있다.

3. 평화선 사례에의 적용·분석

평화선 선언이 있었던 1950년대는 공해어업질서가 급격하게 변화하고 있는 시기였다. 어업기술의 발전과 이로 인한 어족자원의 고갈 우려는 공해상의 어업활동을 규제해야 한다는 인식의 전환을 불러일으켰다. 그리고 국제사회에서의 국가 수 및 다양성 증가는 선진어업국의 어업기득권으로부터 연안국의 특별한 이해관계를 보호해주어야 한다는 주장으로 이어졌다. 이것은 공해어업에 대한 법요청적 상황이 근본적으로 변화함에 따라 무제한적인 공해어업의 자유를 인정하던 기존의 국제관습법이 어업의 자유를 일부 제한하는 새로운 국제관습법으로 변경된 것이라 설명할 수 있다.

하지만 공해어업을 ‘어떻게’, ‘어느 정도 수준’으로 제한할 것인가에 대해서는 국가 간에 이견이 발생했으며, 상당기간 동안 일반적 수준의 합의를 이루는데 실패했다. 중남미 국가를 중심으로 한 일방적인 해양관할권 선언은 단기간에 범세계적인 지지를 받지 못했다. 영국이나 일본 같은 전통적 어업선진국들은 3해리 영해 밖에서의 어업관할권 행사에 부정적이었으며, 관련 국가 간 합의에 의한 어업협정의 체결 방식을 선호했다. 국가 간의 침예한 대립은 1955년 해양 생물자원 보존에 관한 국제기술회의나 제1·2차 유엔해양법회의에서도 재현되었고 어느 입장도 지배적이지 못했다. 즉, 큰 틀에 있어서 공해어업에 관한 국제관습법은 제한적인 공해어업의 자유로 변경되었지만, 제한의 방법에 있어서는 ‘법의 흠결(欠缺)’ 상태가 지속되었던 것이다.

하지만 앞서 제시한 사례들, 즉 트루먼 선언과 이후 나타난 연안국들의 관행, 국제기구 및 회의에서의 결의, 국제재판소의 판결 등은 연안국이 영해 이원 인접수역에서 배타적 어업관할권을 행사할 수 있다는 새로운 국제관습법을 성립시켰음을 보여준다. 이러한 관행들은 ‘미래에 있어야 할 법(*lex ferenda*)’을 성립시켰으며, 어느 시점에서는 마침내 ‘현재 존재하는 법(*lex lata*)’으로서의 국제관

습법을 성립시켰던 것이다. 국제관습법의 성립 시기는 불분명하지만, ICJ의 판결연도를 기준으로 한다면 배타적 어업수역은 1974년, EEZ는 1982년 이후부터는 국제관습법으로 인정되었다 할 수 있다. 결과론적으로 이러한 관행들은 새롭게 성립된 국제관습법에 대해 ‘법창설적 효력’을 지닌 관행이었다고 평가할 수 있는 것이다.

이러한 법적 판단에서 평화선을 분석해본다면, 평화선이 설정된 1952년은 공해어업의 자유를 제한하는 새로운 국제관습법이 성립되어있던 시기로 간주할 수 있으므로, 평화선이 공해어업자유의 원칙을 위반했다는 주장은 성립되기 어렵다. 또한, 당시 어업의 자유를 제한하는 방법에 대한 법규정은 ‘법의 흠결’ 상태에 있었으므로, 평화선의 방식에 대해 부당성을 주장하는 것 역시 불가했다고 할 수 있다. 미국과 영국은 한국이 1958년 ‘어업과 공해의 생물자원보전에 관한 협약’ 제7조(일방적 보존조치)의 요건을 어겼다고 주장했으나, 한국은 동협약의 미가입국이므로 해당사항이 없고, 동 협약의 제7조 규정이 국제관습법으로 확립되었다는 근거가 없으므로 판단기준이 될 수 없다. 다만, 동 협약의 정신(공해생물자원 보존을 위한 공해어업활동의 제한)은 큰 틀에서 당대의 국제관습법에 일치했다고 볼 수 있는데, 그러한 정신은 평화선 선언의 목적과도 부합하는 것이기 때문에, 동 협약을 평화선의 부당성을 주장하는 근거로 원용함은 적절치 못하다고 사료된다.

그리고 평화선은 트루먼 선언 이후 나타난 연안국 해양관할권 선언의 일환으로 볼 수 있으며, 이들과 같은 관행으로서의 지위를 갖고 있었다. 평화선은 기획단계에서부터 트루먼 선언과 중남미 국가들의 해양관할권 선언을 국제선례로 참고하여 탄생했으며, 선언 전문에 “확정된 국제적 선례에 의거하고 …”라고 명시되었고, 이 같은 내용은 한일회담 등 외교무대에서도 수차례 강조되었다. 또한 한국은 1970년 리마회의(Lima meeting)에 옵저버 국가로 초빙되었는데, 이것은 당시 중남미 국가들이 한국을 자신들과 동일한 관행이 있는 국가로 인정했기에 일어난 일이었다. 중남미 국가들은 한국이 평화선 선언과 어업자원보호법을 통해 200해리 범위의 대륙붕과 상부수역에 국가주권을 선포하고, 외국의 어업활동을 규제한 국가라고 인식했다.²⁹⁴⁾ 이러한 정황을 종합해본다면, 평화선

선언은 연안국의 배타적 어업관할권을 내용으로 하는 ‘*lex ferenda*’의 관행으로 간주할 수 있으며, 미래에 배타적 어업수역과 EEZ를 성립시킨, ‘법창설적 효력’을 지닌 관행이었다고 평가할 수 있다. 이러한 사실은 평화선의 정당성과 관련하여 중요한 함의를 제시한다. 왜냐하면 평화선을 국제법 위반 행위로 가정할 경우 평화선에 의한 국제관습법의 창설은 ‘불법에서 법은 형성되지 않는다(*ex injuria jus non oritur*)’는 국제법의 원칙을 위반하는 것이 되기 때문이다. 만약 불법에서 법이 형성된다면, 이것은 그 자체로 불합리하며, 법에 의한 규율 원칙에도 배치될 뿐만 아니라, 법적 안정성의 파괴라는 부정적인 결과를 수반한다.²⁹⁵⁾ 따라서 평화선을 부당하다고 주장하는 것은 현대 해양법의 발전과정이 부당하다고 주장하는 것과 마찬가지로 볼 수 있다.

II. 평화선은 법으로 확립된 대륙붕제도에 입각했는가?

1953년 영국은 평화선 선언이 100페덤(fathom) 이상의 대륙붕과 영해 3해리 바깥의 대륙붕 상부수역에 주권을 행사하는 조치이므로 국제법 위반이라고 주장했다. 영국은 한국이 대륙붕에 권리를 선언한 행위 자체를 비판한 것이 아니라, 대륙붕 경계선의 획정기준(수심·거리 등)과 대륙붕 상부수역의 성격(영해·공해 등), 권리의 성격(주권·관할권 등)에 대해 이의를 제기한 것이었다. 또한 오다 시게루는 평화선으로 대륙붕 지하자원을 독점하려는 것은 부당하다고 지적했다. 과연 이러한 주장들처럼 평화선 선언은 당대의 대륙붕제도에 어긋난 조치라고 볼 수 있는가? 이를 확인하기 위해서는 평화선 선언 당시 법으로 확립된 대륙붕제도의 내용을 파악해야 한다. 하지만 당시 대륙붕제도는 공해어업 질서와 마찬가지로 국제관습법(불문법)의 형태여서 구체적인 내용을 파악하기 어렵다. 따라서 당시의 대륙붕제도를 파악하기 위해서는 본 절의 ‘I. 평화선은 공해어업자유의 원칙을 위반했는가?’ 부분에서 제시된 국제관습법의 입증방법과 동일하게 일정 기간 동안의 국가관행, 국제재판소 판례, 국제조약, 국제기구의 결의 등을 두루 검토해야 할 것이다.

294) D. J. Attard, *op. cit.*, p.19.

295) 박배근, 전계논문, 106-112쪽; 정경수(c), “국제관습법의 기본토대로서 국가실행 개념의 재인식”, 「국제법학회논총」 제49권 제3호, 대한국제법학회(2004), 104-105쪽.

1. 대륙붕제도의 발전과정

평화선이 선포된 1950년대는 국제사회의 법요청적 상황이 변화하는 시기였다. 이러한 변화는 대륙붕제도를 넘어 전체 국제법 질서의 차원에서 이루어졌는데, 그 상세한 내용은 본 절 1.항의 ‘2. 공해어업질서의 변화’부분에서 검토한 바 있다. 공해어업질서와 마찬가지로 대륙붕제도 역시 거시적인 국제법 환경의 변화에 큰 영향을 받았다. 과학기술의 발전은 과거에 중시되지 않았던 대륙붕에 대한 관심을 불러일으켰고, 이를 규율할 새로운 법질서의 창설을 요구했다. 본래 공해 해저의 지표면은 사람이 없는 땅(no man’s land), 즉 로마법상의 무주물(*res nullius*)로 취급되었으며, 이에 대한 관심은 굴(oysters)이나 해변동물(sponges) 같은 정착성 어종의 소유권에 한정되었었다.²⁹⁶⁾ 19세기에도 어업문제와 관련하여 대륙붕에 대한 논의가 이루어졌었지만, 논의가 보다 활발해진 것은 1920년대 해상 시추기술의 발전과 석유자원개발이 본격화되면서부터다. 아무런 법적장치 없이 무질서한 해상 시추를 지속해오는데 곤란함을 느낀 미국 등의 국가들은 1930년대부터 해저(대륙붕)의 법적인 측면을 주목하기 시작했다.²⁹⁷⁾

기술의 발전은 대륙붕에 매장된 석유 및 광물자원의 존재를 확인시켜주었을 뿐만 아니라, 이를 개발할 수 있게 해주었다. 각국은 대륙붕에 매장된 천연자원을 확보하기 위해 서로 경쟁했고, 이는 대륙붕 자원의 배분이라는 새로운 법요청적 상황을 조성시켰다. 국제사회에서 새로운 법요청적 상황이 나타나면, 이를 규율할 새로운 국제법이 형성된다. 평화선 선언 당시 대륙붕제도는 새로운 법요청적 상황에 의해 형성되었거나, 형성 중인 국제관습법이었다. 이에 본 연구는 대륙붕제도가 형성·발전하는 과정 중의 주요 사례를 검토하여 대륙붕제도의 내용을 파악하고자 한다.

296) S. H. Arthur, *The Law and Custom of the Sea*(London : Stevens, 1959), p.81.

297) D. P. O’Connell(I. A. Shearer Ed.), *The International Law of the Sea*, Vol. 1,(Oxford : Clarendon Press, 1982), pp.468-470.

(1) 트루먼 선언(대통령 선언 제2667호)

1945년 9월 28일 미국 대통령 트루먼은 ‘대륙붕의 지하 및 해저의 천연자원에 관한 미국의 정책(대통령 선언 제2667호)’을 선언했다. 동 선언은 “석유 및 기타 광물자원의 개발 필요성”에 따라 천명되었다. 트루먼은 이러한 자원의 상당량이 대륙붕에 부존해있고, 미국은 이를 개발할 능력이 있다면서, “인접국에 의한 대륙붕 해저 및 천연자원에 대한 관할권 행사는 합리적이고 정당하다.”고 주장했다. 그 근거로는 대륙붕이 연안국의 육지로부터 확장된 것이고, 연안국의 자연적 부속물이기 때문이라는 논리를 제시했다. 또한 대륙붕의 천연자원을 활용하고 보존하는 조치의 효과는 인접국가에 달려있다고 주장했다. 동 선언에는 다음과 같은 정책안이 제시되었다. 첫째, 미국에 인접한 공해 밑의 대륙붕 해저와 그곳의 천연자원은 미국의 관할권 및 통제권 하에 있다. 둘째, 대륙붕이 다른 인접국가와 공유되는 경우, 경계획정은 공정한 원칙에 따라 협의 하에 결정되어야 한다. 셋째, 대륙붕 상부수역에서는 공해 항해의 자유가 보장된다.²⁹⁸⁾

동 선언에는 대륙붕의 범위에 대해서는 아무런 언급이 없다. 다만, 미국 정부의 다른 기록들을 종합했을 때, 수심 100페딴(약 200m)을 기준으로 그 범위를 구획했던 것으로 파악된다.²⁹⁹⁾ 트루먼 선언은 대륙붕 분야와 관련해서 이전에는 없었던 새로운 주장(novel claim)이었고, 연안국의 해양관할권 확대 선언을 선도해 해양법의 경이로운 변화(phenomenal change)를 일으킨 사례로 평가된다.³⁰⁰⁾

1969년 2월 20일 ICJ는 ‘북해 대륙붕 사건(North Sea Continental Shelf Cases)’에서 트루먼 선언을 ‘대륙붕 문제에서 특별한 지위’에 있고, ‘대륙붕 분야 실정법(positive law)의 출발점’이며, ‘대륙붕 이론의 기원’이라고 평가했

298) Proclamation 2667 - Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf, Harry S. Truman Presidential Library & Museum, <https://www.trumanlibrary.org/proclamations/index.php?pid=252&st=&st1> (검색일 : 2018년 6월 7일)

299) 김영구, 전게서, 480쪽.

300) R. P. Anand, *Origin and Development of the Law of the Sea : History of International Law Revisited*(The Hague ; Boston : Martinus Nijhoff ; Hingham, MA : [distributed in the U.S. by] Kluwer Boston, 1983), p.164.

다.³⁰¹⁾ ICJ의 주장에 의거하면 동 선언은 대륙붕에 대한 연안국의 관할권 행사 개념을 국제관습법으로 형성시킨 국가관행이라고 볼 수 있다. 즉, 트루먼 선언으로 인해 대륙붕에 관한 국제관습법은 ‘*lex ferenda*’ 또는 ‘*lex lata*’로 형성된 것이다.

(2) 연안국 해양관할권 선언

트루먼 선언(제2667호)을 계기로 많은 연안국들이 해양관할권 확대를 선언했다. 연안국들의 해양관할권 선언은 앞서 제시한 <표 4>의 내용과 같다.

<표 4>에서 보는 바와 같이, 연안국들의 대륙붕 선언은 트루먼 선언(제2667호)과 몇 가지 차이점이 있다. 첫째, 트루먼 선언은 대륙붕 외측 한계의 범위를 규정하지 않았으나, 연안국들은 200해리 범위³⁰²⁾의 대륙붕을 주장하기도 했다. 둘째, 트루먼 선언은 대륙붕 해저와 부존자원에 대한 관할권을 주장했지만, 연안국들의 선언에는 주권을 주장하는 사례도 있다. 셋째, 트루먼 선언은 대륙붕 해저에 대한 권리를 주장했지만, 연안국 선언에는 대륙붕 상부수역과 상공에까지 권리를 주장한 사례가 있다. 이처럼 상이한 국가관행이 나타난 것은 대륙붕에 관한 국제관습법이 그 구체적인 내용까지는 아직 확립되지 않았었다는 것을 의미한다. 하지만 연안국이 대륙붕에 권리를 주장할 수 있다는 대륙붕제도의 기본개념은 일치했다는 점에서 어느 정도는 통일된 관행이었다고 볼 수 있다.

1969년 ICJ는 북해 대륙붕 사건에서 트루먼 선언과 이후 나타난 연안국의 해양관할권 선언을 국제관습법을 형성시킨 국가관행으로 인정했다.³⁰³⁾ 즉, 대륙붕에 관한 국제관습법은 트루먼 선언과 이후의 연안국 선언에 의해 국제관습법으

301) ICJ, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : North Sea Continental Shelf Cases(Federal Republic of Germany/denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands)*, Judgment of 20 February 1969, para. 47, para 100.

302) 칠레는 200해리 범위의 대륙붕과 그 상부수역에 대한 주권 행사를 최초로 선포했다. 칠레는 포경산업을 중시했는데, 1939년 파나마 선언에서 채택된 ‘안보 수역(Security Zone)’에 착안하여 200해리 관할권을 주장하였다. Ann L. Hollick(a), “The Origins of 200-Mile Offshore Zones”, *The American Journal of International Law* Vol. 71, No. 3, Cambridge University Press(1977), p.495.

303) ICJ, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : North Sea Continental Shelf Cases(Federal Republic of Germany/denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands)*, Judgment of 20 February 1969, para. 47.

로 성립되었다고 정리할 수 있다.

(3) 국제법위원회에서의 논의

국제법위원회(ILC)에서는 대륙붕제도를 국제법으로 규정하기 위한 다양한 논의가 이루어졌다. 1950년 ILC에서 특별보고관이었던 프랑수아(J. P. A. François)는 대륙붕 문제가 상대적으로 최근의 문제이긴 하지만 많은 국가들의 대륙붕에 관한 권리를 선언했기 때문에, 대륙붕제도가 실정법으로 형성될 수 있다고 설명했다. 그러면서도 여전히 대부분의 국가는 대륙붕에 대한 권리를 주장하지 않고 있고, 그러한 주장의 구체적 타당성은 인정되지 않고 있다고 지적했다. 제 66차 회의에서는 대륙붕 분야가 새로운 문제이고, 대륙붕의 범위를 확정하는 방법도 불분명한 실정이어서 대륙붕에 관한 논의가 자칫 모호한 원칙의 공식화로 이어질 수 있다는 문제제기가 있었다. 따라서 집행위원회는 대륙붕 문제와 관련하여 매우 일반적인 원칙을 제시해야 한다는 요구도 있었다.³⁰⁴⁾ 다양한 논의 끝에 제68차 회의에서는 연안국이 자국 연안의 대륙붕에 대한 통제권 및 관할권을 갖으며, 대륙붕을 현재 또는 미래의 자원 개발에 이용할 수 있다는 공식을 수용하였다. 그리고 연안국의 대륙붕에 관한 권리는 별도의 주장이나 선언 없이도 연안국에게 귀속된다고 결정하였다.³⁰⁵⁾

1951년 ILC에서는 대륙붕의 법적 개념에 대한 논의가 이루어졌다. 1951년 ILC보고서에 수록된 ‘대륙붕 및 관련 주제에 관한 조문 초안(Draft Articles on the Continental Shelf and Related Subjects)’에 따르면 ILC는 대륙붕의 개념에 있어서 지질학적 개념을 채택하지 않기로 결정했다. 대신 기술적으로 자원 개발이 가능한 수심의 수역까지를 대륙붕의 범위로 결정하였다. ILC는 개발 가능성의 측면에서 수심의 한도를 고정시킬지 여부를 고심했는데, 그 기준으로 ‘수심 200m’가 현실적 요구나 지질학적 의미에서 충족되는 한도라고 평가했다. 하지만 ILC는 미래의 기술발전이 수심 200m보다 더 깊은 해저에서의 자원 개발을 가능케 할 것이므로, 200m 심도 한계를 명시하지 않기로 결정했다. 또한

304) UN, *Yearbook of the International Law Commission 1950*, Vol. I (New York : United Nations, 1957). pp.215-216.

305) *Ibid.*, p.229.

ILC는 해안으로부터의 거리를 기준으로 한 대륙붕 법적 개념에 대해서도 논의하였는데, 해안선으로부터 최대 200해리까지의 범위를 대륙붕의 범위로 정의하는 주장에 대해서는 일반적으로 인정할 수 없다는 의견을 제시했다.³⁰⁶⁾

1956년 ILC에서 채택된 해양법에 관한 최종보고서에서는 기존의 대륙붕의 법적 개념에 수심 개념이 포함되었다. 동 보고서에서 대륙붕에 관한 주요 내용들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 대륙붕은 영해 밖의 인접한 수역의 해저 및 하층토로 수심이 200m(약 100fathoms) 이내인 지역을 의미한다. 단, 천연자원의 개발이 가능할 경우 그 한계를 넘어선 지역까지 포함된다(제67조). 그리고 연안국은 천연자원을 연구·개발하기 위해 대륙붕에 주권적 권리를 행사할 수 있다(제68조). 대륙붕에 대한 연안국의 권리는 공해의 상공이나 영공의 법적지위에 영향을 미치지 않는다(제69조).³⁰⁷⁾ 1956년 보고서에서 수심 200m를 대륙붕의 법적 개념에 포함시킨 이유는 제각각으로 나타나는 ‘연안국의 대륙붕에 대한 권리 확대’를 제한하기 위함이었다. 또한 당시 기술 수준으로는 수심 200m가 개발이 가능한 깊이라는 것이 ILC의 중론이기도 했다.³⁰⁸⁾ 하지만 이러한 개념에 반대하는 입장도 존재했다. 기술 발전에 따라 더 깊은 수심에서의 개발이 가능해질 것이므로 수심에 따른 제한을 둘 필요가 없다는 주장이 그것이다. 이 주장에 따르면 수심 200m라는 기준은 비과학적이고 장래에 어려움을 초래할 것이었다. 또한 이미 200m 이상의 수심에서 자원채취가 이루어진 사례가 존재하며, 이러한 수심 기준이 연안국의 정당한 자원개발을 제한할 뿐만 아니라 그 기준이 모순적이라는 지적도 있었다. 이에 프랑수아 특별보고관은 장래에 200m보다 더 깊은 수심에서의 개발 가능성을 인정하면서도, 대륙붕의 법적 개념에 대한 모호한 기준보다는 고정된 기준이 선호되어 부분적으로 200m 수심 개념이 채택되었다고 설명했다.³⁰⁹⁾

306) UN, *Yearbook of the International Law Commission 1951*, Vol. II (New York : United Nations, 1957). p.141.

307) UN, *Yearbook of the International Law Commission 1956*, Vol. II (New York : United Nations, 1957). p.264.

308) UN, *Yearbook of the International Law Commission 1956*, Vol. I (New York : United Nations, 1956). pp.135-138.

309) *Ibid.*, pp.134-141.

이처럼 ILC에서는 대륙붕의 법적 개념에 대한 다양한 의견이 제시되었다. ILC의 초기 논의에서는 수심 기준이 배제되었지만, 최종적으로는 ‘수심 200m’를 대륙붕의 법적 개념에 포함시켰다. 하지만 ‘수심 200m’ 기준에 대해서는 많은 반론이 있었으며, 집행위원회 측에서도 그러한 기준이 한시적임을 인정했다. ILC의 논의는 대륙붕에 대한 연안국의 권리를 인정하는 대륙붕제도의 발전에 기여한 것으로 평가할 수 있다. 하지만 대륙붕의 법적 개념을 확립하기 위해 대륙붕의 범위를 설정하는 방법론은 아직 불분명했음을 보여준다.

(4) 1958년 대륙붕에 관한 협약

ILC에서 채택된 해양법 초안의 내용 중 대륙붕에 관한 부분은 1958년 제1차 유엔해양법회의에 상정되어, ‘대륙붕에 관한 협약(이하 대륙붕 협약)’으로 채택되었다. 동 협약의 본문은 15개조로 이루어져 있는데, 주요 내용은 다음과 같다. ① 대륙붕은 영해 수역 외측으로 연안(섬의 연안도 포함)에 인접한 해저·해상·하층토로서 상부수역의 수심이 200m에 이르는 지역과, 200m 심도를 넘는 경우에는 천연자원의 개발이 가능한 해저지역이다(제1조). ② 연안국은 대륙붕에 대하여 이를 탐사하고, 그 천연자원을 개발하기 위해 주권적 권리를 행사한다. 해당 연안국이 그 대륙붕을 탐사·개발하지 않더라도, 다른 국가는 연안국의 동의 없이 그러한 활동을 하거나 해당 대륙붕에 대한 권리를 주장하지 못한다. 또한 대륙붕에 대한 연안국의 권리는 실효적 또는 추상적인 점유나 어떤 명시적 선언에 의존하는 것이 아니다(제2조). ③ 대륙붕에 대한 연안국의 권리는 그 상부수역의 공해로서의 법적 지위와 상부수역 상공의 법적 지위에는 영향을 주지 않는다(제3조). ④ 연안국은 대륙붕을 탐사하고 그 천연자원을 개발하기 위한 합리적인 조치를 취할 권리를 가지지만, 대륙붕상의 해저전선 및 도관의 설치 또는 유지를 방해할 수는 없다(제4조). ⑤ 동일한 대륙붕을 공유하는 대항국 또는 인접국 간의 대륙붕 경계설정은 당사국간의 합의에 의해 결정된다. 또한 특별한 사정에 의해 다른 경계선이 정당화되지 않는 경우에는 대항국 간에는 중간선, 인접국 간에는 등거리선을 적용한다(제6조).³¹⁰⁾ 동 협약은 1964년

310) UN, *Treaty Series*, Vol. 499(New York : United Nations, 1964), pp.312-316.

6월 10일 발효되었다.

1969년 ICJ는 북해 대륙붕 사건에서 1969년을 기준으로 동 협약이 국제관습법이 되었다고 보기는 어렵다고 판시했다. 동 협약에 가입한 당사국의 숫자가 국제관습법이 되기에 충분하지 않다는 것이 그 이유였다.³¹¹⁾ 단, 동 협약 제1조(정의)·제2조(연안국의 권리)·제3조(상부수역·상공의 법적 지위)는 당시 확립되었거나, 새롭게 형성 중이었던 대륙붕에 관한 국제관습법의 내용을 반영하고 구체화한 것이라고 판단했다.³¹²⁾

1969년 ICJ는 동 협약의 대륙붕 개념(육지와 인접성, 수심 200m, 자원개발 가능성)이 국제관습법화 되었다고 인정했지만, 이러한 개념에는 심각한 문제점이 존재했다. 첫째, ‘자원개발의 가능성’ 기준은 기술발전에 따라 연안국의 대륙붕이 자동적으로 확대되어 대륙붕의 범위가 불명확하게 변화하는 혼란을 초래할 수 있었다. 또한 개발의 범주나 개발 참여국의 자격 등도 불분명하다는 문제가 있었다. 실제로 ‘자원개발의 가능성’ 기준은 1953년 ILC의 해양법 초안심의 시, 그리고 1958년 제1차 유엔해양법회의 시 상당한 반발을 불러왔다. 그리고 1960년대 이후 해양기술의 발전이 가속화되면서 모든 해저지형에 대한 개발이 가능해짐에 따라 무의미한 기준이 되어버렸다. 둘째, ‘수심 200m’ 기준은 지질학적 의미의 대륙붕을 거의 갖지 못한 연안국들에게는 지극히 불리한 조건이어서 반발에 부딪치게 되었다. 그리고 1969년 북해 대륙붕 사건에서 ICJ가 대륙붕의 개념으로 새롭게 제시한 ‘육지영토의 자연적 연장’ 개념에 따라 ‘수심 200m’ 기준은 더욱 모호하고 부적합한 것으로 평가되었다.³¹³⁾ 애당초 ‘수심 200m’ 기준은 ‘자원개발의 가능성’ 기준에 의해 한시적 성격을 띠 수 밖에 없었다.

1958년 대륙붕 협약은 대륙붕의 개념과 범위를 정의하는데 있어서 심각한 문제점들을 노출했지만, 대륙붕의 법적 지위나 연안국의 권리, 경계획정 방식 등

311) ICJ, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : North Sea Continental Shelf Cases(Federal Republic of Germany/denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands)*, Judgment of 20 February 1969, para. 73.

312) *Ibid.*, p.39.

313) 김대순, 전계서, 1035-1036쪽; 김영구, 전계서, 481쪽.

에 있어서 대륙붕제도가 국제법 제도로 정착·발전하는데 큰 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다.

(5) 1969년 ‘북해 대륙붕 사건’ 판례

‘북해 대륙붕 사건(North Sea Continental Shelf Cases)’은 독일, 네덜란드, 덴마크 3국간의 북해 대륙붕 경계획정에 관한 분쟁 사건을 말한다. 동 사건에서 네덜란드와 덴마크는 1958년 대륙붕 협약 제6조에 규정된 등거리선 원칙에 따라 대륙붕 경계를 획정해야 한다고 주장했다. 당시 독일은 대륙붕 협약의 당사국이 아니었지만, 네덜란드와 덴마크는 등거리선 원칙(equidistance principle)이 모든 국가를 구속하는 국제관습법으로 성립되었기 때문에 독일이 이를 준수해야 한다고 주장했다. 반면 독일은 이를 부정했고, 3국간의 분쟁은 1967년에 ICJ로 회부되었다. ICJ 재판의 핵심 쟁점은 ‘북해 대륙붕의 경계획정에는 어떠한 국제법 원칙이 적용되어야 하는가?’였다.³¹⁴⁾ 1969년 2월 20일 ICJ는 동 사건을 판결하면서 등거리선 원칙은 국제관습법이 아니기 때문에 당사국간에 의무적으로 적용되지 않는다고 판시했다. 그리고 대륙붕 경계획정에 있어서 모든 국가가 따라야할 유일하고도 의무적인 경계획정방법은 없으며, 동 사건에서는 형평의 원칙(equitable principle)에 입각한 당사국 간의 합의에 의해 결정되어야 한다고 판시했다.³¹⁵⁾

북해 대륙붕 사건의 핵심 쟁점은 대륙붕 경계획정의 원칙에 관한 것이었지만, 동 사건에서 ICJ가 제시한 의견들은 대륙붕제도가 국제법 제도로 수용되었는지 여부를 확인할 수 있게 해주었다는 점에서 중요했다. 앞선 사례에서 언급한 바와 같이 ICJ는 ① 트루먼 선언과 이후 연안국들의 해양관할권 선언이 대륙붕에 관한 국제관습법을 형성시킨 관행이라고 인정했고, ② 1958년 대륙붕 협약은 국제관습법이 되기에 요건이 충분하지 않다고 주장했다. ③ 단, 동 협약 제1조·제2조·제3조는 당대에 존재했거나, 새롭게 형성 중이었던 대륙붕에 관

314) 전순신, “북해대륙붕 사건”, 「동아법학」 제7호, 동아대학교 법학연구소(1988), 173쪽.

315) ICJ, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : North Sea Continental Shelf Cases(Federal Republic of Germany/denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands)*, Judgment of 20 February 1969, para. 101.

한 국제관습법의 내용을 반영·구체화한 것이라고 설명했다.

동 사건이 대륙붕제도의 발전에 기여한 또 다른 부분은 ICJ가 제시한 ‘육지영토의 자연연장(natural prolongation of land territory)’ 개념에 있다. ICJ는 대륙붕이 육지영토의 자연적 연장이기 때문에 대륙붕에 대한 연안국의 권리는 육지영토에 대한 주권의 확대로서 ‘당연히 처음부터(*ipso facto and ad initio*)’ 존재했다고 설명했다. 그러므로 연안국은 특별한 법적 절차 및 행위 없이도 대륙붕에 대한 권리를 행사할 수 있다고 했다.³¹⁶⁾ 대륙붕의 개념 및 범위를 ‘육지영토의 자연연장’으로 규정한 것은 1958년 대륙붕 협약에 규정된 ‘수심 200m’ 기준과는 상이한 개념 규정으로 볼 수 있다. 원래부터 논란이 많았던 ‘수심 200m’ 기준의 대륙붕 개념은 ‘육지영토의 자연적 연장’이라는 대륙붕 개념이 등장한 이후 더 많은 비판을 받았다. 반면 ICJ가 제시한 개념은 제3차 유엔해양법회의의 및 국가들의 관행에 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 1982년 유엔해양법협약 제76조 제1항에 규정되었다.³¹⁷⁾ ICJ의 판결은 수심을 기준으로 한 대륙붕 개념의 법적 권위를 약화시켰지만, 새로운 대륙붕 개념이 발전하는데 결정적인 기여를 한 것으로 평가할 수 있다.

(6) 1982년 유엔해양법협약

1982년 채택된 유엔해양법협약에서 대륙붕에 관한 규정은 제6부³¹⁸⁾에 포함되었는데, 그 주요 내용은 다음과 같다. 동 협약 제76조 제1항은 대륙붕을 “영해 밖으로 영토의 자연적 연장에 따라 대륙변계의 바깥 끝까지, 또는 대륙변계의 바깥 끝이 200해리에 미치지 아니하는 경우, 영해기선으로부터 200해리까지의 해저지역의 해저와 하층토”라고 정의했다. 그리고 만약 “대륙변계가 영해기선으로부터 200해리 밖으로 확장되는 경우에는 ① 퇴적암의 두께가 그 가장 바깥 고정점으로부터 대륙사면의 끝까지를 연결한 가장 가까운 거리의 최소한 1퍼센트인 가장 바깥 고정점을 연결한 선과, ② 대륙사면의 끝으로부터 60해리를 넘

316) *Ibid.*, para. 19.

317) 전순신, 전계논문, 224쪽.

318) 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/trtyInfoP.do?mode=4&trtySeq=2274&chrClsCd=010202>
(검색일 : 2018년 8월 12일)

지 아니하는 고정점을 따라 연결한 선 중 어느 하나로 대륙변계의 바깥 끝을 정한다.”고 규정했다(제76조 제4항). “연안국은 대륙붕을 탐사하고 그 천연자원을 개발할 수 있는 대륙붕에 대한 주권적 권리를 행사”할 수 있으며(제77조 제1항), “대륙붕에 대한 연안국의 권리는 그 상부수역이나 수역 상공의 법적지위에 영향을 미치지 아니한다(제78조 제1항).”

동 협약에 규정된 대륙붕의 개념은 ‘육지영토의 자연연장’ 개념과 ‘200해리 거리’ 기준이 반영된 것으로서 1958년 대륙붕 협약이 규정했던 ‘자원개발의 가능성’ 기준과 ‘수심 200m’ 기준을 모두 폐기한 개념정의라 할 수 있다. ‘육지영토의 자연연장’ 개념은 1969년 북해대륙붕 사건의 ICJ 판례를 반영한 것이고, ‘200해리 거리’ 기준은 당시 새롭게 등장한 세습수역 및 EEZ 개념과 연계되어 채택된 것이었다. 이렇게 대륙붕의 법적 개념이 변화한 것은 1974년 제3차 유엔해양법회의 제2위원회(Committee II)에서의 논의가 영향을 미친 것으로 보인다. 동 위원회에서는 1958년 대륙붕 협약이 제시한 ‘수심 200m’ 기준이 부적절하고 불공평하며, ‘자원개발의 가능성’ 기준은 악용될 가능성이 있다고 비판받았다. 그리고 당시 대두되고 있던 세습수역 및 EEZ 개념은 자원 개발 및 탐사의 관점에서 대륙붕 개념과 다를 게 없고, 200해리 EEZ 안에 대륙붕이 포함될 것이므로 ‘200해리 거리’ 기준이 적합하다는 의견이 있었다.³¹⁹⁾ 이러한 주장들은 지질학적 의미의 대륙붕을 거의 갖지 못하고, 과거부터 광범위한 해양관할권을 주장해온 국가들(특히 중남미국가들)에 의해 큰 지지를 받았다. 논의 끝에 ‘육지영토의 자연연장’ 기준과 ‘200해리 거리’ 기준은 1975년 제2위원회 비공식 단일교섭초안(Informal Single Negotiating Text) 제6부 제62조³²⁰⁾에 반영되었고, 결국 유엔해양법협약에 정식 채택되었다.

319) UNCLOS III, “Summary records of meetings of the Second Committee 16th meeting” Extract from the *Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume II (Summary Records of Meetings of the First, Second and Third Committees, Second Session)*(United Nations, 2009), pp.143-146; UNCLOS III, “Summary records of meetings of the Second Committee 17th meeting” Extract from the *Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume II (Summary Records of Meetings of the First, Second and Third Committees, Second Session)*(United Nations, 2009). pp.147-148.

320) UNCLOS III, *Informal Single Negotiating Text Part II*(United Nations, 1975), p.27.

2012년 ICJ는 ‘니카라과-콜롬비아 간 영토 및 해양경계 분쟁 사건(Territorial and Maritime Dispute Case)’에서 “유엔해양법협약 제76조 제1항에 명시된 대륙붕 정의는 국제관습법의 일부를 구성하고 있다.”고 판시했다.³²¹⁾ 다시 말해, ‘육지영토의 자연연장’ 및 ‘200해리 거리’ 개념을 반영한 대륙붕 개념은 현재 국제관습법으로 인정받고 있는 것이다.

2. 평화선 사례에의 적용·분석

1945년 트루먼 선언 이후 대륙붕제도는 국제관습법으로 형성되는 과정(*de lege ferenda*)에 있었다. 연안국들의 해양관할권 선언은 이러한 경향을 강화시켰으며 어느 순간 대륙붕제도는 ‘*lex lata*’로서의 국제관습법으로 성립되었다. 연안국이 대륙붕에 일정한 권리를 행사할 수 있다는 대전제는 별다른 저항 없이 국제사회에 수용되었다. 하지만 대륙붕의 법적 개념, 즉 대륙붕의 구체적인 범위를 확정하는 일은 순탄하지 않았다.

1950년 이래 ILC에서는 대륙붕의 법적 개념을 두고 치열한 공방이 오갔다. ILC는 1951년 당시엔 대륙붕의 개념에서 ‘수심 200m’ 기준을 배제하고, ‘자원개발의 가능성’ 기준을 채택했지만, 이후에는 이를 번복하고 두 기준을 모두 채택했다. 이러한 결정에 ILC 내부에서도 적지 않은 비판이 존재했지만, 두 기준은 1958년 대륙붕 협약에 반영되었다. 1969년 ICJ는 1958년 대륙붕 협약에 규정된 대륙붕 개념이 협약 체결 당시의 ‘*lex lata*’ 또는 ‘*lex ferenda*’로서의 국제관습법이 반영된 것이라고 판시했다. 하지만 ICJ가 대륙붕의 법적 개념으로 ‘육지영토의 자연적 연장’이라는 새로운 개념을 제시하면서 기존의 대륙붕 개념은 다시금 논란의 대상이 되었다.

이러한 논란은 1973년부터 시작된 제3차 유엔해양법회의에서 그대로 나타났으며, 당시 대두되었던 EEZ제도와 연계되어 ‘200해리 거리’ 기준의 대륙붕 개념이 지지를 얻게 되었다. 이것은 1947년 칠레가 처음으로 200해리 범위의 대륙붕 선언을 한 이후로 1970년대까지 연안국들(특히 중남미국가들)을 중심으로

321) ICJ, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, Judgment of 19 November 2012, para. 118.

제기된 거리 기준의 대륙붕 개념이 국제법질서에 포함되는 과정이었다. 결국 1982년 유엔해양법협약에는 ‘육지영토의 자연연장’ 개념과 ‘200해리 거리’ 기준이 대륙붕의 법적 개념으로 반영되었으며, 1958년 대륙붕 협약의 대륙붕 개념은 폐기되었다. 유엔해양법협약의 대륙붕 개념은 현재까지 국제관습법으로 인정되고 있다.

이러한 대륙붕제도의 발전과정에 비추어 평화선을 분석해본다면, 평화선이 선포된 1952년 당시는 대륙붕제도가 이미 국제관습법으로 간주되는 시기였기 때문에 대륙붕에 대한 권리 선언으로서의 평화선 선언은 그 자체로는 문제가 없었다. 문제는 평화선의 범위가 적절했는가에 있는데, 1953년 영국은 평화선이 수심 100페덤(약 200m) 이상의 대륙붕에 주권을 선포했으므로 국제법 위반이라고 지적한 바 있다. 그런데 1953년 당시는 대륙붕의 개념과 범위에 대한 국제법적 합의가 부재한 상황이었으며, 영국이 제기한 수심 기준은 일부 국가의 관행이자 ILC의 논의대상이었지 확립된 법원칙은 아니었다. 적어도 평화선이 설정된 당시 대륙붕의 범위를 규정하는 국제법질서는 ‘법의 흠결’ 상태에 있었다고 볼 수 있다. 그리고 수심 기준의 대륙붕 개념은 1958년이 되어서야 대륙붕 협약에 최종 포함되었는데, 대륙붕 협약은 그 자체가 모든 국가를 구속하는 일반국제관습법도 아니었고, 한국은 대륙붕 협약의 미가입국이었기 때문에 구속력도 없었다. 1969년 ICJ가 ‘수심 200m’ 기준의 대륙붕 개념을 국제관습법으로 인정하긴 했지만, 그것이 ‘*lex lata*’의 상태였는지 ‘*lex ferenda*’의 상태였는지를 분명하게 판시하지 않았다. 다시 말해 ‘수심 200m’ 기준의 대륙붕 개념이 언제부터 확립된 국제관습법으로 확인되는지가 불분명하므로 이를 평화선의 위법성을 판단할 근거로 삼는 것은 문제가 있다.

그리고 평화선은 앞서 언급한 바와 같이 트루먼 선언 이후 1970년대까지 이어진 연안국 해양관할권(대륙붕) 선언과 동일한 관행으로 간주할 수 있다. 평화선 선언문에는 거리 개념이 명시되어 있지 않지만, 선언 준비단계에서 이미 중남미국가들의 관행을 참고하여 획선 작업이 이루어졌고, 실제 평화선 수역의 일부 범위가 200해리에 가까우며, 수심을 전혀 고려하지 않았다는 점을 감안한다면 평화선은 거리 기준의 대륙붕 개념을 주장한 것이라 볼 수 있다. 앞서 언

급되었던 리마회의 초빙건도 이와 상통하는 것이다. 따라서 평화선은 다른 연안국들의 관행과 더불어서 200해리 대륙붕 개념을 국제법으로 성립시킨 ‘법창설적 효력’을 지닌 관행이었다고 평가할 수 있다.

정리하면 평화선 선언은 당대의 법으로 확립된 대륙붕제도에 입각한 조치였으며, 그 범위에 있어서 국제법을 위반했다고 보기 어렵다. 오히려 평화선은 현대의 대륙붕 개념을 성립시키고 대륙붕제도의 발전에 기여한 관행으로 평가할 수 있다.

Ⅲ. 국방선으로서의 평화선은 정당한가?

1. 영해 외측 수역에서의 해양안보관할권

앞서 살펴본 바와 같이 일본과 미국은 국방선으로서의 평화선 개념에 이의를 제기한 바 있다. 일본은 공해상에 국방선을 설정하는 것이 국제법적으로 부당하다는 입장이었다. 그리고 미국은 공산간첩의 해상침투 방지라는 목적으로 평화선을 정당화할 수는 없다면서, 한국이 공해상에 안보관할권을 행사하려 든다고 지적했다. 미국의 지적대로 평화선 선언은 영해 외측 수역에 해양안보관할권을 주장하는 조치라고 할 수 있다. 그렇다면 연안국이 영해 외측 수역에 해양안보관할권을 행사하는 것은 국제법적으로 허용될 수 있는가? 평화선 선언 당시에는 이를 판단할 명문화된 법 규정이 없었기 때문에 평화선 선언 전후 시기의 관련 논의과정을 전반적으로 살펴볼 필요가 있다.

과학기술의 급속한 발전은 영해(Territorial Sea)제도 만으로 연안국의 안전(security)을 보장할 수 없다는 인식을 불러일으켰고, 이로 인해 영해 외측 수역에서의 해양안보관할권 문제가 논의되기 시작했다. 1922년 국제법협회(International Law Association : ILA) 제31차 회의에서는 연안국의 다양한 사정(방위, 중립의 보장 등)을 고려해 영해를 확대할 수 있게 하자는 제안이 있었고, 1924년 ILA 제33차 회의에서는 영해 외측에 안전·위생·관세의 감시를 위한 6해리 관할수역이 제안되었다. 그리고 1927년 국제법학회(IDI)에서는 안전·중립·치안유지·위생·통관에 대한 집행권이 행사되는 관할수역을 규정하는

시도도 있었다.³²²⁾

1930년 헤이그 국제법전편찬회의 제2위원회(영해분과) 준비위원회(Preparatory Committee)가 제안한 토의안(Basis of Discussion)에는 “연안국은 자국의 영토 또는 영해 내에서 외국선박에 의한 관세·위생규칙의 침해 및 자국 안보(security)에 대한 간섭을 예방하기 위해 영해에 인접한 공해에서 필요한 규제(control)를 행사할 수 있는데, 규제 범위는 연안으로부터 12해리를 넘을 수 없다.”는 내용이 있었다.³²³⁾ 즉, 국제법전편찬회의에서는 연안국이 자국 영해 외측 공해상에서 안보관할권을 행사할 수 있는지 여부가 토의되었다. 이 토의에서 참여국들의 입장은 대립되는 양상을 보였다. 연안국(coastal state)들은 접속수역의 도입을 주장하면서 안보 등을 목적으로 한 관할권 행사가 필요하고, 그 범위는 해당수역의 해상 및 공중에까지 미쳐야 한다고 주장했다. 반면 해양강대국들은 연안국의 해양안보관할권을 부정했고, 연안국의 합법적인 방어 권리는 국제법의 일반 원칙에 이미 존재하고 있다고 반박했다. 그리고 연안국들의 주장을 수용할 경우 항해자유의 원칙이 심각하게 위협받을 것이라고 경고했다.³²⁴⁾ 이러한 이견으로 해양안보관할권에 관한 논의는 타결을 이루지 못했다.

1956년 국제법위원회(ILC)는 해양법 초안을 심의하면서 접속수역 내 안보관할권 행사 조항을 포함시킬 수 없다는 입장을 밝혔다. 위원회는 ‘안보’라는 주제가 해결되지 않는 쟁점으로 남아있다는 점을 인정하면서도, “접속수역에서의 안보관할권 문제는 언급할 필요가 없고, 바람직하지 않다.”고 보았다.³²⁵⁾ 위원회는 “‘안보’라는 용어의 극단적인 모호성이 남용의 길을 열어줄 것이며, 이러한 권리의 부여는 불필요하다.”고 설명했다. 그리고 접속수역에서는 “관세 및 위생 관련 규칙만 집행되어도 국가안보를 지키는데 충분할 것”이라고 주장했다. 위원회는 “국가안보에의 즉각적이고 직접적인 위협에 대한 자위(Self-Defence) 조치는 국제법의 일반원칙과 유엔헌장에 근거한다.”고 설명했다.

322) 이창위, 전계논문, 315쪽.

323) LN, *op. cit.*, p.123.

324) *Ibid.*, p.124.

325) UN, *Yearbook of the International Law Commission 1956*, Vol. II (New York : United Nations, 1957), pp.5-6.

다.³²⁶⁾

1958년 제1차 유엔해양법회의에서도 해양안보관할권 문제가 논의되었다. 제1위원회 제58차 회의에서는 접속수역 관련 조항(제66조)에 대한 개정안이 채택되었는데, 그 내용을 보면 “연안국은 영해에 인접한 공해에서 자국안보에 대한 침해를 예방하고 처벌하기 위해 필요한 조치를 취할 수 있다.”는 내용이 포함되어 있었다.³²⁷⁾ 하지만 이 안은 본 회의에서 채택되지 않았고, 안보 관련 조항이 제외된 미국의 안이 최종 통과되었다.³²⁸⁾ 결국 제1차 유엔해양법회의에서 체결된 ‘영해와 접속수역에 관한 협약’에는 영해 외측 수역에서의 해양안보관할권이 규정되지 않았다.

상기의 내용을 종합해 볼 때, 평화선 선언 당시 영해 외측 수역에서의 해양안보관할권 행사는 국제법적으로 인정받기 어려웠다. 이러한 조항은 1958년 협약에서도 채택되지 않았을 뿐만 아니라 1982년 유엔해양법협약에서도 포함되지 않았다. 김영구(2004)는 영해 외측 수역에서의 연안국 해양안보관할권이 국제법에서 일관되게 부정되어 왔다고 평가했다.³²⁹⁾

하지만 이를 근거로 평화선이 부당한 조치였다고 단정 지을 수는 없다. 비록 영해 외측 수역에서의 해양안보관할권 행사 문제가 합의에 이르지 못했지만, 이에 대한 문제제기가 지속적으로 존재해왔고 1958년 제1차 유엔해양법회의에서는 공식안건으로 채택되는 등 무시할 수 없었던 주장이었음에는 분명했다. 그리고 당시 국제해양법은 국제관습법의 형태로 존재하여 그 구체적인 내용을 확인하기 곤란했고, 이를 성문화시키는 과정 중에서 치열하게 논의된 것이기 때문에, 연안국의 해양안보관할권 행사가 국제해양법상 금지규범으로 확립되었다고 단정 지을 수 없었다.

326) *Ibid.*, p.295.

327) UNCLOS I, *Official Records Volume II : Plenary Meetings*(Geneva : United Nations Publication, 1958) p.117.

328) *Ibid.*, p.126.

329) 김영구, 전게서, 178쪽.

2. 간접침략에 대한 자위권

국방선으로서의 평화선은 공산간첩의 해상침투 방지라는 한정된 목적을 위해 설정되었다. 즉, 평화선은 공산세력(북한)의 ‘간접침략’에 대해 자위권을 행사한 조치라고 설명할 수 있다. 실제로 1963년 한국 국방부는 ‘평화선의 군사적 의의’를 논하면서, 평화선이 공산세력의 간접침략을 방어하는 기능을 한다고 주장했다. 평화선의 이러한 기능이 국제법적으로 허용 가능한지 여부를 확인하기 위해서는 먼저 간접침략에 대한 자위권 행사의 법적 정당성을 검토해보아야 한다.

(1) 간접침략의 개념

간접침략(indirect aggression)이란 무력의 직접적인 사용으로 타국을 공격하는 직접침략(direct aggression)과는 달리 간접적인 수단·방법³³⁰⁾을 통해 타국 내부의 혼란·전복(顛覆) 등을 기도하는 행위를 의미한다.³³¹⁾ 간접침략은 비정규군 또는 비군사적 수단으로 타국 내에 내란, 혁명 등을 발생시켜 무력사용 시와 같은 효과를 야기한다.³³²⁾ 즉, 간접침략은 무력을 사용하지 않고도 무력을 사용한 것과 동일한 결과를 야기하는 행위인 것이다.

간접침략의 개념은 행위자를 기준으로 볼 때 ① 침략당사국에 의한 비무력 위법행위, ② 제3자를 통해 대리로 행한 무력·비무력 위법행위로 분류된다.³³³⁾ 침략당사국이 무력을 사용하는 것은 직접침략에 해당되기 때문에 간접침략이

330) 간접침략은 다음의 수단·방법으로 자행된다. 첫째, 간접침투를 통한 첩보활동(espionage)이다. 첩보활동의 종류에는 전략첩보(strategic espionage)·전술첩보(tactical espionage)·문서첩보(document espionage)·과학첩보(scientific espionage)·인적첩보(source espionage) 등이 있다. 둘째, 해당 정부의 기능을 마비시키기 위한 공작행위(파괴·방화·암살·납치·선전·선동·유언비어 등)이다. 셋째, 해당 정부를 전복시키기 위한 군중행동(demonstration)·프락치(fraction activities)·게릴라(guerilla) 등이다. 이외에 반체제 세력에 대한 무기원조, 미디어 심리전 등도 간접침략에 포함된다. 최대현, “간접침략과 북괴남과공작의 태양(態樣)연구”, 「검찰」 제41호, 대검찰청(1971), 24-25쪽.

331) 송태균 편, 「간접침략」(서울: 병학사, 1979), 25쪽.

332) 이선호, 「국가안보전략론: 국제안보환경과 한반도평화」(서울: 정우당, 1990), 413쪽.

333) 김석호, “국제법상 침략에 관한 연구: 간접침략을 중심으로”, 서울대학교 대학원 석사학위논문(1980), 15쪽.

아니지만, 침략당사국이 제3자의 무력사용을 지원하여 무력행위가 발생한다면 이것은 간접침략에 해당된다.

역사적으로 간접침략이란 용어는 1947년 9월 미국 트루먼 대통령의 연설에서 처음 사용된 것으로 알려져 있다. 트루먼 대통령은 그리스와 터키에 대한 군사 원조 계획을 발표하면서 “우리는 직접·간접침략이 자유로운 국민에게 전체주의를 강요하고 국제평화를 위협하며 나아가서 미국의 안전을 위태롭게 한다는 것을 솔직히 인정해야 한다.”고 발언했다. 이후 간접침략 용어는 1948년 미주기구(Organization of American States : OAS) 헌장(보고타 헌장), 1951년 미·일 안보조약, 1951년 미국·남아프리카연방 간 교환각서, 1951년 미국·대만 간 교환각서 등에서 사용되었다.³³⁴⁾

이후에도 국제사회에서 간접침략이란 용어가 사용되어 왔지만, 이를 국제법적으로 규정하는 일은 순탄치 않았다. 1974년 이전까지는 간접침략의 상위 개념인 ‘침략’의 정의조차 합의되지 않았기 때문에, 간접침략 역시 그 법적 성질이 모호했다.³³⁵⁾ 특히, 간접침략이 유엔헌장상의 침략 개념³³⁶⁾에 포함될 수 있는지에 대해서는 많은 논란이 있었다. 왜냐하면 간접침략이 유엔헌장상의 침략 개념에 포함될 경우, 간접침략에 대한 유엔안보리의 집단조치 및 자위권 행사의 허용 여부가 달라지고, 어떤 국가의 행위가 침략행위인지 합법적 행위인지에 대한 판단도 달라지기 때문이다. 논란의 일례로 1956년 ‘침략의 정의에 관한 유엔 특별위원회’에서는 간접침략의 내용이 포함된 침략의 정의안(案)³³⁷⁾이 제출되었지만, 각국의 입장 차로 인해 투표조차 부쳐지지 못한 바 있다.

334) 이선호, 전제서, 430-431쪽.

335) 1974년 12월 14일 유엔총회에서는 ‘침략의 정의에 관한 결의 제3314호(Definition of Aggression, United Nations General Assembly Resolution XXIX)’를 채택하였다. 결의문 제1조는 “침략이란 한 국가가 다른 국가의 주권, 영토보전 또는 정치적 독립에 대한 무력의 사용, 또는 유엔헌장에 위반된 것으로서 이 결의에서 규정하고 있는 다른 방식에서의 무력사용을 말한다.”라고 하여 침략을 정의했다. 최태현, “국제형사재판소 관할대상범죄로서의 침략범죄의 정의”, 「국제법학회논총」 제47권, 제3호, 대한국제법학회(2002), 216-217쪽.

336) 유엔헌장에서 침략과 관련된 규정은 제1조 제1항, 제2조 제4항, 제39조, 제51조이다.

337) 1956년 특별위원회에서 제출된 침략의 정의안은 간접침략에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.
“㉠ 타국에 대한 파괴행위(테러행위, 견제행위 등)를 장려하는 것
㉡ 타국 내에서 내란의 양성을 조장하는 것
㉢ 타국 내에서 국내소요 또는 침략자에게 유리하게 정책의 변경을 조장하는 것”
박재섭(박기갑 신편), 「전쟁과 국제법」(서울 : 삼우사, 2010), 246쪽.

간접침략의 개념이 유엔헌장상의 침략 개념, 특히 유엔헌장 제2조 제4항에 규정된 “use of force(힘의 사용)”에 포함되는 것인가와 관련해서는 많은 학자들의 논쟁이 있었다. 이를 부정하는 학자들은 “use of force”를 “use of armed force(군사력의 사용)”로 축소 해석하는 입장을 보인다. 반면 긍정하는 학자들은 유엔헌장상의 “force(힘)”의 개념이 군사력이나 무력의 개념보다 넓다고 주장한다.³³⁸⁾

간접침략을 유엔헌장상의 침략 개념으로 포함시킬 것인가의 문제는 여전히 논쟁중이지만, 본 연구는 포함시키는 것이 바람직하다고 본다. 왜냐하면 유엔헌장 제1조 제1항³³⁹⁾은 침략행위를 국제평화 및 안전의 유지에 대비되는 ‘평화 파괴 행위’의 일환으로 명시하고 있기 때문이다. 간접침략과 직접침략(무력사용)이 동일한 의도에서 출발하여 동일한 결과(평화의 파괴)를 야기한다는 점을 고려한다면, 간접침략 역시 침략으로 봐야 한다. 단지 수단의 차이(무력사용 유무)만으로 간접침략을 침략 개념에서 배제한다면, 간접침략을 악용하는 사례가 발생할 수 있다. 반대로 간접침략을 침략 개념에 포함시킨다면 간접침략을 통해 평화를 파괴하려는 국가들의 의도를 차단하여 국제평화와 안전의 유지라는 유엔헌장의 정신에 보다 더 부합할 수 있다.

(2) 자위권의 개념과 원용요건

자위권(right of self-defense)의 사전적 의미는 “국가 또는 국민에 대한 급박한 침해에 대하여 실력으로써 방위할 수 있는 국가의 기본적 권리”이다.³⁴⁰⁾ 자위권 개념에 따라 국가는 자국의 법익에 위해가 가해질 경우 이를 배제하기 위

338) 이재준, “간접침략에 관한 국제법적 고찰”, 국방대학교 안전보장대학원 석사학위논문(2003), 30쪽.

339) <유엔헌장 제1조 제1항>

국제평화와 안전을 유지하고, 이를 위하여 평화에 대한 위협의 방지·제거 그리고 침략행위 또는 기타 평화의 파괴를 진압하기 위한 유효한 집단적 조치를 취하고 평화의 파괴로 이를 우려가 있는 국제적 분쟁이나 사태의 조정·해결을 평화적 수단에 의하여 또한 정의와 국제법의 원칙에 따라 실현한다.

국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/조약/국제연합헌장%20및%20국제사법재판소규정> (검색일 : 2018년 5월 23일)

340) 법률용어사전, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3657919&cid=42131&categoryId=42131> (검색일 : 2018년 5월 24일)

해 필요한 한도에서 무력대응을 할 수 있다.

자위권은 국제법이 인정하는 국가 고유의 권리(inherent right)로서 유엔헌장 제51조와 국제관습법에 근거해 원용할 수 있다. 유엔헌장 제51조³⁴¹⁾에 따르면 국가가 자위권을 원용할 수 있는 요건은 “유엔회원국에 대하여 무력공격(armed attack)이 발생한 경우”이며, 단, 국가의 자위권 행사는 유엔안보리의 조치가 취해지기 전까지 인정되고, 자위권 행사 조치는 즉시 안보리에 보고되어야 한다.

여기서 무력공격의 의미와 관련해서는 많은 논쟁이 있었는데, 1986년 ICJ는 니카라과 사건(Nicaragua Case)을 판결하면서 무력공격을 ‘무력사용의 가장 중대한 형식(the most grave forms of the use of force)’으로 규정했고, ‘다른 중대하지 않은 방식(other less grave forms)’과 구별했다. ICJ는 무력공격의 사례로 “① 정규군(무장병력)의 국경 너머의 활동, ② 정규군에 의한 무력공격과 같은 수준의 무장집단, 무장단체, 비정규군, 용병을 타국으로 파견하는 행위, ③ ②의 사항에 대한 깊숙한 개입”을 제시했다.³⁴²⁾ ICJ의 판결은 무력공격의 의미를 매우 제한적으로 해석한 것이지만, 국제법으로 확립된 내용이라 할 수 없었고, 재판부내에서도 반대의견이 있었다. 슈웨벨(Stephen M. Schwebel) 판사는 재판소의 판결이 무력사용의 현실을 제대로 반영하지 못했고, 국제법의 점진적 발전이나 각 국의 안보 및 법 감정과도 맞지 않는다고 반대의견을 제시했다.³⁴³⁾ 현재 무력공격의 개념에 대해서는 일치된 국가관행이나 합의가 부재한 실정이다. 다만 1974년 ‘침략의 정의에 관한 결의 제3314호’의 침략 개념을 가지고 무력공격의 범위를 도출하기도 한다.

국제관습법에서 자위권의 원용 요건으로는 ① 필요성(Necessity)의 원칙, ②

341) <유엔헌장 제51조>

“이 헌장의 어떠한 규정도 국제연합회원국에 대하여 무력공격이 발생한 경우, 안전보장이사회가 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 또는 집단적 자위의 고유한 권리를 침해하지 아니한다. 자위권을 행사함에 있어 회원국이 취한 조치는 즉시 안전보장이사회에 보고된다. 또한 이 조치는, 안전보장이사회가 국제평화와 안전의 유지 또는 회복을 위하여 필요하다고 인정하는 조치를 언제든지 취한다는, 이 헌장에 의한 안전보장이사회의 권한과 책임에 어떠한 영향도 미치지 아니한다.”

국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/조약/국제연합헌장%20및%20국제사법재판소규정> (검색일 : 2018년 5월 23일)

342) 기윤서, 「한반도 교전규칙」(파주 : 한국학술정보, 2013), 27-28쪽.

343) 이재준, 전개논문, 36-37쪽.

즉각성(Immediacy)의 원칙, ③ 비례성(Proportionality)의 원칙을 들 수 있다. 먼저, 필요성의 원칙이란 침략을 저지할 수 있는 유일한 수단이 무력대응인 상황에서만 자위권이 발동될 수 있다는 것이다. 즉, 다른 평화적 방법·수단으로는 침략을 막을 수 없는 상황을 가리킨다. 필요성의 원칙은 1837년 캐롤라인 호 사건(Caroline Case)에서 미국 국무장관인 웹스터(Daniel Webster)가 제시한 요건으로, 웹스터는 자위권 발동의 요건으로 “여하한 수단의 선택의 여유도 숙고의 시간도 허용치 않는 긴급하고도 절박한 자위의 필요”를 제시했다. 다음으로 즉각성의 원칙이란 침략에 대한 무력대응의 시점이 침략 직후나 침략 중에 이루어져야 한다는 것이다. 즉각성의 원칙은 오래된 과거의 침략을 문제 삼아 평화를 파괴하는 ‘자위권의 남용’을 방지하기 위한 원칙이지만, 정당한 사유가 있을 경우 예외가 인정될 수 있다. 마지막으로 비례성의 원칙이란 자위권으로서의 무력대응이 침략의 저지 및 격퇴라는 목적에 비례해야 한다는 것이다. 즉, 수단(무력대응)의 정도는 목적(침략의 저지 및 격퇴)의 범위 내로 제한되어야 한다는 의미이다. 비례성의 원칙은 캐롤라인 호 사건에서 웹스터가 언급한 “불합리하거나 과도한(unreasonable or excessive) 여하한 행위도 하지 않았어야...”에서 도출되었다.³⁴⁴⁾

유엔헌장 제51조와 국제관습법은 자위권 원용 요건에 있어서 약간의 차이가 존재한다. 유엔헌장 제51조는 자위권 발동의 요건으로 무력공격의 발생을 요구하는 반면 국제관습법은 ‘급박하고 부당한 침해의 발생’이나 ‘무력공격에 이르지 않은 무력의 행사’로도 자위권 발동이 가능하다.³⁴⁵⁾ 이러한 차이는 동일 현상에 대한 합법성 판단을 어렵게 한다. 무엇보다 유엔헌장 상의 무력공격 개념도 논란의 여지가 많은 상황이기 때문에 더욱 판단이 어렵다.

유엔헌장과 국제관습법 사이의 관계나 우선순위와 관련해서도 다양한 입장이 있다. 특별법(유엔헌장)과 일반법(국제관습법)의 관계로 보는 입장이 있는가 하면, 상호 독립된 병존관계로 파악하는 입장도 있다. 다만, 현실에 있어서 각국은 유엔헌장과 국제관습법을 병존한 채로 자국의 입장에 부합하는 법규범을 적

344) 김석현, 「국제법상 국가책임」(서울 : 삼영사, 2007), 254-257쪽.

345) 유재형, “UN헌장상의 자위권과 전통국제법상의 자위권”, 「한국사회과학연구」 제35권 제2호, 청주대학교 사회과학연구소(2013), 17쪽.

용시키고 있다.

자위권 문제에서 중요한 쟁점은 선제적 자위권(Anticipatory Self-Defence)에 관한 것이다. 예방적 자위권(Preventive Self-Defence)으로도 불리는 선제적 자위권은 적국의 침략(공격)징후가 명백하고, 적국의 침략을 허용할 시 상당한 피해의 발생은 물론 자위권 행사가 불가능해지는 상황에서 적국의 침략을 방지하기 위해 선제적으로 무력을 행사하는 자위권을 의미한다.³⁴⁶⁾ 선제적 자위권을 부정하는 입장에서는 주로 유엔헌장 제51조에 근거하여 자위권은 반드시 적국의 무력공격이 발생한 경우에만 발생할 수 있다고 주장한다. 따라서 무력공격이 발생하기 전에 이를 선제공격하는 것은 불법행위가 된다고 본다. 반면 선제적 자위권을 인정하는 입장에서는 다음과 같이 반박한다. 첫째, 유엔헌장 제51조는 자위권을 창설한 것이 아니며, 헌장 이전부터 존재해온 국제관습법에서의 자위권을 보존하는 것으로 볼 수 있다. 유엔헌장(1945년) 이전에 확립된 국제관습법은 임박한 공격에 대한 국가의 선제적 자위권을 국가 고유의 권리로 인정하였으며, 유엔헌장 제51조에 보존되었다는 주장이다. 둘째, 무력공격이란 공격을 위한 행동이 개시된 상황까지를 포함하는 것이며, 이러한 상황에서 무력사용이 유일한 대응수단인 국가는 선제적 자위권을 행사할 수 있다. 셋째, 1945년 이후 선제적 자위권을 인정하는 국가실행이 지속적으로 존재한다. 그 예로 1962년 쿠바 위기사태, 1967년 이스라엘-아랍 간 전쟁, 1981년 이스라엘의 이라크 원자로 공습, 1986년 미국의 리비아 폭격을 들고 있다. 넷째, 유엔헌장 제51조는 자위권 원용 요건의 특정 원칙을 언급할 뿐이고, 자위의 고유한 권리는 이 원칙보다 확장될 수 있다.³⁴⁷⁾

정리하면, 자위권은 유엔헌장 제51조와 국제관습법의 요건에 따라 발동되어야 한다. 자위권은 무력공격 또는 무력공격과 같은 결과를 초래할 침해가 발생했거나 임박한 경우에 발동될 수 있다. 단, 무력공격의 확대해석과 선제적 자위권은 남용의 여지가 크기 때문에, 국제관습법 상 필요성·즉각성·비례성의 원칙을 엄격히 준수해야 할 것이다.

346) 김성우, 「전쟁법 이해」(인천 : 진영사, 2016), 71쪽.

347) 송승중, “선제적 자위권의 정당성에 관한 연구 : 유엔헌장 제2조 4항과 제51조의 해석을 중심으로”, 「국가전략」 제21권 제4호, 세종연구소(2015), 192-194쪽.

(3) 간접침략에 대한 자위권 행사의 법적 정당성

간접침략은 직접침략과는 달리 무력공격 외의 수단이 사용될 수 있지만, 그 의도와 결과가 평화를 파괴하고, 상대국에 막대한 피해를 끼치며, 생존의 위협을 줄 수 있다는 점에서 직접침략과 동일하므로 유엔헌장상의 침략 개념에 포함시켜야 한다. 그리고 간접침략은 국제관습법상의 ‘급박하고 부당한 침해’에 해당된다. 이러한 점을 고려한다면 간접침략에 대한 자위권 발동은 유엔헌장으로도 국제관습법으로도 정당하다고 할 수 있다.

켈슨(Hans Kelsen)은 무력공격의 개념이 침략국 자체의 무력사용 뿐만 아니라, 타국의 내전에 직접 개입하는 행위 및 타국 정부에 저항하는 혁명집단에 대한 지원 행위도 포함한다고 주장했다. 그 근거로 유엔헌장 제51조가 무력공격이란 용어를 정의내리지 않았기 때문에 해석의 여지가 있다고 설명했다. 또한 무력공격의 의미를 실질적으로 해석할 수 있는 주체는 공격과 방어의 당사자인 ‘국가’인데, 이들 국가들이 내전개입이나 혁명집단 지원을 무력공격으로 인식하고 있다고 설명했다. 이것은 무력공격의 개념에 간접침략이 포함될 수 있다는 의미로 해석할 수 있다.³⁴⁸⁾

또한 뢰링(B.V.A. Röling)은 유엔헌장 제2조 제4항의 ‘force’의 개념에 간접침략이 포함되어 있고, 간접침략 시 무력이 사용되는 경우 제51조에 따라 자위권이 행사될 수 있다고 주장했다.³⁴⁹⁾

이외에도 미국 상원에서 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization : NATO) 조약을 심의할 때, 외교위원회는 “혁명이나 무질서(disorder)는 동 조약 제5조의 무력공격(Armed Attack)에 포함되지 않지만, 만일 이러한 혁명이나 무질서가 외부세력에 의해 원조·방조될 경우 이러한 원조는 무력공격으로 볼 수 있다.”고 주장한 바 있다.³⁵⁰⁾

348) Hans Kelsen(a), *The Law of the United Nations : A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*(London : Stevens & Sons, 1951), p.798; Hans Kelsen(b), *International Law Studies : Collective Security Under International Law*(Washington : Government Printing Office, 1957), p.88.

349) 김석호, 전계논문, 71쪽; 이재준, 전계논문, 26쪽.

350) 김영원, “국제법상 무력공격의 개념변화”, 「외교」 제72호, 한국외교협회(2005), 72쪽.

반면, 브라운리(Ian Brownlie)는 무력공격에 대한 광범위한 해석이 가능하지만, 비례성의 원칙을 엄격하게 적용한다면 다양한 형태의 간접침략에 대항할 수 있는 권리는 유엔헌장 제51조에서 도출될 수 없다고 주장했다.³⁵¹⁾ 즉, 간접침략에 대한 자위권 행사를 부정한 것이다. 유엔헌장상의 무력공격 개념을 직접적인 군사공격으로만 제한적으로 해석하는 입장에서는 간접침략을 무력공격의 형태로 인정하지 않기 때문에 자위권 행사도 불가하다는 입장을 보인다.

하지만 현실에 있어서 이러한 제한적 해석은 간접침략에 의한 피해를 방조할 우려가 있고, 현실적인 법규범으로 준수되기 어렵다. 왜냐하면 직접적인 군사공격과 비슷한 수준의 피해를 끼칠 수 있는 간접침략을 당하면서도 최후의 수단으로서의 무력대응을 포기할 국가는 존재할 가능성이 낮기 때문이다. 평화의 파괴를 방지하려는 유엔헌장의 정신과 현실에서의 수용가능성을 고려했을 때, 간접침략에 대한 자위권 발동은 정당하다고 할 수 있다.

(4) 평화선 사례에의 적용·분석

한국전쟁 이후 북한은 폭력혁명전략³⁵²⁾ 하에서 한국 정부를 전복시키고, 한반도 공산화 통일을 달성하기 위해 무장간첩을 침투시켰다. 당시 북한의 무장간첩들은 사실상 북한군 소속으로 노동당 중앙당연락부(勞動黨 中央黨連絡部), 사회안전성(社會安全省), 민족보위성 정찰국(民族保衛省 偵察局), 집단군 도보정찰소(集團軍 徒步偵察所)의 소속이었으며, 1961년 이후에는 중앙당연락부 대남사업총국(中央黨連絡部 對南事業總局) 출신이 다수를 이루었다.³⁵³⁾ 이들은 지하당 구축 및 공산주의 사상 전파, 흑색선전을 통해 반체제 세력 육성을 시도했고, 총파업·폭동 선동, 정부 요인(要人)의 납치 및 암살, 폭탄테러 등을 자행해 사회적 혼란을 일으켰으며, 일반 국민 납치, 선박 탈취, 한국 군사기밀 수집 등으

351) Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*(Oxford : Clarendon Pr., 1963), p.279.

352) 폭력혁명전략이란 한국정부를 폭력혁명으로 전복시키고, 인민 주도의 인민정권을 수립한 뒤 통일을 성취한다는 북한의 대남전략이다. 한국정부는 북한의 폭력혁명전략이 ① 지하당 구축, ② 통일전선 형성, ③ 유격전 전개 등의 순으로 전개될 것이라 분석했다. 국방군사연구소, 「대비정규전사 II : 1961-1980」(서울 : 국방군사연구소, 1998), 18-20쪽.

353) 최대현, 전개논문, 26쪽.

로 한국의 안보를 현저히 침해하였다.³⁵⁴⁾

북한은 폭력혁명전략의 달성을 위해 적지 않은 무장간첩을 한국 측에 침투시켰다. 그 중 해상을 통한 침투는 다른 경로보다 그 수가 월등히 많았는데, 육군 본부의 통계에 따르면 1953년부터 1985년까지 해상을 통한 간첩 침투는 확인된 것만 1,154건에 달했고, 침투인원은 2,653명에 달했다. 이것은 전체 침투건수 중 53%를 차지하는 것으로 침투경로가 불분명한 252건(12%)을 감안하면, 북한의 무장간첩이 대부분 해상을 통해 침투해왔다는 사실을 확인할 수 있다.³⁵⁵⁾ 이에 군과 경찰은 북한 간첩의 해상침투를 저지하기 위해 대간첩작전(對間諜作戰)을 수행했는데, 주요 사례는 <표 6>에서 확인할 수 있다.

<표 6> 해상 대간첩작전 주요 사례 (1957년~1980년)³⁵⁸⁾

일 자	위 치 ³⁵⁶⁾	전 과 ³⁵⁷⁾
1957년 7월 24일	서해 연평도 근해	간첩선 1척 격침, 간첩 2명 생포
1958년 7월 10일	동해 속초 동쪽 34마일 해상	간첩선 1척 나포, 간첩 7명 생포
1958년 9월 8일	동해 울릉도 서쪽 13마일 해상	간첩선 1척 나포, 간첩 4명 생포 및 2명 사살
1958년 9월 17일	서해 소연평도 서쪽 18마일 해상	간첩선 1척 나포, 간첩 3명 생포
1958년 9월 28일	서해 강화도 근해	간첩선 1척 나포, 간첩 6명 생포 및 1명 사살
1958년 10월 15일	서해안	간첩선 1척 나포, 간첩 1명 생포 및 4명 사살
1958년 11월 24일	동해 거진 근해	간첩선 1척 나포, 간첩 2명 생포 및 4명 사살
1959년 7월 19일	서해 옹도 남서쪽 7마일 해상	간첩선 1척 나포, 간첩 4명 생포
1959년 7월 24일	소연평도 남서쪽 15마일 해상	간첩선 1척 격침, 간첩 2명 생포 및 5명 사살
1959년 11월 26일	서해	간첩선 1척 격침, 간첩 4명 생포 및 2명 사살
1966년 10월 10일	동해 울릉도 근해	간첩선 1척 격침
1967년 4월 17일	서해 격렬비열도 근해	간첩선 1척 격침, 간첩 5명 생포 및 10명 사살
1968년 8월 20일	남해 제주 서귀포 해안	간첩선 1척 나포, 간첩 2명 생포 및 12명 사살

354) 국방부 전사편찬위원회, 「대비정규전사 : 1945-1960」(서울 : 국방부 전사편찬위원회, 1988), 394-401쪽.

355) 국방군사연구소, 전계서, 361쪽.

1969년 9월 24일	서해 흑산도 서북방 20마일 해상	간첩선 1척 격침, 간첩 15명 사살
1969년 10월 14일	서해 소흑산도 서남방 60마일 해상	간첩선 1척 격침, 간첩 20명 사살
1970년 4월 3일	서해 격렬비열도 서북방 10마일 해상	간첩선 1척 격침, 간첩 15명 사살
1970년 6월 29일	서해 영흥도 서방 500야드 해상	간첩선 1척 격침, 간첩(무장공비) 6명 사살
1970년 7월 28일	동해 거진 근해 (휴전선 남방 7마일 해상)	간첩선 1척 격침
1970년 10월 10일	동해 거진 동남방 12마일 해상	간첩선 1척 격침
1971년 5월 14일	동해 묵호 근해 (휴전선 남방 5마일 해상)	간첩선 1척 격침
1971년 6월 1일	서해 소흑산도 서남방 60마일 해상	간첩선 1척 격침
1974년 7월 2일	남해 부산 송도 남방 20마일 해상	간첩선 1척 격침
1978년 4월 28일	남해 거문도 동북방 12마일 해상	간첩선 1척 격침, 간첩 4명 사살
1979년 7월 21일	남해 남해도 동방 400m 해상	간첩선 1척 격침, 간첩 6명 사살
1980년 6월 20일	서해 격렬비열도 북방 10마일 해상	간첩선 1척 격침, 간첩 1명 생포 및 9명 사살

상기의 상황을 종합해보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 북한은 한국에 간첩을 침투시켜 간접침략을 자행하였다. 북한은 폭력혁명을 통한 한국정부의 전복이라는 목표 하에서, 북한군(혹은 북한정부요원)을 비밀리에 침투시켰으며, 암살·납치·테러 등의 물리적 공격과 선전·선동 등의 심리적 공격을 자행했다. 이것은 유엔헌장 제1조 제1항에 나타난 ‘평화의 파괴’행위이며, 명백한 무력(군사력)공격 행위(유엔헌장 제51장)이고, 한국 측에 ‘급박하고 부당한 침해(국제관습법)’를 끼친 행위라고 규정할 수 있다. 이로 인해 한국은 자위권의 발동요건을 충분히 갖추었던 것이다. 둘째, 이러한 북한의 침략이 주로 해상침투에서 시작되었고, 그 수가 상당했다는 것은 해상에서의 자위권 행사가 불가피했음을 보여준다. 그래서 한국은 자위권 행사 차원에서 평화선 내에서의 대간첩작전을 수행한 것이었다.

356) 간첩선이 나포·침몰된 위치이며, 자세한 내용이 없는 경우에는 국방부 기록에 나타난 위치만 기재했다.

357) 용어에 있어서 간첩선·무장간첩선·공작선은 간첩선으로 통일했고, 간첩·무장간첩·공작원·승조원은 간첩으로 통일했다.

358) 국방부 전사편찬위원회, 전게서, 368-401쪽; 국방군사연구소, 전게서, 297-317쪽.

그렇다면 한국 정부가 수행한 평화선 내에서의 대간첩작전은 필요성·즉각성·비례성의 원칙을 준수했다고 볼 수 있는가? 먼저, 한국은 필요성의 원칙을 준수했다고 봐야 한다. 애당초 북한의 간첩침투는 공식적인 선전포고에 의한 공격이 아니라 은밀한 비정규전(非正規戰)의 성격을 띠고 있었다. 따라서 평화적 수단을 통해 북한의 행위를 차단하는 것은 불가능했으며, 무력을 통한 대응이 유일한 방법이었다. 그리고 한국은 즉각성의 원칙을 준수했다고 봐야 한다. 한국의 대간첩작전은 오래된 과거의 침략에 대한 대응이 아니라, 준전시상태에서의 실시간 대응 개념에 가까웠다. 한국은 비례성의 원칙도 준수하였다. 한국의 자위권 행사는 NLL이남 평화선 수역 내에서의 북한 간첩선에 대한 임검·체포·공격으로 이루어졌다. 한국군경은 간첩선과 간첩만을 상대로 임검·체포·공격을 감행했으며, 추가적인 보복조치를 취하지 않았다. 특히 공격의 경우, 당시 북한 간첩선들이 중무장된 무장전투함에 가까웠고, 간첩들도 중무장한 상태였기 때문에 결코 과도한 조치였다고 볼 수 없다.³⁵⁹⁾ 즉, 한국의 자위권 행사는 ‘침략의 저지 및 격퇴’라는 자위권의 목적에 비추어볼 때 정당했다.

평화선 내에서의 대간첩작전은 근본적으로 선제적 자위권의 성격을 띠고 있었다. 한국군경의 임검·체포·공격 대상이었던 북한의 간첩 중에는 아직 한국 영토 내에서 간첩활동을 수행하기 전인 자들도 있었다. 그렇다면 이들에 대한 선제적 자위권 행사는 정당했다고 볼 수 있는가? 당시 북한 간첩은 해상침투시에 침투로 및 상륙지점에 대한 지형지물을 철저히 교육받은 상태였으며, 간첩선 내에서의 처신과 공격·상륙방법 등을 훈련받은 상태였다.³⁶⁰⁾ 이처럼 간첩선 침투는 북한 정부에 의해 철저하게 계획된 침략준비 행위였으므로 한국 근해에 북한 간첩선이 항행중이라는 사실은 그 자체가 이미 적대의도의 표출이자 침략(무력공격)이 임박한 상황이었다고 간주할 수 있다. 또한 이들의 작전은 은밀하게 ‘치고 빠지는(Hit and Run)’ 방식이었기 때문에 침략이 발생한 이후 대처하는 것은 큰 의미가 없었다고 봐야 한다. 요컨대, 북한 간첩의 계획성·은

359) 당시 북한 간첩선은 비반동포, 기관포 등으로 무장되어 있었고, 간첩들은 기관총, 다발총, 칼빈소총, M1소총, AK소총, 고사총, 권총, 수류탄, TNT, 단도, 각종 탄약 등을 무장하고 있었다. 국방부 전사편찬위원회, 전게서, 368-381쪽; 국방군사연구소, 전게서, 297-317쪽.

360) 최대현, 전계논문, 28쪽.

밀성·기동성을 고려한다면 이를 예방하기 위한 선제적 자위권 행사는 불가피한 조치였다고 판단된다.

정리하면 한국의 평화선은 유엔헌장 제51조와 국제관습법에 따라 간접침략에 대한 자위권 행사로서 인정될 수 있으며, 필요성·즉각성·비례성의 원칙에 부합한 합법적 조치였다고 평가할 수 있다.



第6章 結論

평화선 선언은 한반도 인접해양의 해양질서를 확립하기 위해 발표된 한국의 해양정책이었다. 평화선은 한국의 경제적·안보적 필요성에 의해 설정되었지만, 일본, 미국 등 우방국들이 반발하면서 외교적 갈등요인이 되기도 했다. 원활한 전쟁 수행과 전후 복구를 위해서라도 우방국과의 관계를 원만하게 유지해야 했던 이승만 정부는 대(對)우방국 외교에서 과열음을 내면서까지 평화선을 고수했다. 한·일 관계를 중심으로 14년간 이어진 평화선 분쟁은 1965년 이후 사실상 종결되었지만, 완전히 해결된 것은 아니었으며, 현재까지도 평화선에 대한 논란은 지속되고 있다.

이에 본 연구는 평화선 문제의 역사적 맥락을 이해하고, 주요 쟁점들을 국제법적으로 분석하여 평화선의 법적 성격과 정당성을 규명하기 위해 진행되었다. 본 연구의 주요내용을 정리하면 다음과 같다.

평화선 선언은 해방 이전부터 이후까지 지속된 한·일 어업분쟁사에 기원을 두고 있다. 일제강점기를 전후로 한반도 연안 어장은 일본 어선들의 남획으로 인해 자원 고갈 위기에 처해 있었다. 심지어 일제강점기 조선총독부는 트롤어업 금지구역선을 설정하여 일본 어선의 한반도 연안 어업을 규제하기까지 했다. 해방 직후 GHQ/SCAP의 맥아더 라인 설정으로 일본 어선의 침탈을 일부 방지할 수 있었지만, 맥아더 라인을 무시하고 침탈하는 일본 어선 때문에 피해는 여전히 지속되었다. 또한 대일평화조약의 발효로 맥아더 라인이 폐지될 운명에 처하면서 한반도 연안 어장은 황폐화될 위기에 처해 있었다. 이러한 상황에서 한국은 일본의 한반도 연안 어장 침탈을 방지하기 위해 다양한 대책을 강구했다. 대일평화조약상 맥아더 라인 존속 규정 포함 요구 및 한일어업협정 준비, 자체적인 어업관할수역안 구상 등 다양한 대안을 강구했다. 하지만 맥아더 라인의 폐지가 확정되고, 한일어업협정 준비가 일본의 지연전술에 의해 차질을 빚게 되면서, 보다 자주적이고 강력한 조치가 필요하게 되었다. 결국 한국 정부는 기존의 어업보호수역안에 대륙붕에 관한 권리와 국방·안보의 성격을 가미하여 평화선을 선언하게 된 것이다. 이처럼 평화선은 오랜 역사 동안 이어져온

일본의 한반도 연안 어장 침탈에 대한 대응으로 설정된 것이며, 그 기원 역시 오래된 것이었다.

하지만 평화선 선언 이후 한국은 다른 국가들의 강력한 반대에 부딪치게 되었다. 일본을 중심으로 자유우방국인 미국, 영국, 중화민국 등의 국가가 평화선의 부당성을 주장하며 한국 측에 선언 철회를 요구했다. 이들 국가들은 평화선이 공해상에 주권을 선포한 영해 확장 조치라고 규정하여 한국이 국제법을 위반했다고 비판했다. 이후 한국은 직접적인 이해당사국인 일본과 평화선을 둘러싸고 첨예한 갈등을 빚게 되었다. 한국이 평화선을 침범한 일본 어선을 나포하는 조치를 취하자 일본은 크게 반발했고, 한·일 간에는 무력충돌이 연출될 위기상황이 나타나기도 했다.

평화선을 둘러싼 한·일 간의 갈등은 한일회담장에서도 이어졌다. 한일회담 기간 동안 한국과 일본은 국제법을 근거로 평화선에 대한 자국의 입장을 정당화했다. 일본은 한국의 조치가 기존의 국제해양법 질서를 위반한다며 비판했다. 반면 한국은 평화선이 새로운 공해어업질서와 대륙붕제도에 부합한다는 법적확신(*opinio juris*)을 가지고 이에 대응했다. 한·일 양국은 평화선의 정당성을 판단할 법적 근거인 국제(해양)법에 대해서도 상반된 입장이었기 때문에, 평화선에 대한 합의를 도출하기가 어려웠다. 법적인 이유 외에도 한국의 입장에서 평화선은 일본 어선의 남획으로부터 한반도 근해 어장을 지킬 유일한 수단이었고, 한일회담에서 일본을 압박할 수 있는 협상수단이었기 때문에 쉽게 포기할 수 없었다. 또한 당시 평화선 고수를 지지하는 대다수 한국 국민의 여론과 이승만 대통령의 반일감정도 무시할 수 없는 변수였다. 일본 역시 자국의 이권에 방해가 되는 평화선을 수용할 수 없었다.

법적으로나 정치적으로 해결의 여지가 없어보였던 평화선 문제는 일본으로부터 경제개발 자금을 지원받는데 중점을 두었던 박정희 정부가 출범하면서 타협의 길이 열리게 되었다. 제6차 한일회담 중 한·일 양국은 12해리 전관수역 설정을 합의하였고, 결국 1965년 6월 22일 한일어업협정이 체결되면서 어업보존수역선으로서의 평화선은 사실상 철폐되었다. 대륙붕 경계선 및 국방선으로서의 평화선은 이후로도 존속하였지만, 한·일 간의 평화선 분쟁은 더 이상 일어

나지 않았다.

평화선의 법적 성격과 정당성에 대한 논란은 평화선 선언 직후부터 현재까지 계속되고 있다. 일본 등의 관련국 정부뿐만 아니라 국내외의 연구자들도 평화선의 법적 성격과 정당성에 대한 다양한 의견을 제시해왔다. 관련국들의 입장과 연구자들의 입장을 종합하면 평화선 문제의 주요쟁점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 평화선의 법적 성격과 관련한 쟁점은 ‘평화선은 영해선인가?’, ‘평화선은 접속수역선인가?’, ‘평화선은 국방선인가?’이다. 평화선의 법적 정당성과 관련해서는 ‘평화선은 공해어업자유의 원칙을 위반했는가?’, ‘평화선은 법으로 확립된 대륙붕제도에 입각했는가?’, ‘국방선으로서의 평화선은 정당한가?’이다. 본 연구는 이 6가지의 쟁점을 중심으로 평화선의 법적 성격과 정당성을 규명하였다.

먼저 평화선의 법적 성격은 어업보존수역선, 대륙붕 경계선, 접속수역선, 국방선(방위수역선)으로 정리할 수 있다. 평화선은 밀수 및 밀입국 방지 기능에 한정해서 접속수역선으로 기능했다. 그리고 공산간첩의 침투방지 목적에 한정된 방위수역선이었다. 평화선이 어업보존수역선·대륙붕 경계선이라는 주장에 대해서는 큰 이견이 없었다. 하지만 평화선이 영해선이라는 주장은 한국 정부의 입장, 선언에 대한 목적론적 해석, 국제사회에서의 ‘주권’ 용어 용법, 후속 법률의 내용, 별개의 영해제도 시행을 고려했을 때 맞지 않았다.

평화선의 법적 정당성 문제는 공해어업질서, 대륙붕제도, 해양안보관할권 및 자위권 문제의 차원에서 각각 분석하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 평화선은 공해어업자유의 원칙을 위반하지 않았다. 1952년 당시 공해어업질서는 ‘무제한적인 어업의 자유’에서 ‘제한이 있는 어업의 자유’로 변경되었으며, 구체적인 공해어업의 제한방법은 법의 흠결 상태에 있었다. 평화선은 ‘수정된’ 공해어업자유의 원칙을 준수했으며, 나아가 연안국의 배타적 어업관할권(EFZ, EEZ)을 내용으로 하는 ‘*lex ferenda*’의 관행으로서 법창설적 효력을 발생시켰다.

둘째, 평화선은 법으로 확립된 대륙붕제도에 입각한 조치였다. 평화선 선언 당시 대륙붕제도는 이미 국제관습법으로 성립되어 있었다. 평화선 문제와 관련

이 있는 대륙붕의 범위 문제와 관련해서는 당시 대륙붕의 범위를 규정하는 국제법질서가 법의 흠결상태에 있었기 때문에 아무런 문제가 없었다. 그리고 평화선은 200해리 대륙붕 개념이 국제법으로 성립하는데 기여한 법창설적 효력을 지닌 관행이었다고 평가할 수 있다.

셋째, 국방선으로서의 평화선은 정당했다고 볼 수 있다. 한국은 간접침략에 대한 자위권 행사의 차원에서 평화선을 설정하고 이를 대간첩작전의 기준선으로 활용한 것이었다. 한국의 자위권 행사는 유엔헌장 제51조의 목적에 부합했으며, 필요성·즉각성·비례성의 원칙(국제관습법)에도 부합했다. 해양안보관할권의 측면에서는 평화선이 국제법적으로 인정받기 어려웠다. 다만, 1950년대에 연안국의 해양안보관할권 행사가 국제해양법상 금지규범으로 확립되었다고 보기는 어렵기 때문에 평화선이 부당한 조치였다고 확인할 수는 없다.

이처럼 평화선은 당대의 국제법질서에 부합한 정당한 조치였다. 평화선 선언은 연안국의 해양관할권이 확대되어간 국제해양법의 발전방향과 일치했으며, EFZ·EEZ제도와 200해리 대륙붕제도의 확립에 기여한 국가관행이었다. 따라서 현재까지 평화선의 국제법적 부당성을 주장하는 일본 정부의 입장은 타당성이 부족하다고 평가할 수 있다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 첫째, 국제관습법으로서의 공해어업질서와 대륙붕제도를 입증하기 위해 제시한 사례의 수가 제한적이다. 제5장 제2절에서 제시한 사례가 공해어업 및 대륙붕에 관한 국제관습법의 내용을 완벽하게 입증해준다고 보기는 어렵다. 다만, 국제관습법을 입증하기 위해서 모든 국가의 관행을 수집·분석하는 것은 법기술적으로 거의 불가능에 가깝기 때문에³⁶¹⁾ 본 연구의 제한적인 사례 선정이 반드시 잘못되었다고 할 수는 없다.

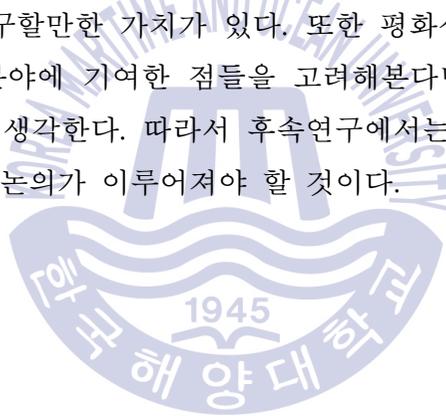
둘째, 국제관습법의 창설과 관련해서 본 연구는 ‘불법에서 법은 형성되지 않는다(*ex injuria jus non oritur*)’는 원칙을 원용하였으나, 이에 대한 반론도 만만치 않다. 국제법은 실효성의 원칙이 기본이기 때문에 ‘불법에서 법이 형성된다(*ex injuria jus oritur*)’는 원칙도 인정해야한다는 주장이 존재한다. 이러한 입장

361) A. Cassese, *International Law* (2001), pp.124-125; 정경수(a), 전제논문, 44쪽에서 재인용.

에서는 불법에 의한 법의 창설을 국제법의 특성으로 파악한다.³⁶²⁾ 이처럼 국제법 위반행위의 법창설적 효력에 대한 학계의 논쟁이 여전히 진행 중이기 때문에 어느 입장을 지지하느냐에 따라 평화선에 대한 평가가 달라질 수 있다.

셋째, 본 연구는 유엔헌장 제51조의 ‘무력공격’의 의미를 적극적으로 해석했는데, 이에 대한 반론이 충분히 제기될 수 있다. 무력공격의 의미를 엄격하게 제한적으로 해석할 것인지, 아니면 헌장의 취지에 맞게 적극적으로 해석할 것인지에 대해서는 학계에서도 합의된 결론을 도출하지 못하고 있다. 따라서 어떤 해석을 따를 것인가에 따라 평화선에 대한 평가 역시 달라질 수 있다.

향후 후속연구에서는 이러한 한계점들을 보완하여 평화선에 관한 분석을 보다 엄밀하게 진행할 필요가 있다. 평화선 문제는 한·일 해양영토분쟁의 현안으로서 지속적으로 연구할만한 가치가 있다. 또한 평화선이 국제해양법의 발전과 한국의 해양정책 분야에 기여한 점들을 고려해본다면, 평화선에 대한 재조명은 시급한 과제라고 생각한다. 따라서 후속연구에서는 보다 다양한 측면에서 평화선에 대한 검토와 논의가 이루어져야 할 것이다.



362) 박배근, 전계논문, 106-107쪽.

參考文獻

1. 국문 단행본

국민대학교 일본학연구소 편, 「의제로 본 한일회담」, 서울 : 선인, 2010.

국방군사연구소, 「대비정규전사 II : 1961-1980」, 서울 : 국방군사연구소, 1998.

국방부 전사편찬위원회, 「대비정규전사 : 1945-1960」, 서울 : 국방부 전사편찬위원회, 1988.

국사편찬위원회 편(a), 「자료대한민국사 1949년 1~2월」 10권, 과천 : 국사편찬위원회, 1999.

_____ (b), 「자료대한민국사 1952년 1~3월」 24권, 과천 : 국사편찬위원회, 2007.

기윤서, 「한반도 교전규칙」, 과주 : 한국학술정보, 2013.

김달중 편, 「한국과 해로안보」, 서울 : 법문사, 1988.

김대순, 「국제법론」, 서울 : 삼영사, 2017.

김동조, 「회상30년 한일회담」, 서울 : 중앙일보사, 1986.

김명기, 「독도의 영유권과 국제해양법」, 서울 : 선인, 2014.

김석현, 「국제법상 국가책임」, 서울 : 삼영사, 2007.

김성우, 「전쟁법 이해」, 인천 : 진영사, 2016.

김영구, 「한국과 바다의 국제법」, 서울 : 북21, 2004.

내무부 치안국, 「미군정법령집」, 서울 : 내무부 치안국, 1956.

박 실, 「한국외교비사」, 서울 : 기린원, 1980.

박재섭(박기갑 신편), 「전쟁과 국제법」, 서울 : 삼우사, 2010.

- 박종성, 「해양국제법」, 서울 : 법문사, 1962.
- 박준호·유병화, 「해양법」, 서울 : 민음사, 1986.
- 송태균 편, 「간접침략」, 서울 : 병학사, 1979.
- 양승함 편, 「한국 국가관리와 대통령 리더십의 비전과 모델」, 서울 : 연세대학교 국가관리연구원, 2010,
- 외무부 정무국, 「평화선의 이론」, 서울 : 외무부 정무국, 1956.
- 원용석, 「한일회담 14년」, 서울 : 삼화, 1965.
- 이광주·오주환 공편, 「역사이론」, 서울 : 문학과지성사, 1987.
- 이계열 외, 「한·일 어민의 접촉과 마찰」, 광주 : 전남대학교 출판부, 2008.
- 이도성 편, 「실록 박정희와 한일회담」, 서울 : 한송, 1995.
- 이병조·이중범, 「국제법신강」, 서울 : 일조각, 2008.
- 이선호, 「국가안보전략론 : 국제안보환경과 한반도평화」, 서울 : 정우당, 1990.
- 이완범, 「한반도 분할의 역사」, 성남 : 한국학중앙연구원출판부, 2013.
- 정병준, 「독도 1947 : 전후 독도문제와 한·미·일 관계」, 광주 : 돌베개, 2010.
- 정인섭(b), 「신국제법강의 : 이론과 사례」, 서울 : 박영사, 2017.
- 정일영, 「한국외교와 국제법」, 광주 : 나남, 2011.
- 조갑제, 「박정희 5」, 서울 : 조갑제닷컴, 2007.
- 조세영, 「한일관계 50년, 갈등과 협력의 발자취」, 서울 : 대한민국역사박물관, 2014.
- 지철근(a), 「평화선」, 서울 : 범우사, 1979.
- _____ (b), 「한일어업분쟁사」, 서울 : 한국수산신보사, 1989.

_____ (c), 「수산부국의 야망」, 서울 : 한국수산신보사, 1992.

_____ (d), 「시련기의 수산업사」, 서울 : 한국수산신보사, 1998.

최낙정, 「한·일어업협정은 파기되어야 하나」, 서울 : 세창출판사, 2002.

최종화(a), 「현대한일어업관계사」, 부산 : 세종출판사, 2000.

_____ (b), 「현대 국제해양법」, 서울 : 두남, 2013.

한국정치외교사학회·아셈연구원, 「대한민국 정부수립 60주년, 한국 현대 정치 외교의 주요 쟁점과 논의」, 서울 : 선인, 2009.

한국해양수산개발원 편, 「대한민국의 해양법 실행 : 유엔해양법협약의 국내적 이행과 과제」, 서울 : 일조각, 2017.

한국행정연구원 편, 「대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영」, 서울 : 대영문화사, 2014.

해군본부 정훈감실(a), 「대한민국 해군사 작전편 제2집」, 서울 : 해군본부 정훈감실, 1958.

_____ (b), 「대한민국 해군사 행정·작전 합편 제3집」, 서울 : 해군본부 정훈감실, 1961.

해양경찰청, 「해양경찰 60년사」, 인천 : 해양경찰청, 2013.

해위학술연구원, 「윤보선과 1960년대 한국정치」, 성남 : 한국학중앙연구원출판부, 2015.

2. 국문 논문

곽진오(a), “한국의 평화선과 일본의 대응한계 : 일본의회 독도관련 속기록을 중심으로, 1952~1953”, 「일본문화학보」 제47집, 한국일본문화학회, 2010.

- _____ (b), “해방이후 한국의 독도정책 : 일본 의회 독도 속기록을 중심으로”, 「일본학보」 제95집, 한국일본학회, 2013.
- 김동욱, “평화선 선언 60주년과 동북아 해양질서의 변화”, 「해양전략」 제153호, 합동군사대학교, 2012.
- 김민석, “박정희 정권의 한일어업회담”, 「한국근현대사연구」 제53집, 한국근현대사학회, 2010.
- 김석우 · 정인섭 · 황명준, “특별좌담 : 한국의 대륙붕 선언 40주년”, 「서울국제법연구」 제17권 제1호, 서울국제법연구원, 2010.
- 김석호, “국제법상 침략에 관한 연구 : 간접침략을 중심으로”, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 1980.
- 김영원, “국제법상 무력공격의 개념변화”, 「외교」 제72호, 한국외교협회, 2005.
- 김자영, “해양법상 공해자유원칙의 현대적 의의”, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 2007.
- 김찬규, “평화선의 합법성에 관한 고찰”, 「건대학보」 제9호, 건국대학교, 1960.
- 김현수, “군사수역에 관한 연구”, 「해양전략연구논총」 제4집, 해군대학 해양전략연구부, 2003.
- 남기정, “한일회담시기 한일 양국의 국제사회 인식 : 어업 및 평화선을 둘러싼 국제법 논쟁을 중심으로”, 「세계정치」 제29집 제2호, 서울대학교 국제문제연구소, 2008.
- 남상구, “일본 교과서 독도기술과 시마네현 독도교육 비교 검토”, 「독도연구」 제20호, 영남대학교 독도연구소, 2016.
- 문철순, “「제네바」 국제해양법 회의경과 : 1958년 2월 24일~4월 27일”, 「국제법학회논총」 제4호, 대한국제법학회, 1958.

- 박민정, “국가의 선호가 국제해양레짐의 창설에 미치는 영향 : 유엔해양법협약을 중심으로”, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2013.
- 박배근, “관습국제법의 변경”, 「국제법학회논총」 제43권 제1호, 대한국제법학회, 1998.
- 박진희(a), “제1공화국의 대일정책과 한일회담 연구”, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 2006.
- _____ (b), “제1공화국 시기 ‘평화선’과 한일회담”, 「한국민족운동사연구」 제47집 제3호, 한국민족운동사학회, 2006.
- _____ (c), “한국의 대일정책과 제1차~제3차 한일회담”, 「사림」 제25호, 수선사학회, 2006.
- _____ (d), “미국 국무부 채외공관문서(RG 84)와 한일회담”, 「사학연구」 제115호, 한국사학회, 2014.
- 박창건, “한일어업협정 전사(前史)로서의 GHQ-SCAP 연구 : 맥아더라인이 평화선으로”, 「일본연구논총」 제39호, 현대일본학회, 2014.
- 배규성, “이승만 라인(평화선)의 재고찰 : 해양법 발전에서의 의의와 독도 문제에서의 의미”, 「일본문화연구」 제47집, 동아시아일본학회, 2013.
- 배재식, “평화선에 관한 소고 (1)”, 「지방행정」 제4권 제9호, 대한지방행정공제회, 1955.
- 백봉흠(a), “현대해양법의 입법방향에서 본 평화선의 법적 지위”, 동국대학교 대학원 석사학위논문, 1963.
- _____ (b), “배타적 경제수역의 발전과정과 국제관습법”, 「국제법학회논총」 제84호, 대한국제법학회, 1998.
- 송승중, “선제적 자위권의 정당성에 관한 연구 : 유엔헌장 제2조 4항과 제51조의 해석을 중심으로”, 「국가전략」 제21권 제4호, 세종연구소, 2015.
- 신용옥, “‘평화선’ 획정 과정의 논리 전개와 그 성격”, 「사총」 제76집, 고려대

- 학교 역사연구소, 2012.
- 신창훈, “대한민국의 대륙붕선언의 기원과 1974년 한일대륙붕공동개발협정의 의의”, 「서울국제법연구」 제13권 제2호, 서울국제법연구원, 2006.
- 양재영 · 이윤철, “평화선 논쟁의 주요 쟁점에 관한 연구”, 「해사법연구」 제30권 제2호, 한국해사법학회, 2018.
- 양재영, “평화선의 안보적 성격에 관한 역사적 · 국제법적 고찰”, 「Strategy 21」 통권 제44호, 한국해양전략연구소, 2018.
- 오제연, “평화선과 한일협정”, 「역사문제연구」 제14호, 역사문제연구소, 2005.
- 유재형, “UN헌장상의 자위권과 전통국제법상의 자위권”, 「한국사회과학연구」 제35권 제2호, 청주대학교 사회과학연구소, 2013.
- 이민효, “제1차 세계대전 이후 주요 해전에서 전쟁수역의 설정과 운영에 관한 연구”, 「군사」 제72호, 국방부 군사편찬연구소, 2009.
- 이상면, “독도 영유권과 평화선 선포”, 「독도영유권 학술심포지움 : 독도영유권과 한국의 영토 · 영해주권」, 독도학회, 2003.
- 이재규, “우리나라 작전구역 내 북한선박 통항통제 제도와 개선방안 연구”, 한국해양대학교 대학원 박사학위논문, 2015.
- 이재준, “간접침략에 관한 국제법적 고찰”, 국방대학교 안전보장대학원 석사학위논문, 2003.
- 이창위, “접속수역 제도의 역사적 전개와 법적 성격”, 「서울법학」 제22권 제2호, 서울시립대학교 법학연구소, 2014.
- 이형식, “패전 후 일본학계의 독도문제 대응, 1945~1954 : 국제법학계와 역사학계를 중심으로”, 「영토해양연구」 제1권 제1호, 동북아역사재단, 2011.
- 임채현 · 이윤철, “연안국 해양안보관할권에 관한 국제법적 고찰”, 「해사법연구」 제20권 제1호, 한국해사법학회, 2008.

임호민, “1950년대 전반기 한국의 해양주권 수호에 대한 연구 : 독도와 주변해역을 중심으로”, 「한국민족문화」 제45호, 부산대학교 한국민족문화연구소, 2012.

전순신, “북해대륙붕 사건”, 「동아법학」 제7호, 동아대학교 법학연구소, 1988.

정경수(a), “현대 국제관습법의 형성에 관한 연구”, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2002.

_____ (b), “현대 국제관습법의 형성과정에서 나타난 변화와 안정성 : 국제기구의 결의에 기초한 국제관습법의 형성문제를 중심으로”, 「국제법학회논총」 제47권 제3호, 대한국제법학회, 2002.

_____ (c), “국제관습법의 기본토대로서 국가실행 개념의 재인식”, 「국제법학회논총」 제49권 제3호, 대한국제법학회, 2004.

정인섭(a), “1952년 평화선 선언과 해양법의 발전”, 「서울국제법연구」 제13권 제2호, 서울국제법연구원, 2006.

조운수(a), “‘평화선’과 한일 어업 협상: 이승만 정권기의 해양질서를 둘러싼 한일간의 마찰”, 「일본연구논총」 제28호, 현대일본학회, 2008.

_____ (b), “한국 교섭 참석자의 일본인식 변화와 한·일회담 : 어업 및 평화선 위원회를 중심으로”, 「영토해양연구」 제1호, 동북아역사재단, 2011.

_____ (c), “1965년 한일어업협상의 정치과정”, 「영토해양연구」 제6호, 동북아역사재단, 2013.

최대현, “간접침략과 북괴남파공작의 태양(態樣)연구”, 「검찰」 제41호, 대검찰청, 1971.

최영호, “한국과의 어업협정 교섭을 위한 1952년 일본 측 기본방침에 관한 연구”, 「동북아역사논총」 제50호, 동북아역사재단, 2015.

최장근(a), “일본정부의 ‘이승만라인 철폐’의 본질 규명 : 일본의 한일협정 비준 국회의 국회의사록 분석”, 「일어일문학연구」 제76집 제2권, 한국일

- 어일문학회, 2011.
- _____ (b), “일본정부의 ‘이승만라인’ 불법성 주장의 부당성 논증 : 평화선 선언 직후의 일본의회 속기록을 중심으로”, 「일어일문학」 제54집, 대한일어일문학회, 2012.
- _____ (c), “일본정부의 ‘이승만라인’과 ‘미일행정협정’의 모순적 주장에 대한 검증”, 「일본근대학연구」 제52집, 한국일본근대학회, 2016.
- 최태현, “국제형사재판소 관할대상범죄로서의 침략범죄의 정의”, 「국제법학회 논총」 제47권, 제3호, 대한국제법학회, 2002.
- 하태영 · 김용환 · 이윤철, “서해 NLL의 법적 정당성 및 수호방안 연구”, 「해사법연구」 제25권 제2호, 한국해사법학회, 2013.
- 현대송, “한일회담에서의 선박 문제 : 어업 · 평화선 · 독도 문제와의 4중주”, 「한국정치학회보」 제50집 제1호, 한국정치학회, 2016.
- 홍성근, “평화선 선언과 독도 폭격 연습지 지정에 대한 법 · 정책적 이해”, 「독도연구」 제18호, 영남대학교 독도연구소, 2015.
- 호사카 유지, “독도영유권을 둘러싼 이승만 라인의 합법성 문제 고찰”, 「인천법학논총」 제10집, 인천대학교법과대학법학연구소, 2007.
- 황용섭, “일본 초 · 중학교 교과서 독도 관련 내용 비교 검토”, 「한일관계사연구」 제56집, 한일관계사학회, 2017.
- Stuart Kaye(김하양 역), “해양법의 발전에서 평화선이 지니는 의의”, 「영토해양연구」 제4호, 동북아역사재단, 2012.

3. 영문 단행본

- Ann L. Hollick(b), *U.S. Foreign Policy and the Law of the Sea*, Princeton : Princeton Univ. Pr., 1981.

- C. J. Colombos, *The International Law of the Sea*, 3rd ed., New York : Longmans, Green and Co., 1954.
- David Anderson, *Modern Law of the Sea : Selected Essays*, Leiden ; Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- D. J. Attard, *The Exclusive Economic Zone in International Law*, Oxford : Clarendon Pr., 1987.
- D. P. O'Connell(I. A. Shearer Ed.), *The International Law of the Sea*, Vol. 1, Oxford : Clarendon Press, 1982.
- Hans Kelsen(a), *The Law of the United Nations : A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, London : Stevens & Sons, 1951.
- _____ (b), *International Law Studies : Collective Security Under International Law*, Washington : Government Printing Office, 1957.
- Hugo Grotius, *The Freedom of the Seas : Or, the Right Which Belongs to the Dutch to Take Part in the East Indian Trade*, New York : Oxford University Press, 1916.
- Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford : Clarendon Pr., 1963.
- R. P. Anand, *Origin and Development of the Law of the Sea : History of International Law Revisited*, The Hague ; Boston : Martinus Nijhoff ; Hingham, MA : [distributed in the U.S. by] Kluwer Boston, 1983.
- R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, New York : Juris Publishing; Manchester : Manchester University Press, 2010.
- Ralph Zacklin(Ed.), *The Changing Law of the Sea : Western Hemisphere Perspectives*, Leiden : Sijthoff, 1974.
- S. H. Arthur, *The Law and Custom of the Sea*, London : Stevens, 1959.

4. 영문 논문

Ann L. Hollick(a), “The Origins of 200-Mile Offshore Zones”, *The American Journal of International Law* Vol. 71, No. 3, Cambridge University Press, 1977.

Arthur H. Dean, “The Geneva Conference on the Law of the Sea : What was Accomplished”, *The American Journal of International Law* Vol. 52, No. 4, Cambridge University Press, 1958.

Choon-Ho Park, “The 50-Mile Military Boundary Zone of North Korea”, *The American Journal of International Law* Vol. 72, No. 4, Cambridge University Press, 1978.

5. 일문(日文) 단행본

小田滋, 「海洋法の源流を探る : 海洋の国際法構造」, 東京 : 有信堂高文社, 1989.

6. 일문(日文) 논문

藤井賢二(a), “李承晩ライン宣布への過程に関する研究”, 「朝鮮學報」 第百八十五輯, 天理大學朝鮮學會, 2002.

藤井賢二(b), “李承晩ラインと日韓会談 : 第一次~第三次会談における日韓の対立を中心に”, 「朝鮮學報」 第百九十三輯, 天理大學朝鮮學會, 2004.

7. 정부 문서

대통령비서실, 「어업협정 등에 관한 건」, 분류계층번호 : KR/PA/P01/RG1/S1,
분류체계명 : 대통령 지시사항, 기록철번호 : 0A00000000035696, 기록
건번호 : 1A00614174529386, 관리번호 : AA0000328@0001, 생산일자 :
1951.05.19.

외무부 동북아주과, 문서철명 : 김종필 특사 일본 방문, 1962.10-11, 등록번호 :
796, 분류번호 : 724.41JA, 생산년도 : 1962, 프레임번호 : 0001-0248.

_____, 문서철명 : 속개 제6차 한·일회담 : 현안문제에 관한 한국
측 최종입장, 1963.4-64.3, 등록번호 : 763, 분류번호 : 723.1JA, 생산년
도 : 1963-1964, 프레임번호 : 0001-0140.

_____, 문서철명 : 속개 제6차 한·일회담 : 농상회담(어업관계)
동경, 1964.3.10.-4.6. 전2권(V.1 사전교섭 및 회의보고), 등록번호 :
759, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1964, 프레임번호 : 0001-0243.

_____, 문서철명 : 제7차 한·일회담 : 어업관계회의 및 훈령,
1964.12-65.6 전4권(V.2 농상회담 : 어업관계, 1965.3.3.-4.2), 등록번호
: 1461, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1964-1965, 프레임번호 :
0001-0506.

_____, 문서철명 : 한·일회담 관계자료, 1964-66, 등록번호 :
1472, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1964-1966, 프레임번호 :
0001-0262.

외무부 아주과, 문서철명 : 제4차 한·일회담 : 어업 및 평화선위원회 회의록
및 일반문제, 1958-60, 등록번호 : 709, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도
: 1958-1960, 프레임번호 : 0001-0168.

_____, 문서철명 : 제5차 한·일회담 예비회담 : 본회의 회의록 및 사
전교섭·비공식회담 보고, 1960.10-61.5, 등록번호 : 713, 분류번호 :

723.1JA, 생산년도 : 1960-1961, 프레임번호 : 0001-0330.

_____, 문서철명 : 제5차 한·일회담 예비회담 : 어업 및 평화선위원회 회의록 및 비공식회담 보고, 1960-61, 등록번호 : 715, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1960-1961, 프레임번호 : 0001-0211.

_____, 문서철명 : 제6차 한·일회담(1961.10.20.-64.4) 예비교섭 V.1 7-8월, 등록번호 : 720, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1961, 프레임번호 : 0001-0226.

_____, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 어업 및 평화선위원회 회의록 및 기본정책, 1961.10-62.3.5, 등록번호 : 729, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1961-1962, 프레임번호 : 0001-0265.

_____, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3 전5권(V.1 1962.6-12), 등록번호 : 741, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0001-0264.

_____, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3 전5권(V.2 1963.2-5), 등록번호 : 742, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0001-0347.

_____, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3. 전5권(V.3 1963.6-9), 등록번호 : 743, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0001-0342.

_____, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 본회의, 제1-65차, 1962.8.21.-64.2.6. 전5권(V.2 4-21차, 1962.9.3.-12.26), 등록번호 : 737, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0001-0466.

_____, 문서철명 : 제6차 한·일회담(1961.10.20.-64.4.) : 한·일회담에 관한 대책회의 - 어업문제를 중심으로, 1963.5.-9., 등록번호 : 731, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1963, 프레임번호 : 0001-0167.

외무부 정무과, 문서철명 : 한국의 어업 보호 정책 : 평화선 선포, 1949-52, 등록번호 : 458, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1949-1952, 프레임번호 : 1111-1498.

_____, 문서철명 : 제1차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-15차, 1952.2.20-4.21, 등록번호 : 84, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1952, 프레임번호 : 1670-1986.

_____, 문서철명 : 제2차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-13차, 1953.5.6-7.23, 등록번호 : 91, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1953, 프레임번호 : 0908-1114.

_____, 문서철명 : 제3차 한·일회담 : 어업위원회 회의록 제1-2차, 1953.10.8-14, 등록번호 : 96, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1953, 프레임번호 : 1323-1368.

외무부 정무 제1과, 문서철명 : 평화선 선포와 관련된 제문제, 1953-55, 등록번호 : 328, 분류번호 : 743.4, 생산년도 : 1953-1955, 프레임번호 : 0083-0179.

8. 국제기구 문서

ICJ, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : North Sea Continental Shelf Cases(Federal Republic of Germany/denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands)*, Judgment of 20 February 1969.

___, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : Fisheries Jurisdiction Case(Federal Republic of Germany v. Iceland)*, Merits, Judgment of 25 July 1974.

___, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : Case Concerning*

- the Continental Shelf(Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya)*, Judgment of 24 february 1982.
- ___, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : Case Concerning the Continental Shelf(Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, Judgment of 3 june 1985.
- ___, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, Judgment of 19 November 2012.
- LN, *Acts of the Conference for the Codification of International Law Volume I : Plenary Meetings*, Geneva : League of Nations, 1930.
- UN, *Laws and Regulations on the Regime of the High Seas*, Vol. I, New York : United Nations, 1951.
- ___, *National Legislation and Treaties Relating to the Territorial Sea, the Contiguous Zone, the Continental Shelf, the High Seas and to Fishing and Conservation of the Living Resources of the Sea*, New York : United Nations, 1970.
- ___, *National Legislation and Treaties Relating to the Law of the Sea*, New York : United Nations, 1974.
- ___, *Report of the International Technical Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea*, New York : United Nations, A/CONF.10/6, 1955.
- ___, *Treaty Series*, Vol. 450, New York : United Nations, 1963.
- ___, *Treaty Series*, Vol. 499, New York : United Nations, 1964.
- ___, *Treaty Series*, Vol. 516, New York : United Nations, 1966.
- ___, *Treaty Series*, Vol. 559, New York : United Nations, 1966.

___, *Yearbook of the International Law Commission 1950*, Vol. I, New York : United Nations, 1957.

___, *Yearbook of the International Law Commission 1950*, Vol. II, New York : United Nations, 1957.

___, *Yearbook of the International Law Commission 1951*, Vol. II, New York : United Nations, 1957.

___, *Yearbook of the International Law Commission 1956*, Vol. I, New York : United Nations, 1956.

___, *Yearbook of the International Law Commission 1956*, Vol. II, New York : United Nations, 1957.

UNCLOS I, *Official Records Vol. II : Plenary Meetings*, Geneva : United Nations Publication (Sales No. : 58.V.4, Vol. II), A/CONF.13/38, 1958.

_____, *Official Records Vol. III : First Committee (Territorial Sea and Contiguous Zone)*, Geneva : United Nations Publication (Sales No. : 58. V. 4, Vol. III), A/CONF. 13/39, 1958.

UNCLOS II, *Official Records : Summary Records of Plenary Meetings and of Meetings of the Committee of the Whole*, Geneva : United Nations Publication (Sales No. : 60. V. 6), A/CONF. 19/8, 1960.

UNCLOS III, *Informal Single Negotiating Text Part II*, A/CONF.62/WP.8/Part II, United Nations, 1975.

_____, "Summary records of meetings of the Second Committee 16th meeting" Extract from *the Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume II (Summary Records of Meetings of the First, Second and Third Committees, Second Session)*, A/CONF.62/C.2/SR.16., United Nations, 2009.

_____, "Summary records of meetings of the Second Committee 17th

meeting” Extract from *the Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume II (Summary Records of Meetings of the First, Second and Third Committees, Second Session)*, A/CONF.62/C.2/SR.17., United Nations, 2009.

9. 신문

- 「경향신문」
- 「동아일보」
- 「연합신문」
- 「조선일보」
- 「조선중앙일보」



10. 웹사이트

- 21세기 정치학대사전, <https://terms.naver.com/list.nhn?cid=42140&categoryId=42140>
- 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>
- 국방과학기술용어사전, <https://terms.naver.com/list.nhn?cid=55599&categoryId=55599>
- 법률용어사전, <https://terms.naver.com/list.nhn?cid=42131&categoryId=42131>
- 외교부, <http://www.mofa.go.kr>
- 일본 외무성, <http://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/takeshima>
- 한국사데이터베이스, <http://db.history.go.kr>
- Dokdo-Takeshima.com, <http://www.dokdo-takeshima.com>
- Harry S. Truman Presidential Library & Museum, <https://www.trumanlibrary.org>