

연구 자료

국제어업자원관리의 규범설정과 의사결정 추이

박 성 쾌*

1. 서 론
2. 자유어업시대의 국제어업과 문제의 태동
3. 유엔 해양법약의 원양조업국 관련 핵심내용
4. 공해조업: 원양어업국과 연안국간 갈등심화
5. 경제왕래·고도회유성 어족관리를 위한
주요 원칙의 수용
6. 결 론

1. 서 론

1960년대 중반부터 1970년대 중반 사이에 새롭게 체결된 국제어업자원 보존에 관련된 주요 국제협약은 「대서양 참치보존국제협약(1967)」 등 3-4가지에 불과한 반면, 자연 및 자연자원보존과 유류오염피해 문제가 커다란 국제적 관심사항으로 부각되었다. 그 결과 「유류오염피해 보상기금설립에 관한 국제협약(1969)」 등 많은 유류오염관련 국제협약이 이 시기에 체결되었다.

한편 이 기간은 제3차 유엔해양법협약 회의개최를 위한 준비기간으로 심해저 소위원회(Seabed Subcommittee)가 제3차 유엔해양

법협약회의 준비위원회로 지정되었다. 심해저 소위원회는 1971-73년 3분야(심해저, 회의의제, 해양환경)에 걸쳐 154번의 회의를 개최했고, 1973-77년 사이에 6번의 공식회의를 소집함으로써 1982년 개최예정이었던 유엔해양법협약회의의 준비를 완료하였다. 또한 이 기간에는 200해리 배타적 경제수역확정 문제가 심도있게 논의되고 있었다.

이러한 상황에서 강력한 공해어족관리 시스템 부재, 새로운 어구·어선개발(예: 선망, 트롤, 공모선 등), 어로장비개발의 진전은 해양의 넓이와 깊이에 관계없이 전세계적으로 강도 높은 어업을 매우 빠른 속도로 실현시켰다. 그러나 이러한 어획강도의 중단없는 증가는 1970년대 후반에 접어들면서 점차 남획현상에 대한 국제적 우려를 확산시켰다.

이러한 우려의 와중에서 6년간의 준비와 8년간의 긴 협상끝에 1982년 4월 30일 바다의 헌법인 유엔 해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)이 유엔에서 채택되었고, 동년 12월 10일 자마йка 몬테고베이(Montego Bay, Jamaica)에서 119개국이 이 협약에 서명하였

* 수석연구위원

으며, 1993년 11월 16일 남미의 가이아나(Guyana)가 60번째로 비준을 완료함으로써 1994년 11월 16일 발효되었다. 이로써 「1982 UNCLOS」는 유사 이래 처음으로 해양의 모든 이용에 관한 포괄적인 법적 틀을 제공하게 되었다.

어업자원관리에 관한 한, 1982 UNCLOS에 의하여 연안국들은 광대한 관할수역(또는 경제수역)을 보장받게 되었으며, 유엔 해양법협약은 관할수역 내·외에서 공히 출현하는 경계왕래 및 고도회유성 어족자원에 대해서도 연안국에게 관리의 우선적 책임과 권한을 부여하고 있다. 그러나 UNCLOS는 연안국의 책임과 권한에 대해 구체성을 결여하고 있었기 때문에 경계왕래 및 고도회유성 어족 관리 문제를 안고 있던 캐나다를 비롯한 주요 연안국들은 구체성의 확보를 위해 리우 유엔 환경개발회의 이전부터 적극적으로 노력해 왔다.

그 노력의 결과는 '95년 8월과 '93년 11월 각각 유엔에서 채택된 「경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 1982년 12월 10일 유엔해양법협약 관련조항의 이행을 위한 협정」과 「공해상 어선의 국제적 보존관리조치 이행증진을 위한 협정」은 기속력 있는 국제법으로 나타나게 되었다.

본고는 국제어업 문제가 대두된 배경과 공해어족자원관리를 둘러싸고 최근에 이루어진 일련의 국제적 의사결정 추이를 원양조업국의 입장에서 그 핵심 내용을 정리하고 분석하는데 중점을 두었다.

2. 자유어업시대의 국제어업과 문제의 태동

2.1. 1965-1976년의 국제어업

세계의 원양어업은 자국 및 해외시장에서 증가하는 수산물수요를 충족시키고 자국의 자원한계를 극복하기 위하여 몇몇 개발도상국들이 조업영역을 확대하기 시작했던 1960년대 이후 크게 신장되었다. 세계의 많은 수역에 있어서 원양어업은 총어획량의 상당부분을 담당하였다. 특히 북대서양과 북태평양에 있어서 원양어업국가들은 공해수역에 인접해 있는 연안국가들 보다 더 많은 어획고를 올렸다.

이러한 사실의 중요성은 겉으로 나타난 것보다 훨씬 크다고 볼 수 있다. 왜냐하면 몇 가지 예외가 있긴 하지만¹, 원양어선들은 어분생산을 위해 대량으로 이용되는 저가어종을 어획한 것이 아니고 직접 식용으로 소비되는 고가어종을 주로 어획했기 때문이다. 예컨대, 연안국 근해수역에서의 대부분의 참치생산도 원양어선에 의하여 이루어졌다. 북대서양 수역에서 원양어선들은 대구, 적어, 넙치, 청어 등 수요가 크고 가격이 높은 어종의 어획에 많은 노력을 투하하였다. 북태평양(동·서수역)이어서도 원양어선들은 게, 연어, 새우, 명태와 부어류(청어, 고등어, 꽁치, 정어리) 등 직접 식용에 이용되는 어종들을 주로 어획하였다.

원양어업의 기술진보에 따라 자국의 항구와 조업수역간의 거리가 크게 확대되었고,

¹ 예컨대 서아프리카 수역에서 정어리의 대량 어획이 1960년대는 남아프리카 공화국에 의하여, 1970년대초에는 버뮤다에 의해 이루어졌다.

10년(1961-1970) 사이에 많은 유럽국가의 어선들은 북서아프리카 수역에서 동북, 남서 대서양 조업수역으로 이동하였다. 한편 일본, 한국 등 극동의 원양어선 세력의 일부는 태평양에서 인도양으로 또는 대서양으로 이동하였다. 이 시기에 어업자원 밀도와 생산성이 높은 생산량을 보장할 수 있는 이들 수역에서 주로 자유원양어업이 급속히 진전되었다. 세계 원양어업의 발전과정에서 많은 경우, 원양어업은 지리적 원격성, 조업수역의 나쁜 기상조건, 지역 어민들의 관심부족으로 연안국가들에 의해 이용되고 있지 않았던 어업자원개발과 지역경제발전에 크게 기여하였다.²

원양어선들이 그들의 어획노력을 집중적으로 투하했던 가장 중요한 조업수역으로 북서대서양, 중앙·남동 대서양, 북태평양을 들 수 있다. 1970년대 초 외국의 원양어선들은 미국과 캐나다의 태평양, 대서양 근해에서 4.0-4.5백만^M/T의 수산물을 어획하였다. 이러한 경향은 서아프리카 수역에서도 나타났다.

어느 한 해역에서 일단 원양조업이 시작되면 스톡의 감소, 생산성저하, 어업규제 강화 등으로 인해 다른 해역에서의 조업이 더욱 유리해질 때까지 그 해역의 어업자원은 매우 빠른 속도로 개발되었다. 일반적으로 원양어업의 발전속도보다 어업자원관리제도 도입이 훨씬 늦지만, 어업관리를 위한 규제가 도입되었는데도 원양 어선세력과 기술진보가 더욱 빠른 속도로 증가함으로써 거의 모든

원양조업수역에서 과잉어획노력 투하현상이 나타났고³, 스톡이 크게 감소하였다. 1971년부터 1976년까지 6년간에 걸쳐 북서대서양과 북동대서양 청어 총어획량이 각각 56 퍼센트, 40 퍼센트 이상 감소하였다. 동기간에 저가 어종인 남아프리카 정어리(pilchard)와 북서대서양 케플린(capelin)은 각각 38퍼센트, 600퍼센트 이상의 증가 현상을 보였다.

수요가 크고, 높은 시장가격을 받을 수 있었던 전통적인 어류의 생산기회가 점차 감소하면서, 많은 원양어선들은 보다 낮은 시장가치를 가지는 어종을 생산하는 어업으로 전환하였다. 북대서양의 청어스톡이 지속적으로 증가하는 어획노력에 견딜 수 없게 되자 이들 원양어선의 관심은 아프리카 정어리, 대서양 케플린, 꽁치, 고등어, 기타 부어 등 소위 그들의 지역시장에서 청어를 대체할 수 있는 중·저급어종에 집중되었다. 같은 경향이 대구, 적어, 명태어업에서도 나타났다. 이러한 원양어업의 확장은 상업적 이용이 가능한 많은 어종의 남획을 야기시켰고, 어떤 경우에는 심각한 생태·경제적 결과를 초래하기도 하였다. 예컨대, 뉴잉글랜드 근해 북대서양 대구자원과 캘리포니아 근해 정어리자원의 남획은 지역어민들에게 1974년까지 5억달러 이상의 누적손실을 야기시켰다⁴.

³ 예컨대 조지뱅크(ICNAF의 5.6해구)에 있어서 1971년 총어획노력은 이들 수역 저서어종의 최대지속 생산에 필요한 수준을 31퍼센트 초과하였다 (참조: Memorandum by the U.S. Commission on the Regulation of Fishing Effort, Advance Copy, ICNAF, 14 November, 1972).

⁴ 「Oversight Report on the Magnuson Fishery Conservation and Management Act of 1976」, Committee on Merchant Marine and Fisheries, U.S. Congress,

² Kaczynski, V., Management Problems of Shared Chilean Jack Mackerel: The Coastal State Perspective, University of Washington, Institute for Marine Studies, 1984.

표 1 국별 원양어선 척수 및 톤수, 1976

국 가	톤						급					
	100-499		500-999		1,000-1,999		2,000-3,999		4,000이상		총계	
	No.	G/T	No.	G/T	No.	G/T	No.	G/T	No.	G/T	No.	G/T
영 국	505	115,446	82	59,234	43	56,096	-	-	-	-	630	230,776
불 가리아	-	-	-	-	-	-	30	77,254	-	-	30	77,254
쿠 바	127	15,497	33	21,710	9	11,522	19	63,263	-	-	118	111,992
프 랑 스	501	105,078	76	48,526	25	35,830	5	12,284	-	-	607	201,718
서 독	79	13,629	61	48,362	1	1,616	13	38,988	-	-	154	102,595
동 독	74	12,245	37	32,104	14	21,201	26	75,519	-	-	151	141,069
그리스	71	14,176	21	13,808	10	12,210	2	6,412	-	-	104	46,606
이탈리아	189	34,309	37	25,657	20	27,856	-	-	1	4,000	247	91,822
일 본	2,845	715,542	65	45,337	47	65,708	46	132,126	10	48,410	3,013	1,007,123
한 국	528	136,943	32	24,455	11	15,331	6	18,638	6	31,494	583	226,861
노르웨이	555	139,516	73	52,374	5	7,054	-	-	-	-	633	198,944
폴 란 드	145	15,782	61	43,238	29	39,029	59	146,683	-	-	294	244,732
포르투갈	128	31,330	17	12,006	44	57,434	13	29,053	-	-	202	129,823
루마니아	-	-	-	-	-	-	27	73,164	-	-	27	73,164
스 페 인	1,657	377,636	98	69,324	78	106,441	11	27,707	-	-	1,844	581,108
대 만	219	56,218	7	5,280	3	4,723	-	-	-	-	229	66,221
소 련	2,133	451,615	869	553,228	139	222,940	687	1,932,532	5	30,415	3,833	3,190,730
미 국	1,715	270,191	122	93,129	38	48,754	1	2,500	-	-	1,876	414,574
세 계	15,389	3,292,060	1,980	1,347,932	577	822,848	954	2,659,926	23	118,319	18,923	8,241,085

자료: Lloyd's Register of Shipping Statistical Tables, 1976. *: 세계 총계는 제시된 국가의 총계와는 다름.

연안국 수산업이 자신들의 연안수산자원 남획과 자원감퇴에 일차적 책임이 있는 것은 사실이지만, 원양어업국들 또한 연안국들의 자원관리 정책에 소극적 협조자세를 보임으로써 작금의 자원문제를 야기시킨데 대한 책임이 있다고 볼 수 있다. 이러한 사실이 결국 연안국과 원양어업국간의 마찰을 촉발시킨 주된 원인이 되었으며, 연안국들이 원양어업에 적합한 거의 대부분의 해양생물 서식 및 회유해역에 대해 그들의 관할권 확대를 가속화시킨 계기를 제공해 주었다.

2.2. 자유어업시대의 주요 원양어업국과 어선세력

구소련과 일본은 원양어업이 가장 발달된 나라들이었다. 1976년 그들의 원양어선 보유 톤수(100G/T 이상의 어선)는 전세계 원양어선 총톤수의 50퍼센트 이상을 차지하였다.

연안국의 관할권 확대 이전에 원양어선 평가에 사용된 1976년 로이드(Lloyd)선급 선적 통계표에서 얻어진 데이터를 보면, 불과 2-3 개국이 원양어업을 주도했다는 사실을 알 수 있다(표 1). 서유럽국가들 중에는 스페인, 영국, 서독, 불란서의 원양어선 세력이 크게 확대되었고, 한국은 일본에 이어 극동 아시아에서 두번째로 큰 원양어업국으로 부상하였

다. 구소련은 100톤급 이상 어선의 경우 전 세계 어선톤수의 절반 이상을 보유하고 있었다. 1974년부터 1976년까지 3년 사이에 350척(600천톤)이 추가로 증가되었으며, 이는 11퍼센트의 어선세력 성장에 해당하는 것이었다. 다른 동유럽국가, 즉 폴란드와 동독도 그들의 원양어선 세력을 증가시켰다. 1976년 소련과 동유럽의 어선세력은 100톤 이상 어선의 전세계 어선 톤 수의 약 60퍼센트를 차지하였다.

이같은 규모의 어선세력 보유는 수십억달러에 달하는 막대한 투자를 수반하였을 뿐만 아니라 어획량 증대에 대한 강한 의지를 보여준 정책이었다. 그러나 200해리 경제수역 선포에 따라 관할수역이 확대된 후, 전적으로 정부의 보조금 지원하에 있던 소련 및 동구 원양어업은 큰 타격을 받지 않을 수 없게 되었다.

2.3. 연안국과 원양조업과간 이해상충

원양어선단의 조업수역(공해) 가까이 위치해 있는 연안국가들이 원양어선단에 의해 상업적으로 매우 중요한 어업자원을 대량 어획하는 것에 큰 관심을 보였던 중요한 이유 중의 하나는 어업방법이 문제가 되었기 때문이다.

새로운 스톡이 출현하면 단지 2-3계절 동안에 집중적으로 원양어선에 의해 어획되었다. 그런 다음 공모선 운영이 충분히 가능할 정도로 자원이 풍부한 다른 어장으로 어선을 이동하는 데에서 문제가 시작되었다. 원양조업이 국제수산기구나 연안국 관할권에 의하여 강력한 규제를 받지 않을 경우, 그 수역 조업의 성장과 쇠퇴가 어떻게 전개될 수 있는가를 스톡 조지아(St. Georgia)와 커굴렌

(Kerguelen) 섬 근해의 남극조업은 좋은 실제적 예를 보여주고 있다고 할 수 있다.

원양어업에 의하여 투하된 어획노력 데이터가 부족하긴 하지만, 분명한 것은 이들 원양조업이 진전된 해역에 있어서 생태균형이 크게 위협받고 있다는 사실이었다. 대규모 어획/가공선이 자원의 풍도에 따라 움직여야 하는 그러한 어업형태는 원양어선을 소유하고 있는 선주들의 입장에서는 바람직하다고 볼 수 있다. 그 이유는 대규모 트롤공모선의 경우 가장 높은 어획/가공물의 확보가 가능할 때 비로소 효율성(efficiency)과 이윤(profits)을 극대화할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 어업방법은 많은 연안국들의 입장에서 볼 때 받아들여지기 어려웠다. 이는 연안국의 장기적 어업관리계획에 배치될 뿐만 아니라 자국의 연안어민들이 이용하는 어장에 입어하는 원양어선으로부터 높은 경제적 이익을 지속적으로 기대할 수 없다는 인식에서 비롯되었다.

지역 어민들을 보호하기 위하여 한국과 일본의 경우, 자국의 연근해어장을 특수어업, 즉 연근해어업에 할당하고 있다. 따라서 트롤 공모선들은 연근해에서의 조업이 금지되어 있다. 칠레의 경우에도 공장형 트롤선은 연근해에서 조업이 전면 금지되어 있다. 북태평양과 아프리카 서부대서양에 있어서도, 원양어선들의 조업강도와 잠재적 마찰이 동시에 증가하였다. 예컨대, 북태평양 공해수역에서 일본, 한국, 소련의 원양어선들은 1976년 한 해만 해도 2.7백만톤 이상을 어획하였다.

또 하나의 중요한 점은 대부분의 원양조업이 연안국들과 쌍무적 또는 다자간어업협정을 체결하지 않고 이루어졌다는 사실이다.

연안국들은 공해수역에서의 원양조업이 자국연안 어업자원에 대한 심각한 위협요인이 되고 있을 뿐만 아니라 그 지역 수산업의 수출기회를 감소시키는 요인으로 간주하였다. 구소련이 1977년 200해리 경제수역을 선포한 이래 소련의 대일본 쿼터가 격감하였고 소련수역에 있어서 한국어선의 조업도 완전 중단되었다. 한편 소련어선들은 일본 수역에서 전통적으로 고등어와 정어리를 어획해 왔기 때문에 소련은 일본과 호혜적 쿼터분배 협상을 하지 않으면 안되었다.

아프리카 수역에서는 이와 매우 다른 조건으로 어업자원 배분이 이루어졌다. 이들 두 개의 국제수산기구, 즉 대서양 동부중앙 수산위원회(Commission for East Central Atlantic Fisheries: CECAF)와 남동대서양 국제수산위원회 (International Commission for South East Atlantic Fisheries: ICSEAF)가 원양어선에 의해 어획되는 연안어업자원에 대한 관리를 맡고 있었지만, 아프리카 연안국들은 사실상 이들 두 국제수산기구에서 소수(minority)의 위치에 있었기 때문에 자신들의 권익을 보호하는데 한계가 있었다. 이런 과정에서 다른 수역에서의 생산기회가 감소하면서, 더 많은 원양어선들이 아프리카 수역으로 이동하였고 아프리카 수역은 이내 주된 원양어업 수역으로 부상하였다.

1970년부터 1976년 사이에 서아프리카 수역에서 소련, 스페인, 폴란드, 일본, 쿠바 등 비아프리카 5개국의 총몫(total share)은 1970년 41퍼센트에서 1976년 55퍼센트로 증가하였다.

표 2 유엔 해양법협약회의(UNCLOS)에서의 Afro-Asian 국가들의 멤버십 증가

지 역	1958~1960	1973~1974
아 시 아	24	41
아 프 리 카	6	41
라틴-아메리카	20	24
공 산- 소련 권	10	12
서 방 과 기 타	16	29

자료: Ann L. Hollick, U.S. Foreign Policy and the Law of the Sea (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1981), P. 249.

2.4. 공해어업문제에 대한 유엔(UN)의 개입

1970년대의 중요한 국제사회 변화중의 하나는 아프리카, 아시아, 라틴 아메리카의 많은 저개발 또는 개발도상 국가들이 새로운 유엔회원국이 되었고, 세계의 부와 자원의 몫에 관한 한 그들은 최소한 이념적으로 단합할 수 있었다는 것이다. 뿐만 아니라 이들 국가들의 수는 유엔의사결정 정족수를 넘는 전체 회원국의 2/3를 상회하였다(표 2).

두번째는 1960년대 후반 해저기술은 심해저 광물자원에 접근할 수 있을 정도로 발전해 있었는데, 우연치 않게 말타(Malta)의 파도 (Arvid A. Pardo)가 1967년 국가 관할권 밖에 있는 해저자원의 평화적 이용에 관하여 국제적 선언과 조약을 요구하는 유엔연설을 하였다. 그 당시 대다수의 제3세계 국가들에게는 생물자원과 더불어 해저자원은 그들에게 마지막 프론티어(frontier)로 생각되었고, 그들의 고질적인 경제문제 해결에 만병통치약이 될 것으로 기대했었다. 따라서 그후 심해저 광물자원 문제는 해양에 관한 다자간 회의가 있을 때마다 개도국의 제1순위 의제로

등장하였다.

세번째는 영해(territorial sea)와 접속수역(contiguous zones)의 한계에 대한 합의를 이루어내고자 했던 1958년과 1960년의 해양법(the Law of the Sea: LOS)회의의 실패는 그후 오히려 해양에 대한 국가주권의 일방적 확대를 계속 초래하는 결과를 낳았다.

제1차, 2차 UNLOS회의의 실패에도 불구하고, 바다환경 문제(예: 해양유류오염사고)⁵로 인해 1970년대 해양환경보존에 대한 국제적 협력과 합의의 필요성이 과거 어느 때 보다도 긴급히 요청되었다. 이러한 상황에서 심해저 위원회 기간인 1970년 12월 17일 유엔총회는 1973년 제3차 유엔 해양법 협약회의 개최를 요구하는 결의안 2750(XXV)호를 채택하였고, 해양법회의에서 논의될 이슈를 아래와 같이 정의하였다:

「공해수역, 대륙붕, 영해(국제해협문제 포함)·접속수역어업·공해생물자원관리(연안국의 우선권문제 포함), 해양환경보존(특히 오염예방 포함), 과학적 연구에 관한 문제들을 포함한 광범위한 해양관련 문제들」

유엔결의안 2750호에서 확인하고 있듯이, 해양법회의에서 논의되어야 할 중요한 이슈(issues) 중의 하나로 채택된 어업문제는 결국 (i) 배타적 경제수역과 그 수역의 보전관리의 경우 제55-75조로, (ii) 공해조업에 관해서는 제116-120조로, (iii) 군도수역(archi-

pelagic waters) 조업문제에 관해서는 제51조로 각각 유엔해양법협약에 조문화되었다.

3. 유엔 해양법약의 원양조업국 관련 핵심내용

3.1. 경계왕래어족(Straddling Fish Stocks)

경제수역 관련규정 외에 1982 UNCLOS에서 해양생물자원과 관련된 가장 중요한 조항은 제2조, 제56조, 제61-73조, 제77(4)조, 제116-120조이다. 이들 조항들이 의미하고 있는 두드러진 두 가지 특징은 (i) 연안국으로 하여금 어업자원의 보존 및 관리를 위해 200해리 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ)을 설정할 수 있도록 했고, (ii) 공해 조업형태(예: 어구)의 제한 및 공해어족 자원(예: 경계왕래어족 및 고도회유성 어족 자원)의 보존 및 관리에 관한 것이다.

특히 경계왕래어족(straddling fish stocks)은 연안국 경제수역과 인접 또는 이원의 공해상에서 공히 출현하기 때문에 연안국과 원양어업국에 의한 동일 어족자원의 경제수역內·外側에서의 어획은 자연히 양수역(兩水域)의 자원스톡에 영향을 미치게 된다. 그러나 UNCLOS는 경계왕래 자원관리에 대한 권한과 책임을 연안국에게 일방적이며 우선적으로 부여하고 있다. 또한 UNCLOS 63(2), 64, 66조는 경계왕래자원 보존에 대한 의무를 모든 어구에 대해 확대 적용할 수 있도록 하고 있다.

63조 2항은 공해상에서 어획되는 스톡이 EEZ내에서도 발견될 경우 원양어업국과 연

⁵ 특히 1960년대 중반~1970년대, 대형 유류오염사고의 빈번한 발생(예: 10만톤의 원유를 유출한 1967년 Torrey Canyon 슈퍼오일탱크 사고)과 각종 화학물질의 해양투기 문제는 해양환경보존을 위한 기준설정과 이를 위한 국제협력이 크게 요청되고 있었다.

안국간 합의를 요구하고 있다. 합의라고 함은 인접수역(i.e. 공해)과 공유자원의 보존(자원배분과는 무관함)에 관하여 합의를 추구해야 한다는 것이다. 그러나 자원배분과 자원보존에 대한 합의는 서로 분리되어 이루어지기 어렵기 때문에 자원배분에 대한 합의는 사실상 자원보존 조치의 합의를 위한 전제조건이 되지 않을 수 없다.

64조는 경제수역내와 밖에서 어획되는 공유자원인 고도회유성어족에 대하여 또 다른 구체적 경우를 규정하고 있다. 64조하에서는 한 지역내의 원양조업국과 연안국은 전지역에 걸쳐 고도회유성어종에 대한 보존 조치를 확보하고 적정이용 목표에 접근해 간다는 관점에서 협력해야 한다는 것이다. 그러나 「전지역에 걸쳐(throughout the region)」라는 말의 의미는 보존조치가 공해와 연안국관할하의 수역에 모두 적용될 수 있다는 의미로 해석될 수 있는 충분한 소지를 안고 있다.

66조는 소하성어종(anadromous species)에 관한 조항인데 특히 모천국(the state of origin)은 소하성어종에 대해 우선적으로 책임을 지며, 경제수역 밖의 자원에 대해서도 어획을 금지할 수 있는 근거를 제공하고 있다. 이 규정하에서 소하성 어족자원의 모천국은 200마일 경제수역 내(within)와 밖(outside)의 자원에 대하여 총어획허용량(total allowable catch: TAC)을 비롯한 모든 규제조치를 설정할 수 있다. 또한 원양조업국과 모천국은 이들 어족보존에 필요한 사항과 모천국의 필요성에 입각하여 조업조건에 협력한다는 관점에서 지속적 협의를 해 나가도록 하고 있다.

공해조업에 대한 이들 조항들은 제116조

-120조와 더불어 연안국들과의 협의가 없는 공해조업국의 일방적 자원관리 조치결정은 효력을 가질 수 없음을 의미하며, 원양어업국이 연안국의 권리, 의무, 이해와 직결되어 있는 어종을 어획할 경우 연안국과의 협의가 반드시 필요함을 의미하고 있다.

3.2. 고도회유성어족(Highly Migratory Fish Stocks)

유엔 해양법협약 제1부속서에는 참치 및 참치류, 상어류, 고래류(특히 작은 고래류)가 고도회유성어종으로 분류되어 있다. 그러나 참치자원이 정치적 관심의 초점이었기 때문에 협약 제1부속서에 나타나 있는 어종의 수가 극히 제한되어 있다. 최소한 12개 참치어종이 상업적으로 어획되고 있지만 가장 중요한 어종은 세계 참치생산량의 대부분을 차지하고 있는 가다랭이와 황다랭이이다. 이 두 어종은 열대수역에 분포하고 있으며 가장 이동성이 적은 특징을 가지고 있다⁶.

참치는 남반부와 북반부의 열대지역, 특히 태평양과 인도양 도서국들에게 중요한 자원이며 이들 도서국가들은 대부분 육지면적에 비해 엄청난 면적의 관할수역을 가지고 있는 신생 독립국들이다. 도서국들의 이러한 특징은 그들의 정책수립에 중요한 요인으로 작용하고 있다. 참치어업은 공해어업과 불가피하게 연관되어 있고, 경제수역 체제가 정착되

⁶ FAO Species Catalog, ii: Scombrids of the World, FAO Fisheries Synopsis No. 125 Vol. 2, 1983와 주요 상업적 어종과 분포, 어획수역에 중점을 두어 기술한 J. Joseph, W. Klawe, and P. Murphy (1988)의 Tuna and Billfish: Fish without a Country 참조.

기 이전에는 참치어획량의 대부분이 연안국의 관할권 밖에서 어획되었다. 그러나 유엔 해양법협약이 발효된 현재 대부분의 참치자원은 연안국, 특히 남태평양 및 인도양 도서국들의 관할하에 놓이게 되었다.

그러나 가장 중요한 「참치 생산국가」로는 일본, 멕시코, 인도네시아, 필리핀, 대만, 한국, 미국, 스페인, 프랑스, 베네스웰라를 들 수 있다. 주요 「참치시장」은 일본, 미국, 프랑스, 이탈리아, 영국, 독일, 스페인, 캐나다 등 선진국이며, 「가공」은 타이, 멕시코, 일본, 프랑스, 스페인, 필리핀, 대만, 캐나다, 이탈리아 등에서 이루어지고 있다. 이처럼 참치어획과 가공의 거의 대부분은 자원보유국이 아닌 원양조업국에서 이루어지고 있다.

유엔 해양법협약의 협상 과정에서 원양조업국과 참치자원 보유국 사이의 마찰은 공해조업에 대하여 많은 복잡한 문제를 야기시켰다. 개발도상 연안국들이 유엔 해양법협약의 최대 수혜그룹 중의 하나라고 하더라도 공해상에서의 자원관리가 연안국의 이익을 증대하는 방향으로 이루어지지 않는다면 관할수역의 확대 효과는 크게 감소될 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하기 위해 남태평양과 인도양 도서국들은 국제수산기구와 유엔을 통해서 공해상 고도회유성어족 관리를 강화할 수 있는 방법을 지속적으로 추구해 왔다.

결국 그들의 주장과 요구가 받아들여지게 된 이유는 (i) 도서국가들은 그들의 경제발전을 위해 이용할 수 있는 자원으로서 참치와 같은 어업자원 이외에 상업적으로 큰 가치를 지닌 다른 어떤 자원도 보유하고 있지 않다는 국제적 인식이 긍정적이었고, (ii) 연안개도국은 공해상 고도회유성어족 관리강화가

해양포유동물 및 소하성어종 보호에 필수적이라고 생각하고 있던 선진연안국과 이해를 같이 하고 있었기 때문이다.

4. 공해조업: 원양어업국과 연안국간 갈등심화

4.1. 경계왕래어족(Straddling Fish Stocks)

「생물자원보존을 위해 설정한 200해리 경제수역(EEZ) 밖의 공해조업은 조업을 하고자 하는 모든 기국(flag states)에게 조건 없이 개방되어야 한다」는 원양어업국의 주장이 연안국과 큰 마찰을 일으키고 있는 반면, 경제수역과 공해를 막론하고 모든 수역에서 해양생물자원이 적절하게 관리되고 보존되어야 한다는 원칙에는 원양국과 연안국 모두가 의견을 같이 하고 있다.

그러나 분명한 사실은 몇몇 어종의 경우 연안국 수역과 밀접하게 연관되어 있으며 경제수역과 공해에서 공히 출현하고 또한 어획되고 있다는 점이다. 같은 어종이라고 하더라도 공해상에서 어획되는 것과 경제수역 내에서 어획되는 것이 유전학적으로 서로 다른 계통일 수 있고 따라서 산란·육성·서식해역과 회유해역이 완전독립적일 수 있다면 아마도 원양국과 연안국은 자원의 이용과 관리에 있어서 서로 다른 입장을 취할 이유가 전혀 없을 것이다. 그러나 베링해 명태자원의 조사연구 결과에서 보듯이 그러한 구분이 과학적으로 뚜렷하게 나타나고 있지 않을 뿐만 아니라 오히려 같은 계통의 어종일 가능성이

매우 높다는 점이다.⁷

경제수역과 공해에서 동시에 출현하는 어족자원의 관리가 현실성을 가지기 위해서는 2개 수역에서의 자원관리가 동시에 이루어져야 한다는 원론적이지만 부정할 수 없는 명분있는 주장 아래, 몇몇 연안국 주도하에서 경제왕래자원에 대한 관리가 경제수역과 공해를 연계하여 통합적으로 이루어지고 있다. 예컨대 중부베링해 도넛홀 명태자원⁸, 캐나다 경제수역 이원의 북서대서양 대구자원⁹, 동부 열대태평양 공해상 참치자원¹⁰, 아르헨티나 근해 남서대서양 오징어 등 어족자원,¹¹ 칠레 경제수역 이원의 남동태평양 고등어자원, 뉴질랜드 근해 오렌지 러피 (orange roughy) 어업관리(UN Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea 1992) 등을 들 수가 있다.

연어와 같은 소하성어종도 유사한 주장의 대상이 되고 있다. 대부분의 연어 모천국의 주장은 「그들이 합의해 주지 않는 한 공해상에서 어떤 조업국도 연어를 어획할 수 없다」는 것이다. 북태평양에서 일본이 최근까지 공해상 연어어업을 해왔지만 모천국의 동의가 수반된 어획을 제외하고는 조만간 일본의 북태평양 연어어획이 전면 종식될 것으로 보인다.

⁷ 베링해 전체적으로 볼 때 명태어족이 북서태평양수역 계통과 북동태평양수역 계통으로 구분될 수 있을지 모르지만, 베링공해(도넛홀)의 명태어족과 연안국 200해리 경제수역 내의 명태어족은 서로 같은 계통이라는 사실이 과학적으로 확인되었다(NOAA 서부지역 연구소 베링해 평가단의 Dr. Vidar G. Weststad와 인터뷰: 1996. 12. 7)

4.2. 비선택적 어구(Non-Selective Fishing Gears)

공해상 자유조업을 반대하는 두번째 중요한 주장은 유자망, 선망, 트롤 등 어종이나 크기에 대해 선택성을 가지지 않는 어구를 사용하기 때문에 여러가지 비목표 어종, 특히 물개, 소형 고래류, 거북, 물새 등 소위 위험 상황에 놓여 있는 해양 포유동물(endangered marine mammals)과 연어와 같은 소하성어종의 부수적 어획 (incidental catches)이 이루어지고 있다는데 근거하고 있다.

이러한 주장은 한국을 비롯한 일본, 타이완의 북태평양 연어, 오징어, 참치어업에 대하여 강하게 대두되어 왔고, 다른 해역에서의 부수적 상어어획과 목표 어종이긴 하지만 참치 유자망어업이 어구제한의 관심 대상이 되고 있다. 또한 동부 열대태평양에서의 참치 선망어업과 부수적 돌고래 어획관계는 이미 잘 알려져 있는 사실이다¹².

그러나 대형 유자망어구와 이 어구의 공해상 특정 어종들에 대한 영향에 관해서는 다

⁸ Miles E. and W. Burke, "Pressures on the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 Arising From New Fisheries Conflicts: The Problem of Straddling Stocks," Ocean Dev. and Int. Law Vol. 20, 344-9, 1989.

⁹ 앞의 Miles and Burke, 344-5, 1989 참조

¹⁰ 앞의 Miles and Burke, 346-7, 1989 참조.

¹¹ 앞의 Miles and Burke, 348-9, 1989 참조.

¹² National Research Council, 「Dolphins and the Tuna Industry」, (1992): Hall and Boyer, 「Incidental Mortality of Dolphins in the Tuna Pure-Seine Fishery in the Eastern Pacific Ocean During 1988」, Rep. Int. Whaling Comm, 1990 참조.

른 측면에서 언급이 가능할 수 있다. 유자망 어업의 규모가 매우 큰 반면 최근까지만 해도 그 영향에 대한 연구가 너무 적게 이루어졌기 때문에 유자망 어구가 미치는 양적 질적 영향의 많은 부분이 아직도 여전히 명확하게 규명되지 못하고 있다는 점이다. 단지, 유자망이라는 어구가 너무 광역적으로 설치되고 선택적이지 않다는 이유 때문에 그것이 해양에 있어서 유일한 유해요인이 되고 있다는 가정이 현실적으로 국제사회에 팽배되어 있다. 이런 의미에서 유자망이 유일한지 그렇지 않은지에 관한 문제는 아직 해답을 얻지 못하고 있다고 볼 수 있다. 일단의 전문가들은 유자망 어구문제는 과장되어 있으며 다른 어구들도 최소한 유자망 어구 만큼 비선택적이라고 믿고 있다¹³. 선망이 돌고래에 매우 치명적이라는 것은 이미 분명하게 규명된 사실이다. 특히 새우어업에 있어서 트롤어구는 부수적 어획과 목표어종 어획의 비율면에서 볼 때 어느 다른 어구 보다 상대적으로 높은 비율을 보이고 있다¹⁴. 연승(longlines) 역시 일정한 크기의 어종들에 대하여 비선택적이며 특히 상어는 연승어구에 매우 취약한 것으로 알려져 있다.¹⁵

향후 무차별적 어구사용에 관한 문제는 해양환경보존 문제와 더불어 경제수역내 어업

과 공해어업을 막론하고 국제어업사회에 있어서 가장 핵심적인 문제가 될 것이다. 어종과 크기에 선택적이고 경제성을 가질 수 있는 어구를 개발하는 것이 현재 원양어업국과 연안국 모두가 직면하고 있는 가장 중요한 과제이다.¹⁶

4.3. 해양 포유동물(Marine Mammals)

일반 어업자원과는 달리 해양 포유동물의 중요한 특징 중의 하나는 집약적이고 지속적인 어획이 가능할 정도로 충분한 단기적 자연 재생산 능력을 가지고 있지 않다는 점이다. 따라서 보존을 위한 강력한 조치가 부재할 경우, 고래, 물개, 돌핀과 같은 해양 포유동물은 쉽게 멸종에 직면할 수가 있다.¹⁷ 1945년 이후 기술선진국에 의하여 이루어진 집약적 고래포획은 고래자원의 고갈을 초래

¹⁴ Obscure Measure Blocks Marine Conservation Efforts, UPI Dec. 1990. Available in LEXIS, Nexis library, UPI File.

¹⁵ "U.S. Drafting Catch Limits as Sharks Grow Scarce," NY Times, March 11, 1990 참조.

¹⁶ 선택성을 가지는 어구개발에 관한 구체적인 예는 제7장 참조.

¹⁷ 남획에 의하여 어떻게 해양포유동물이 쉽게 멸종에 직면할 수 있는가에 대해서는, 1741년 최초 발견으로부터 1768년 멸종까지 불과 30년도 걸리지 않은 거대 해양초식동물인 큰 바다 소(Stetter's Sea Cow)에서 좋은 예를 찾을 수 있으며, 현재 열대 인도양 및 태평양에서 서식하고 있는 작은 바다소(Small Sea Cow)도 거의 멸종단계에 있는 것으로 알려져 있다(Center for Marine Conservation, 「Global Marine Biological Diversity: A Strategy for Building Conservation into Decision Making」, ed by Elliot A. Norse, Island Press, 1993.

¹³ Suzuki, "Description of Japanese Pelagic Driftnet Fisheries and Related Information," in FAO, Expert Consultant on Large-Scale Driftnet Fishing, UN Doc. No. FIPL/R433 (Fisheries Rep. No. 434). Report of the Secratar-General, Large-Scale Driftnet Fishing and its Impact on Living Marine Resources of the World's Oceans and Seas, UN Doc. No. A/45/663, 1990 참조.

하였다. 그 결과 1911년 국제 물개조약과 1931년 국제포경규제협약을 시작으로 해양 포유동물 포획제한을 위한 국제적 합의와 노력이 있어 왔다.

200해리 경제수역 설정은 해양 포유동물 관리에 있어서 두가지의 중요한 계기를 마련해 주었다. 그중 하나는 일부 해양 포유동물의 서식지와 회유반경이 연안국의 경제수역 내에 있게 되었다는 것이고, 다른 하나는 결과적으로 연안국들과 비정부단체로 하여금 해양 포유동물 보존과 관리조치의 필요성에 대한 인식과 관심을 크게 증대시켰다는 점이다. 이러한 관심은 해양 포유동물 보존을 위한 연안국들의 입법사례에서 잘 나타나고 있다:¹⁸

(a) 해양 포유동물의 남극에서의 포획에 관한 법률(프랑스)

(b) 해양동물 보호구역 설정에 관한 법률(멕시코)

(c) 해양 포유동물 포획금지 법률(미국)

(d) 바다물개 보호에 관한 법률(아르헨티나, 캐나다, 러시아, 우루과이, 영국)

(e) 고래 및 고래제품 수입제한에 관한 법률(프랑스, 뉴질랜드, 영국)

(f) 포경에 관한 법률(오스트레일리아, 브라질, 뉴질랜드, 영국).

국제협약은 구체적으로 또는 간접적으로 해양 포유동물의 관리와 보존에 영향을 미치고 있는데, 그중에서 대표적인 해양 포유동물관련 국제협약으로 (a) 남극조약(The Antarctic Treaty: December 1, 1959), (b) 남극물개보전협약(Convention for the

Conservation of Antarctic Seals: June 1, 1972), (c) 북태평양물개보존잠정협약(The Interim Convention on Conservation of North Pacific Seals: February 6, 1957), (e) 북극곰협약(Agreement on the Convention of Polar Bears: November 15, 1973), (f) 서반구자연보호 및 야생생물보존(Convention on Nature Protection and Wildlife Preservation in the Western Hemisphere: October 12, 1940), (g) 국제해양탐사평의회(International Council for the Exploration of the Seas: September 12, 1964) 등을 들 수 있다.

또한 유엔 해양법협약 제65조는 해양 포유동물 보존에 관해 「이 장의 어떠한 규정도 이 장에 규정된 것보다 더 엄격하게 해양 포유동물의 포획을 금지, 제한 또는 규제할 연안국의 권리 또는 적절한 경우 국제기구의 권한을 제한하지 아니한다. 각국은 해양 포유동물의 보존을 위하여 노력하여야 하며 특히 고래류의 경우 그 보존, 관리 및 연구를 위하여 적절한 국제기구를 통한 특별사업을 하여야 한다」는 지침을 제공하고 있다.

해양 포유동물중에서 가장 먼저 그리고 지속적으로 철저히 국제적 보호를 받아온 포유동물로, 큰 고래(large cetaceans)를 들 수 있다. 거의 멸종단계에서 오늘의 비교적 성공적인 상태로 회복되기까지 국제포경위원회(International Whaling Commission 1946: IWC)를 중심으로 이루어진 국제적 협력과 노력이 매우 컸다고 볼 수 있다. 이 과정에서 노르웨이, 아이슬란드, 한국은 최소한 1986년까지, 일본은 최근까지 고래자원 보존에 상대적으로 비협조적 이었던 국가로 분류

¹⁸ Wang, James C. F., Handbook on Ocean Politics & Law, Greenwood Press, 41-177, 1992.

되고 있다.¹⁹

그러나 최근에 국제적 주목을 받기 시작한 해양 포유동물은 작은 고래류(small cetaceans)이다. 위에서 언급한 유엔해양법협약 제65조는 고래자원 보존을 큰 고래에서부터 작은 고래에 이르기까지 모든 고래류로 확대하였다고 볼 수 있다. 현재 돌고래, 만새기류 등 길이 1미터 이하의 작은 고래류는 60종에 이르는 것으로 알려져 있다(부표 2). 이들 작은 고래류는 보호를 위한 강력한 국제적 지원을 받고 있으며, 최근의 광범위한 국제적 관심은 선망어업과 유자망어업에 의한 작은 고래류의 부수적 어획에 집중되어 왔다. 특히 부수적 포획문제는 동부 태평양에서의 황다랭이(yellowfin tuna) 선망어업과 연관되어 있는 것으로 알려져 있다.²⁰

1972년 이후 국제적 보존노력에도 불구하고 참치어획 시기에 돌고래의 부수적 포획이나 상해(傷害)가 1981년과 1982년 오히려 증가하는 현상을 보였다. 이에 대해 1986년 미국은 동부 열대태평양상에서의 자국어선의 참치어업을 전면 중단시켰고 매우 까다로운 참치 수입정책을 추진하는 등 일방적이고 전례없는 조치를 취했다. 이같이 강력한 국내정책은 그후 1989년 대규모 유자망어업(특히 북태평양 빨강오징어 유자망어업) 금지에 대한 유엔결의안 채택과 1992년 중부베링해(Central Bering Sea) 명태자원관리 체제구축을 위해 미국이 발휘한 강력한 지도력에 중요한 명분을 제공해 주었다. 선망, 트롤, 개랑자망 어구의 개발이 전자계기 개발과 더불어 어업기술 혁명의 시대를 열었지만, 결국 이들 어업기술발전이 인류공유의 해양생

물자원을 멸종시키기 전에 지속 가능한 새로운 기술혁명이 시급히 요청되고 있다는 현실을 국제어업사회는 점점 강하게 인식해 가고 있다.

4.4. 소하성(溯河性)어종(Anadromous Fish)

연어류의 형태(salmoniforms)를 가진 소하성 어종(anadromous species)은 민물종(種)과 해수종(種)을 합하여 1천종 이상이 존재하는 것으로 알려져 있다(Show and Muir 1987). 이중 가장 크고 상업적 가치가 높은 어종이 치누크(Chinook), 서캐(Sockeye), 참(Chum), 코호(Coho), 분홍연어(Pink salmon) 등이다. 이들 소하성 어종, 특히 연어 생활순환(life cycle)의 중요한 특징은 강이나 하천 등 민물(fresh water)에서 산란하고 상당 기간 자라지만, 먹이를 섭취하고 성숙하기 위해 해양으로 넓게 회유한다는 점이다. 따라서 산란하기 위하여 모천으로 회귀하는 어미 연어와 해양으로 나가기 전의 어린 연어(juvenile salmon and smolts) 모두에게 오염되지 않은 강과 하천은 필수적이다. 또한 연어는 광역적 회유의 특성상 반드시 200해리 경제수역과 공해에서 발견되고 경계왕래의 특성을 지니고 있다.

연어와 같은 소하성어종의 경우, 연어가 기원하는 강과 하천을 오염되지 않게 관리하고, 인공적으로 부화·육성시킨 치어를 대량으로 방류하여 자원을 인위적으로 보충한다는 점에서 유엔해양법협약 제66조 2항과 4항

¹⁹ 앞의 Wang 41-174 참조.

²⁰ Carlson, Cyndia E., "The International Regulation of Small Cetaceans," San Diego Law Review 21(3): 602-605, 1984.

그리고 제66조 3(a)항은 모천국(the state of origin)으로 하여금 200해리 내에서와 공해상에서의 자원관리 및 배분에 대한 책임과 권리를 가질 수 있도록 하고 있다: (i) [제66조 2항] 소하성어족의 모천국은 자국의 배타적 경제수역 외측한계내의 모든 수역에서의 어로와 제3(b)항에서 규정한 어로에 대하여 적절한 규제조치를 확립함으로써 그 어족의 보존을 보장하여야 한다. 모천국은 제3항 및 제4항에서 규정한 당해 어족의 기타 어획국과 협의한 후에 모국 하천에서 기원하는 어촌에 대한 총어획허용량을 정할 수 있다; (ii) [제 66조 3항](a) 이 규정이 모천국 이외의 국가에 경제적 혼란을 초래하는 경우를 제외하고 소하성어족의 어획은 경제수역 외측한계 내의 수역에서만 행하여진다. 경제수역 외측한계 밖의 모천국의 필요를 적절하게 고려하여 어로조건에 관한 합의에 도달하기 위한 협의를 계속하여야 한다. (b) 모천국은 소하성어족에 대한 타국의 통상어획량, 조업방법 및 모든 조업지역을 고려하여 이들 국가의 경제적 혼란을 극소화하는데 협력하여야 한다. (c) (b)에 규정된 국가가 모천국과의 합의에 의하여 특히 그 경비분담 등 소하성어족을 재생산시키는 조치에 참여한 경우 모천국은 모천국의 하천에서 기원한 당해 어족의 어획에 대하여 특별한 고려를 하여야 한다. (d) 경제수역 밖의 소하성어족에 관한 규정의 집행은 모천국과 다른 관계국간의 합의에 의하여야 한다; [제66조 4항] 소하성어족이 모천국 이외의 국가의 경제수역 외측한계내의 수역을 통하여 회유하는 경우 그 국가는 당해 어족의 보존 및 관리에 관하여 모천국과 협력하여야 한다.

최근의 북양어업자원 이용 및 관리에 대한 국제적 의사결정 추이를 보면, 현재에도 북양 공해조업이 많은 제약을 받고 있지만, 향후에도 더욱 자유롭지 못할 것으로 보인다. 그 이유는 해양 포유동물, 소하성어종,²¹ 경제왕래 어족자원이 가지고 있는 해양 생태학적 생물학적 특성과 유엔해양법협약이 북태평양 연안국인 미국, 캐나다, 러시아의 주장과 정책에 매우 유리한 근거를 제공해 주고 있기 때문이다.

²¹ 태평양수역에서 인공연어치어를 방류하는 나라는 캐나다, 중국, 일본, 한국, 러시아, 미국이며, 1992년 이들 국가들은 각각 633.7백만미, 1.0백만미, 2,202.2백만미, 10백만미, 871.1백만미, 1,794백만미를 방류하였다. 이중 일본이 22억미로 가장 많이 방류했다(William Heard, "An Estimate of Total 1992 Hatchery Releases of Juvenile Salmon, by Country, into Waters of the North Pacific Ocean and Adjacent Seas," Alaska Fisheries Science Center, NMFS, submitted to the North Pacific Anadromous Fish Commission: NPAFC, Oct., 1995). NPAFC는 국제북양수산위원회(INPFC)의 후신으로 1993년 2월 16일 러시아를 새로운 회원국으로 추가함과 동시에 단지 INPFC의 명칭이 NPAFC로 바뀐 것에 불과하다. 또한 1995년 11월 5일 창설된 태평양수산과학기구(PICES)와의 사이에 양해각서(MOU)도 교환되었다.

5. 경계왕래·고도회유성 어족관리를 위한 주요 원칙의 수용

5.1. 문제 제기와 의사결정 추이

가. 캐나다의 이니셔티브(initiatives)

경계왕래 및 고도회유성 어족자원의 관리와 보존문제 제기와 의사결정 과정에 있어서 가장 주도적이고 적극적인 역할을 해온 나라는 캐나다이다. 캐나다는 1990년 유엔에서 공해 어업자원의 보존과 관리문제를 제기하였고, 1990년은 유엔이 유엔환경개발회의(UNCED) 준비를 시작한 해이기도 하였다. 그 결과 1990년 8월 UNCED 준비위원회(PreCom) 첫번째 회의는 UNCED가 권고안 초안에 포함해야 할 분야 중의 하나로서 「공해생물자원의 보존, 합리적 이용, 지속적 발전을 위한 적절한 조치와 그들의 생태계 보호」를 인정하였다. 곧 이어서 캐나다는 1990년 9월 뉴펀들랜드 스톤 존스에서 뜻을 같이 하는 15개국(아르헨티나, 오스트레일리아, 캐나다, 케이프 버드, 칠레, 쿡 아일랜드, 이슬랜드, 모리셔스, 모로코, 뉴질랜드, 페루, 세네갈, 미국, 우루과이, 구소련)으로부터 전문가들이 참석한 가운데 회의를 개최하였다. 이 회의에서 참석자들은 남획, 제3국적어선, 22 어획량의 과소기록, 어구 등에 관한 공해

상 조업의 문제점들을 지적하고 부각시켰다.

그 회의는 공해조업, 고도회유성어종, 소하성어종, 경계왕래 어족에 관련된 이슈에 대하여 중요한 몇 가지 결론에 도달하였다. 그러나 아래의 결론중 (c)와 (d) 결론이 만장일치로 채택되지 않았다는 사실에 유의할 필요가 있으며 이 문제에 있어서는 그 당시에도 국가간 이해가 대립되고 있었음을 시사하고 있다.

(a) 유엔해양법협약에 나타난 국제법규는 공해조업문제에 적용할 수 있고 또한 건전한 틀을 제공하고 있지만, 공해생물자원 보존의 기본목표를 달성하기 위해서는 충분한 법적효과가 발휘될 수 있도록 해야 한다.

(b) 공해 조업국가들은 그들의 국민들의 공해상 조업행위가 연안국 관할하에 있는 생물자원에 부정적 영향을 미치지 않도록 노력하여야 한다.

(c) 대부분의 참석자들은 경계왕래어족의 경우 그 어족의 공해물에 적용될 수 있는 관리정책은 연안국 경제수역에 적용될 수 있는 연안국의 관리정책과 일치하여야 한다는데 합의하였다.

(d) 대부분의 참석자들은 고도회유성어족에 적용할 수 있는 관리정책은 연안국 경제수역 내에서의 관할권을 충분히 인정하여야 하며 연안국의 보존조치와 일치하여야 한다는데 합의하였다.

즉 FAO의 편의국적선 협정이 1993년 11월 채택되었으며, 기국의 의무조항 또한 1995년 8월 3일 채택된 「경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 1982년 12월 10일 유엔 해양법협약 관련조항의 이행을 위한 협정」 제5장(기국의 의무)와 제6장(준수 및 집행)으로 조문화되었다.

²² 공해조업 어선에 관련된 제3국적어선 문제를 포함한 모든 어선문제에 대한 기국(旗國)의 책임을 크게 강화한 책임있는 어업을 위한 국제시행규칙으로서 「공해상 조업어선의 국제적 보존 및 관리준수 촉진을 위한 협정안」.

나. 유엔환경개발회의의 준비위원회와 리우(Rio) UNCED

1991년 캐나다와 뜻을 같이하는 연안국들은 공해생물자원 보존·관리안을 UNCED 제3차 준비위원회(PreCom)에 제출하였다. 이 제안문건은 1992년 3월 수정·제출되었고, 경계왕래어족과 고도회유성어족을 포함하였으며, 공동 후원국으로 40개국이 확대·포함되었다. 그 문건은 「(i) 공해에서 경계왕래어족이나 고도회유성어족을 어획하는 국가는 200해리 경제수역 밖의 경계왕래어족의 일정부분과 고도회유성어족에 관해 연안국의 특별한 이해와 책임을 고려하여 필요한 모든 조치를 취하여야 하고, (ii) 공해상 조업행위가 연안국 관할하에 있는 생물자원에 부정적인 영향을 미쳐서는 안된다」는 두 가지 큰 원칙하에서 제출되었다.

처음에는 의제 21에 그들의 제안을 포함시키고자 했지만 만장일치의 합의를 얻어내지 못했기 때문에 1992년 6월 리우 UNCED 참석자들은 경계왕래어족(Straddling Fish Stocks: SFS) 및 고도회유성어족(Highly Migratory Fish Stocks: HMFS)의 효과적인 보존·관리를 위하여 유엔감독하에 정부간 회의를 개최할 것에 만장일치로 합의하였다:

(a) 회의는 유엔감독하에서 가능한 빠른 시일 내에 개최되어야 하며 특히 유엔식량농업기구(FAO)에 의한 과학적 기술적 연구에 근거하여야 한다.

(b) 회의는 경계왕래 및 고도회유성어족에 관한 UNCLOS 규정의 효과적 집행의 증진을 추구하여야 한다.

(c) 회의는 SFS와 HMFS의 보존 및 관리에 관

련된 기존의 문제점을 식별·평가하여야 하고, 국가간 어업협력증진을 위한 수단을 강구하여야 하며, 적절한 권고안을 작성하여야 한다.

(d) 회의의 실무작업과 결과는 특히 공해에서의 연안국과 조업국의 권한과 의무에 대하여 UNCLOS의 규정과 일관성을 지녀야 한다.

5.2. FAO의 기술자문회의와 유엔총회의 결의

1992년 5월 멕시코 켄쿤회의에서는 책임 있는 어업에 대한 선언문이 채택되었고 이어서 1992년 9월 FAO는 공해조업에 관한 기술적 자문회의를 구성하였다. 이 자문회의의 가장 중요한 목표는 공해조업의 적절한 관리를 위해 이용될 수 있는 과학적 기술적 정보를 확보하여 다가오는 회의에 중요한 기술·과학적 자문을 제공해주는 것이었다. FAO 기술·과학자문 보고서는 그 후 기술·과학 논문들과 함께 1993년 회의에서 배포되었다.

위에서 언급한 UNCED 권고사항에 근거하여 유엔총회는 1992년 12월 결의안 47/192를 채택하였다. 이 결의안 채택으로 유엔총회는 1993년 경계왕래 및 고도회유성어족에 관한 회의 개최를 결정하였고, 그 회의로 하여금 경계왕래 및 고도회유성 어족자원의 보존과 관리에 관련된 현존하는 문제들을 식별하고 평가하도록 하였으며, 국가간 어업협력증진을 위한 수단을 강구하고 적절한 권고안을 작성하도록 하였다. 이 유엔결의안에 따라서 1993년 4월 19일부터 23일까지 제1차 경계왕래 및 고도회유성 어족자원에 관한 다자간 국제회의가 뉴욕 유엔본부에서 열리게 되었다.

5.3. 자원관리원칙의 국제법 체제로의 수용²³

앞서 논술한 바와 같이 유엔은 공해어족보존과 관련하여 89년과 90년 공해유자망어업에 관한 유엔결의(UNGA 결의 44/225 및 45/197) 및 1991년 공해유자망어업 전면중단결의(UNGA결의 46/215)에 이어, 1995년 8월 4일 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 유엔해양법협약조항의 이행협정(Implementation of Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1992 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, 이하 “유엔어족관리이행협정”으로 칭함)²⁴을 유엔결의(UN. Doc. A/CONF. 164/33, 3 Aug. 1995)로 채택하였다.

유엔어족관리 이행협정의 채택은 두가지 중요한 의미를 가지고 있다. 첫째는 국제법적 측면에서 유엔해양법협약 및 유엔해양법협약 이행과 관련하여 국제적으로 두번째의 이행협정을 채택하였다는 점이다. 사실 94년 11월 16일 유엔해양법협약이 발효되기 전에 국제적 쟁점은 심해저 광물자원 개발문제였다. 그러나 유엔해양법협약이 발효되기 직전인 94년 7월 28일 유엔결의(UNGA 48/263)에 의해 「유엔해양법협약 제11장(심해저) 이행협정」이 채택됨으로써 서방선진국과 77그룹간의 쟁점이 타협점을 찾게 되었다. 여기서 이행협정의 국제법적 성격을 규명할 필요가 있다. 유엔해양법협약은 83년 4월 일

괄(package deal) 채택됨으로써 발효 전에 그 내용을 개정하기란 제도적으로 어려웠다.

그러나 「유엔해양법협약 제11장 이행협정」에서는 협약내용의 개정보다는 주요 사항에 대하여 심해저광업의 상업적 생산시까지 일시적으로 적용을 유보한 점과 협약발효 이후 상업적 생산시까지의 잠정기간에 실험적으로 적용할 수 있는 규범을 해석적으로 보완했다는 점이다. 「유엔해양법협약 제11장 이행협정」이 타결된 동기는 (i) 상업적 심해저광업이 21세기 이후에나 가능하고, 현재로서는 상업적 생산이 불확실하기 때문에 협약의 거대하고 관료적인 행정조직을 대폭 축소해야 한다는 현실론, (ii) 공산주의적 이념을 강하게 내포하고 있는 기존의 심해저광업조항을 공산주의가 와해된 현시점에서는 자유시장경제원칙이 생산조항에 반영되어야 한다는 입장, 그리고 (iii) 상업적 심해저개발을 위한 기술과 자본을 가지고 있는 미국, 독일, 영국등의 참여와 걸맞는 지위부여가 없이는 유엔해양법협약체제하에서의 심해저광업이 어렵다고 하는 현실적 상황인식 때문이라고 할 수 있다(U.S. Senate 1994). 따라서 「유엔해양법협약 제11장 이행협정」의 타결은 미국, 영국, 독일등에게 유엔해양법협약 체제내로 들어올 명분을 부여하게 되었고, 국제법으로서의 보편성을 확보할 수 있는 계기를 마련해 주었다.

²³ 박성쾌·홍승용, 「북양 어업자원관리 강화와 대응방안」, 한국태평양경제협력위원회, 1996.

²⁴ 제1차 회의 1993. 4. 19 - 4. 23, 제2차 회의 1993. 6. 12 - 6. 30, 제3차 회의 1994. 3. 14 - 3. 31, 제4차 1994. 8. 15 - 8. 26, 제5차 회의 1995. 3. 27 - 4. 12, 제6차 회의 1995. 7. 24 - 8. 4 뉴욕 유엔본부에서 열렸으며, 이 협정은 30번째 국가가 비준서를 기탁하는 날로부터 30일 후에 발효하게 된다.

이상과 같은 관점에서 볼 때 1995년 8월에 채택된 「유엔어족관리 이행협정」은 유엔 해양법협약의 실효적 가동과 관련된 두번째의 이행협정으로서 유엔해양법 제11장 이행협정과 유사한 법률형식이다. 유엔해양법협약의 실행과 관련하여 내용의 소극적 개선(modify) 보다는 오히려 법적용과 해석을 위한 적극적 개정(reform)이라고 평가할 수 있으며, 두 협정 모두 유엔결의 형태로 채택되었다는 점이 특징이다. 결국 이행협정은 법률적으로 구속적 문서(legally binding document)이고 유엔해양법협약의 부속서내지 해석서의 지위를 갖는다.

둘째는 어업자원의 보호, 특히 경계왕래 및 고도회유성어족의 보호를 위해 연안국의 관할수역이 EEZ 인접 및 이원의 공해로 확대되었다는 점이다. 현재와 같이 연안국의 관할권이 강화·확대되기까지 한국, 일본, 폴란드, 타이완, 중국 등 주요 원양조업국들은 연안국의 쿼터제도 → 공동사업·합작사업 → 합작사업 → 어업자원 완전자국화의 과정을 거치면서 200해리 경제수역에서 축출되었고, 이젠 공해조업조차도 매우 부자유스러운 상태에 놓이게 되었다.

결국 연안국들은 「유엔 어족관리 이행협정」을 통해서 유엔 해양법협약(UNCLOS)의 미비점으로 제기되어 온 경계왕래 및 고도회유성어족에 대한 국제적 보존관리 체제를 구축하게 되었으며, 종전의 공해자유 원칙은 사실상 그 의미를 상실하게 되었다. 특히 중요한 변화는 지역수산기구 내에서 제3국적선박에 대한 공해상 승선검색의 허용으로 인해 전통적인 기국관할 원칙이 국제법의 테두리 내에서 명시적으로 제한을 받게 되었

다는 점이다. 특히 협정문 제6장 제21조와 제22조는 비기국에 의한 승선검색 및 기본절차를 규정하고 있다(부록 1).

향후 이 협정은 1993년 11월과 1995년 10월 각각 유엔에서 채택된 「FAO 편의국적선 조업금지 협정」, 「책임있는 어업 시행규칙」과 더불어 공해어업 관리를 위한 중요한 국제적 어업관리 기준이 될 것으로 보인다.

6. 결 론

앞에서 살펴본 바와 같이, 현재 우리 나라 원양어업은 국내외적으로 사상 유례없는 도전에 직면하고 있다. 사실 오늘날 원양어업이 직면하고 있는 도전은, 그 내용과 특징이 다소 다를지라도, 타산업부문이 직면하고 있는 어려움과 그 맥을 같이 하고 있다.

과거 10여년 사이에 세계질서는 국제자유 무역의 확대와 자연자원 보존·관리 강화라는 두 개의 축(軸)을 중심으로 혁명적 변화를 겪어 왔다. 이러한 변화 중에서 우리 나라 원양어업에 직접적이고 충격적인 영향을 미치고 있는 것은 바로 해양 생물자원 보존 및 관리 질서의 근본적인 변화라고 할 수 있다.

예컨대, 미국, 캐나다, 뉴질랜드 등 소위 선진연안국들은 국내어업 관리를 위해 총어획허용량(total allowable catch: TAC) 제도와 양도가능 개인쿼터(individual transferable quota: ITQ) 제도를 도입 운영하고 있는 반면, 공해어업자원을 관리를 위해서는 다양한 국제협정 체결을 통하여 관리를 크게 강화하고 있다. 한편 남태평양 도서국, 인도양 연안국, 아프리카 연안국, 라틴-아메리카 연안국

들은 그들 경제의 상당부분을 아직도 수산물 수출, 원양조업국들로부터의 입어로 및 각종 시설을 위한 지원에 의존해야 하기 때문에 어업자원 보존보다는 이용에 더 많은 정책비중을 두고 있다.

따라서 현재 우리 나라 遠洋漁業에 있어서 시급히 요청되고 있는 중요한 국가적 과제로서 (i) 책임있는 국제어업 실현을 위한 실질적인 정책추진 (수산물 관련 협정이행을 위한 규정제정 및 법령정비, 환경친화적 어구어법 개발 및 실용화를 위한 투자확대, 정부간 어업협정체결을 통한 어로활동의 안전성 확보), (ii) 구조적 경영악화를 완화할 수 있는 여건조성 (생력화 어선 및 어로장비 개발, 국제어업재편에 대비한 어선처리정책 추진), (iii) 변화하는 국제 수산식품 안전시스템의 국내법 체제로의 수용, (iv) 제도적 뒷받침에서의 새로운 국제어업지원체제 구축(개발과 협력을 축으로 해외 어로 및 양식어업을, 촉진할 수 있는 법적 지원체제 수립, 한국국제협력단(KOICA)을 통한 프로젝트 형태의 국제어업협력) 등을 들 수 있다. 이를 통해 원양어업계의 올바른 선택을 지원하고, 원양해양력을 증대시킬 수 있는 실질적이고 다각적인 국제어업정책이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

박성쾌 · 홍승용, 「북양 어업자원관리 강화와 대응방안」, 한국태평양양제협력위원회, 1996(출간예정).

Carlson, Cyndia E., "The International Regulation of Small Cetaceans," San Diego Law Review 21(3):

602-605, 1984.

Elliot A. Norse, Center for Marine Conservation, *Global Marine Biological Diversity: A Strategy for Building Conservation into Decision Making*, Island Press, 1993.

FAO Species Catalog. 1983. ii: Scombrids of the World, FAO Fisheries Synopsis No. 125 Vol. 2.

Hall and Boyer, 1990. *Incidental Mortality of Dolphins in the Tuna Pure-Seine Fishery in the Eastern Pacific Ocean During 1988*, Rep. Int. Whaling Comm.

Hollick, Ann L. U.S. Foreign Policy and the Law of the Sea (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1981), p. 249.

Joseph, J., W. Klawe, and P. Murphy, *Tuna and Billfish: Fish without a Country*, 1988.

Kaczynski, V., Management Problems of Shared Chilean Jack Mackerel: The Coastal State Perspective, University of Washington, Institute for Marine Studies, 1984.

Lloyd's Register of Shipping Statistical Tables, 1976.

Memorandum by the U.S. Commission on the Regulation of Fishing Effort, Advance Copy, ICNAF, 14 November, 1972.

Miles E. and W. Burke, "Pressures on the

- United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 Arising From New Fisheries Conflicts: The Problem of Straddling Stocks," *Ocean Dev. and Int. Law* Vol. 20, 344-9, 1989.
- National Research Council. *Dolphins and the Tuna Industry*, 1992.
- NY Times, "U.S. Drafting Catch Limits as Sharks Grow Scarce," March 11, 1990.
- UPI, "Obscure Measure Blocks Marine Conservation Efforts," Dec. 1990. Available in LEXIS, Nexis Library, UPI File.
- Oversight Report on the Magnuson Fishery Conservation and Management Act of 1976*, Committee on Merchant Marine and Fisheries, U.S. Congress, September 1, 1981.
- Report of the Secretary-General, Large-Scale Driftnet Fishing and its Impact on Living Marine Resources of the World's Oceans and Seas, UN Doc. No. A/45/663, 1990.
- Suzuki, Z., "Description of Japanese Pelagic Driftnet Fisheries and Related Information," in FAO, Expert Consultant on Large-Scale Driftnet Fishing, UN Doc. No. FIPL/R433, Fisheries Rep. No. 434, 1989.
- Wang, James C. F., *Handbook on Ocean Politics & Law*, Greenwood Press, 41-177, 1992.
- Heard, William, "An Estimate of Total 1992 Hatchery Releases of Juvenile Salmon, by Country, into Waters of the North Pacific Ocean and Adjacent Seas," Alaska Fisheries Science Center, NMFS, Submitted to the North Pacific Anadromous Fish Commission: NPAFC, Oct., 1995.

부 록 1

유엔 어족관리 이행협정: 비기국에 의한 승선검색 및 기본절차
(제6장 제21조, 제22조)

[승선검색(21조)]

- 지역기구 관할수역 내에서 지역기구 회원국은 본 협정 당사국 어선에 승선 검색할 수 있다. 이 경우 본 협정당사국이 그 지역기구 회원국이 아니라도 무방하다.
- 각국은 지역기구를 통하여 승선검색 절차를 설정하여야 하며, 이 절차에 따라 승선검색을 실시하여야 한다.
- 지역기구가 본 협정채택 이후 2년 이내에 승선검색 절차를 설정치 못했을 경우, 이를 설정할 때까지 제22조에 규정된 기본절차에 따라 승선검색을 실시한다.
- 검색국은 자국의 검색관에 발부된 증명의 형태를 공해상 조업국에 통보하며, 본 협정당사국은 그러한 통보를 수령할 당국을 지명하여 관련기구에 통보한다.
- 검색국은 승선검색 후 위반사항이 발견되면 이를 기국에 통보해야 한다.
- 기국은 검색국의 통보에 대하여 3일 내에 또는 합의된 기간내에 회신하고, 직접조사를 하거나 검색국으로 하여금 조사하도록 허가해야 한다.
- 검색국이 기국으로부터 허가를 받아 위반선박을 조사한 경우 조사결과를 기국에

통보해야 하며, 기국이 적절한 집행조치를 취하거나 또는 검색국이 대신 집행조치를 취하도록 허가할 수 있다.

- 승선검색 후 중대한 위반사항이 발견되었는데도, 기국이 집행조치를 취하지 않을 경우, 검색국은 추가조사를 위해 계속 승선하고 인근 항구로 입항하도록 요청할 수 있다.
- 검색국은 추가조사 결과를 기국에 통보해야 하며, 자국 검색관의 활동이 선박 및 선원안전에 관한 국제적 규칙과 관행을 준수하며 어로활동에의 간섭을 최소화하도록 요구해야 한다.
- 중대위반은 기국의 허가증 없이 하는 조업, 어획자료의 부정확한 기록, 어획량의 중대한 허위보고, 금어기 및 금지수역 조업, 쿼터를 상회한 조업, 조업금지 어종의 직접조업, 금지어구사용, 선박표시, 증명, 등록의 변조 또는 은폐, 중대위반이 될 수 있는 다수의 위반을 포함
- 기국은 언제든지 위반혐의 선박에 대한 직접조사 등의 조치를 취할 수 있으며, 이 경우 검색국은 기국에 선박 및 그간의 조사결과를 인계해야 한다.

[승선검색 기본절차(제22조)]

○ 검색관은

- 신분증과 보존관리조치 사본을 제시한다.
- 승선검색시 기국에 통보하며 선장이 본국과 교신하는 것을 방해하지 않는다.
- 승선검색 결과를 서면으로 선장과 기국의 당국에 통보해야 하며 선장의 의견도 포함해야 한다.
- 중대한 위반사항이 발견되지 않으면 즉시 하선해야 한다.
- 검색관의 안전을 위해 필요한 경우와 승선검색 임무수행이 방해받지 않도록 하는 경우를 제외하고는 무력사용을 피한다.

○ 검색관은 선박, 허가증, 장비, 기록, 시설, 어류 및 어류제품과 기타 관련문서를 검색할 권한을 가진다.

○ 선장은

- 검색관의 승하선에 편리를 제공하며 검색에 협력한다.
- 검색관의 업무를 방해하거나, 협박하지 않는다.
- 승선검색중 검색관이 기국 및 검색국과 교신하도록 허용한다.

○ 선장이 승선 검색을 거부할 경우 기국은 어업허가를 중지하고 귀항하도록 선장에게 명령해야 한다.