



제 426회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

중국의 서해 잠정조치수역 내 양식시설 무단 설치 행위로 인한 해양권익 침해 규탄 및 한·중 어업질서 회복 촉구 결의안 검 토 보 고

■ 정희용의원 대표발의(의안번호 제2210076호)

2025. 6.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 최 선 영

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유	1
III. 주문	2
IV. 검토의견	4
1. 제안취지	4
2. 결의안에 대한 검토의견	7

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 정희용의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2025. 4. 23.
3. 회 부 일 : 2025. 4. 23.

II. 제안이유

중국이 서해 잠정조치수역에서 사전 협의 없이 무단으로 양식시설 등의 대형 구조물을 설치하는 것은 대한민국의 해양 권익을 침해하고, 한·중 간 어업 협력 질서를 심각하게 훼손하는 행위임. 해당 수역은 양국이 공동 관리하는 지역으로, 중국의 일방적인 시설 설치에 한국 어민들의 조업권을 침해하고 해양 자원의 공정한 이용을 방해하고 있음.

이에 대한민국 국회는 중국의 일방적 행위를 강력히 규탄하며, 대한민국 정부가 해양 권익을 수호하고 한·중 어업 질서를 회복할 실질적 대응책을 마련할 것을 촉구하고자 함.

III. 주문

서해는 한·중 간 관할권 주장이 중첩되는 수역으로 양국은 2001년 「한·중 어업협정」 체결을 통해 서해에서의 어업활동을 규율하고 있

으며, 중국은 최종 경계확정을 하기 전까지 일방적인 행위를 자제해야 할 의무가 있다.

그러나 중국은 서해 한·중 잠정조치수역(PMZ)에 대한민국과 사전 협의 없이 양식시설 2기(선란1호, 선란2호)와 양식 보조시설 1기를 무단으로 설치하여 대한민국의 해양 권익을 심각하게 침해하였고, 이를 향후 한·중 간 어업 질서와 해양 안전을 위협할 행위로 규정하며 대한민국 국회는 다음과 같이 결의한다.

1. 대한민국 국회는 중국이 서해 잠정조치수역 내에서 대한민국과 협의 없이 양식시설 등의 대형 철골 구조물을 설치한 행위를 강력히 규탄하며, 해당 구조물이 대한민국의 해양 관할권과 해양 권익을 침해하는 행위임을 분명히 한다. 이에 중국 정부는 즉각 해당 구조물을 철거하고, 향후 이와 같은 행위를 재발하지 않을 것을 촉구한다.
2. 정부는 중국의 무단 시설물 설치 행위를 방치할 경우, 향후 추가적인 해양 분쟁을 초래할 가능성이 높고, 이로 인하여 우리 어업인의 조업권 침해가 장기화될 가능성이 높다는 점을 직시해야 한다. 이에 대한민국 정부는 서해 잠정조치수역에서 중국의 어업 질서와 해양 안전을 위협하는 행위를 감시할 정기적인 해양 조사를 강화하고, ‘동일 비례원칙’에 입각한 양식시설 등의 구조물 비례

조치, 전담 해양조사선 건조 및 운용 등 중국의 일방적 행위를 억지·상쇄시킬 수단을 포함한 실질적 대응책을 마련하여 정부 부처 간 긴밀한 공조와 공론화 전략을 추진할 것을 촉구한다.

3. 중국의 일방적 행위는 한·중 간 어업 질서를 해치고, 우리 어민들의 조업권과 해양 자원 이용을 침해할 가능성이 크다. 이에 대한민국 정부는 이러한 행위를 방지하기 위한 제도적 보완책을 강구하고, 우리 어업인의 권익 보장과 지속 가능한 어업을 위한 해양생물자원의 보존 및 관리를 강화하며, 한·중 간 어업 협력 질서 회복을 위해 실효성 있는 관리 방안을 마련할 것을 요구한다.

4. 대한민국 국회는 본 사안을 초당적으로 접근하여 국민의 해양 권익과 국가 안보를 보호하는 데 최선을 다할 것이며, 정부가 실효성 있는 대응책을 마련할 수 있도록 입법적·정책적 지원을 아끼지 않을 것을 결의한다.

IV. 검토의견

1. 제안 취지

- 1994년 「유엔해양법협약」 발효에 따른 200해리 배타적경제수역 (EEZ) 제도가 도입되었으나 한·중 간 바다(서해)의 경우 폭이 400해리 미만으로 양국 EEZ가 중첩됨. 이로 인하여 해양 경계 획정을 위한 협상이 장기화될 것으로 예상되자, 양국은 2000년 「한·중 어업협정('01년 발효)」을 체결하였고, 동 협정 제7조에 따라 한·중 잠정 조치수역(PMZ: Provisional Measures Zone)을 설정하였음.¹⁾
- 한·중 잠정조치수역은 양국이 배타적경제수역 경계를 조기에 확정하기 어려운 현실을 감안하여, 한시적으로 (어선)어업 분야에 한정 (양식업 미포함)해서 설정한 수역으로 이 수역에서는 ‘어업공동위원회’²⁾의 결정에 따라 양국이 해양생물자원을 공동으로 보존·관리하

1) 「대한민국 정부와 중화인민공화국 정부간의 어업에 관한 협정」 제7조

1. 다음 각목의 점을 순차적으로 직선으로 연결하는 선에 의하여 둘러싸이는 수역(이하 "잠정 조치수역"이라 한다)에 대하여는 제2항 및 제3항의 규정을 적용한다.
2. 양 체약당사자는 해양생물자원의 보존과 합리적 이용을 위하여, 제13조의 규정에 의하여 설치되는 한·중 어업공동위원회의 결정에 따라 잠정조치수역에서 공동의 보존조치 및 양적인 관리조치를 취하여야 한다.
3. 각 체약당사자는 잠정조치수역에서 어업활동을 하는 자국의 국민 및 어선에 대하여 관리 및 기타 필요한 조치를 취하고, 타방체약당사자의 국민 및 어선에 대하여는 관리 및 기타 조치를 취하지 아니한다. 일방체약당사자가 타방체약당사자의 국민 및 어선이 한·중 어업공동위원회의 결정을 위반하는 것을 발견한 경우, 그 사실에 대하여 해당 국민 및 어선의 주의를 환기시킬 수 있으며, 그 사실 및 관련 정황을 타방체약당사자에게 통보할 수 있다. 타방체약당사자는 그 통보를 존중하여야 하며, 필요한 조치를 취한 후 그 결과를 상대방에게 통보한다.

2) 「대한민국 정부와 중화인민공화국 정부간의 어업에 관한 협정」 제13조

1. 양 체약당사자는 이 협정의 실시를 더욱 용이하게 하기 위하여 한·중 어업공동위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치한다. 위원회는 양 체약당사자가 각각 임명하는 1인의 대표 및 약간의 명의 위원으로 구성되며, 필요한 경우 전문분과위원회를 설치할 수 있다.
2. 위원회의 임무는 다음과 같다.
 - (1) 아래 사항을 협의하고 양 체약당사자의 정부에게 권고한다.
 - 가. 제3조의 규정에 의하여 타방체약당사자의 국민 및 어선에게 허용하는 어획가능어종·어

며, 양국 어선의 조업은 기국(旗國)주의³⁾ 원칙에 따라 자국의 법과 감독을 적용받고 있음.

- 또한, 해양수산부에 따르면, 한·중 잠정조치수역은 어선어업 관련 사항에만 적용되고 원칙적으로 여타 목적(경계확정, 광물자원, 해양과학조사 등)과 무관하다는 설명임.

□ 그런데, 최근 중국은 한·중 잠정조치수역에 양식시설 2기(선란1호, 선란2호)와 양식 보조시설 1기를 설치하였는데, 이는 우리나라 어선의 항행과 조업에 위협이 되는 물리적 장애물로 작용할 수 있을 뿐만 아니라, 해양 관할권에 대한 중국의 일방적 주장으로 이어질 가능성이 있어, 향후 한·중 어업협력 체계의 균열과 해양 안보를 위협하는 단초가 될 수 있다는 우려가 제기되고 있음.

획할당량 기타 구체적 조업조건에 관한 사항

나. 조업질서의 유지에 관한 사항

다. 해양생물자원의 상태와 보존에 관한 사항

라. 양국간 어업협력에 관한 사항

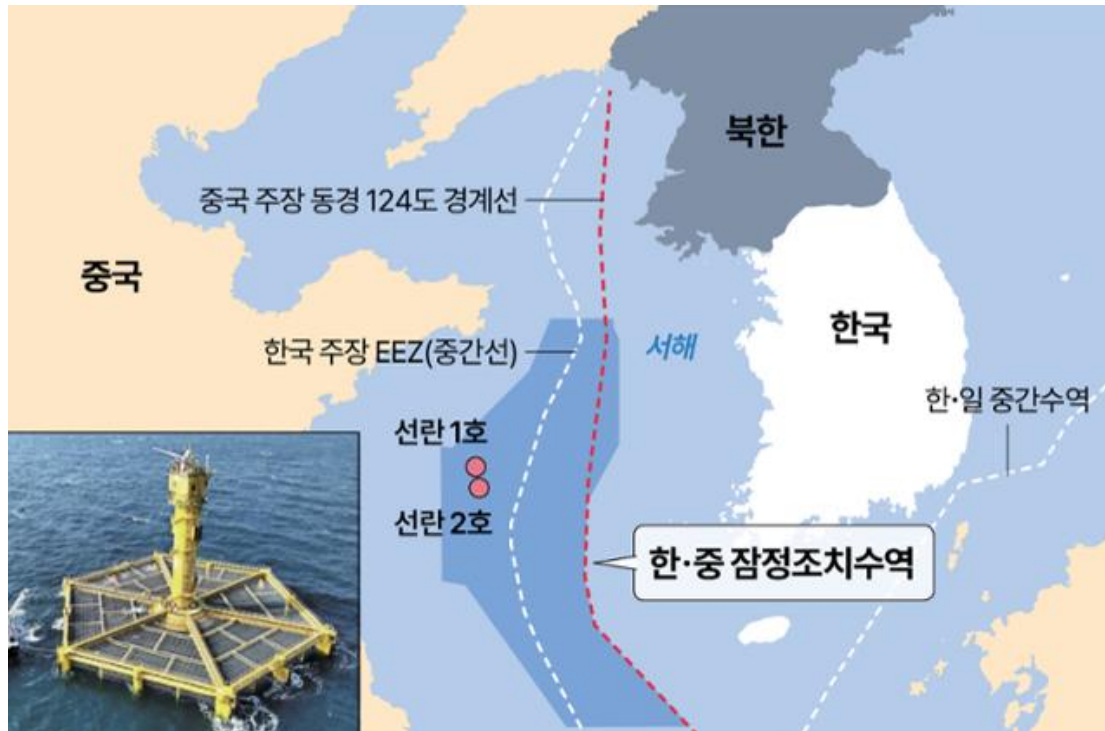
(2) 필요한 경우, 이 협정의 부속서의 개정과 관련하여 양 체약당사자의 정부에게 권고할 수 있다.

(3) 제7조 및 제8조의 규정에 관한 사항을 협의하고 결정한다.

(4) 이 협정의 집행현황과 기타 이 협정과 관련된 사항을 연구한다.

- 3) 선박은 자국 영해 외의 해역(公海 등)에서도 등록국가의 법률과 통제를 받음. 즉, 대한민국에 등록된 어선이 공해상에서 조업할 경우, 그 선박은 대한민국의 법과 감독을 받게 되므로, 다른 나라가 그 선박을 단속하거나 처벌할 수 없으며 문제가 있을 경우 기국인 대한민국을 통해 해결해야 함.

[중국의 서해 구조물 설치 지점]



※ 자료: 「무단 구조물 방치하면 중국이 서해 장악...뉘 놓고 있으면 당한다」, 「한국일보」, 2025. 4. 12.

- 이에 결의안은 ① 중국측에 구조물 철거 및 재발방지를 촉구하고,
- ② 정부로 하여금 정기 해양조사 강화, 양식시설 등의 구조물에 대한 비례 조치 촉구 등 중국의 일방적 행위를 억지하고 상쇄할 수 있는 대응책을 마련하도록 하며,
- ③ 중국의 일방적 행위로 인한 어업 질서 훼손과 조업권 침해에 대응하여, 정부는 제도 보완과 해양자원 관리 강화 등 실효성 있는 대책을 마련하는 한편,
- ④ 대한민국 국회는 해양 권익과 국가 안보보호를 위해 초당적으로 협력하고 정부의 실질적 대응을 위한 입법·정책 지원을 할 수 있도록 결의하려는 것임.

2. 결의안에 대한 검토의견

가. 중국의 잠정조치 수역 내 행위와 이에 대한 정부의 대응경과

- 중국의 서해 잠정조치수역 내 구조물 설치와 관련된 경과를 구체적으로 보면, 2018년 2월, 서해 가상중간선 우리 측 해역에서 중국 부이가 처음 발견되면서 양국 간 해양 관할권 갈등의 조짐이 나타났으며, 이에 대응해 같은 해 10월 우리 정부는 중국 측 해역과 동일한 거리에 관측부이를 설치하였음.
- 이후 2020년 3월에는 중국이 설치한 첫 해양 구조물인 ‘선란1호’가 발견되었고, 2022년 3월에는 해상플랫폼이 추가로 확인되었으며, 중국은 이를 외교 채널을 통해 양식관리시설이라고 통보한 바 있음.
- 2024년 5월에는 ‘선란2호’로 추정되는 또 다른 중국 구조물이 설치된 사실이 확인되었고, 2025년 2월에는 중국이 한국해양과학기술원 해양조사선인 온누리4)호의 해양환경 영향 측정조사 활동을 방해하는 상황이 발생하였음.

[서해 구조물 설치 관련 주요 경과]

일 시	주요 경과
2018년 2월	가상중간선 내측(우리측 18km 지점)에서 중국 부이 발견(해경)
2018년 10월	가상중간선 외측(중국측 동일 거리)에 우리측 관측부이 설치
2020년 3월	중국 시설물(선란1호) 발견(해군)
2022년 3월	해상플랫폼 1기 발견(해수부 서해단)
2022년 4월	中, 외교채널을 통해 해상플랫폼이 양식관리시설임 통보
2024년 5월	중측 시설물(선란2호) 추가 설치 확인
2025년 2월 26일	中, 한국해양과학기술원 해양조사선(온누리호) 조사활동 방해
2025년 3월 18일	조선일보 기사 “中 해경, 흥기들고 한국 조사선 접근 막아”

※ 해양수산부

□ 한편, 해양수산부의 서해 구조물 관련 대응 및 사업 추진 현황을 보면, 가상중간선을 넘어선 해역에 해양관측부이(해양환경을 측정하기 위한 목적으로 바다에 띄워 놓은 인공구조물)를 비례적으로 설치한 바 있음. 그리고 서해 관할 해역의 해양조사 확대를 위해 2021년부터 한·중 잠정조치수역 내 온누리호 등 선박을 이용하여 현장조사를 실시하고 있음.

(기간 / 예산 / 기관) ‘21~’25 / 367억원 / 한국해양과학기술원(KIOST)

그리고 2025년 4월 23일 우리나라와 중국은 제3차 한중 해양협력 대화를 개최⁵⁾하고, 서해구조물, 불법조업 등 양국간 현안을 다루는 ‘해양질서 분과위’와 공동치어 방류, 수색구조 등 협력사안을 다루는 ‘실질협력분과위’를 설치·운영하였음⁶⁾.

5) 「한중 해양협력대화」는 한중 간 해양 문제 전반에 대해 종합적으로 논의하는 국장급 협의체로, 2019.12월 양국 외교장관 간 합의에 따라 신설됨.

[잠정조치수역 내 중측 시설물현황과 우리측 대응]

사진	시설 구분	발견시기	우리측 대응
	해양부이	‘18.2	· 가상중간선을 넘어선 해역에 해양관측부이 비례 설치(‘18.10)
	선란1호 (양식시설)	‘20.3	· EEZ 해역 해양과학조사 착수(‘21~)
	Atlantic Amsterdam (보조시설)	‘22.3	· 中측 시설물 인근 해역조사(‘23.2~)
	선란2호 (양식시설)	‘24.5	

※ 해양수산부

나. 결의안 주문에 대한 검토

- 결의안은 중국이 한·중 잠정조치수역 내에 양식시설 등을 일방적으로 설치한 행위가 국가 간 경계획정이 아직 이루어지 않은 해역에 대해서 대한민국의 해양 관할권과 권익을 실질적으로 침해할 소지가 있는 행위이고,

중국의 구조물들이 우리 어선의 항행과 조업에 위협이 되는 물리적 장애물이 될 수 있다는 점에서 중국측에 구조물 철거를 촉구하고 정부가 실효성 있는 대응책을 마련할 수 있도록 하며 정부의 실효성 있는 대응책 마련을 위한 국회의 입법·정책적 지원을 결의하려는 데에 그 취지가 있음.

- 결의안은 다음과 같은 내용을 촉구하고 있음.

주문 1은 중국의 서해 한·중 잠정조치수역 내 구조물 설치가 해양 관할권과 권익을 침해하는 행위임을 규탄하며, 중국 정부에 “즉각 철거와 재발방지를 촉구”하려는 것이고,

주문 2·3은 정부가 중국의 무단 시설물 설치로 인한 해양 분쟁과 어업권 침해 가능성을 인식하고, 정기 해양조사 강화, 비례 대응 조치, 해양조사선 운용 등 “상쇄 대응책 마련을 촉구”하며, 잠정조치 수역내에서 우리 어선의 항해 방해 등이 발생하지 않도록 “한중간의 어업질서 관리방안 마련”을 요구하고

주문 4는 대한민국 국회는 해양 권익과 국가 안보 보호를 위해 초당적으로 대응하고, 정부의 실효성 있는 대응을 위한 입법·정책적 지원을 다할 것을 결의하려는 것임.

□ 특히 이는 「유엔해양법협약」 및 「한·중 어업협정」이 허용하는 범위 내에서 우리 정부가 외교적·제도적 수단을 통해 해양주권을 명확히 하고, 갈등의 확산을 방지하는 예방적 조치를 적극적으로 추진할 필요성이 있다는 점에서 그 의의가 있음.

□ 관련 국제규범을 살펴보면, 「유엔해양법협약」 제74조⁷⁾에서는 경계가 확정되기 전까지 최종합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 않을 의무를 부담하도록 하고 있음.

동 협약 제74조를 구체적으로 보면, 서로 마주 보고 있거나 인접한 연안을 가진 국가간의 EEZ 경계확정은 공평한 해결에 이르기 위하여, ① 국제법을 기초로 하는 합의에 의하여 이루어지되, ② 이르는 동안 관련국은 이해와 상호협력의 정신으로 실질적인 잠정약정을 체결할 수 있도록 모든 노력을 다하며, ③ 과도기적인 기간 동안 최종합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 말아야 할 의무를 지게 됨.

그런데, 서해에서의 추가적 구조물 설치가 지속적, 반복적, 중첩적으로 벌어지고 실제 해당 수역에서 우리 어선의 어로활동 방해, 해양환경의 파괴 등이 확대된다면 이러한 자제 의무의 위반⁸⁾으로 볼

7) 「유엔해양법협약」 제74조 [대향국간 또는 인접국간의 배타적 경제수역의 경계확정]

3. 제1항에 규정된 합의에 이르는 동안, 관련국은 이해와 상호협력의 정신으로 실질적인 잠정약정을 체결할 수 있도록 모든 노력을 다하며, 과도적인 기간동안 최종합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 아니한다. 이러한 약정은 최종적인 경계확정에 영향을 미치지 아니한다.

수가 있고, 우리의 해양 권익과 안보에 부정적인 영향을 줄 것이므로 이에 대한 사전적인 대응책 마련이 필요하다고 보여짐.

-특히, 중국이 서해에 최대 12기의 구조물 추가 설치를 계획함에 따라 향후 우리 어선의 조업 방해 및 해양환경 오염, 어족자원 피해가 우려되고 있으므로⁹⁾ 대응책 마련이 필요한 상황이라고 할 수 있음.

□ 다음으로 중국의 일방적 행위를 억지·상쇄할 수 있는 정부의 실효성 있는 대책 마련과 어업질서 관리방안 마련을 촉구하고 있는 주문 2·3과 관련하여

해양조사에 대해서는 해양수산부는 2021년부터 서해 관할해역(잠정 조치수역 포함)에서 온누리호 등을 활용한 정기적인 해양조사(연 2회)를 실시하고 있으며, 이후 2026~2030년을 목표로 신규 해양조사 사업을 추진할 계획임을 밝히고 있음.

(기간 / 예산 / 기관) '21~'25 / 367억원 / 한국해양과학기술원(KIOST)

* 후속 신규사업 추진 예정(R&D, '26~'30년, 370억원), '26년 70억원 요구 중

또한 해양수산부는 전담 해양조사선의 건조와 관련하여 2025년 6월 과학기술정보통신부에 예비타당성조사를 신청한 상황으로 전담 해양조사선은 향후 서해 잠정조치수역에서의 정밀한 해양조사와 대응 활동에 활용될 계획임.

8) 아산정책연구원, 이슈 브리프, No.25-13(중국 서해 구조물 설치의 국제법적 검토)

9) 중국의 서해 구조물 설치 관련 법적 검토와 대응 방향, p.3, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2025. 5. 28. 제2366호



- 취항 연도 : 1992년 (선령 33년)
- 총톤수 · 전장 : 1,370톤 · 63.8m
- 속력 : 최대 15노트, 순항 13노트
- 승선인원 : 41명(승무원 17, 연구원 24)
- * 대체건조 추진 중('25년 2분기 예타타당성
조사 신청, 총사업비 1,920억원)

따라서, 결의안 주문은 이러한 해양조사 활동과 해양조사선 건조 사업 등의 활동이 보다 적극적으로 추진되도록 촉구한다는 측면에서 그 의의가 있다고 보여짐. 특히, 해양조사활동은 중국이 설치한 구조물로 인해 해양환경에 실질적인 오염이나 중대하고 해로운 변화가 발생했는지를 측정하는 데 중요한 역할을 수행한다는 점에서 그 중요성이 있음.

다음으로, 잠정조치수역은 경계 미확정 수역으로, 계양하고 있는 국가의 국적에 따라 관할권이 발생하는 기국주의가 적용되어 한국은 위반사실을 중국에 통보할 수 있으며, 중국은 위반행위를 시정하고 그 결과를 한국에 통보해야 함. 따라서 중국의 구조물이 해양생물자원 및 우리 어선의 안전에 영향을 미치지 않도록 촉구하는 것은, 우리 어업인의 정당한 권익 보장 측면에서 의의가 있다고 보여짐.

참고로, 양식시설 등의 구조물 비례 조치와 관련하여 정부는 범부처 차원에서 시설물 설치를 포함한 실효적 대응방안을 검토하고 있다는 입장이며, 우리 위원회는 2025년도 제1회 추가경정예산안 심사과

정에서 연구용역(5억원)과 비례구조물 설치(600억원)를 위한 예산으로 총 605억 원 증액을 반영하고, 온누리호 노후화 대응을 위한 신규 조사선 건조 예산 반영을 부대의견으로 제시하였으나, 이후 국회 예산결산특별위원회에서 최종 반영되지 않은 상황임.

다. 결의안에 대한 관계부처 의견

□ 결의안과 관련하여 관계기관의 의견을 살펴보면, 해양수산부는 동 결의안의 취지에 공감하며, 국회 차원의 노력을 존중함. 또한 해양수산부는 우리의 해양권익 수호를 위하여 관계부처들과의 긴밀한 협의하에 모든 가능성을 염두에 두면서 필요한 조치를 지속 강구해 나가겠다는 의견이고,

외교부는 동 결의안에 대해 서해에서 대한민국의 정당하고 합법적인 해양권익이 영향받지 않도록 범정부 차원에서 적극 대응해왔고, 향후에도 계속해서 실효적 대응 방안을 강구하여 적극 대응해나갈 것이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5419