

## 일본의 해적어법 · 약탈어업과 평화선 · 독도에 대한 오해

박 병 섭\*

### 〈목 차〉

1. 머리말
2. 일본의 해적어법 및 약탈어업
3. 약탈어업에 대한 각국의 대응
4. 약탈어업에 대한 한국의 대응
5. 이승만라인의 정당성을 둘러싼 논쟁
6. 일본정부 성명의 '자발적 조치'
7. 맺음말

### 〈국문초록〉

일본에서는 이승만라인(평화선) 및 독도에 관한 오해가 심하다. 특히 이승만라인 선포는 그 당시 '공해 자유의 원칙'에 어긋난 불법 행위였다는 이해가 거의 일본인의 공통된 인식으로 되고 있다. 이 글은 최신 일본 자료를 활용하여 그런 오해나 이승만라인이 선포된 배경과 경위, 경과 등을 검증한다.

제2차 세계대전 이전 세계 각국은 일본의 해적어법 및 약탈어업의 피해를 입었다. 이 때문에 미국은 일본의 약탈어업을 염두에 두고 대전 후 곧 트루먼선언을 발표함과 동시에 일본 어업을 맥아더라인 안에 제한했다. 이런 정책은 각국으로부터 환영을 받았으며, 각국은 어업관할수역을 설정하는 세계적인 조류를 만들었다. 이 흐름을 타고 한국은 맥아더라인 폐지에 대비해 이승만라인을 선포했다. 이런 움직임에 대해 일본의 대응은 이중적이었다. 일본은 소련이나 중국 등 대국이 선포한 어업관할수역이나, 혹은 일본 어선에게만 제한 조항이 있는 미·캐·일 어업조약 등은 순순히 받아들였지만 '약소국'인 한국에 대해서는 일체 어업관할수역을 인정하려 하지 않았다. 이런 태도는 1940년 당시에 일본이 어업을 하지 않았던 보존어장에서는 자발적으로 조업을 억제한다는 일본 자신의 공약에 반한 것이다. 그 당시 일본은 조선 연안에 '총독부 라인'을 긋고 보존어장을 설치하고 있었는데, 이는

\* 일본 독도=竹島연구넷 대표

이승만라인과 비슷한 것이었다.

주제어: 트루먼선언, 어업관할수역, 맥아더라인, 이승만라인, 총독부라인

## 1. 머리말

1952년 1월 한국 정부가 선포한 이승만라인(평화선)<sup>1)</sup> 즉 ‘인접해양에 대한 주권 선언’(해양주권선언’으로 약칭)에 관해서는 일본에서 오해가 심하다. 특히 독도와 관련된 오해는 한국에도 확산되고 있다. 최근 화제의 인물이 된 박유하는 저서 『화해를 위해서』에서 “일본의 [이승만라인] 주장은 우리에게 잘 알려지지 않았던 사실들, 즉 독도 때문에 일본인이 사살되기도 했고 한국이 어선을 나포했으며 반환하지 않은 경우도 있었다는 사실을 알려준다”고 썼다.<sup>2)</sup>

박유하는 시모조 마사오(下條正男)의 저서 『다케시마는 일·한 어느 쪽의 것인가?』<sup>3)</sup>를 참고로 하여 이렇게 썼는데, 시모조 자신은 결코 “독도 때문에” 사살 사건이나 나포 사건이 일어났다고 쓰지 않았다. 그럼에도 불구하고 박유하가 그렇게 오해한 것은 일본에서의 이승만라인에 대한 오해가 그대로 전해졌기 때문이다. 많은 일본인은 독도 주변에서 일본 어선들이 많이 나포되었고, 독도 근처에서 나포된 어선 중에는 사살당한 사람도 있었다고 믿고 있다. 언론도 그런 보도를 했다. 아사히(朝日)신문은 사설(2006.4.20)에서 “일찍이 [한국은 독도 주변에서] 조업하는 일본 어선을 많

1) 한국에서는 ‘해양주권선’에 대해 주로 용어 ‘평화선’을 사용하지만, 본고에서는 다른 국제적 규제선과 표기 방식을 맞추기 위해 주로 ‘이승만라인’이라는 용어를 사용한다. 한편 본고 인용문에서 ( ) 안은 원문대로이며 [ ] 안은 필자의 주다.

2) 朴裕河, 「和解のために」, 『atプラス』14号, 2012, 94쪽; 박유하, 『화해를 위해서』, 뿌리와이파리, 2005, 175쪽; 朴炳涉, 「竹島=獨島漁業の歴史と誤解(2)」, 『北東アジア文化研究』 34号, 2011, 24쪽.

3) 下條正男, 『竹島は日韓どちらのものか』, 文春新書, 2004.

이 나포한 일도 있었다”고 주장했다. 또한 『주간 포수토』는 독도 문제에 어민 사살 사건을 관련시켰다.<sup>4)</sup> 이런 기사들에 대해 시마네현(島根縣) ‘다케시마 문제 연구회’ 후지이 겐지(藤井賢二)는 “다케시마 문제 때문에 일본인이 살해됐다고 하는, 사실에 어긋난 이런 기사의 논조는 바람직하지 않다”고 비판했다.<sup>5)</sup>

이런 일본인의 오해 내지 선입관을 이용했는지 일본 외무성이나 시마네현은 독도에 관한 팸플릿에 반드시 이승만라인(리라인)을 기술하고 있다. 외무성 팸플릿 『다케시마를 이해하기 위한 10의 포인트』(2008) 및 이를 개정한 『다케시마 문제 10의 포인트』(2014)에서는 “[한국은 이른바 이승만라인을 국제법에 반하여 일방적으로 설정하고], “그 라인 안에 다케시마를 포함시켰습니다”라고 썼다. 또한 시마네현 팸플릿 『다케시마, 돌아오라 섬과 바다』(2006)는 오키(隱岐) 도민들의 예로부터의 강치 잡이 등이 “갑자기 리라인 설정으로 인해 상황은 돌변, 1965년에 일·한 어업협정이 맺어질 때까지 300척을 넘는 일본 어선들이 한국 측에 의해 나포되었다. 이 중에서 시마네현 어선은 11척이며 승무원 114명이 연행 당했다”고 썼다. 이 글을 읽은 독자는 아마 (A) 리라인의 설정으로 인해 오키 도민들이 강치잡이를 중단하지 않을 수 없었으며, (B) 다케시마(독도) 주변에서 많은 일본 어선들이 나포 당했다고 이해할 것이다. 그러나 (A) 강치잡이가 중단된 것은 전쟁 때문에 어민들이 스스로 어업을 포기한 것이며 이승만 라인과는 무관하다.<sup>6)</sup> (B) 시마네현이 말하는 어선 11척이 나포된 곳은 모리스 가즈오(森須和男)<sup>7)</sup> 및 다케우치 다케시(竹内猛)<sup>8)</sup> 등의 연구에 의하

4) 「竹島はなぜ韓国に実効支配されてしまったのか」, 『週刊ポスト』, 42(43), 2010.10.22호, 52쪽.

5) 藤井賢二, 「島根県の漁業者と日韓漁業紛争」, 『第2期「竹島問題に関する調査研究」中間報告書』, 2011, 88-89쪽.

6) 朴炳涉, 前掲「竹島=独島漁業の歴史と誤解(2)」, 23쪽.

7) 朴炳涉, 前掲「竹島=独島漁業の歴史と誤解(2)」, 26쪽.

8) 다케우치 다케시(竹内猛), 『독도=죽도 문제 ‘고유영토론’의 역사적 검토 II』, 선인, 2010, 203-204쪽.

면, 한국 남해 등이며 독도 근처에서 나포된 어선은 1척도 없었다. 따라서 “독도 때문에” 일본 어선이 나포됐다고 하는 박유하의 주장은 잘못되었다.

이렇듯 일본 정부나 시마네현의 책략 혹은 아사히신문이나 박유하 등의 오해가 만연하게 된 이유는 이승만라인을 침범해 나포 당하고 한국에서 억류 생활을 보낸 어민들의 고난 및 “불법 이승만라인”을 선포한 한국 정부의 ‘폭거’가 일본 언론에 의해 널리 주지되어 이승만라인 안에 넣은 “독도 때문에” 나포나 사살 사건이 일어날 수도 있다는 예단이 일본 국민에게 정착됐기 때문이다.

일본이 이승만라인을 불법이라고 단정하는 배경에는 오로지 ‘공해 자유의 원칙’을 믿고, 제2차 세계대전 후 트루먼선언에서 시작된 어업 질서의 변화를 보지 않으려는 자세가 있다. 또한 그런 변화를 초래한 것은 대전 전 일본 어업에 원인이 있다는 것에는 눈을 감으려 한다. 대전 전 일본 어선들은 선진적인 기술을 가지고 ‘공해 자유의 원칙’을 내세워 세계 각지의 어장에서 마구잡이 어업을 했다. 그런 일본 어업은 각국에서 경계를 받아 때로는 ‘해적어법(海賊漁法)’, ‘약탈어업’이라는 오명을 받았다.<sup>9)</sup> 그런데 ‘해적어법’이란 어떤 것인지 이에 관한 설명이나 연구는 거의 없으며, 그 실태는 분명하지 않는다. 본고는 그 실태를 살펴보고 또한 해적어법·약탈어업에 대해 각국이 어떻게 대처했는지 밝히고자 한다. 그런 세계적인 관점에서 한국이 선포한 이승만라인을 각국의 대처와 비교 검토한다. 또한 이승만라인 및 클라크라인의 경위와 경과에 관해 2007년 이후 일본 외무성이 순차적으로 공개한 문서나 일본 신문 기사, 문헌 등을 활용해 재검토한다.

일본 외무성이 공개한 문서를 이용한 어업 문제의 선행연구로서 최영호, 후지이 겐지 등의 연구를 들 수 있다. 최영호의 연구는 1952년 2월부터 시작된 제1차 한·일회담 어업협정 교섭에 임하는 일본 측의 기본방침을 밝히는 것이었다.<sup>10)</sup> 후지이의 연구는 “이승만라인 선언은 ‘영해 3해리,

9) 《朝日新聞》社説, 1965.12.13, 「日韓條約と日本の漁業の進路」.

공해 자유'를 원칙으로 하는 그 당시의 해양법을 현저하게 일탈한 것"이라는 입장에 머물고 있어 발전적인 내용은 거의 볼 수 없다.<sup>11)</sup>

## 2. 일본의 해적어법 및 약탈어업

제2차 세계대전 전 일본 어업은 세계 각국에게 위협이었다. 크고 작은 어선 35만 척이 조업하고 있었으며, 그 어장은 일본 주변을 비롯해 태평양, 인도양, 남극해, 대서양까지 미치고 있었다. 그러나 당시 기술로서는 좋은 어장은 포경 등을 제외하면 연안 가까이에 한정되었다. 이 때문에 일본은 어업에 유리하도록 영해를 3해리로 좁게 주장하고, 그 이외는 공해이므로 자유로운 어업이 가능하다고 주장하고 있었다. 이런 명분으로 일본은 각국 연안의 좋은 어장에 출어하여 각국으로부터 경계를 받았다. 게다가 일본은 트롤어업 등 물고기를 모조리 잡아가는 가차 없는 어법과 타국의 권리나 이익을 가볍게 보는 태도로 인해 국제적인 반감을 사고 있었으며,<sup>12)</sup> '약탈어업'이라는 오명을 받았다.

또한 일본 어업은 때로는 무력을 배경으로 한 것이었다. 그런 해적어법의 전형적인 예를 소련 연안 어업에서 볼 수 있다. 1920년대 소련은 12해리를 주장하고 있었는데 일본 어선은 이를 개의치 않고 소련 연안 3해리까지 접근하여 연어 및 송어를 남획했다. 이를 발견한 소련 감시선이 일본 어선을 잡으려 하면, 일본의 해군 군함이 나타나 소련 감시선을 위압하여 쫓아냈다. 군함은 어업자들의 협력으로 아오모리현(靑森縣) 오미나토(大湊)항을 근거지로 삼아 오호츠크 해에서 일본 어선을 호위한 것이

10) 최영호, 「한국과의 어업협정 교섭을 위한 1952년 일본 측 기본방침에 관한 연구」, 『동북아역사논총』 50권, 2015.

11) 藤井賢二, 「韓国の海洋認識—李承晩ライン問題を中心に」, 『韓国研究センター年報』 11卷, 2011.

12) 天川晃 [ほか]編, 『GHQ日本占領史(第42卷)水産業』, 日本図書センター, 2000, 13쪽.

다. 일본 어업자의 증언에 따르면, 일본 어선들은 “소련 감시선 등이 와서 조금이라도 일본 어선을 괴롭히면 곧 우두머리(해군)에게 일러바친다”고 했다.<sup>13)</sup> 또한 게 잡이 어선의 경우, 무력을 배경으로 한 해적어법은 더욱 뚜렷하다. 당시 일로(日魯)어업회사 관계자인 후지타 이와오(藤田巖)는 다음과 같이 증언했다.

그것(해군의 호위)이 없었으면 옛날에는 할 수 없었지요. 특히 게 가공선 등은 캄차카 서해안에서 하고 있었습니다만, 이는 가능한 한 연안에 근접하지 않으면 그 당시의 기술로는 그물을 칠 수가 없었어요. 그러면 이것은 영해 3해리를 침범했다고 하여 [소련 감시선이] 잡으러 오거든요. 그것을 이쪽의 구축함에 알리면, 금방 출동하여 “너희들은 왜 붙잡느냐?”라며 위협해요. 그러면 저쪽은 항만 안으로 도망쳐 버립니다. 나오면 혼내 준다고 해군이 버티고 있기 때문에 잡으러 나올 수가 없지요. 붙잡힌 경우는 바로 석방하도록 교섭하였지요. 그렇기 때문에 그 당시에는 매우 활기차게 했습니다.<sup>14)</sup>

이처럼 일본 어선은 해군 무력을 배경으로 소련 영해 안에서 게 잡이를 했던 것이다. 이윽고 일본 어선들은 1920년대 후반에 들어서자 소련 근해에 회유하는 연어·송어를 잡기 위해 모선식(母船式) 유망(流網)어업 기술을 발전시켜 연어·송어를 공해에서 대대적으로 남획하기 시작했다. 이 어법은 남획 및 혼획(混獲)문제 때문에 현재는 유엔에 의해 대형선은 금지되고 있는 만큼 수산자원을 쇠퇴시킨다. 이런 대규모 유망어업 때문에 연어·송어 어획량이 한계에 이르자, 일본 어선들은 다음 어장을 개발하기 위해 1930년대에는 미국 알래스카 근해에 진출했다. 일본 정부도 이를 지원하기 위해 농림성(農林省)은 1936년부터 연어·송어 시험 어업을 브리스톨(Bristol)만에서 시작했다. 그 당시 알래스카 주는 예산 세입의 50%를

13) 日本農業研究所, 『農林水産省百年史』中巻, 日本農業研究所, 1980, 759-761쪽.

14) 위의 책, 761-762쪽; 다케우치 다케시, 앞의 책, 58쪽.

연어·송어 어업에 의존하고 있었으며, 브리스톨 만이 그 중심이었다.<sup>15)</sup> 그만큼 중요한 어장에 일본 어선들이 들어왔기 때문에 미국 어업 단체는 맹렬히 반발했다. 1937년에는 일본의 중국 침략 전쟁에 따른 남경(南京) 대학살 사건 등과 아울러 브리스톨 사건이 보도되어 대일 감정이 급속히 악화되었다.<sup>16)</sup> 이 때문에 일본은 알래스카에서의 어업을 포기하지 않을 수 없었다. 이 사건은 미국인에게 일본은 어업 침략국이라는 낙인을 깊이 새기는 결과가 되었다.

이처럼 일본은 소련, 미국 근해에서 해적어법, 약탈어업을 저질렀는데 하물며 대국이 아닌 나라의 근해에서는 가차 없는 약탈어업을 저질렀음은 말할 나위도 없다. 선진적인 기술, 어선, 어구 등을 구사하여 극동은 물론 호주, 동남아, 혹은 지구 반대편인 남미까지 트롤 어선이 진출하여 약탈어업을 했다. 그뿐만 아니라 일본은 국제적인 어업 질서를 어지럽히는 존재이기도 했다. 일본은 ‘국제포경단속조약(1931)에 가입하지 않고 자기 마음대로 남극해에서 포경을 했다. 또한 일본은 국제 조약에 가입했다가 조약을 파기시킨 일도 있었다. 1911년 일본은 미국, 캐나다, 러시아 등 4개국 사이에서 ‘물개보호조약’을 맺었는데, 1940년에 이를 파기하는 통고를 하고 조약을 실효시켰다. 이런 일본의 행동이 패전 후에 엄한 반격을 받았다.

### 3. 약탈어업에 대한 각국의 대응

#### 1) 맥아더라인

대전 전 일본의 약탈어업을 문제 삼은 미국은 1945년 9월 일본 어업에 대한 중요한 두 가지 정책을 발표했다. 하나는 후술하는 트루먼선언이며,

15) 川上健三, 『戦後の国際漁業制度』, 大日本水産会, 1972, 85쪽.

16) 다케우치 다케시, 앞의 책, 22-23쪽.

또 하나는 27일에 발표한 제1차 맥아더라인이다. 이 라인은 일본을 통치하는 연합군이 일본정부에 지령(FLOTLOSCAP-80)을 내렸는데 일본 어선의 조업 허가 구역을 제한한 것이다. 이 구역은 다음 해 6월 22일 SCAPIN-1033에 의해 확장되었다. 이는 제2차 맥아더라인이라고 불리는데 한국 근해에서는 제주도 남쪽에 있는 좋은 어장을 일본에 개방하는 것이었다. 한편 독도 근처에서는 제1차 맥아더라인과 거의 같으며 독도 위를 지나가고 있었다.<sup>17)</sup> 다만 일본 선박은 독도에서 12해리 안으로 들어갈 수 없다.

이처럼 맥아더라인을 확장해도 이를 침범하는 어선이 속출했다. 그 원인의 하나로 일본 정부가 무모하게 어선 건조를 허가하고 또한 건조하도록 용자해준 사실을 들 수 있다.<sup>18)</sup> 이 때문에 어선이 과잉 건조되었고, 일본 연안은 과당경쟁으로 인해 어민들의 수입이 점점 줄었다. 특히 고등어 건착망(巾着網) 어업자나 저인망(底引網) 어업자는 도산하기 일보직전의 상황에 있었다.<sup>19)</sup> 곤경에 빠진 이들 어업자들은 살아남기 위해 나포될 것을 각오하고 결사적으로 맥아더라인을 침범한 것이다.

맥아더라인은 SCAPIN-1033/1(1948.12.23) 및 SCAPIN-2046(1949.9.19)에 의해 확대되었고, 1950년 5월에는 다랑어 어업이 SCAPIN-2097에 의해 남쪽 적도까지 확대되었다. 그러나 이는 고등어나 전갱이 등을 잡는 어업자에게는 도움이 되지 않았다. 정책의 잘못을 알게 된 일본 정부는 5월 '수산자원 고갈 방지법'을 제정하고 감선(減船) 정리나 조업 구역 축소 등 조치를 취하고 보상금을 지불하고 어업 허가를 취소했다. 그러나 이는 근본적인 해결책이 될 수 없었으며 여전히 맥아더라인을 침범하는 어선들은 끊이지 않았다.

그런데 일본 어선이 맥아더라인을 침범해도 일본 정부는 물론 SCAP도 단속을 거의 하지 않았다. 이 때문에 일본 주변국들은 맥아더라인을 침범

17) 박병섭, 「「일본 영역 참고도」와 일본 외무성의 독도 정책 모색」, 『영토해양연구』 13호, 2017, 51쪽.

18) 朴炳涉, 前掲「竹島=獨島漁業の歴史と誤解(2)」, 29쪽; 최영호, 앞의 글, 171-172쪽.

19) 朴炳涉, 앞의 글, 「竹島=獨島漁業の歴史と誤解(2)」, 29쪽.



하는 일본 어선들을 독자적으로 단속할 수밖에 없었다. 주변국이 나포한 일본 어선은 맥아더라인이 철폐되기 2개월 전인 1952년 2월 20일까지 소련이 151척, 한국이 89척, 중국이 77척, 다이완이 44척이었다.<sup>20)</sup>

## 2) 미국 및 캐나다의 대응

일찍이 ‘브리스톨 사건’에서 일본의 어업 침략을 문제 삼았던 미국은 1945년 9월 28일 트루먼(Harry S. Truman) 대통령이 일본 어업을 엄두에 두고 대륙붕과 수산 자원 보존 수역에 관한 두 가지 선언, 이른바 ‘트루먼 선언’을 공표했다. 이 선언의 의의를 국무부는 다음과 같이 발표했다.

이 새 정책이 확립된 결과 미국은 예를 들어 가장 중요한 어장인 알래스카에서 연어·송어를 유효하게 보호할 수 있다. 고생을 되풀이한 보존 노력과 과학적 경영에 의해, 미국은 알래스카의 연어·송어를 높은 수준으로 유지하는 것에 뛰어난 진보를 보여 왔다. 그러나 연어·송어는 성숙하기까지 상당한 세월을 외양에서 지내기 때문에 미국 국민 혹은 다른 나라 사람들, 어느 쪽 사람이든 외양에서의 무제한 어업 활동은 연어·송어 어업에 끊임없는 위협이 되는 것이다.<sup>21)</sup>

위의 글에서 ‘다른 나라 사람들’은 실질적으로 일본인을 말하는 것이며, 가와카미 겐조는 “이 선언은 단적으로 말하면 미국 근해 어장을 일본 어업의 진출로부터 지키려는 데 그 최대의 주안점이 있었다고 말할 수 있다. 환언하면 강화 후의 일본 어업에 대한 대책으로서 가장 이른 시기에 취해진 하나의 중대한 포석이라고 단정해도 결코 과언이 아니다”고 주장했다.<sup>22)</sup>

20) 水産庁編, 『水産業の現況』 1952年版, 324쪽; 朴炳涉, 前掲「竹島=獨島漁業の歴史と誤解(2)」, 30쪽

21) Press Release, Concerning the Presidential Proclamation No.2668, 28 Sept.1945. (Department of the State Bulletin", Vol.13, 1945); 川上健三, 前掲書, 82-83쪽에서 재인용함.

22) 위의 책, 83쪽.

이 선언은 공해의 자유를 인정하는 당시의 국제법으로 보아 의문점이 많았으나, 일본 어선을 배척하려는 세계 각국은 미국을 비난하기는커녕 이를 환영했다. 다음 달 아메리카대륙에서는 멕시코가 대륙붕선언을 선포하고 어업 자원 보존 수역을 설정한 것을 비롯하여 1950년 말까지 아르헨티나, 파나마, 칠레, 페루, 코스타리카, 니카라과, 엘살바도르, 에콰도르, 브라질 등 많은 나라들이 잇따라 공해상에 최대 200해리에 달하는 어업관할수역을 설정했다. 아시아에서는 사우디, 필리핀, 파키스탄, 이즈라엘, 호주 등이 대륙붕선언을 선포했다. 이들 중에서 아르헨티나 및 파키스탄은 관할 수역에 대한 주권을 주장했다.<sup>23)</sup>

이런 흐름은 1955년 해양법회의를 거쳐 공해의 자유를 제한하고 연안국의 경제수역 관할권을 인정하는 새 국제법의 확립을 향했다. 이것이 현재 200해리 배타적경제수역(EEZ) 확립으로 이어졌음은 말할 것도 없다.

트루먼선언 후 미국은 대일 강화조약 발효에 따라 맥아더라인이 폐지될 것에 대비하여 미국 서해안 어장을 일본 어선으로부터 지키려고 애썼다. 덜레스(John F. Dulles)는 대일 강화 7원칙(1950.11.24)에서 “일본은 마약 및 어업에 관한 다수 국가 간 조약에 가입할 것에 동의한다”는 항목을 넣었다. 이에 대해 일본 수상 요시다 시게루(吉田茂)는 다음해 2월, 공해라 할지라도 어장의 보존과 발전을 도모할 필요가 있으므로 일본은 미국이 걱정하는 태평양 동쪽이나 베링 해에서의 보존 어장에서 일본이 1940년에 조업하지 않았던 어장에서는 자발적으로 억제한다는 것과 일본이 주권을 회복한 후 어장의 발전과 보존을 위해 각국과 속히 어업 교섭을 할 것을 덜레스에게 약속했다.<sup>24)</sup> 일본은 이런 약속은 미국뿐만 아니라 세계 각국에 대해서도 적용된다는 정부 성명을 7월 13일 발표했다.<sup>25)</sup> 이에 대해서는 후술한다. 또한 요시다 시게루는 미국이 우려하는 물개의 해상

23) 緑間栄, 『海洋開發と國際法』, 近代文芸社, 1995, 59-64쪽.

24) 毎日新聞社, 『対日平和条約』, 毎日新聞社, 1952, 302-320쪽.

25) 위의 책, 427쪽.

포획에 관해서도 자발적으로 억제할 것과 주권 회복 후에는 조약 가입 교섭을 할 것을 약속했다. 이처럼 일본은 대전 전처럼 ‘공해 자유의 원칙’이 통용되지 않을 것임을 인식하고 있었다.

일본은 미국 및 캐나다에 대해서는 대일 강화조약이 발효되는 5개월 전부터 어업 교섭을 시작하여 한 달 후에 가조인했다. 게다가 1952년 4월 28일 샌프란시스코 강화조약이 발효되자 10일 후 미·캐·일 어업조약(북태평양의 공해 어업에 관한 국제 조약)을 조인했다.

이 조약은 일본이 각국과 앞으로 행할 어업 교섭의 기초가 되므로 한국을 비롯하여 세계 각국이 주목했다. 이 때문에 일본은 ‘공해 자유의 원칙’ 및 ‘평등의 입장’에 집착했다. 조약은 전문에서 “주권국으로서 국제법 및 국제관습의 원칙을 바탕으로 공해의 어업 자원을 개발할 각자의 권리에 비추어 행동한다”고 규정했다. 일본 정부는 이 글을 강조하여, ‘공해 자유의 원칙’이 인정됐다고 설명했다.

그러나 제1조 2항은 “본 조약은 어떠한 규정도 영수(領水)의 범위 또는 연안국의 어업관할권에 관한 체약국의 주장에 불리한 영향을 주는 (주권을 해치는) 것으로 해석해서는 안 된다”고 규정했으며, 연안국의 어업관할권을 존중했다.<sup>26)</sup> 또한 조약 부속 의정서는 일본은 자발적으로 <그림 1> ①과 같이 서경 175도 동쪽에서 연어, 송어, 청어, 넙치(halibut) 잡이를 억제한다고 규정했다. 이 규정 때문에 일본에서는 “이 조약은 훗날 공해 자유의 원칙에 반한다고 하는 철폐 논쟁으로 발전했다”고 한다.<sup>27)</sup> 실제로 이 규정에 대해 “공해에 있어서의 어업을 어떤 특정국의 실질적인 독점하에 놓는 것이며 불공평하고 또한 공해 자유의 원칙에 반한다”는 비판이 있었다.<sup>28)</sup> 게다가 일본 어선에게만 적용되는 규제는 조약이 말하는 “국제위원회를 설치하여 과학적 연구를 실시하고 이 결과에 따라 필요한

26) 「日米加漁業條約全文」, 『水産界』, 809号, 1952, 60쪽; 지철근, 「어업관할수역(평화선)과 최근 각국 어업조약의 국제적 동향」 『국제법학회논총』 제2호, 1957, 107쪽.

27) 「日米加三国漁業會議最終本會議における日本代表部の挨拶」, 前掲 『水産界』, 135쪽.

28) 「抑止原則とは(日米加漁業條約の改定問題にからんで)」, 『時の法令』 478号, 1963, 34쪽.

보존 조치를 결정"한 결과가 아니라 아무 조사도 없이 처음부터 일본 어선에 적용되었다.

그러나 교섭에 참가한 일본 대표자는 “조약에서는 공해 어업 자원의 개발은 모든 국가에 평등한 기초에서 개방된다”는 일본 측 의견이 충분히 양해됐다고 평가했다.<sup>29)</sup> 이 발언이 대표자의 강변이라는 것은 누구에 눈에도 뚜렷했다. 이런 불평등 조약에 대해 일본 국회에서는 맹렬한 비판이 있었다. 비판 중에는 앞으로 가질 외국과의 어업 교섭에 영향을 미치며, 이승만라인에 핑계를 줄 수 있다는 지적도 있었다. 실제로 한국 정부는 이 교섭에 주목하고, 주일 대표부(현재 대사관)를 통해 정보를 수집하여 회담 내용을 파악했으며,<sup>30)</sup> 이 조약을 어업관할수역에 관한 주장에 이용했다.

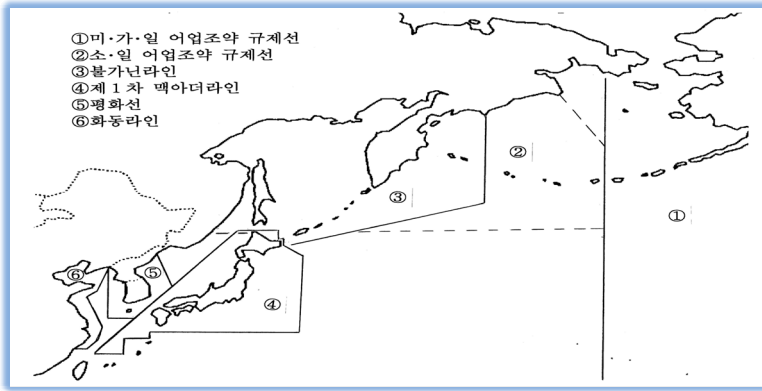
### 3) 중국 및 다이완

1950년에 들어서자 일본 어선들은 맥아더라인을 침범해 황해나 동중국해까지 출어하게 되었다. 이에 대처해 12월 중국 정부는 연안에 ‘기선 저인망(機船底引網)어업’ 금지구역 및 발해 만에 ‘군사규제구역’을 설정하고 일본어선 5척을 나포했다. 이들 구역 <그림 1> ⑥은 일본에서 ‘화동(華東)라인’이라고 불리는데 이 폭은 최대 60해리에 달한다.<sup>31)</sup> 또한 화동라인 남쪽은 경계가 명시되지 않는 군사 작전구역이며 역시 출입 금지 구역이었다.

29) 「日米加三国漁業會議最終本會議における日本代表部の挨拶」, 『水産界』 809号, 1952, 67쪽.

30) 외무부 공개 자료, 「제2차 한일회담(1953.4.15-7.23) 어업관계 자료」.

31) 片岡千賀之, 「日中韓漁業關係史」, 『長崎大学水産学部研究報告』 87号, 2006, 20쪽. 화동라인은 ‘毛沢東라인’이라고도 불린다.



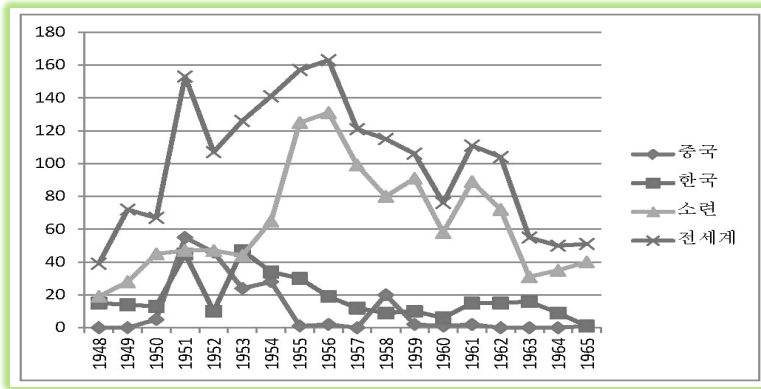
〈그림 1〉 일본어선에 대한 규제선<sup>32)</sup>

중국 정부는 화동라인을 침범한 일본 어선을 1951년에 55척, 1952년에 46척 그 후에는 〈그림 2〉와 같이 나포했다. 이런 화동라인을 공해 3해리 설을 주장하는 일본 정부는 받아들일 수 없었으나, 일본 정부는 어선이 나포되어도 중국 정부에 거의 항의하지 않았다. 일본 정부는 “화동라인은 어디까지나 중공(中共)의 국내 법규이며 일본은 이에 구애되지 않는다는 것이 공식견해”라고 주장했는데 “실제로는 이 라인을 묵인하여, 이 라인 안을 저인망 어업의 조업 허가 구역에서 제외”하고 있었다.<sup>33)</sup> 일본정부의 허가라는 것은 ‘민간어업협정’에 따라 출어하는 어선들에 대해 내린 것이다. 민간어업협정은 중·일 양국 간에 국교가 없어 정부 간 어업 협정을 맺을 수 없었기 때문에 중·일 양국 민간단체가 맺은 것인데, 이 협정은 화동라인 규제를 그대로 인정했다. 훗날 이 협정을 위반한 일본 어선들이 속출하고 민간어업협정의 존속이 위태롭게 되자, 일본 정부는 일본 어선들이 협정을 위반하지 않도록 감시선을 파견하고,<sup>34)</sup> 적극적으로 화동라인의 규제를 지켰던 것이다.

32) 朴炳涉, 「竹島=獨島漁業の歴史と誤解(2)」, 2쪽을 개정.

33) 《朝日新聞》 1962.12.25, 「華東ライン 読者応答室から」.

34) 《朝日新聞》 1965.6.13, 「中国側、強く抗議」.



〈그림 2〉 주요국에 의한 일본 어선의 연도별 나포 <sup>35)</sup>

한편 다이완은 1948년부터 맥아더라인을 침범하는 일본 어선의 나포를 시작했다. 다이완도 영해 밖으로 ‘방위수역’을 설정했는데 규제 구역의 범위는 군사 기밀이므로 공표하지 않았다.<sup>36)</sup> 이 수역에 출어한 일본 어선이 ‘괴선(怪船)’으로부터 충격을 당하는 사건이 있었다. 1954년 11월 22일 나가사키현(長崎縣) 어선 2척이 다이첸도(大陳島) 동쪽 농림(農林) 554구에서 충격을 당해 침몰하고 불행히도 2명이 죽었다.<sup>37)</sup> ‘괴선’은 간첩선을 단속하는 다이완 혹은 중국 선박이라고 생각된다.

#### 4) 소련

1952년 일본의 모선식 연어·송어잡이 선단(船団)이 패전 후 처음으로 소련 근해에 출어했다. 이 해와 다음 해는 3선단이었는데, 1954년에는 7선단, 1955년에는 14선단, 1956년에는 19선단으로 늘었다. 일찍이 일본의 해적어법에 쓴 맛을 본 소련은 이런 추세에 대응하여 일본 어선의 규제에

35) 海上保安庁, 『海上保安庁30年史』, 1979, 434-435쪽을 바탕으로 작성.

36) 《夕刊山陰》, 1953.10.6, 「国府も防衛水域」.

37) 《山陰新報》, 1954.11.22, 「漁船二隻が沈没」.

나섰다. 1956년 3월 캄차카 반도 주변 공해에 <그림 1> ③과 같은 이른바 불가닌라인을 설정했다. 이 수역에서의 조업은 소련정부의 특별 허가가 필요했다. 이 조치는 소·일 어업협정이 체결될 때까지의 잠정 조치이며, 일본 어선들의 남획을 방지하는 동시에 소·일 어업 교섭 및 국교정상화 교섭을 촉진시키려는 목적이 있었다. 이 직후 소·일 간 어업 교섭이 진전되고 5월에 어업 조약 '서북 태평양 공해에서의 어업에 관한 일본국과 소련과의 조약'이 조인되었다. 이 결과 일본 어선에 대한 규제 구역은 <그림 1> 단선 ②와 같이 확대되었다.<sup>38)</sup> 이런 규제선이 일본 정부가 주장하는 '공해 자유의 원칙'에 어긋남은 말할 것도 없지만 일본은 이를 순순히 받아들인 것이다.

## 5) 호주

제2차 세계대전 중 일본군에 의해 폭격 피해를 입은 호주는 대전 후에는 “스스로를 태평양의 주요국”을 자임하고 태평양 안보 문제나 대일 문제에 깊이 관여했다. 호주는 일본을 통치하는 연합군 극동위원회 회원국이 된다든지, 영연방 제국을 대표해 SCAP에 조언을 하는 대일이사회(対日理事会) 회원국이 되는 등 활약했다.<sup>39)</sup>

이렇듯 일본 사정을 숙지한 호주는 이른 시기에 맥아더라인 폐지 대책을 세웠다. 대일강화조약 조인 직전 호주 정부는 일본 외무성에 구상서(1951.8.14)를 보내, 호주는 대전 전에 근해 어장에서 “일본의 약탈 행위를 입었기 때문에” 강화조약 9조에 따라 일본과 어업 협정을 체결할 때까지 남획을 막기 위해 근해 어장에서의 일본 어선의 조업을 금지하기로 하는 서간을 교환하고 싶다고 제의했다.<sup>40)</sup>

38) 川上健三, 前掲書, 411-421쪽.

39) 菊池努, 「オーストラリアの対日講和外交」, 『サンフランシスコ講和』, 東京大学出版会, 1986, 193쪽; 朴炳涉, 「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島=独島問題(2)」, 『北東アジア文化研究』 39号, 2014, 40쪽.

이는 종전 이전 일본의 아라푸라(Arafura) 해에서의 진주조개 채취를 염두에 둔 것이다. 이 제의에 대해 일본 정부는 호주의 '새 원칙'을 바탕으로 하는 제의에 대한 검토는 시간이 상당히 걸린다고 회답하여 제의를 사실상 거부했다. 8월 27일 호주 정부는 "제안은 새로운 혹은 기본적인 원칙에 관한 것이 아니며 다만 편의적으로 대륙붕이라고 불리는 일정 지역에서 일본 어부들을 배제하기 위한 잠정적인 협정을 목표로 한 것일 뿐이며, 말하자면 맥아더라인 규정의 잠정적인 연장이다"라고 주장했다.<sup>41)</sup> 호주는 일본과의 어업 협정이 맺어질 때까지 맥아더라인의 잠정적인 연장이 필요하다고 생각한 것이다.

이에 대해 일본 정부는 "임의로 공해의 일정 구역을 구획하여 특정 국가의 어선의 항행 혹은 어업을 제한하는 것 같은 조치에는 원칙적으로 동의하지 못한다"고 주장하고, 호주 국내법에 따라 호주 국민과 평등하게 일본 어민들의 어업을 제한할 것을 제안했다. 그러나 호주 정부는 9월 7일자 서간으로 잠정기간을 12개월로 변경했을 뿐 여전히 일본 어선의 조업 금지를 주장했다.

1952년 3월 호주는 '진주조개 어업법'을 개정했고, 영해에 접속하는 공해에서의 진주조개 채취를 규제하기로 했다. 이는 곧바로 효력이 생기는 것이 아니라 장차 선언에 의해 유효하게 된다. 이 때문에 4월 25일에 맥아더라인이 폐지됐을 때는 아직 법적 효력이 없었다. 따라서 25일 이후 일본은 아라푸라 해에서 진주조개를 채취할 수 있었다. 그러나 일본 정부는 호주의 요청을 받아들여 일본 어민들의 출어를 허가하지 않았다. 일본은 자발적으로 어업을 억제한 것이다. 양국 간 어업 교섭은 1953년 4월부터 시작되었는데 8월에는 결렬되었다. 9월 10일 호주는 '대륙붕주권선언'을 선포하고 호주 및 신탁통치하에 있는 뉴기니 대륙붕을 대상으로 적용했다. 또한 10월에는 '진주조개 어업법'을 개정하고 대륙붕에서의 진주조개

40) 川上健三, 앞의 책, 284-286쪽.

41) 위의 책, 286쪽.



채취를 규제했다.<sup>42)</sup>

이런 조처는 모두 일본을 염두에 둔 것이었기 때문에 일본 정부는 호주 정부에 항의하는 한편, 이 문제를 국제사법재판소에 공동 제소할 것을 호주 정부에 제의했다.<sup>43)</sup> 호주도 이에 동의하고 양국은 최종 판결이 나올 때까지의 잠정조처를 1954년 5월에 결정했다. 그러나 국제사법재판소로의 공동 제소는 최종 합의를 얻지 못했기 때문에 재판은 실현되지 않았고 1958년에 ‘제네바 4개 해양법 협약’의 성립을 보게 되었다.

앞에서 언급한, 일본의 항의 구상서는 “공해의 어업 자원은 만민의 개발, 이용을 위해 개방되어야 할 공유 재산이며, 그 자원의 지속적 최대 생산성 유지를 위한 규제는 그 개발, 이용에 대한 참가 국민에게 평등하게 적용되어야 한다”고 주장했으며,<sup>44)</sup> 직접 ‘공해 자유의 원칙’을 주장하지 않았다. 일본은 이미 미·캐·일 어업협정에서 ‘공해 자유의 원칙’이 통용되지 않음을 알고 있었으므로 호주에 대해서는 처음부터 이를 주장하지 않았던 듯하다. 또한 주목해야 할 것은 일본은 호주가 동의하지 않는 한 출어를 자발적으로 억제했다는 사실이다.

## 6) 각국에 의한 일본 어선의 나포

대전 후 일본 어선은 세계 각국에서 영해나 어업 규제선을 어겼으므로 나포 당했다. 이승만라인이 철폐되는 1965년까지 각국이 나포한 일본 어선은 소련이 가장 많으며 1,146척, 한국이 320척, 중국이 187척, 미국이 53척, 다이완이 51척, 인도네시아가 23척, 필리핀이 13척, 북한이 9척, 파키스탄이 4척, 호주·에콰도르가 각각 3척, 스페인·멕시코가 각각 1척이며 모두 합쳐 1,814척이었다. 이들 중에 주요국에 의한 연도별 나포 추세는 <그림 2>와 같다.<sup>45)</sup>

42) 위의 책, 6쪽.

43) 緑間栄, 前掲書, 70쪽.

44) 위의 책, 70쪽.

## 4. 약탈어업에 대한 한국의 대응

### 1) 해양주권(이승만라인) 선언

1950년 후반기 한국전쟁으로 인해 한국의 맥아더라인 경비가 소홀하게 되자 일본 어선들이 남해에 대거 출어하게 되었다. 이에 위기감을 가진 한국 정부는 1951년에 들어와 단속을 강화하고 일본 어선을 3월에 10척, 4월에 23척 나포했다.<sup>46)</sup> 4월에 나포된 어선이 많았던 것은 연합군 해군 함정이 군집한 일본 어선을 만나 이들을 나포했기 때문이다.<sup>47)</sup> 이런 집단적인 일본 어선들의 불법행위에 분격한 한국 국민은 이순신 장군 생일인 4월 8일 맥아더라인 폐지에 반대하는 국민대회를 부산에서 열었다.

한국 어민들의 반일 감정이 높아지자, 7월 주미 한국대사 양유찬은 델레스에게 심각한 한일 간 어업 문제를 설명하고 대일 강화조약에 맥아더라인 존속을 명시할 것을 요청했다.<sup>48)</sup> 그러나 델레스는 복잡한 어업 문제 때문에 강화조약 조인이 늦어지게 되는 것을 원하지 않았으며, 강화조약에서 어업 문제를 분리하는 대신 조약 9조에서 일본은 어업 교섭을 원하는 연합국과 속히 교섭을 시작해야 한다고 규정했다.

맥아더라인의 존속이 어렵게 되자, 10월 한국은 한·일회담 예비회의에서 강화조약 9조에 따라 어업 교섭을 시작할 것을 일본 측에 제의했다. 한국은 조약 9조가 말하는 연합국은 아니지만, 한국에도 9조 등이 적용된다고 21조에서 규정되어 있었다. 그러나 일본은 회담 준비가 되지 않았다고만 말하고 회담의 전망을 제시하지 않았다. 또한 한국이 어업 협정이 이루어질 때까지 일본은 맥아더라인을 지킬 생각이 있을지를 질문했으나

45) 朴炳涉, 前掲 「竹島=獨島漁業の歴史と誤解(2)」, 34쪽.

46) 森須和男, 「李ラインと日本船拿捕」, 『北東アジア研究』 28号, 2017, 91-92쪽.

47) 日韓漁業協議會, 『日韓漁業對策運動史』, 日韓漁業協議會, 1968, 58쪽.

48) *Foreign Relations of the United States 1951*, Vol.6, pp.1205-1206.

일본은 명확한 회답을 하지 않았다.

일본의 태도를 보고 외무부 김동조는 “일본은 평화조약의 비준에 의해 맥아더라인이 사라지기를 기다렸다가 그 후에 실력행사에 나서려는 저의를 가지고 있는 것이 아닌가” 라고 의심하고, 미·캐·일 어업조약을 분석한바 “일본 측이 미국·캐나다 등과의 관계에서는 문제없으나 한국과의 관계에서는 ‘공해 자유의 원칙’이 필요하다고 주장하고 있다”는 것을 알게 되었다.<sup>49)</sup> 게다가 1952년 1월에 들어서 일본 수상 요시다 시게루가 맥아더라인의 조기 철폐를 SCAP 총사령부와 교섭한다는 뉴스가 자주 있었기 때문에 한국 정부는 일찍부터 검토 중이던 해양주권선언을 급히 18일에 선포했다고 한다.<sup>50)</sup>

한국 연해에서는 맥아더라인을 침범하고 나포된 일본 어선이 앞에 쓴 바와 같이 1952년 2월까지 89척에 달했는데 이 중에서 5척은 좌초한 어선들이었다.<sup>51)</sup> 이들은 너무 육지나 섬에 접근했기 때문에 좌초한 것이며, 이는 명백한 영해 침범이었다. 바로 약탈어업의 전형적인 예다. 일본 정부도 일본 어선의 영해 침범이 많은 것을 인식하고 있었으며, 제2차 한일 회담 어업위원회(1952.6.29)에서 “일본 어선의 한국 영해 침범이 많다고 하므로 이런 사태의 방지를 위해 특별 조치를 취한다”는 취지를 포함하여 「일·한 어업 협정 요강」을 제출할 정도였다.<sup>52)</sup> 한국 영해조차 자주 침범하는 일본 어선의 마구잡이 어업에 대책을 세우지 않을 경우 한국 어장이 머지않아 쇠퇴할 것은 자명한 일이었다. 이 때문에 한국은 자위 조치로서 해양주권선언을 선포한 것이다. 해양주권선언의 성격은 호주처럼 일본과의 어업 협정이 맺어질 때까지 맥아더라인의 잠정적인 연장을 도모한 것

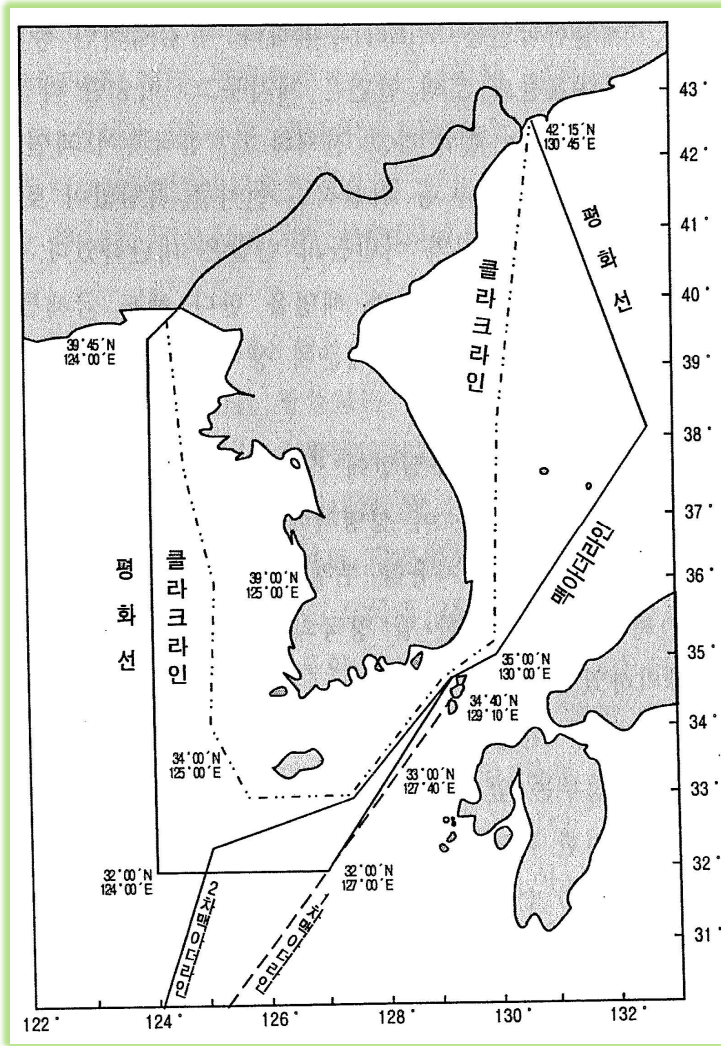
49) 浅野豊美·吉沢文寿·李東俊, 『日韓国交正常化問題資料』第1期7卷, 現代史料出版, 2010, 47쪽.

50) 浅野豊美·吉沢文寿·李東俊, 『日韓国交正常化問題資料』第1期7卷, 現代史料出版, 2010, 47쪽.

51) 水産庁編, 前掲書, 324쪽; 朴炳涉, 前掲 「竹島=独島漁業の歴史と誤解(2)」, 29-30쪽.

52) 浅野豊美ほか, 前掲書, 基礎資料編第1卷, 17쪽.

이며, 동시에 어업 협정 체결의 촉진을 노린 소련 불가닌라인과 비슷한 것이었다고 할 수 있다.



〈그림 3〉 평화선(이승만라인), 맥아더라인, 클라크라인<sup>53)</sup>

53) 최중화, 『현대 한일 어업 관계사』 23쪽.

해양주권선의 범위는 <그림 3>와 같이 한·일 간에서는 제1차 맥아더 라인과 거의 같다. 한국은 제2차 맥아더라인에 불만이 많았기 때문에 제1차 맥아더라인을 기준으로 한 것이다. 다만 해양주권선은 독도를 포함하도록 구획되었다. 당초 수산국 초안에서는 독도 주변 해역은 어업 가치가 높지 않으므로 독도는 해양주권선 안에 포함되지 않았지만 외무부가 독도 영유권을 공고히 하기 위해 독도를 포함하도록 수정한 것이다.<sup>54)</sup>

이 해양주권선언에 대해 일본 정부는 ‘공해 자유의 원칙’에 어긋난다고 반발하고 한국 정부에 항의했다. 이는 중국 화동라인을 묵인한 자세와 전혀 다르다. 게다가 항의문은 독도에 관해 “한국 측은 다케시마(獨島)로 알려진 일본해동해의 소도에 영유권을 주장하고 있는 것처럼 보이는데 일본국 정부는 한국의 이런 참칭(僭稱) 혹은 요구를 인정하는 바가 아니다”라고 주장했다. 이처럼 구상서에 독도를 넣도록 제안한 자는 가와카미 겐조이다.<sup>55)</sup>

한편 일본 정부는 소련이나 한국 등에 의한 일본 어선의 나포 대책으로 5월 ‘나포사건 대책’을 세웠다. 한국에 대한 대책은 일본 어선들이 ‘한국 영해’에 들어가지 않도록 감시, 지도하고, 더불어 어선을 보호하기 위해 상시 순시선 2척을 배치한다는 계획이었다. 이 중점 수역으로 A, B, C라인을 정했다. C라인은 전라도와 제주도와의 한가운데를 지나는 직선, B라인은 C라인에 이어 경상남도과 쓰시마(對馬)와의 한가운데를 지나는 직선, A라인은 B라인에 이어 북쪽으로 북위 38도까지 가는 직선이다. 이 대책은 해양주권선을 어기고 나포되는 어선을 보호하기 위한 것이었다. 한편 일본 정부는 어민들에게 “이승만라인을 개의치 않고 나가라”고 지도했으므로 어민들은 “위험을 각오하고 속속 출어했다”고 한다.<sup>56)</sup>

그러나 한국 정부는 일본 어선의 해양주권선 침범을 묵과하지 않았다.

54) 金東祚, 『韓日の和解』, サイマル出版会, 1993, 11쪽; 朴炳涉, 前掲 「竹島 = 独島漁業の歴史と誤解(2)」, 32쪽.

55) 外務省, 『日韓国交正常化交渉の記録』 XV, 「竹島問題」(公開文書番号 910), 15-52쪽.

56) <朝日新聞>, 1952.11.16, 「ラチのあかぬ「防衛水域」」.

8월 14일 제주도 동남쪽에서 제5 시치후쿠마루(七福丸)를 나포, 9월 12일 제주도 남쪽에서 제28 가이호마루(海鳳丸), 제2 및 제5 쇼주마루(松壽丸)를 나포했다.<sup>57)</sup> 이즈음 일본이 자국 어선들을 보호하기 위해 9월 20일부터 순시선이 순회한다는 방송 뉴스가 한국에 전해졌다. 앞의 ‘나포사건 대책’의 실시다. 이를 알게 된 한국 정부는 21일 국방·외무·법무 관계자가 긴급 회의를 열어 “해양주권을 고의로 침입하는 일본 어선에 대처하는 해군 당국은 무장 경비정을 요소요소에 배치하여 초계중이며 유사시에는 발포할 태세를 갖추고 있다”고 발표했다.<sup>58)</sup>

이를 계기로 한·일 관계는 급속히 악화되었다. 이를 우려한 주일 미국 대사 머피(Robert D. Murphy)는 24일 일본 외상 오카자키 가쓰오(岡崎勝男)에게 ‘나포사건 대책’ 중 C라인을 제주도 남쪽으로 이동할 것을 권고했다. 이유는 이승만 대통령이 C라인에 격분하여 “일본에게 선전포고 한다”고 말했기 때문이라고 한다.<sup>59)</sup> 머피는 매주 정기적으로 유엔군사령관 클라크(Mark W. Clark)와 회담을 하며 한·일 간 마찰을 진정시키기 위해 노력했다.<sup>60)</sup> 일본 정부는 미국 해군이 일본 어선을 보호해줄 것을 요청하고 머피의 권고를 따르기로 했다.

## 2) 방위수역(클라크라인)

이승만 대통령의 “일본에 선전포고 한다”라는 강경한 발언에서 볼 수 있듯이 해양주권선 문제는 한·일 간에서 심각한 단계에 이르렀다. 그러던 중 클라크는 이승만 대통령과 상의하여 공산군 간첩의 침투를 막기 위

57) 《朝日新聞》, 1952.10.9, 「韓国海軍, 日本漁船再び捕獲」; 日韓漁業協議會, 前掲書, 44쪽.

58) 《東亞日報》, 1952.9.23, 「主權線侵犯時發砲」.

59) 外務省, 『日韓国交正常化交渉の記録』 総説Ⅲ(第6次日韓会谈文書公開, 文書番号 1915), 46쪽.

60) Robert Murphy, 「Security information」, RG 84, Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, Entry 2846, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1953-55, Box. 4.

해 <그림 3>와 같은 방위수역(클라크라인)을 선포했다. 이 선포는 해양주권선을 둘러싼 한·일 간 충돌을 막기 위한 목적도 있었을 것이다. 방위수역의 범위는 해양주권선보다 약간 좁다. 한국은 울릉도와 독도를 방위수역 안에 넣도록 클라크에 요청했으나, 이는 전시를 감안한 일시적인 봉쇄선이라는 이유로 받아들여지지 않았다.<sup>61)</sup>

유엔군은 방위수역 선포 당시 특히 “일본 어선도 그 활동이 중요하지 않다고 간주되는 경우는 적용을 받는다”고 발표했다.<sup>62)</sup> 그렇다면 일본 어선은 방위수역 내에서 조업을 할 수 없기 때문에 한국 어민들은 이를 환영했으며 한국군은 나포 체제를 강화했다. 10월 4일 한국 정부는 대통령 긴급명령 제12호에 의한 포획심판령 및 대통령령 제703호로서 고등포획재판소를 개설하여 이승만라인을 침범하는 일본 어선에 대해 강력한 단속활동을 전개했다.<sup>63)</sup> 실제로 단속하는 해양경찰대도 내무부에서 해무청으로 이관하고 단속 체제를 강화했다. 10월 13일 제주도 동쪽에서 방위수역을 침범한 일본어선 40 수척에 대해 한국 군함 3척이 총격을 가하여 규슈(九州) 지방 어선 제2 고헤이마루(こうへいまる)를 포획했다. 그러나 한국군은 이 어선을 곧 석방했다.<sup>64)</sup> 또한 25일에는 제주도 남쪽에서 일본 순시선 이키(いき)를 총격, 정지시키고 입검했다.<sup>65)</sup>

이 당시 일본 수산청의 조사에 의하면, 일본은 방위수역 안에서 어선 1,753척, 어부 31,961명이 출어하고 연간 어획고 74억 엔을 올리고 있었다.<sup>66)</sup> 만약 이들이 출어하지 못하면 심각한 사회 문제를 야기한다. 외무성이 주일 미국대사관에 방위수역으로의 출어가 가능한지를 문의했으나, “유엔군 군사 행동의 수행을 저해할 요소가 된다고 생각되면 퇴거하도록

61) 水友會, 『現代韓國水産史』, 水友會, 1987, 1161쪽.

62) 日韓漁業協議會, 前掲書, 44쪽.

63) 최종화, 『현대 한일 어업 관계사』, 세종문화사, 2000, 26쪽.

64) <朝日新聞>, 1952.10.15, 「三隻は韓国軍艦」.

65) 森須和男, 前掲論文, 93쪽.

66) 參議院法制局, 『李承晩ラインと朝鮮防衛水域』, 1953, 40쪽.

경고한다”는 회답이 14일에 있었다. 이로써 외무성은 출어가 가능하다고 판단하고, 미국대사관에 일본 어선에 증명서를 발급하고 표지를 붙여 출어시킬 것을 전했다. 또한 ‘한국 측 불법행위의 단속을 피하기 위해 미국 정부 및 유엔군사령관에 주선을 당부했다.’<sup>67)</sup> 그러나 머피는 20일 외무성에 “일본 어선은 작전 상 무해(無害)통항선으로 인정할 수 없다”는 이유로 방위수역 안의 출입을 금지한다는 뜻을 전했다.<sup>68)</sup> 이 때문에 방위수역에 출어하는 어선은 1/3로 줄었다고 한다.<sup>69)</sup>

이런 혼란에 대해 아사히신문은 “일본 어선은 별로 다른 나라 어선과 차별 대우를 받을 것 없이 출어가 가능하며, 암암리에 유엔군이 그 점에 대해 이해하고 있다”는 것처럼 외무성은 설명했다. 어선에 ‘출어 확인 교부증(出漁確認交付証)’을 발행하여 일장기 및 표지를 붙이고 출어하도록 지도했는데, 그렇게 일본 정부가 인정한 배라도 유엔군에 의해 강제적으로 방위수역 외로 쫓겨났다라고 보도하고, 외무성 판단이 잘못된 것을 비판했다.<sup>70)</sup> 실제로 나가사키현(長崎縣) 사세보(佐世保)에 주둔하는 유엔군 해군 관계자도 방위수역에 들어가지 않도록 일본 어선에 경고하고 있었으므로<sup>71)</sup> 외무성의 지도는 너무 무모했다. 아사히신문은 방위수역으로의 출어 문제에 대한 “외무 당국의 실태”에 대해 “어업 문제를 통해 드러난 그 무능함은 국민을 너무나 실망시켰다”고 엄히 비판했다.<sup>72)</sup>

### 3) 다이호마루(大邦丸)사건

외무성의 방위수역에 관한 자의적인 해석이 불행한 다이호마루(大邦丸

67) 外務省, 앞의 책 『日韓國交正常化交渉の記録』 総説 III, 3・51.

68) 《朝日新聞》, 1952.10.23, 「出漁は認められず」; 日韓漁業協議會, 前掲書, 48쪽.

69) 《朝日新聞》, 1952.11.16, 「ラチのあかぬ「防衛水域」」.

70) 《朝日新聞》, 1952.12.26 社説, 「出漁問題に対する外務当局の失態」.

71) 《朝日新聞》, 1953.2.20, 「韓国に嚴重抗議」.

72) 《朝日新聞》, 1952.12.26 前掲社説.



事件) 사건 원인의 하나가 되었다. 1953년 2월 4일 후쿠오카(福岡)시를 본거지로 하는 제1 및 제2 다이호마루가 제주도 서쪽에서 방위수역을 침범했다. 한국 순시선이 이들에게 정선을 명했다. 순시선에는 해군 헌병이 동승하고 있었으나 유엔군 관할에 있지 않았다. 곧 제2 다이호마루는 명에 따랐는데 제1 다이호마루는 도주했기 때문에 순시선이 총격하고 승조원 1명이 부상했다. 제1 다이호마루도 정지했으므로 순시선은 이들을 나포했다.<sup>73)</sup> 순시선은 다이호마루 2척을 제주도로 연행하고 부상자를 병원에 옮겼으나 부상자는 사망했다.

사건의 처리를 보면, 사세보 주재 ‘조선 연안 봉쇄 호위 사령관’이나 ‘한국 주재 무관’ 등의 주선으로 다이호마루는 석방되고, 16일 유엔군에 호위되어 사세보로 돌아왔다. 이 배는 이틀 후 사세보 미군기지에서 석방되었다.<sup>74)</sup> 한국에서 석방될 때 다이호마루는 유엔군 ‘방위수역 봉쇄 사령관’으로부터 “앞으로 일본 어선은 일체 방위수역에서 조업할 수 없다. 만약 조업할 경우 나포하고 어선은 반환하지 않겠다”고 언도되었다.<sup>75)</sup> 역시 방위수역으로의 출어가 가능하다고 장담한 외무성의 설명이 크게 잘못된 것이었다. 방위수역은 출입금지이며, 따라서 나포도 있을 수 있었던 것이다.

다이호마루 선주는 유엔군 고급장교에게 손해배상의 청구를 하지 않겠다고 약속했다.<sup>76)</sup> 다이호마루는 들어가면 안 되는 곳에 침입했고 정지 명령을 받았음에도 이를 따르지 않고 도주했으므로 사건이 일어난 것이었으므로 도저히 손해배상을 청구할 수 있는 입장이 아니었다. 그러나 일본 정부의 생각은 달랐다. 일본 외무성은 한국 정부에 ① 불법행위에 대한

73) 나포 지점은 2월 25일자 《朝日新聞》에 따르면, 제주도 서북쪽 10마일(농림 274구), 日韓漁業協議會의 앞의 책 71쪽에 따르면, 제주도 서쪽 20해리(농림 283구), 한국정부 공보처 발표에 따르면, 동경 126도 6분, 북위 33도 29분이지만 어느 것도 방위수역 안에 있다.

74) 森須和男, 前掲論文, 113쪽.

75) 日韓漁業協議會, 前掲書, 72쪽.

76) 위의 책, 77쪽.

사과, ② 책임자의 처벌, ③ 손해배상, ④ 재발 방지를 요구했다. 당연히 한국 정부는 총격이 합법적이었다고 반론하고 요구를 거부했다.<sup>77)</sup>

이 사건에 대해 앞에 쓴 바와 같이 박유하가 오해하여 “독도 때문에” 사살 사건이 일어났다고 썼지만, 사살 사건은 유엔군 방위수역에서 일어난 것이며 독도와는 무관하다. 결코 “독도 때문에” 사건이 일어난 것이 아니다. 한편 박유하가 참고로 한 시모조 마사오의 저서는 “1월 12일 이승만 대통령이 ‘평화선’ 안에 출어한 일본 어선의 나포를 지시, 2월 4일에는 일본의 제1 다이호마루가 나포되고 어로장(漁勞長)이 사살되는 사건이 일어났다”고 적었다.<sup>78)</sup> 시모조는 사건이 방위수역 안에서 일어났다는 사실을 언급하지 않았는데 이는 사건의 본질을 왜곡하는 것이다.

한국은 이즈음부터 ‘해양주권선’ 대신에 ‘평화선’이라는 용어를 사용하기 시작했다.<sup>79)</sup> 한편 한국전쟁은 1953년 7월 27일에 휴전협정이 맺어졌다. 이에 따라 8월 27일 유엔군은 방위수역의 운용을 정지했다. 방위수역의 존속 기간은 11개월이었는데 이 사이에 나포된 일본 어선은 1952년 12월에 3척, 다음해 2월에 3척, 3월에 3척, 모두 9척이었다.<sup>80)</sup>

#### 4) 이승만라인 수호

1953년 8월 27일에 방위수역의 운용이 정지되자, 다음날에는 일본 어선들이 대거 이승만라인 안으로 들어갔다. 남해에서는 고등어의 성어기인 지라 일본어선 60척이 발견되었기 때문에 순천경찰대가 현장에 출동했다.<sup>81)</sup> 한국 군정은 일본 어선을 9월 6일에 1척, 7일에 2척을 나포하여 이

77) 위의 책, 73쪽.

78) 下條正男, 前掲書, 145쪽.

79) 박창건, 「한일어업협정 전사(前史)로서의 GHQ-SCAP 연구」, 『日本研究論叢』 39호, 2014, 49쪽.

80) 森須和男, 前掲論文, 93쪽.

81) 《京郷新聞》, 1953.9.5, 「警察隊現地出動」.

승만라인을 단호하게 지킨다는 의사를 표시했다. 또한 군함 115호는 제주도 부근을 순회하고 있던 일본 수산청 감시선 제1 세이요마루(成洋丸)에 대해, 7월 24시를 기해 이승만라인 안으로 일본어선이 출입하는 것을 엄중히 금지하므로 부근에 있는 어선들에게 시급히 연락하도록 통고했다.<sup>82)</sup> 8일 내무부 치안국장 문봉제는 이승만라인과 영해를 침범하는 어선을 발견하면 즉시 나포할 것이며 정선 명령에 응하지 않고 도주하는 선박에 대해서는 발포할 방침이라고 말했다.<sup>83)</sup>

이런 경고에도 불구하고 일본어선 중에는 “[한국 감시선을] 두려워하여도 할 수 없다고 각오를 단단히 하여 조업하고 있는 배도 있다”고 한다. 이런 일본 어선에 의해 제주도 근해는 100척을 넘는 어선들의 어화(漁火)로 ‘불바다’를 이루고 있다고 한다.<sup>84)</sup> 해군은 이런 어선을 9월에 32척, 10월에 13척, 11월에 3척 나포했고, 9월 27일에는 일본 수산청 감시선 제2 교마루(第2京丸)를 나포했다.<sup>85)</sup> 12월 한국 정부는 ‘어업자원보호법’을 시행하여 위반자에게는 3년 이하의 징역·금고 혹은 50만 원 이하의 벌금을 부과하고 어선·어구·어획물 등을 압수하는 벌칙을 정했다. 나포된 일본 어선의 추이는 〈그림 2〉와 같다.

또한 이 시기는 독도 분쟁이 격화된 시기였다. 일본 정부는 독도를 탈취하기 위해 6월부터 12월까지 순시선을 17번 파견하였고, 독도에 일본 영토 표지를 4번이나 세웠다. 이런 일본의 침략에 한국 측이 반발하여 7월에는 독도에 침입한 일본 순시선 ‘헤쿠라(へくら)’를 문책하고 도망가는 헤쿠라를 총격했다.<sup>86)</sup> 이런 독도 분쟁 및 이승만라인 문제로 인해 한·일 관계는 극도로 악화되었다.

82) 《朝日新聞》, 1953.9.7, 「李ライン追出通告」; 日韓漁業協會, 前掲書, 82쪽.

83) 《東亜日報》, 1953.9.9, 「日漁船領海侵犯斷念視」.

84) 《毎日新聞》, 1953.9.9, 「豊漁、夜は火の海の盛漁」.

85) 森須和男, 前掲論文, 93-96쪽.

86) 박병섭, 「1953년 일본 순시선의 독도 침입」, 『독도연구』 17호, 2014, 209쪽.

## 5. 이승만라인의 정당성을 둘러싼 논쟁

이승만라인 문제가 한·일 간에 본격적으로 논의된 것은 1953년 10월 8일부터 시작된 제3차 한·일회담 때였다. 이 회담의 계기는 일본 어선의 대량 나포였다. 이 회담의 어업위원회에서 일본 측은 이승만라인에 관해 다음과 같이 주장했다.<sup>87)</sup>

① 공해를 일반적으로 구획하고 외국선이나 외국인에 관할권을 미치게 하는 것은 국제법·국제관습법에 반한다. 따라서 거기서 국내 법규로서 강제 조치를 행하는 것은 중대한 국제법 위반이다. ② 어족 보호를 위해서는 관계국 간에 과학적 근거를 바탕으로 하여 보존 조치를 취하는 것이 효과적이며, 그 선례도 있다. 일방적인 관할권 설정은 불가하다. ③ 어업 능력의 차이 등 혹은 분쟁의 방지라는 것은 관할권 설정의 근거가 될 수 없다. ④ 양국 어업의 공존공영을 도모하는 구체적인 조처에 관해서는 일본 측에도 고려한 것이 있다.

이에 대해 한국 측은 다음과 같이 반론했다. 반론 속에서 한국 측도 이승만라인을 ‘리라인’이라고 부르고 있었다.<sup>88)</sup>

① 1951년 10월 한국은 샌프란시스코 강화조약에 따라 어업 문제 교섭을 일본에 제의했으나, 일본 측은 조약 발효에 따라 맥아더라인이 사라지면 한국 연안의 한국이 보존하고 있는 어장에서 자유로운 조업을 할 수 있다고 예상하고 교섭에 성의를 보이지 않았고, 준비가 되지 않았다고 하며 응하지 않았다. 또한 어업 문제가 해결될 때까지는 존중해야 할 맥아더라인을 무시하여 이를 침범하는 등 일본 측 성의는 의문이었다. 이 때문에 한국은 부득이 1952년 1월에 리라인을 선포했다.

② 어업 기술이 발달된 까닭에 자원이 감소하고 있다. 이는 한국 측 자료가 말하는 바이다. 자원의 고갈을 막고 어족을 보호 육성하고, 어업 자

87) 外務省, 「日韓交渉報告(再八)」, 1953.10.14, 日韓會談公開文書番号 177.

88) 외무부 공개 자료, 「제3차 한일회담(1953.10.6-21) 어업위원회 회의록」.

원의 계속적 개발을 가능하게 하는 것은 연안국의 권리이며 의무이다. 일찍이 한국은 융희(隆熙)시대로부터 총독일제시대, 전후에는 맥아더라인이나 리라인, 클라크라인에 따라 한국만이 계속해서 어업 자원의 보존이나 개발을 했다.

③ 트루먼선언이 말하듯이 실질적으로 연안국 일국만이 이해관계를 가지는 수역에 대해서는 연안국이 일방적으로 어업관할수역을 설정하는 것이 가능하다. 한국은 앞으로 어족의 보호를 도모하고 어업 능력에 차이가 있는 한·일 어민들의 어업 교착(交錯)이나 일본 어민들의 남획으로 인해 생길 수 있는 분쟁을 방지할 목적으로 리라인을 선언했다.

④ 선언에서 주권이라는 말을 쓰고 있으나 이는 제4항에서 항해의 자유를 인정하고 있는 것으로 알 수 있듯이 선언은 영해를 확장시키는 것이 아니라 어업의 관할권을 주장한 것에 지나지 않으며 기본 취지는 트루먼 선언과 다름이 없다.

한국 측 주장에 대해 일본 측은 다음과 같이 반론했다.<sup>89)</sup>

① 1951년 당시 일본은 일·미·캐 어업회의 준비에 바빠서 한국과의 교섭을 시작할 수 없었던 것이며 일본은 결코 교섭을 연기하려고 했던 것이 아니다. 실제로 다음해 2월 평화조약 발효 전임에도 불구하고 일·한 회담에서 어업 문제를 다루었다. ② 트루먼선언에 관한 한국 측 해석은 완전한 오해다. ③ 한국의 리라인 강제 조치에 관한 실제 행동은 어업 목적에 한하지 않으며 주권의 전면적 발동과 다름이 없다. ④ 맥아더라인은 연합군이 일본의 점령 정책상 행한 것이며 동 라인이 사라지면 일본 어선이 공해에서 자유롭게 조업할 수 있는 것은 당연하다.

이처럼 일본 정부는 ‘공해 자유의 원칙’을 출발점으로 삼았는데 이에 대해 한국정부는 남미 등 국제적인 선례를 바탕으로 ‘어업관할수역’의 설정을 출발점으로 하였다. 실제로 세계 각국은 일본의 선진적인 어업 기술을 구사한 약탈어업에서 연해어업을 지키려는 경향이 강해져, 세계적으로

89) 外務省, 前掲「日韓交渉報告(再八)」.

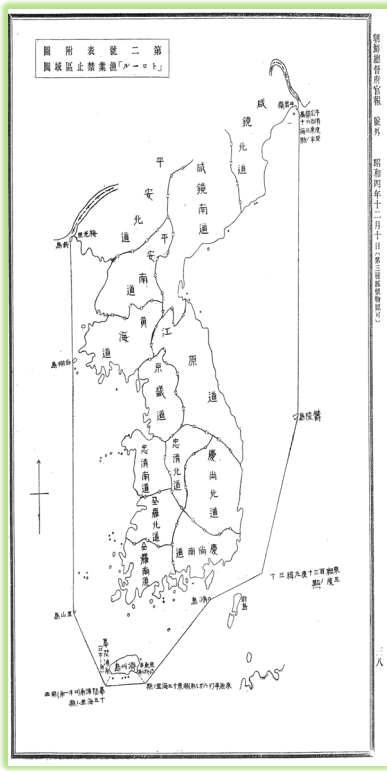
‘공해 3해리 설’로부터 트루먼선언을 거쳐, 어업 발전도상국을 중심으로 대륙붕을 보호하기 위한 움직임으로 이동하고 있었다. 이런 경향은 이윽고 공해를 12해리, 배타적경제수역(EEZ)을 200해리로 하는 새로운 해양 질서에 도달했는데 그 당시는 과도기에 있었다고 볼 수 있다. 즉 한·일 간 어업 대립은 어업의 신질서와 구질서의 대립이었다.

한·일 양국의 기본적인 입장 차이는 너무나 컸다. 게다가 양국민의 상대방에 대한 나쁜 감정이 겹쳐서 이승만라인 및 어업 교섭은 난항을 겪었다. 그러나 양국은 교섭의 결렬을 피하고 다음 회의에서는 어족 보존 구역 등 구체적인 안을 내기로 했다. 그러나 다음 회의는 재산·청구권 위원회에서의 구보타 간이치로(久保田貫一郎) 망언 탓으로 결렬되고 말았으며, 이후 5년 동안 회담이 중단되었다. 그사이 한국은 앞의 ‘어업자원보호법’을 성립시키고 이승만라인을 침범한 일본 어선을 계속 나포했다.

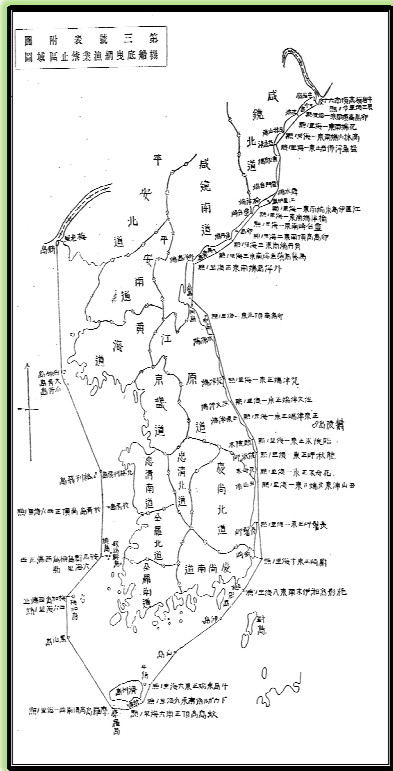
## 6. 일본정부 성명의 ‘자발적 조치’

일본 정부가 맺은 미·캐·일 어업조약은 어업관할권에 관한 체약국의 주장을 해치는 것으로 간주하면 안 된다고 규정하고 체약국의 어업관할권을 존중하고 있었다. 게다가 일본은 자발적 조치로 서경 175도 동쪽의 연어잡이 등을 억제한다고 약속했으므로 ‘공해 자유의 원칙’을 스스로 포기했다. 이처럼 일본이 자발적 조치로서 공해에서의 어업을 억제한 예는 이것이 처음이 아니다. 일제강점기에 일본은 ‘내지(内地)’ 및 ‘외지(外地)’ 근해 공해상에 어업관할구역을 설정하고 자원을 고갈시킬 우려가 있는 어업을 억제하고 있었다. 구체적으로 말하면 ‘외지’인 조선에서는 조선총독부가 1929년에 어업령 시행규칙을 정하여 트롤어업을 <그림 4>의 구역에서,<sup>90)</sup> 저인망어업을 <그림 5>의 구역(이들을 ‘총독부라인’으로 약칭)에서 금지했다.

90) 지철근, 『한일어업분쟁사』, 한국수산신보사, 1989, 41쪽.



〈그림 4〉 1929년 어업령 시행규칙에 의한 트롤어업 금지 구역



〈그림 5〉 1929년 어업령 시행규칙에 의한 저인망어업 금지 구역

한편 일본은 앞에 기술한 바와 같이 정부 성명(1951.7.13)에서 각국과 어업 교섭을 하는 동안 “국제적 혹은 국내적으로 이미 초처된 모든 수역에 있는 현 보존 어장에서, 그리고 일본 국민 혹은 일본 등록 선박이 쇼와(昭和)15년[1940]에 조업하지 않았던 어장에서는 자발적 조치로서, 다만 일본이 가지는 국제적 권리의 포기를 의미할 것 없이, 일본 거주 국민 및 일본 등록 선박에 대해 어업 조업을 금지할 것을 다시 명언한다”고 약속하고 있었다. 따라서 일본 정부는 자발적 조치로서 총독부라인을 지킬 의무가 있었으며 “맥아더라인이 사라지면 일본 어선은 공해에서 자유롭게

조업할 수 있다”는 발언은 일본 자신의 공약을 깨는 것이다.

일본 정부는 이 총독부라인을 한·일회담이 시작되기 직전에 확인하고 있었다. 1951년 1월 31일 ‘일·한 어업 교섭 제4회 사전 협의’에서 수산청 해양2과 과장 마스다(栲田)가 식민지 조선의 “보호 수역 라인은 지금의 리라인과 대체로 비슷한데 동쪽에서는 조금 좁다”고 보고하고, “리라인이 당시 것과 관련이 있다면 당시의 생각을 반박하는 재료를 모아야 한다”고 발언했다.<sup>91)</sup> 그는 한국 측이 이승만라인을 총독부라인과 관련시킬 것을 걱정했다. 이 걱정은 적중했다. 회담에서 일본이 이승만라인 철폐를 들고 나왔을 때 한국 측은 그 정당성을 바로 일본인들이 설정했던 트롤어업 금지구역 설정의 배경을 인용 반박자료로서 사용했던 것이다.<sup>92)</sup>

이 총독부라인은 일본에게는 문제가 많았다. 총독부라인 안에 있는 제주도 북쪽은 좋은 어장이기 때문에 일본이 ‘자발적 조치’로 어업을 억제하는 것은 원하지 않았다. 앞의 사전 협의에서 수산국 차장 나가노(永野)는 “현재 제주도 북부 해면을 모두 [금지구역으로 하는 것은 좋지 않다”고 밝혔다. 이처럼 일본은 앞의 정부 성명에서 약속한 의무를 수행할 자세를 보이지 않았고, 한국에 대해서는 일체 관할수역을 인정할 수 없다는 주장을 고집했다.

이런 일본의 자세는 미국 같은 대국에 대한 경우와는 전혀 다르다. 일본은 소련이나 중국이 어업관할수역을 설정하고 일본 어선을 나포해도 거의 항의하지 않고 묵인했는데, 한국이 설정한 어업관할수역에 대해서는 심하게 반발했다. 이런 차이는 일본의 한국에 대한 국민감정으로부터 나오는 것이다. 한국에 대한 일본인의 감정에 관해 자유당 국회의원 사사키 모리오(佐々木盛雄)는 국회에서 “나라가 패배했다고 하나 이 지구상 하나의 약소국인 한국으로부터 일본이 [독도나 나포문제에서] 이런 굴욕을 받고도 꿈쩍도 못한다, 참으로 추태가 아니냐”고 노골적으로 발언했

91) 浅野豊美ほか, 前掲書, 第1期 7卷, 8-9쪽.

92) 지철근, 앞의 책, 41-42쪽.



다.<sup>93)</sup> 사사키는 소련 같은 대국에는 순순히 복종했지만, 약소국인 한국에 의한 나포는 굴욕이며 용납할 수 없다는 이중적인 태도를 솔직히 말했다. 그러나 이는 특별한 견해가 아니다. 마이니치(毎日)신문은 사설(1953.9.9)에서 “리라인의 일방적인 조치”나 “다케시마(독도)의 불법점거” 등 “한국의 잇따른 모일적(侮日的) 폭거에 관해 국민은 분노하기 시작했다”고 쓰고, 한국이 일본을 모멸하고 있다고 보았다. 이처럼 이승만라인이나 독도 문제에 관해서는 “나쁜 자는 한국이라는 것이 정부, 야당을 포함하여 이미 일본인 전체의 공통 인식”으로 되고 있었으며,<sup>94)</sup> 일본의 이중적인 태도나 어업의 새 질서 등을 냉정하게 보는 목소리는 거의 없었다.

## 7. 맺음말

제2차 세계대전 이전 일본은 ‘공해 자유의 원칙’을 명분으로 세워 세계 각지의 좋은 어장에서 ‘마구잡이 어업’을 벌였으므로 ‘약탈어업’이라는 비난을 받고 있었다. 그뿐만 아니라 소련에서는 일본해군의 무력을 배경으로 하여 소련 영해 안에서 게 잡이 등을 했다. 이런 해적어법이나 약탈어업의 피해를 입은 세계 각국은 대전 후 일본 어선에 엄한 눈을 돌려 그 대책에 나섰다.

미국은 영해에 접속하는 공해에 어업관할수역을 설정한다는 트루먼선언을 발표함과 동시에 연합군최고사령관(SCAP)을 통해 일본 어선의 활동범위를 맥아더라인 안으로 제한했다. 남미나 아시아 여러 나라는 트루먼선언을 환영하여 잇따라 대륙붕선언을 발표하고 공해에 어업관할수역을 설정했다. 세계적으로 어업의 새 질서가 형성되어가고 있었다.

한편 식량 부족에 시달리는 일본에서는 정부의 무모한 어선 건조 허가 와 융자로 인해 어선이 과잉으로 되었고, 과당경쟁에서 일본 어민들의 수

93) 衆議院外務委員會, 1953.10.28.

94) 加藤晴子, 「戦後日韓関係史への考察」, 『日本女子大学紀要』文学部 28号, 1978, 27쪽.

입이 급격히 줄었다. 어민들은 필연적으로 맥아터라인을 침범하게 되었고, 한국 남해, 오호츠크 해, 황해, 동중국해 등으로 출어했다. 그러나 일본 정부나 SCAP은 이를 거의 단속하지 않았다. 부득이 소련을 비롯한 극동 각국은 독자적으로 단속을 시작하여 1952년 2월까지 350척에 달하는 일본 어선을 나포했다.

이런 상황에서 일본이 독립하고 맥아터라인이 사라지게 되면 일본의 약탈어업이 재개될 것이 분명했으므로 각국은 대책을 세웠다. 중국은 공해상에 화동라인(1950)을 설정하고 일본 어선의 나포를 시작했다. 한국도 공해상에 해양주권선(이승만라인, 1952)을 설정하고 계속해서 일본 어선을 나포했다. 미국은 트루먼선언을 실시하는 대신에 미·캐·일 어업조약(1952)에서 서경 175도 동쪽에서 일본이 연어·송어잡이 등을 자발적으로 억제하도록 규정했다. 호주는 대륙붕선언(1953)을 선포하는 등 일본의 진주조개 채취를 막았다. 소련은 불가닌라인(1956)을 선포하고 일본 어선의 조업을 제한해 놓고 곧 어업조약을 맺었다.

이런 각국의 정책에 대해 일본 정부는 이중적인 태도로 대처했다. 미·캐·일 어업조약은 훗날 일본에서 ‘공해 자유의 원칙’에 어긋난다고 하여 철폐 논쟁이 일어났는데, 그런 조약을 일본은 감수했다. 게다가 일본 정부는 훗날의 한·일 어업 교섭 등을 고려하여 이 조약에서 ‘공해 자유의 원칙’이 인정됐다고 강변했다. 또한 중국의 화동라인에 대해서는 항의하지 않고 묵인했다. 게다가 화동라인을 인정하는 중·일 민간어업협정을 지원하고 때로는 화동라인을 일본 순시선이 지켰다. 소련에 대해서는 불가닌라인을 인정해 어업 교섭을 시작했고, 결국은 불가닌라인보다 훨씬 넓은 어업 규제선을 받아들였다. 호주에 대해서는 어업관할수역에 항의는 했지만 아라프라 해에서의 진주조개 잡이를 자발적으로 억제했다. 이처럼 일본은 대국이 제시한 어업관할수역을 순순히 받아들였거나 혹은 자발적으로 어업을 억제했지만, 한국에 대해서만은 1950년대에는 ‘공해 자유의 원칙’을 강력히 주장하고 어업관할수역을 일체 받아들일려 하지 않았다.

그러나 한국에 대한 주장은 일본 자신의 공약에 반한 것이었다. 일본은 1940년 당시 일본이 조업하지 않았던 국내외 보존 어장에서는 조업을 자발적으로 억제하겠다는 정부 성명(1951.7.13)을 발표했다. 그렇다면 일제강점기에 일본은 조선 주변 공해에 어업관할수역인 총독부라인을 설정하고 트롤어업 등을 금지하고 있었으므로 공약에 따라 일본은 당연히 그 어업관할수역을 존중해야 한다. 그럼에도 불구하고 일본 정부는 한국에 대해서만 일제 어업관할수역을 인정하려 하지 않았다.

이런 강경한 자세의 배경에는 일본의 이중적인 국민감정이 있었다. 대국이 설정한 어업관할수역에 대해서는 순순히 복종하고 어선이 나포 당하더라도 가만히 받아들였지만, 일본의 식민지였던 ‘약소국’ 한국이 어업관할수역을 설정하고 일본 어선을 나포한다는 것에 대해서는 도저히 참을 수가 없다는 태도를 보였다. 심지어는 이승만라인이나 다케시마독도 문제에 관해서는 모두 한국이 나쁘다는 의식이 일본인 전체의 공통 인식으로 발전했다.

이런 일본인의 공통 인식의 잔재를 이용하여 외무성이나 시마네현 등은 독도에 관한 팸플릿에서 반드시 이승만라인을 넣어 기술한다. 특히 시마네현 팸플릿 『다케시마, 돌아오라 섬과 바다』는 이승만라인의 설정으로 인해 다케시마독도에서 시마네현민의 강치잡이가 중단하지 않을 수 없게 되었고, 이 섬 주변에서 많은 일본 어선이 나포당했다는 오해를 줄 만한 내용을 기술하고 있다. 이런 영향을 받았는지 언론에서는 아사히신문까지 다케시마독도 주변 이승만라인에서 일본 어선이 다수 나포 당했다는 기사를 쓰게 되었다. 이런 오해는 일본인뿐만 아니라 박유하 같은 한국 지식인까지도 “독도 때문에” 일본인 어부가 사살되었다고 믿게 만든 것이다. 이런 이승만라인이나 독도에 대한 오해는 하루라도 빨리 불식되어야 한다.

【참고문헌】

한국어

- 다케우치 다케시, 『독도=죽도 문제 ‘고유영토론’의 역사적 검토 II』, 선인, 2010.
- 박병섭, 「1953년 일본 순시선의 독도 침입」, 『독도연구』 17호, 2014.
- 박유하, 『화해를 위해서』, 뿌리와이파리, 2005.
- 박창건, 「한일어업협정 전사(前史)로서의 GHQ-SCAP 연구」, 『日本研究論叢』 39호, 2014.
- 水友會, 『現代韓國水産史』, 水友會, 1987.
- 외무부, 「제3차 한일회담(1953.10.6-21) 어업위원회 회의록」.
- 지철근, 「어업관할수역(평화선)과 최근 각국 어업조약의 국제적 동향」, 『국제법학회 논문집』 제2호, 1957.
- \_\_\_\_\_, 『한일어업분쟁사』, 한국수산신보사, 1989.
- 최영호, 「한국과의 어업협정 교섭을 위한 1952년 일본 측 기본방침에 관한 연구」, 『동북아역사논총』 50권, 2015.
- 최종화, 『현대 한일 어업 관계사』, 세종문화사, 2000.

영어·일본어

- Foreign Relations of the United States 1951*, Vol.6.
- Robert Murphy, 「Security information」, RG 84, Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, Entry 2846, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1953-55, Box. 4.
- 加藤晴子, 「戦後日韓関係史への考察」, 『日本女子大学紀要』 文学部 28号, 1978.
- 金東祚, 『韓日の和解』, サイマル出版会, 1993.
- 菊池努, 「オーストラリアの対日講和外交」, 『サンフランシスコ講和』, 東京大学出版会, 1986.
- 緑間栄, 『海洋開發と国際法』, 近代文芸社, 1995.
- 大日本水産会, 『大日本水産会百年史』 後編, 大日本水産会, 1982.
- 藤井賢二, 「島根県の漁業者と日韓漁業紛争」, 『第2期「竹島問題に関する調査研究」中間報告書』, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「韓国の海洋認識—李承晩ライン問題を中心に」, 『韓国研究センター年報』 11卷, 2011.
- 毎日新聞社, 『対日平和条約』, 毎日新聞社, 1952.

- 朴炳涉, 「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島=独島問題(2)」, 『北東アジア文化研究』 39号, 2014.
- \_\_\_\_\_, 「竹島=独島漁業の歴史と誤解(2)」, 『北東アジア文化研究』 34号, 2011.
- 朴裕河, 「和解のために」, 『atプラス』14号, 2012.
- 森須和男, 「李ラインと日本船拿捕」, 『北東アジア研究』 28号, 2017.
- 水産庁編, 『水産業の現況』 1952.
- 外務省, 「日韓交渉報告(再八)」, 1953.10.14, 日韓会談公開文書番号 177.
- \_\_\_\_\_, 『日韓国交正常化交渉の記録』 総説 III(第6次日韓会談文書公開, 文書番号 1915).
- \_\_\_\_\_, 『日韓国交正常化交渉の記録』 XV, 「竹島問題」(公開文書番号 910).
- 日本農業研究所, 『農林水産省百年史』 中巻, 日本農業研究所, 1980.
- 日韓漁業協議会, 『日韓漁業対策運動史』, 日韓漁業協議会, 1968.
- 参議院法制局, 『李承晩ラインと朝鮮防衛水域』, 1953.
- 川上健三, 『戦後の国際漁業制度』, 大日本水産会, 1972.
- 浅野豊美・吉沢文寿・李東俊, 『日韓国交正常化問題資料』, 現代史料出版, 2010.
- 天川晃 [ほか]編, 『GHQ日本占領史(第42巻) 水産業』, 日本図書センター, 2000.
- 片岡千賀之, 「日中韓漁業関係史」, 『長崎大学水産学部研究報告』 87号, 2006.
- 下條正男, 『竹島は日韓どちらのものか』, 文春新書, 2004.
- 海上保安庁, 『海上保安庁30年史』, 1979.

<Abstract>

## **Japanese pirate fishing method and plunder fishery and misunderstandings for the Peace line and Dokdo**

Byoungsup Park

There are serious misunderstandings about the Peace line (Lee Seungman line) in Japan. It is Japanese common understanding that a declaration of the Lee Seungman line is illegal against principle of 'free on the high seas'. Utilizing recent Japanese official documents and materials, this paper clarifies such misunderstandings and studies details, background and history of the Lee Seungman line.

Before the World War II, many countries suffered from Japanese pirate fishing method or plunder fishery. Soon after the World War II, keeping them in mind, USA announced Truman declaration and restricted Japanese fishery within the MacArthur line. These policies are welcomed by many countries and made worldwide trend to set exclusive fishery zone. Also, Korea declared it, Lee Seungman line to prepare for abolition of the MacArthur line. For these measures, Japanese correspondence was double standard. Japanese government accepted exclusive fishery zones decided by power countries such as USSR or China, also accepted a fishery treaty between USA, Canada and Japan, which posed restriction to Japanese fishermen only. But they never accepted exclusive fishery zone by the lesser power, Korea. This stance is contrary to Japanese pledge to avoid fishery of their own accord at preserved fisheries

in and out Japan which Japanese did not fish in 1940 at. At that time, there was the preserved fishery off Korea. It was the regulated line by the Governor-General of Korea, similar to the Lee Seungman line.

Key words: Truman Declaration, MacArthur line, the Lee Seungman line, the preserved fishery, the regulated line by Governor-General of Korea.

이 논문은	2017년 5월 25일에 투고하여
	2017년 6월 3~25일에 심사하여
	2016년 6월 26일에 게재 · 결정됨